



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 061-01-2/2025/25
Ljubljana, 17. 9. 2025

Z a p i s n i k

18. izredne seje Državnega sveta Republike Slovenije, ki je bila v torek, 22. julija 2025, ob 16. uri, v dvorani Državnega sveta, Šubičeva 4, Ljubljana

Predsednik Državnega sveta Marko Lotrič je, v skladu z drugim odstavkom 34. člena Poslovnika Državnega sveta, ugotovil, da je Državni svet sklepčen (v navedenem trenutku 29 prisotnih), in začel 18. izredno sejo Državnega sveta, ki jo je sklical na podlagi 53. člena Zakona o Državnem svetu, prvega odstavka 30., 32. in 75.a člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23).

Seja se je začela ob 16.00 in zaključila ob 19.31.

Odsotni državne svetnice in državni svetniki:

- Rajko Fajt,
- dr. Branka Kalenić Ramšak,
- Oskar Komac,
- Saška Kiara Kumer,
- Igor Marentič,
- Ivan Meglič,
- dr. Radovan Stanislav Pejovnik,
- Bojana Potočan,
- Luka Steiner in
- mag. Elena Zvavlav Ušaj.

* * *

O sklicu seje Državnega sveta je predsednik Državnega sveta Marko Lotrič obvestil predsednico Državnega zbora Republike Slovenije mag. Urško Klakočar Zupančič in predsednika Vlade Republike Slovenije dr. Roberta Goloba.

* * *

Na sejo so bili vabljeni:

- Tereza Novak, poslanka Državnega zbora (k 1. točki),
- Sara Žibrat, poslanka Državnega zbora (k 2. točki),
- Nataša Sukič, poslanka Državnega zbora (k 2. točki),
- dr. Valentina Prevolnik Rupel, ministrica za zdravje (k 1. in 2. točki),
- Mateja Čalušič, ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (k 3. točki), in

- Matjaž Han, minister za gospodarstvo, turizem in šport (k 4. točki).

Seje so se udeležili:

- Damjana Grobelšek, vodja Sektorja za zdravje in dobrobit živali, Uprava Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (k 3. točki),
- mag. Dejan Židan, državni sekretar na Ministrstvu za gospodarstvo, turizem in šport (k 4. točki),
- mag. Sandra Barachini, vodja Sektorja za poslovno okolje v turizmu na Direktoratu za turizem na Ministrstvu za gospodarstvo, turizem in šport (k 4. točki) in
- Tjaša Tajmer, sekretarka na Direktoratu za turizem na Ministrstvu za gospodarstvo, turizem in šport (k 4. točki).

* * *

S sklicem 18. izredne seje Državnega sveta 21. 7. 2025 so državne svetnice in svetniki po elektronski pošti prejeli naslednji **dnevni red**:

- 1. Predlog odločilnega veta na Zakon o pomoči pri prostovoljnem končanju življenja (ZPPKŽ), EPA 1920-IX**
- 2. Predlog odločilnega veta na Zakon o konoplji za medicinske in znanstvene namene (ZKMZN), EPA 2063-IX**
- 3. Predlog odločilnega veta na Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaščiti živali (ZZZiv- G), EPA 2088-IX.**

* * *

Naknadno so državne svetnice in svetniki 21. 7. 2025 po elektronski pošti prejeli tudi:

- **Pobudo Interesne skupine delodajalcev in Interesne skupine kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev za sprejem odločilnega veta na Zakon o gostinstvu (ZGos-1), EPA 2005-IX.**

V skladu s 75.a členom Poslovnika Državnega sveta, ki določa, da se predlog odločilnega veta uvrsti na dnevni red brez razprave in glasovanja, **se je prvotno predvideni dnevni red seje SAMODEJNO RAZŠIRIL s točko:**

- 4. Predlog odločilnega veta na Zakon o gostinstvu (ZGos-1), EPA 2005-IX.**

Posledično se je **PREČIŠČEN DNEVNI RED** 18. izredne seje Državnega sveta glasil:

- 1. Predlog odločilnega veta na Zakon o pomoči pri prostovoljnem končanju življenja (ZPPKŽ), EPA 1920-IX**
- 2. Predlog odločilnega veta na Zakon o konoplji za medicinske in znanstvene namene (ZKMZN), EPA 2063-IX**

3. **Predlog odločilnega veta na Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaščiti živali (ZZZiv- G), EPA 2088-IX**
4. **Predlog odločilnega veta na Zakon o gostinstvu (ZGos-1), EPA 2005-IX.**

* * *

1. točka dnevnega reda:

Predlog odločilnega veta na Zakon o pomoči pri prostovoljnem končanju življenja (ZPPKŽ), EPA 1920-IX

Državni zbor je zakon sprejel na 109. izredni seji 18. 7. 2025. Po elektronski pošti so ga državne svetnice in svetniki prejeli še isti dan. Priložen je bil tudi sklicu izredne seje.

S sklicem izredne seje 21. 7. 2025 so državne svetnice in svetniki po elektronski pošti prejeli tudi predlog odločilnega veta skupine državnih svetnikov s prvopodpisanim Danijelom Kastelicem.

Predlog zahteve Državnega sveta, ki je bil pripravljen na podlagi predloga skupine državnih svetnikov s prvopodpisanim Danijelom Kastelicem za sprejem odločilnega veta, so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 21. 7. 2025, s sklicem izredne seje.

Predlog odločilnega veta je obravnavala pristojna Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide. Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti na dan seje 22. 7. 2025.

Prvopodpisani predstavnik predlagateljev predloga odločilnega veta, državni svetnik Danijel Kastelic, je obrazložil vsebino predloga odločilnega veta in obenem predstavil poročilo Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide.

Razpravljali so naslednji državni svetniki in državna svetnica: Branimir Štrukelj, Leopold Pogačar, Branko Tomažič, Miloš Pohole, Monika Ažman, Jožef Školč, Dejan Crnek, Danijel Kastelic, Marko Staroveški in Marko Lotrič.

V skladu z drugim odstavkom 38. člena Poslovnika Državnega sveta sta pravico do replike izkoristila državni svetnik Leopold Pogačar in državna svetnica Monika Ažman.

Dodatno obrazložitev k predlogu odločilnega veta je podal državni svetnik Danijel Kastelic.

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje naslednji predlog zahteve Državnega sveta:

»Državni svet Republike Slovenije je na 18. izredni seji 22. 7. 2025, ob obravnavi Zakona o pomoči pri prostovoljnem končanju življenja (ZPPKŽ), EPA 1920-IX, ki ga je Državni zbor sprejel na 109. izredni seji 18. 7. 2025, na podlagi tretje 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, 75/16 in 92/21), sprejel

ZAHTEVO,

da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o Zakonu o pomoči pri prostovoljnem končanju življenja (ZPPKŽ), EPA 1920-IX.

Obrazložitev:

Državni zbor Republike Slovenije je na 109. izredni seji 18. 7. 2025 sprejel Zakon o pomoči pri prostovoljnem končanju življenja (ZPPKŽ), EPA 1920-IX, ki ga je v osnovni različici (v nadaljevanju: predlog ZPPKŽ) v obravnavo Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev Državnega zbora s prvopodpisano Terezo Novak (v nadaljevanju: predlagatelj).

Predlagatelj je v uvodu k osnovni različici predloga ZPPKŽ kot enega od njegovih ključnih ciljev navedel okrepitev varstva osebnega dostojanstva in avtonomije ob koncu življenja na način, da se omogoči pomoč pri skrajšanju trpečega umiranja tistim pacientom, ki so sposobni odločanja o sebi in ki bodo to pomoč vztrajno zahtevali.

Državni svet izpostavlja širšo sliko navedenih vprašanj, ki temelji na skrbi za zaščito človekovega dostojanstva, življenja in temeljnih človekovih pravic, s poudarkom na svetosti življenja in zavedanja o tem, da je slednje neprecenljivo in da ga je treba spoštovati ne glede na okoliščine.

Vsebina ZPPKŽ namreč sproža kompleksna sociološka, filozofska, etična, moralna in pravna vprašanja, na katera bi morali odgovore iskati veliko bolj poglobljeno. Podlaga za uzakonitev tako občutljive človekove pravice po naši oceni namreč ne more biti zgolj odločitev 54,89 odstotka udeležencev referendumu na temo zakonske ureditve pomoči pri prostovoljnem končanju življenja, ki je bila sprejeta 9. junija 2024.

Kot družba in posamezniki se moramo vprašati, ali je prav, da se postavimo na stran spodbujanja smrti namesto življenja, in da država (prek zakonodajalca) posameznikom nakaže možnost rešitve za njihove težave, ki rezultira v predčasnem končanju življenja. Pomoč pri prostovoljnem končanju življenja (v nadaljevanju: PPKŽ) namreč v prvi vrsti predstavlja zelo intimno vprašanje za vsakega posameznika, pri čemer težko pričakujemo, da bo čisto vsak v primeru osebne stiske in ob morebitnem občutku brezizhodnosti resnično lahko razumel vse posledice svoje odločitve in samostojno ter informirano sprejel odločitev, kot sicer v drugem odstavku 1. člena predvideva ZPPKŽ. Marsikdo bi namreč lahko v trenutku največje stiske in šibkosti sprejel odločitev, da je smrt zanj edina rešitev.

Posledično se ne bi smelo zanemariti odzivov tistih potencialnih upravičencev do PPKŽ, ki močno nasprotujejo vsebini ZPPKŽ in opozarjajo, da nihče ne bi smel odločati o njihovi usodi ali ocenjevati, da so zaradi svojega stanja (npr. invalidnosti, posledic hujših poškodb in bolezni) nesrečni ali da zaradi svojih omejitev najrajši ne bi živeli. Predvsem tisti, ki so se v življenju soočili s težkimi preizkušnjami, kar se tiče svojega zdravstvenega stanja, lahko sprejeti ZPPKŽ razumejo kot poziv sodržavljanov, da namesto vztrajanja pri življenju slednjega rajši predčasno zaključijo. Iskren in čustven odziv ranljivih posameznikov, ki se bojijo, da bodo ob težki diagnozi prejeli tudi napotek, da rešitev zanje predstavlja PPKŽ, bi morali, če smo resnično sočutna družba, vzeti resno in mu prisluhniti.

Pomembno vlogo v procesu PPKŽ bodo odigrali tudi bližnji tistega, ki bi se odločil za uveljavljanje pravice do PPKŽ, pri čemer bodo lahko njihove želje (četudi dobronamerne) v veliki meri vplivale na njegovo odločitev. V tem oziru se odpira tudi več kot pomembno vprašanje možnih zlorab pravice do PPKŽ. Možno bi bilo, na primer, da bi svojci z namenom okoriščenja ali pa zaradi svoje hude socialne ali druge stiske vplivali na odločitev potencialnega upravičenca do pravice do PPKŽ, da slednjo uveljavi.

Aktualna je tudi skrb, da bi se za uveljavljanje pravice do PPKŽ marsikdo v fazi največje ranljivosti odločil zgolj zaradi občutka, da zaradi svojega zdravstvenega stanja obremenjuje svoje in okolico.

Državni svet meni, da nikakor ne bi smeli dopustiti, da so ranljivi državljani spodbujeni ali celo prisiljeni, da se bodo zaradi razbremenitve svojcev in potencialnega dolga do države odločali za samomor, podobno kot so se starši brez dohodkov odpovedovali varstvenim dodatkom in denarni socialni pomoči, da ne bi izgubili premoženja, ki so ga ustvarjali vse življenje, čeprav otroci bodisi niso hoteli bodisi niso zmogli poskrbeti zanje.

Kljub temu, da naslov ZPPKŽ nakazuje na dobro delo z vidika pomoči pri prenehanju trpljenja sočloveka, sam ZPPKŽ v sebi skriva marsikatero negativno posledico za vse, ki bodo neposredno ali posredno vključeni v proces PPKŽ – tako za kandidate, strokovnjake kot tudi bližnje tistega, ki bo uveljavil pravico do PPKŽ.

Trenutna različica zakonskih rešitev v primerjavi s predhodno, s katero se je želelo uzakoniti evtanazijo (t. j. pomoč osebe drugi osebi, da predčasno konča življenje), sicer predvideva, da za to posebej določeni strokovnjaki osebi zgolj pomagajo pri prostovoljnem končanju življenja, pri čemer si posameznik učinkovino v telo vnese sam. A kljub temu ima celoten proces popolnoma enak, ireverzibilen učinek, kot pri evtanaziji, to je smrt.

Iz drugega odstavka 1. člena ZPPKŽ prav tako izhaja, da je namen ZPPKŽ pacientu, ki zaradi hude neozdravljive bolezni ali druge hude trajne okvare zdravja doživlja neznosno trpljenje ki ga ni možno lajšati na njemu sprejemljiv način, omogočiti dostojanstveno, mirno in nebolečo smrt. Ker pa nam občutja, ki jih doživlja tisti, ki je deležen PPKŽ, niso dobro poznana, ni izključeno, da si z vnosom smrtonosne sestavine posameznik ne bi povzročil še več trpljenja, kot bi ga bil deležen, če bi življenju, navkljub bolečinam in trpljenju, prepustil svojo pot. Zadnja znanstvena dognanja, predstavljena na 8. simpoziju etike v medicini maja 2025, na primer v zvezi s postopkom evtanazije kažejo na to, da slednja ni tako neboleča, kot se to pogosto predstavlja v javnosti. Umirajoči naj bi namreč pod vplivom določenih učinkovin lahko doživeli tudi občutek utapljanja ali dušenja, kar bi torej upravičencem do PPKŽ prineslo zgolj dodatno trpljenje namesto pričakovane odrešitve.

ZPPKŽ prav tako zanemari možnost, da si marsikdo od potencialnih kandidatov za PPKŽ v trenutku, ko bi to moral storiti, zaradi različnih razlogov funkcionalno ne bo sposoben sam ustrezno vnesti učinkovine za PPKŽ, kar bo zanj lahko imelo nepopravljive posledice, še zlasti ob zavedanju, da človeško telo na snovi, ki mu lahko škodijo, reagira z bojem proti nezaželenim učinkom in tujkom v telesu. Negativne posledice bodo v takšnih primerih lahko hujše od prvotnega stanja, zaradi katerega bi se nekdo določil za PPKŽ.

ZPPKŽ prav tako predvideva, da se bo v postopek PPKŽ vključilo večje število strokovnjakov – od zdravstvenih delavcev in sodelavcev do notarjev. Glede na to, da je za zdravstvene delavce, vključno z zaposlenimi v lekarniški dejavnosti, predvidena možnost ugovora vesti, in glede na dejstvo, da je že veliko zdravnikov napovedalo, da bodo v primeru uveljavitve ZPPKŽ navedeni ugovor tudi uveljavili, se bo breme izvajanja določb ZPPKŽ preneslo na tiste, ki bodo v navedenih postopkih pripravljani sodelovati.

Pri tem se je treba zavedati tako psihičnih posledic sodelovanja v takšnih postopkih, ki so v nasprotju z osnovnim poslanstvom zdravstvenih delavcev – to je pomoč pri ohranjanju ali podaljševanju življenja posameznika, pa tudi drugih, predvsem izvedbenih vprašanj, ki se jih z ZPPKŽ ni ustrezno rešilo. Tako na primer iz diktije tretjega odstavka 19. člena ZPPKŽ ni jasno razvidna vloga leččega zdravnika in diplomirane medicinske sestre v postopku priprave učinkovine za PPKŽ in razmerje obvez med njima, saj ni jasno, ali navedeno učinkovino pripravita oba ali zgolj eden od njiju, drugi pa mu asistira. Zapisano je namreč, da učinkovino za PPKŽ za vnos »izvede lečči zdravnik in diplomirana medicinska sestra«. Pri tako pomembnih postopkih bi se pričakovalo, da se bo izvedbenim vprašanjem namenilo še posebno pozornost, sicer ima lahko napačna interpretacija (četudi zgolj na podlagi slovnično nepravilnega zapisa), predvsem pa implementacija takšnih določb usodne posledice - tudi z vidika (so)odgovornosti tistih, ki bodo vključeni v proces PPKŽ.

V slovenskem pravnem redu je varstvo življenja absolutna vrednota, na kar nakazuje kaznivost uboja, umora in tudi pomoči pri samomoru. V zvezi z odgovornostjo in vključevanjem v postopke za PPKŽ se zato zastavlja še eno pomembno vprašanje, ki se dotika protipravnosti kot temeljnega elementa kaznivega dejanja.

V 25. členu ZPPKŽ je namreč določeno, da ravnanje zdravstvenih delavcev ali zdravstvenih sodelavcev in drugih oseb, ki v skladu z ZPPKŽ sodelujejo v postopkih uveljavljanja pravice do PPKŽ, ni protipravno in ne predstavlja disciplinske kršitve. Določeno je tudi, da vsi prej navedeni niso kazensko, odškodninsko ali disciplinsko dogovorni za svoja dejanja. Prav tako je v 28. členu ZPPKŽ predvideno, da se 120. člen Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 54/15, 6/16 – popr., 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21, 105/22 – ZZNŠPP, 16/23 in 107/24 – odl. US), ki sicer določa kaznivost pomoči pri samomoru, dopolni z novim odstavkom, s katerim se izključuje protipravnost pomoči pri samomoru, če je bila storjena na zahtevo pacienta, v skladu z ZPPKŽ. Ob tem pa se zastavlja vprašanje, ali navedena ureditev temelji na ustrezni predhodni poglobljeni presoji upravičenosti do izključitve navedenih dejanj iz kazenskopravnega okvira.

Pojem protipravnosti škodljivega dejanja predstavlja pravni standard, katerega vsebino se oblikuje za vsak konkretni primer posebej. Šele skozi tehtanje, kaj je bilo odločilno za takšno ali drugačno presojo, je moč oblikovati kriterije, ki služijo prepoznavanju protipravnosti ravnanja v konkretni situaciji.¹

Kazenskopravne norme niso namenjene samo sankcioniranju kršitev pozitivnega prava, ampak hkrati tudi sankcioniranju napadov na temeljne pravne vrednote in

¹ Jadek Pensa, D. (2002). 26. člen: Človekove pravice in temeljne svoboščine / Področje varovanja – Predpostavke odškodninske obveznosti / Nedopustno ravnanje (opustitev). V: Komentar Ustave Republike Slovenije / Šturm, L. (ur.). Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije. URL: <https://e-kurs.si/komentar/protipravnost/>, 7. 7. 2025.

dobrine v posamezni družbi. Za kaznivo dejanje torej ne more biti opredeljena kršitev vsakršne pravne norme, ampak le taka kršitev prava, ki hkrati ogroža, napada oziroma je nevarna za socialna in vrednostna izhodišča pravne urejenosti določenega področja. To pravilo, ki izhaja iz zakonske definicije kaznivega dejanja, zavezuje v prvi vrsti zakonodajalca. Ta mora pri odločanju, ali bo neko dejanje inkriminirano kot kaznivo dejanje, najprej preveriti formalno nasprotnost tega dejanja pravnemu redu, nato pa skrbno pretehtati oziroma oceniti še njegovo nevarnost za pravne vrednote.²

Z uzakonitvijo odstopa od protipravnosti ZPPKŽ vpliva na zmanjšanje kazenskopravnega varstva najvišje pravne dobrine - življenja. Obenem se s takšno ureditvijo sodni veji oblasti odvzema diskrecijsko pravico presojati posamezno ravnanje kot zakonito, prostovoljno in skladno z vsemi merili, kar vse skupaj vodi do nižanja pravne varnosti.

Ker gre za pomembno in kompleksno pravno vprašanje, bi slednjega kazalo pred uzakonitvijo podrobneje proučiti, še zlasti ob zavedanju izkušenj iz tujine. Na Portugalskem je bila, na primer, zakonodaja, povezana s PPKŽ, v zvezi z vprašanji izključevanja protipravnosti sodelovanja pri PPKŽ oziroma pomoči pri samomoru kot kaznivem dejanju kar dvakrat predmet presoje ustavnega sodišča.

ZPPKŽ bo predvidene odločevalce v postopku pridobitve pravice do PPKŽ postavil v nelagoden položaj tudi z vidika dejstva, da v 1. točki prvega odstavka 6. člena kot kumulativna pogoja za uveljavljanje pravice do PPKŽ določa dve stanji, ki sicer v 2. členu ZPPKŽ, v katerem je določen pomen posameznih izrazov, nista podrobneje opredeljeni. Navaja se ju zgolj v povezavi z razlago pojma »neznosno trpljenje«.

Prvi izmed prej navedenih pojmov je »huda neozdravljiva bolezen«, kar je po opozorilu zdravniške stroke lahko vsaka kronična bolezen, pri čemer ni jasno, katero neozdravljivo bolezen se lahko šteje kot »hudo«, kar lahko vodi do precejšnje negotovosti v predvidenem postopku odločanja o upravičenosti do PPKŽ. Hkrati pa se kot drugi kumulativni pogoj navaja pojem »druge hude trajne okvare zdravja«, ki je prav tako vsebinsko zelo širok. V nasprotju s »hudo neozdravljivo boleznijo« se »hude trajne okvare zdravja« sicer da določiti, a med slednje lahko sodijo npr. tudi slepota, gluhoti ipd.

Nejasen je tudi pojem »neznosnega trpljenja«, saj gre za subjektivno dožemanje trpljenja s strani posameznika, ki ga bodo strokovnjaki, ki naj bi sodelovali pri podaji mnenj glede upravičenosti do pravice do PPKŽ, ne glede na svojo strokovnost, težko objektivno ocenili. Takšne nejasne pravne podlage in težave z implementacijo zakonskih določb v praksi bodo v nelagoden položaj postavile tako vlagatelja za pridobitev pravice do PPKŽ kot tudi osebe, ki so predvidene, da v zvezi s tem podajo svoje mnenje oziroma sprejmejo pomembne odločitve, ki so za vlagatelja življenjskega pomena.

Državni svet prav tako ocenjuje, da je neprimerno uzakoniti pravico do PPKŽ ob zavedanju trenutne kadrovske šibkosti zdravstvenega sistema in sistema socialnega varstva, posebej glede na nepopolno uveden sistem dolgotrajne oskrbe, in še vedno relativno kadrovsko in finančno omejeno področje paliativne oskrbe ter nesistemsko ureditev področja dejavnosti hospica. Krepitev navedenih sistemov, vključno z že obstoječo možnostjo protibolečinskih terapij, so s strani zdravniške stroke, zlasti s

² Selinšek, dr. Liljana. (2007). Kazensko pravo - splošni del in osnove posebnega dela. Ljubljana: GV založba.

področja paliativne oskrbe, in stroke s področja dejavnosti hospica prepoznani kot edina prava alternativa PPKŽ ali evtanaziji, saj se na njihovi podlagi posamezniku že zdaj lahko zagotovi dostojanstven zaključek življenja brez bolečin.

Na mestu je tudi strah, da bi se z uzakonitvijo PPKŽ v družbi odprlo vrata razmišljanju o preseganju še kakšnih drugih etičnih in moralnih mej, kar se tiče posameznih medicinskih praks ali posegov. Tudi ekonomski motivi, povezani s čedalje večjimi obremenitvami dolgožive družbe kot posledice negativnih demografskih trendov, bi lahko, četudi se to v tem trenutku lahko zdi nepredstavljivo, vodili do neželenih razmišljanj o možnih načinih za zmanjševanje populacije starejših in ranljivih oseb.

Spričo vsega navedenega Državni svet poudarja, da se vrednosti človeškega življenja ne bi smelo meriti v stroških ali njegovi uporabnosti, ampak da bi kot družba morali skrbeti, da človeško življenje nujno ohrani svojo vrednost, četudi je v slednje treba vložiti več časa, pomoči ali podpore.

Državni svet prav tako ugotavlja, da predlog ZPPKŽ, ker je bil v zakonodajno proceduro vložen s strani poslancev Državnega zbora, ni bil deležen širše javne razprave, h kateri sicer zavezuje Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09) v primeru, ko je predlagatelj zakonskih rešitev Vlada Republike Slovenije. Prav tako je bil ZPPKŽ sprejet tik pred parlamentarnimi počitnicami, ko je pričakovati manj negativnega odziva zainteresirane javnosti.

Upoštevajoč vse navedeno Državni svet poziva Državni zbor, da ob ponovnem glasovanju o ZPPKŽ slednjega zavrne.

* * *

Na seji Državnega zbora in matičnega delovnega telesa Državnega zbora bo o zahtevi poročal državni svetnik Danijel Kastelic.«

* * *

Predlagana zahteva Državnega sveta je bila **SPREJETA (prisotnih 30 državnih svetnic in svetnikov, 20 jih je glasovalo ZA, 9 jih je glasovalo PROTI).**

S tem je bila obravnava 1. točke dnevnega reda zaključena.

* * *

2. točka dnevnega reda:

Predlog odločilnega veta na Zakon o konoplji za medicinske in znanstvene namene (ZKMZN), EPA 2063-IX

Državni zbor je zakon sprejel na 33. redni seji 15. 7. 2025. Po elektronski pošti so ga državne svetnice in svetniki prejeli še isti dan. Priložen je bil tudi sklicu izredne seje.

S sklicem izredne seje 21. 7. 2025 so državne svetnice in svetniki po elektronski pošti prejeli tudi predlog odločilnega veta skupine državnih svetnikov s prvopodpisanim Markom Staroveškim.

Predlog zahteve Državnega sveta, ki je bil pripravljen na podlagi predloga skupine državnih svetnikov s prvopodpisanim Markom Staroveškim za sprejem odločilnega veta, so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 21. 7. 2025, s sklicem izredne seje.

Predlog odločilnega veta je obravnavala pristojna Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide. Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti na dan seje 22. 7. 2025.

Prvopodpisani predstavnik predlagateljev predloga odločilnega veta, državni svetnik Marko Staroveški, je obrazložil vsebino predloga odločilnega veta.

Poročilo Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide je predstavil državni svetnik Danijel Kastelic.

Razpravljali so naslednji državni svetniki: Branko Tomažič, Miloš Pohole, Branimir Štrukelj, Marko Lotrič, Marko Staroveški pa je izkoristil pravico do replike in podal dodatno obrazložitev k predlogu odločilnega veta.

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje naslednji predlog zahteve Državnega sveta:

»Državni svet Republike Slovenije je na 18. izredni seji 22. 7. 2025, ob obravnavi Zakona o konoplji za medicinske in znanstvene namene (ZKMZN), EPA 2063-IX, ki ga je Državni zbor sprejel na 33. seji 15. 7. 2025, na podlagi tretje 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, 75/16 in 92/21), sprejel

Z A H T E V O,

da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o Zakonu o konoplji za medicinske in znanstvene namene (ZKMZN), EPA 2063-IX.

Obrazložitev:

Državni zbor Republike Slovenije je na 33. seji 15. 7. 2025 sprejel Zakon o konoplji za medicinske in znanstvene namene (ZKMZN), EPA 2063-IX, ki ga je v osnovni različici in z naslovom Predlog zakona o konoplji (v nadaljevanju: predlog ZKon) v obravnavo Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisanimi Saro Žibrat in Natašo Sukič (v nadaljevanju: predlagatelj).

Predlagatelj je v uvodu v predlog ZKon kot ključni cilj predlaganih zakonskih rešitev navedel zagotovitev dostopa prebivalcem Republike Slovenije do konoplje za medicinske namene ter olajšanje in posledično tudi spodbujanje raziskav na področju uporabe kanabinoidov in tudi širše – celotne rastline konoplje.

Predlog ZKon naj bi temeljil na izraženi volji ljudstva na posvetovalnem referendumu 9. 6. 2024 o gojenju in predelovanju konoplje v medicinske namene na ozemlju Republike Slovenije, ko je navedeno možnost podprlo 66,71 odstotka volilnih udeležencev, obenem pa ji je bila v vseh volilnih enotah izražena več kot 60-odstotna podpora.

Državni svet ugotavlja, da po oceni zainteresirane javnosti sprejete zakonske rešitve ne odražajo dejanske volje ljudi, izražene na prej navedenem posvetovalnem referendumu. Cilja zakonske ureditve tega področja bi namreč morala biti večja dostopnost konoplje ljudem in priznavanje njene veljave z vidika možnosti zdravljenja določenih bolezni, pa tudi bolj pravična in javno nadzorovana ureditev medicinske konoplje. Ne predlog ZKon ne sprejeti ZKMZN pa slednjega ne odražata, saj predstavljata zgolj nepremišljen poskus izpolnjevanja koalicijskih zavez in uresničevanja specifičnih interesov iz ozadja.

Predlog ZKon tako ni bil pripravljen v javnem interesu, ampak po meri ozke skupine ljudi, na tržni podlagi in zelo netransparentno. Med posameznimi člani predvidene strokovne skupine za pripravo predloga ZKon, ki se formalno sploh ni nikoli sestala, obstajajo določene poslovne povezave, ki nikoli niso bile ustrezno razkrite. Na mestu sta tudi vprašanje morebitnega konflikta interesov ter dvom o integriteti celotnega postopka priprave predloga ZKon ter sprejemanja ZKMZN.

Dejstvo je, da predlog ZKon ni bil deležen širše javne razprave. Nastajal je brez sodelovanja ključnih organizacij in posameznikov, ki se s konopljo ukvarjajo na znanstveni, medicinski in praktični ravni. Prezrta so bila tudi vsa opozorila zainteresirane in strokovne javnosti glede nujnosti strokovno premišljene in bolnikom prijazne zakonodaje.

Na to, da predložene rešitve niso bile usklajene s ključnimi deležniki na tem področju in da niso bile dobro premišljene, kažejo tudi številne pripombe Javne agencije za zdravila in medicinske pripomočke (v nadaljevanju: JAZMP) ter predstavnikov civilne družbe, predstavljene na 48. seji pristojne Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide (v nadaljevanju: pristojna komisija Državnega sveta) 27. 5. 2025 ob obravnavi predloga ZKon.

Ključno vprašanje – ureditev konoplje kot rastline v širšem pomenu in za dobro ljudi – torej tudi po sprejemu ZKMZN ostaja odprto. Želja ljudi, ki se zrcali tudi iz prej navedenega rezultata posvetovalnega referenduma, je namreč, da bi jim bila konoplja bolj dostopna in da bi se ji dalo ustrezno veljavo z vidika njenih zdravilnih učinkov. Ne glede na to, da je uporaba konoplje v medicinske namene v Sloveniji dovoljena že vrsto let, dostopnost do slednje ostaja odprto vprašanje, ki se ga z ZKMZN zagotovo ne rešuje.

Po raziskavi inštituta ICANNA izpred nekaj let, naj bi se kar 80 % slovenskih onkoloških pacientov samozdravilo s konopljo, pri čemer bodo na podlagi ZKMZN bolniki še vedno ostali prepuščeni črnemu trgu, ne bodo imeli zagotovljene ustrezne strokovne podpore,

nadzora in cenovno dostopnih pripravkov. Ker je zdravniška stroka do predpisovanja zdravil iz konoplje še vedno zelo zadržana, zgolj z urejanjem proizvodnje oziroma gojenja konoplje za medicinske namene navedene težave ne bo možno rešiti.

ZKMNZ ne predvideva ustreznega strokovnega nadzora niti kontinuiranega spremljanja in posodabljanja medicinskih smernic za uporabo konoplje, prav tako ne vzpostavlja formalnega izobraževanja za zdravstvene delavce in ne zagotavlja večje podpore znanstvenim raziskavam konoplje in njene uporabe v medicini s strani države. Brez navedenih ukrepov in aktivnosti pa ni pričakovati kakšnih bistvenih sprememb odnosa javnega zdravstva do konoplje z vidika razumevanja potreb po njenem intenzivnejšem vključevanju v medicino.

ZKMNZ, tako kot je trenutno zastavljen, ne bo zagotovil večje dostopnosti medicinske konoplje za bolnike in ne bo omogočil razvoja kanabinoidne medicine. Prav tako ne bo pozitivno vplival na samooskrbo Slovenije z medicinsko konopljo. Predvideni sistem izdaje dovoljenj namreč omogoča dostop do proizvodnje in prometa s konopljo za medicinske in znanstvene namene le ozkemu krogu nosilcev dejavnosti, ki bo številčno majhen, kar ustvarja pogoje za monopolizacijo trga in še večjo odvisnost od uvoza.

Z ZKMNZ se namreč iz možnosti pogodbene pridelave konoplje kot surovine, npr. za farmacevtsko industrijo v obliki polprodukta za farmacevtske nepsihotropne učinkovine kanabinoidov (pridobivanje nepsihotropnih učinkovin), izključuje slovenske kmete, ki imajo dovoljenje za gojenje konoplje z do največ 0,3 % TCH, čeprav imajo slednji na tem področju ustrezno znanje in kapacitete.

Konoplja kot surovina namreč predstavlja pomemben vir terpenov in kanabinoidov, kot sta CBD in CBG, ki bi se lahko uporabila tako za medicinske kot za industrijske namene in to brez nepotrebnih omejitev. Določitev posebnega statusa konoplji z vsebnostjo THC pod 0,3 % v primerjavi s katerokoli drugo zdravilno rastlino, ki se jo proizvaja kot surovino za nadaljnjo predelavo v farmacevtski industriji, zato ni smiselna, še zlasti, če se pri proizvodnji konoplje s prej navedeno vsebnostjo THC sledi standardom GACP (angl. Good Agricultural and Collection Practice).

Smiselno bi bilo, da bi se določitev pravil in pogojev, pod katerimi morajo pridelovalci (kmetje) pridelovati konopljo, da bo slednja kot surovina z manj kot 0,3 % THC dosegla potrebne standarde za specifično uporabo v farmacevtskih industriji, prepustilo farmacevtski industriji, namesto da se uvaja nepotrebne zakonske omejitve v škodo pridelovalcem.

Namesto da bi se panoga konoplje krepilo in ji omogočalo razvoj, država v desetih letih ni sprejela niti enega predpisa, ki bi omogočil njeno prosperiranje, z ZKMNZ pa bi se jo po nepotrebem še dodatno omejilo.

Na to, da panoga postopoma usiha, kažejo tudi podatki o bistvenem znižanju obdelovalnih površin, namenjenih gojenju konoplje (v osmih letih s 600 ha na 100 ha), kar je posledica pretirano omejitvenega pristopa pri urejanju tega področja. V Sloveniji tako obstaja le še par pridelovalcev konoplje, ki pa se bojijo nadaljnje monopolizacije področja, tudi na podlagi sprejema ZKMNZ pod vplivom določenih interesnih skupin.

Celoten potencial konoplje, zlasti za pridobivanje farmacevtskih učinkovin, še vedno ni v celoti prepoznan, prav tako tudi ne velik pomen domače pridelave konoplje, ki je ključna za zagotavljanje kakovostnih in cenovno dostopnih surovin za proizvodnjo

zdravil v okviru domače farmacevtske industrije in je lahko v korist uporabnikov konoplje – pacientov ter gospodarstva. Neurejeno ostaja tudi področje proizvodnje CBD kapljic, ki predstavlja ključni del konopljarke panoge v Sloveniji in jedro povpraševanja pacientov.

ZKMZN v prvem odstavku 11. člena prav tako predvideva, da se konopljo za medicinske namene lahko proizvaja in shranjuje le v zaprtih in tehnično varovanih prostorih in to ne glede na vsebnost THC, kar prav tako po nepotrebnem omejuje in s trga izloča določen del potencialnih proizvajalcev konoplje. Kot že navedeno – ZKMZN (sicer neustrezno) kot konopljo za medicinske in s tem tudi farmacevtske namene opredeljuje celotno rastlino, ne glede na vsebnost THC. Takšni strogi pogoji proizvodnje in shranjevanja bi bili lahko smiselni zgolj za tiste dele konoplje, ekstrakte, druge sestavine in pripravke, ki bi resnično lahko predstavljali grožnjo za zdravje ljudi in presegali omejitve (npr. vsebnost THC), določene na ravni EU.

Takšen pristop k urejanju konopljarke panoge je prav tako v nasprotju z aktivnimi prizadevanji Evropske unije, ki s pobudami, kot je Strategija za zdravila za Evropo (prvotno sprejeta 2020 in naknadno dopolnjena 2024 in 2025), poudarja pomen krepitve avtonomije in odpornosti evropskih dobavnih verig, še posebej na področju kritičnih surovin in aktivnih farmacevtskih učinkovin. Cilj Evropske unije (EU) je namreč zmanjšati odvisnost od tretjih držav in spodbujati proizvodnjo znotraj EU za zagotovitev zdravstvene varnosti in dostopa do nujnih zdravil.

Spodbujanje domače pridelave in predelave konoplje za farmacevtske učinkovine bi Sloveniji omogočilo prevzeti pomembno vlogo v tej strateški panogi, zmanjšati odvisnost od uvoza in prispevati k širšim ciljem EU. ZKMZN pa bo dosegel ravno nasproten učinek - namesto razvoja domače panoge bo slednjo še dodatno ošibil in spodbudil odvisnost od tujih ponudnikov, kar pa za bolnika pomeni tudi višje stroške zdravljenja z medicinsko konopljo ter uvaja dodatne ovire za tovrstno zdravljenje.

Zaradi ZKMZN področje medicinske konoplje ne bo nič boljše regulirano, prav tako se z njim ne zagotavlja ustreznega nadzora države, zdravniške stroke in strokovne usposobljenosti oseb, ki delujejo v njegovem okviru. Na vse te pomanjkljivosti stroka, gospodarstvo in znanost opozarjajo že skorajda deset let, a napredka na tem področju ni.

Zakonodajo na tem področju bi se moralo urediti na način, da bodo ljudem medicinska konoplja in drugi pripravki iz konoplje bolj dosegljivi in da bo hkrati domačim kmetom zagotovljena pravna varnost brez nepotrebne strahu pred pravnimi zapleti, da bo omogočen gospodarski razvoj sektorja ter da bo zakonodaja prispevala k širšim družbenim koristim.

ZKMZN v 7. točki 2. člena določa, da konoplja za znanstvene namene presega najvišje vsebnosti, določene s predpisi Evropske unije (t. j. 0,3 % THC), medtem ko stroka s področja biotehniških znanosti opozarja, da se gojenja rastlin rodu Cannabis ne bi smelo omejevati glede na vsebnost THC. Slednje namreč ovira pogoje za gojenje rastline rodu Cannabis v učne in žlahtniteljske namene (npr. novih feminiziranih sort, ki bi se lahko uvrstile v enotno Evropsko sortno listo, z vsebnostjo THC pod 0,3 %).

S tem ko ZKMZN zapira vrata pridelavi konoplje v učne namene, izobraževalne ustanove (srednje, višje strokovne šole in fakultete) ne bodo mogle zakonito izvajati

praktičnega pouka ali raziskav, povezanih s konopljo, kar omejuje prenos znanja, inovacije in razvoj (vključujoč razvoj kadra) v tej pomembni panogi.

Predstavniki civilne družbe, stroke in združenj pacientov so skozi celoten proces sprejema ZKMZN opozarjali tudi na to, da bi se področje zdravljenja z medicinsko konopljo moralo urediti sistemsko. Gre namreč za strokovno zahtevno področje, ki terja posebna znanja in stalno posodabljanje strokovnih smernic. Pri tem pa ZKMZN predvideva, da bo vse strokovno breme na tem področju prevzel JAZMP, ki tudi sam opozarja, da za to nima na voljo ne ustreznega znanja ne kadrov ne sistemske podlage za izvajanje sodobne kanabinološke regulative.

Kot je opozoril JAZMP na seji pristojne komisije Državnega sveta, predlog ZKon ni bil usklajen z Enotno konvencijo Združenih narodov o mamilih iz 1961, s Konvencijo Združenih narodov o psihotropnih snoveh iz 1971 in s Konvencijo Združenih narodov zoper nezakonit promet mamil in psihotropnih snovi iz 1988.

Prej omenjena konvencija iz leta 1961 namreč ne uporablja izraza »konoplja« (angl. hemp) kot splošnega izraza za celotno rastlino, temveč se osredotoča na rastlino rodu Cannabis in pri tem zelo natančno opredeli, kateri deli rastline so predmet nadzora. To so tisti deli rastline, v katerih se nahajajo psihoaktivne učinkovine, zlasti THC (cvetovi ali plodni vrhovi rastline brez semen in listov). Drugi deli rastline, kot so semena, listi, vlakna in korenine, pa niso uvrščeni med nadzorovane snovi, če niso namenjeni pridobivanju drog.

V ZKMZN pa se z izrazom »konoplja za medicinske namene«, ki je podrobneje opredeljen v 6. točki 2. člena, označuje celotno rastlino, vključno z listi, cvetovi in drugimi deli, ne glede na njihovo vsebnost THC. Takšna definicija je neustrezna in problematična, saj zamegljuje ločnico med industrijsko konopljo (uporabno za prehrano, kozmetiko, vlakna in druge nenevarne namene) ter zdravilnim delom rastline – cvetovi (kanabis – vršiček brez semen), ki vsebujejo zdravilne učinkovine in jih uporablja tudi medicina. Če navedeni vršički presegajo določene vrednosti THC, se jih smatra za nadzorovano drogo, medtem ko v navedeno kategorijo ne bi smeli vključevati tudi rastlinskih delov, kot so vlakna ali semena, ki nikakor ne morejo predstavljati nevarnosti zlorabe. To povzroča pravno zmedo in možnost napačnega izvajanja zakonodaje, tako s strani inšpekcijskih organov kot tudi pri sodnem varstvu.

Terminološko neskladje z Enotno konvencijo Združenih narodov o mamilih iz 1961 lahko povzroči tudi težave pri mednarodnem sodelovanju, trgovanju in nadzoru nad proizvodnjo in prometom s konopljo, saj država, ki uporablja nenatančne izraze (npr. »konoplja« kot celotna rastlina), ne more učinkovito izvajati predpisov, ki izhajajo iz ratificiranih konvencij.

ZKMZN prav tako ni usklajen z zakonodajo o zdravilih in lekarniški dejavnosti na način, da bi bila zagotovljena stalna in ponovljiva kakovost zdravil iz konoplje ob hkratnem zagotavljanju učinkovitega nadzora. JAZMP je na seji pristojne komisije Državnega sveta opozoril tudi na neustrezne zakonske določbe, v skladu s katerimi naj bi se dovoljenja izdajalo le na podlagi predloženih dokazil, kar še vedno ostaja neurejeno tudi v sprejetem ZKMZN. Sprejeti ZKMZN namreč ne definira zahtev za prej omenjen sistem gojenja konoplje in zahtev za preverjanje in izpolnjevanje pogojev za gojenje konoplje.

Če se želi zagotoviti zanesljiv sistem, potem postopek izdaje dovoljenja ne bi smel biti le administrativen proces brez hkratnega izpolnjevanja strokovnih standardov. Pri tem bi lahko sledili zgledom dobre prakse iz tujine (na primer na Nizozemskem, na Malti ali v Nemčiji), kjer gojenje konoplje za medicinske namene poteka na visoki strokovni ravni in zagotavlja stalno ter ponovljivo vsebnost kanabinoidov in drugih sestavin, kar je ključno za zagotavljanje ustrezne kakovosti konoplje v medicinske namene.

JAZMP je na seji pristojne komisije Državnega sveta opozoril tudi na to, da sta gojenje konoplje in proizvodnja zdravil oz. učinkovin iz konoplje dva ločena postopka, pri čemer ima JAZMP pristojnosti zgolj glede proizvodnje zdravil in učinkovin. Posledično je bilo predlagano, da naj bo izdaja dovoljenja za gojenje konoplje v pristojnosti ministrstva, pristojnega za kmetijstvo, medtem ko naj JAZMP izdaja le dovoljenje za proizvodnjo in dovoljenje za promet na debelo s konopljo v obliki učinkovin in zdravil. V ZKMZN je sicer po novem predvideno, da JAZMP izdaja ločeno dovoljenje za proizvodnjo in ločeno dovoljenje za promet konoplje za medicinske in znanstvene namene (12. člen), a »proizvodnja«, kot izhaja iz 2. člena ZKMZN, zajema tudi gojenje, ne zgolj predelavo in izdelavo učinkovin ali zdravil.

Neupoštevani ostaja tudi predlog JAZMP, da se v zakonsko ureditev vključi zahtevo za analizo preskušanje vsake serije konoplje v skladu s Ph. Eur. in drugimi predpisi na področju zdravil ter za izvedbo stabilnostnih študij, ki jih mora izvesti proizvajalec oz. pogodbeni poslovni subjekt, ki ima dovoljenje za proizvodnjo za aktivnost analiznega preskušanja. Zahteve za kakovost konoplje bi morale biti po oceni JAZMP vključene tudi v vlogo za izdajo uvoznih dovoljenj, saj je slednje bistvenega pomena za zagotavljanje varnosti in učinkovitosti uporabe konoplje v medicinske namene.

ZKMZN v 25. členu prav tako predvideva, da se konoplje za medicinsko uporabo ne bi predpisovalo na posebni recept, ampak na neobnovljiv recept in to zgolj za enomesečno zdravljenje po predhodnem zdravniškem pregledu, kljub temu da po opozorilih JAZMP veljavni Direktiva 2001/83/ES evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. novembra 2001 o zakoniku Skupnosti o zdravilih za uporabo v humani medicini ter Uredba 726/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o postopkih Skupnosti za pridobitev dovoljenja za promet in nadzor zdravil za humano in veterinarsko uporabo ter o ustanovitvi Evropske agencije za zdravila za psihotropna in narkotična zdravila (kar zdravila iz konoplje so) določata način predpisovanja in izdaje na posebni recept.

Na podlagi ZKMZN torej ta zahteva ni izpolnjena, prav tako nov način predpisovanja konoplje po oceni JAZMP ni skladen z že prej omenjenimi konvencijami Združenih narodov iz 1961, 1971 in 1988, ker ni omogočene ustrezne sledljivosti predpisovanja, izdaje in uporabe zdravil in s tem nadzora ter preprečevanja zlorab in nezakonitega prometa z zdravili. ZKMZN prav tako ne uvaja nadzora nad kakovostjo pripravkov in ne predvideva širšega kliničnega spremljanja učinkov zakonskih določb.

Vse navedeno kaže na to, da je bil ZKMZN sprejet navkljub resnim strokovnim pomislekom, nasprotovanju organizacij pacientov in organizacij s področja kmetijstva, opozorilom pravne stroke in stroke s področja zdravil, pa tudi, da je v neposrednem nasprotju z voljo volivcev, izraženo na posvetovalnem referendumu junija 2024, da ne izboljšuje dostopa do zdravljenja, ne rešuje težav v praksi in ni bil pripravljen skladno z načeli dobrega upravljanja.

Posledično Državni svet meni, da ZKMZN ni primeren za uveljavitev in poziva Državni zbor, da ob ponovnem glasovanju o ZKMZN slednjega zavrne.

* * *

Na seji Državnega zbora in matičnega delovnega telesa Državnega zbora bo o zahtevi poročal državni svetnik Marko Staroveški.«

* * *

Predlagana zahteva Državnega sveta je bila **SPREJETA (prisotnih 28 državnih svetnic in svetnikov, 18 jih je glasovalo ZA, 9 jih je glasovalo PROTI).**

S tem je bila obravnava 2. točke dnevnega reda zaključena.

* * *

3. točka dnevnega reda:

Predlog odločilnega veta na Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaščiti živali (ZZZiv- G), EPA 2088-IX

Državni zbor je zakon sprejel na 109. izredni seji 18. 7. 2025. Po elektronski pošti so ga državne svetnice in svetniki prejeli še isti dan. Priložen je bil tudi sklicu izredne seje.

S sklicem izredne seje 21. 7. 2025 so državne svetnice in svetniki po elektronski pošti prejeli tudi predlog odločilnega veta Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter predlog zahteve Državnega sveta, ki je bil pripravljen na podlagi predloga prej navedene pristojne komisije.

Predstavnik predlagateljice predloga odločilnega veta, državni svetnik Branko Tomažič, je obrazložil vsebino predloga odločilnega veta.

Predstavnica predlagatelja zakona, vodja Sektorja za zdravje in dobrobit živali na Upravi Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin, Damjana Grobelšek, je predstavila stališče Vlade Republike Slovenije do predloga odločilnega veta.

V imenu Interesne skupine kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev je razpravljal državni svetnik Anton Medved.

Razpravljali so naslednji državni svetniki in državna svetnica: David Klobasa, Jasmina Opec Vöröš, Miloš Pohole, Marko Staroveški in Jožef Školč.

Dodatno obrazložitev k predlogu odločilnega veta je podal državni svetnik Branko Tomažič.

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje naslednji predlog zahteve Državnega sveta:

»Državni svet Republike Slovenije je na 18. izredni seji 22. 7. 2025, ob obravnavi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaščiti živali (ZZZiv-G), EPA 2088-IX,

ki ga je Državni zbor sprejel na 109. izredni seji 18. 7. 2025, na podlagi tretje 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, 75/16 in 92/21), sprejel

ZAHTEVO,

da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaščiti živali (ZZZiv-G), EPA 2088-IX

Obrazložitev:

Državni zbor je na 109. izredni seji 18. 7. 2025 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaščiti živali (ZZZiv-G), EPA 2088-IX (v nadaljevanju: zakon), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: predlagatelj).

Državni svet uvodoma poudarja, da je skrb za dobrobit živali temeljna vrednota sodobnega kmetijstva, ki jo je treba vključevati v vse vidike kmetijske politike in zakonodajne rešitve na področju reje živali. Ob tem pa opozarja, da zakonodajni ukrepi na tem področju ne smejo biti v nasprotju z evropsko zakonodajo in dolgoročnimi razvojnimi cilji slovenskega kmetijstva, kot jih opredeljuje tudi nastajajoči strateški dokument »Naše kmetijstvo in hrana 2040«. Dokument poudarja pomen trajnostnega razvoja, prehranske varnosti in tehnološkega napredka ob hkratnem varovanju naravnih virov ter zagotavljanju konkurenčnosti slovenskega kmeta.

V tej luči Državni svet izraža resne pomisleke glede določbe 12. člena in petega odstavka 36. člena zakona, ki s 1. januarjem 2029 uvajata popolno prepoved reje kokoši nesnic v obogatenih kletkah. Gre za enostranski ukrep, ki ni usklajen z evropsko zakonodajo, saj prepoved reje v kletkah v Evropski uniji (v nadaljevanju: EU) še ni bila sprejeta, države članice pa sledijo postopnemu prehodu na prosto rejo do leta 2035 ali se celo zavzemajo za možnost odloga.

Takšna ureditev postavlja slovenske rejce v izrazito konkurenčno slabši položaj, saj bodo na trg še naprej prihajala jajca iz drugih držav članic, kjer takšna reja ostaja dovoljena. Zakon ne predvideva zaščitnih ukrepov, ki bi omejili takšen uvoz, zaradi česar se ustvarjajo nepošteni pogoji – domači proizvajalci bodo nosili višje stroške in prevzemali večja tveganja, ne da bi imeli primerljive možnosti na trgu. Poleg tega zakon ne predvideva sistemskih podpor, ki bi rejcem omogočile prilagoditev novim standardom. Manjkajo ustrezni finančni mehanizmi, nadomestila za izgubo proizvodnje ter možnosti razdolževanja za izvedene naložbe v obogatene kletke, ki so bile v času njihove vzpostavitve zakonite in celo finančno podprte.

Prestrukturiranje reje je zapleten proces, povezan z dolgotrajnimi prostorskimi in okoljskimi postopki, kot so sprejem občinskih prostorskih načrtov, pridobivanje okoljevarstvenih soglasij in gradbenih dovoljenj, nabava in montaža opreme ter zagonska faza nove proizvodnje, kar lahko v praksi traja več let. V tem času je rejec brez prihodka, hkrati pa izgublja tržni položaj, ki ga hitro prevzemajo cenejši tuji ponudniki. V luči prehranske varnosti je zato zaskrbljujoče, da zakon ne obravnava izgube nacionalnih rejnih kapacitet, ki bi se z ukinitvijo baterijske reje zmanjšale za več kot 200.000 kvadratnih metrov, kar bi resno ogrozilo samooskrbo z jajci.

Po mnenju Državnega sveta zakon v tem delu posega v ustavno pravico do svobodne gospodarske pobude, saj neposredno prizadene rejce, ki so v skladu z zakonodajo in ob podpori države vlagali v obogatene kletke. Nenadna sprememba, brez ustreznega prehodnega obdobja, ki bi bilo usklajeno z realnimi časovnimi in izvedbenimi roki, pomeni resen poseg v načeli pravne varnosti in predvidljivosti. Hkrati gre za obliko nelojalne konkurence, ki je z Ustavo Republike Slovenije izrecno prepovedana, saj se domačim proizvajalcem nalagajo strožji pogoji kot njihovim konkurentom iz drugih držav članic EU, kjer takšna prepoved še ni uveljavljena ali pa je prehod bistveno daljši. Takšna ureditev ustvarja neenake pogoje na enotnem evropskem trgu, izkrivlja konkurenčne odnose in dodatno ogroža slovenski perutninski sektor. Nacionalna zakonodaja bi morala temeljiti na načelih usklajenosti in sorazmernosti, kot jih določa pravni okvir Evropske unije, katerega cilj je preprečevanje tržnih izkrivljanj in zagotavljanje enakovrednih pogojev za vse proizvajalce.

Poleg tega zakon ne upošteva razlik v velikosti kmetij in njihovih dejanskih zmožnosti za prilagoditev. V praksi to pomeni, da so tudi manjši rejci izpostavljeni enakim pravilom in kaznim kot velike intenzivne reje, kar je v nasprotju z evropsko prakso, ki nadzorne ukrepe primarno usmerja v obrate z intenzivno rejo. Evropska zakonodaja na področju t. i. pogojenosti že določa minimalne standarde za dobrobit živali, ki so podlaga za črpanje sredstev skupne kmetijske politike, kar pomeni, da so mehanizmi nadzora in skupni standardi že vzpostavljeni in enotni za vse države članice EU.

Najnovejši podatki Evropske komisije (EU Commission – Eggs Market Situation Dashboard, 9. julij 2025) kažejo, da imajo številne države članice še vedno zelo visok delež reje nesnic v obogatenih kletkah. Med njimi so Poljska, Španija, Madžarska, Grčija, Bolgarija, Estonija in druge. Povprečni delež obogatene reje v EU znaša 38 odstotkov, medtem ko Slovenija z 14,3 odstotka sodi med države z najnižjim deležem tovrstne reje, kar dokazuje, da je že danes nadpovprečno prestrukturirana.

V primeru prepovedi obogatene reje nesnic v Sloveniji obstaja velika verjetnost, da bodo trg zapolnila cenejša jajca iz držav, kjer ta rejski sistem ostaja še naprej dovoljen. Še posebej zaskrbljujoče je, da bodo prav najboljčutiljivejši potrošniki – otroci v vrtcih, učenci v šolah, bolniki v zdravstvenih ustanovah, stanovalci domov za starejše in uporabniki v sistemu HoReCa – uživali jajca iz obogatene reje iz tujine, ki v Sloveniji ne bo več dovoljena. Zakon tako ne prispeva k zaščiti slovenskih živali, ampak spodbuja krepitev domačega trga z uvoženimi cenejšimi jajci iz rejskega sistema, ki ga domačim rejcem isti zakon prepoveduje.

V skladu z Vizijo EU kmetijstva do leta 2040, v kateri je Evropska komisija napovedala postopno odpravo kletk v sodelovanju s kmeti, prehransko verigo in civilno družbo, je ključno, da se prehod izvede premišljeno in dolgoročno vzdržno. Slovenija mora ohraniti prehransko suverenost, zaščititi domače rejce in zagotoviti, da prehod v alternativne oblike reje poteka na način, ki bo skladen z Ustavo, usklajen z evropsko zakonodajo in ekonomsko izvedljiv, zato bi morala biti predvidena možnost prehodnega obdobja, ki naj traja najmanj do leta 2035, kar bi omogočilo postopno prilagoditev rejcev, investicijsko načrtovanje in izgradnjo ustreznih alternativnih kapacitet. Popolna prepoved reje kokoši nesnic v obogatenih kletkah pred tem letom je prehitra in lahko ogrozi obstoj številnih slovenskih rejcev.

Državni svet izraža resne pomisleke tudi glede določbe 16. člena zakona, ki uvaja popolno prepoved kastracije pujskov brez uporabe anestezije in protibolečinskih sredstev. Takšna ureditev, ki ne vključuje ustreznega prehodnega obdobja ter ni

uskklajena z veljavno evropsko zakonodajo, slovenske rejce prašičev postavlja v izrazito konkurenčno slabši položaj v primerjavi z rejci v drugih državah članicah EU, kjer ta praksa še vedno poteka.

Vodilne države na področju prašičereje že izvajajo učinkovite sisteme usposabljanja za rejce, ki vključujejo teoretični del in praktično izvedbo kastracije na živih živalih. Tak pristop omogoča rejcem, da ob ustrezni izobrazbi postopek izvajajo sami, kar je skladno z veljavno evropsko zakonodajo. Direktiva Sveta 2008/120/ES, ki določa minimalne pogoje za zaščito prašičev, izrecno dovoljuje, da lahko rejec sam opravi kastracijo pujskov do sedmega dne starosti, ob pogoju, da se tkivo prereže in ne trga. Ob tem se zahteva uporaba anestezije ali dolgotrajne analgezije le v primeru, ko je poseg opravljen po sedmem dnevu starosti. V tej luči je enostranska prepoved, kot jo določa zakon, brez strokovne podpore in realnega prehodnega obdobja, preuranjena in škodljiva. Takšna rešitev odpira vrata uvozu cenejšega prašičjega mesa iz drugih držav članic, ki te omejitve nimajo, kar ogroža konkurenčnost slovenske prašičereje ter dolgoročno zmanjšuje prehransko suverenost države.

Evropska komisija še ni določila enotnega uredbenega roka za prenehanje izvajanja kastracije brez anestezije, niti ni sprejela zakonodajne zahteve glede obvezne uporabe omamljanja ali protibolečinske terapije. V dokumentu »Vizija prihodnosti prehranskega sistema EU« je Evropska komisija napovedala pripravo celovite prenovе zakonodaje na področju dobrobiti živali, vendar konkretnih rokov še ni določila. Do takrat je ključnega pomena, da se slovenskim rejcem omogoči ohranitev možnosti kastracije pujskov do sedmega dne starosti pod pogojem, da se uporablja protibolečinsko sredstvo (npr. analgezijski sprej) in da je rejec ustrezno usposobljen, kar vključuje najmanj šest ur teoretičnega izobraževanja ter praktično izvedbo posega na desetih pujskih.

Ob tem Državni svet poudarja, da Evropska agencija za varnost hrane (EFSA) sicer pripravlja strokovne podlage za zakonodajo, vendar nima zakonodajne pristojnosti, zato uvajanje ukrepov, ki temeljijo izključno na priporočilih EFSA in še niso uzakonjeni na ravni EU, pomeni enostranski pristop, ki povzroča stagnacijo panoge, zmanjšuje biotsko raznovrstnost (npr. pri ohranjanju avtohtone pasme krškopoljskega prašiča) ter negativno vpliva na prehransko varnost države.

Državni svet zato meni, da je uvedba popolne prepovedi kastracije brez ustreznih izjem, prilagoditev in prehodnega obdobja nesorazmerna. Takšna določba bi morala biti uveljavljena šele po tem, ko bo Evropska komisija sprejela zavezujoče roke in merila za izvajanje teh ukrepov v vseh državah članicah. V prehodnem obdobju bi morali zagotoviti sistem finančne podpore za usposabljanje rejcev in omogočiti izvajanje kastracije v skladu z veljavno evropsko direktivo. Le na ta način bo mogoče zagotoviti usklajen razvoj živinorejskega sektorja, ohraniti konkurenčnost domače proizvodnje in obenem postopno izboljševati dobrobit živali na način, ki je strokovno utemeljen, izvedljiv in primerljiv z zakonodajnimi rešitvami drugih držav članic EU.

Državni svet izraža dodatne pomisleke tudi glede določba 15. člena zakona, ki med prepovedana ravnanja vključuje tudi nastanitev psov v kletke v stanovanjskih prostorih, kadar to ni v skladu s predpisi, ki urejajo pogoje bivanja živali.

V zvezi s tem opozarja na mnenje Zakonodajno pravne službe Državnega zbora z dne 27. 6. 2025 (v nadaljevanju: mnenje ZPS DZ), da predpis, na katerega se je predlagatelj zakona skliceval v obrazložitvi predloga zakona – Pravilnik o zaščiti hišnih

živali (Uradni list RS, št. 51/09 in 89/14; v nadaljevanju: pravilnik) – pogojev za nastanitev psov v kletkah ne ureja. Pravilnik določa minimalne standarde za pesjak, pasje ute in kletke za mačke, ne pa tudi za pasje kletke v notranjih prostorih. Zakon v prehodnih določbah ne predvideva ustrezne prilagoditve podzakonskega akta ali sprejema posebnega akta, zato je določba 15. člena zakona, ki se tekom zakonodajnega postopka ni spremenila, nepopolna in brez ustrezne dopolnitve pravilnika ali sprejetja posebnega predpisa neizvršljiva. Predvsem pa je izvajanje nadzora nad spoštovanjem te določbe v stanovanjskih prostorih izjemno omejeno oz. v praksi težko izvedljivo. Vstop v stanovanje je namreč mogoč le na podlagi sodne odredbe in ob utemeljenem sumu kršitve, ki ga ni mogoče preveriti drugače, kar pa bistveno omejuje učinkovitost nadzora nad dobrobitjo hišnih živali.

Državni svet ob tem opozarja na neenak položaj lastnikov hišnih živali in rejcev, ki se ukvarjajo s kmetijsko dejavnostjo oz. preživljajo z rejo živali. Medtem ko za pasje kletke ni predpisanih minimalnih standardov in nadzor nad njihovo uporabo v stanovanjih v praksi skoraj ni mogoč, je nadzor nad rejci živali bistveno strožji. Prek instituta kvalificiranih prijaviteljev je namreč mogoče spremljati razmere v reji že z javnih površin, kar pogosto le na podlagi njihovih osebnih presoj vodi do hitrega ukrepanja pristojnih služb. Taka ureditev temelji na domnevi, da so kršitve dobrobiti pogostejše pri rejnih kot pri hišnih živalih, kar pa ni utemeljeno. Očitna razlika v nadzornem režimu med obema skupinama ustvarja pravno neravnotežje in odpira vprašanja glede enakosti pred zakonom. Državni svet poudarja, da so rejci pogosto prvi, ki si prizadevajo za dobrobit živali, saj je ta neposredno povezana z njihovo dejavnostjo in preživetjem, zato pričakujejo najmanj enakovredno obravnavo v primerjavi z lastniki hišnih živali.

Državni svet opozarja tudi na vprašljivo učinkovitost zakonske ureditve glede obveznega označevanja mačk v 6. členu zakona.

Kot je bilo že izpostavljeno v mnenju ZPS DZ, ni jasno, v kolikšni meri naj bi obvezno označevanje prispevalo k reševanju problematike nenadzorovanega razmnoževanja mačk. Lastnika namreč ni mogoče pravno zavezati k sterilizaciji oz. kastraciji mačke, kar pomeni, da obvezno označevanje samo po sebi ne zagotavlja zmanjšanja števila zapuščenih živali. Namen ureditve obveznega označevanja mačk naj bi bil spodbujanje odgovornega lastništva mačk in s tem razbremenitev kapacitet zavetišč. Državni svet ob tem opozarja, da za osebe, ki za mačke skrbijo občasno in se ne identificirajo kot njihovi lastniki, obveznost označevanja ne nastane, kar dodatno odpira vprašanja o učinkovitosti in izvedljivosti predlagane rešitve.

Državni svet izpostavlja tudi vsebino 25. člena zakona, s katerim se posega v 43. člen veljavnega Zakona o zaščiti živali (Uradni list RS, št. 38/13 – uradno prečiščeno besedilo, 21/18 – ZNOrg, 92/20, 159/21, 109/23 in 12/25 – odl. US).

Med drugim se na novo določa pristojnost inšpektorja, da lahko ob odvzemu ene živali – ob upoštevanju okoliščin, stopnje ogroženosti dobrobiti in zmožnosti skrbnika – odvzame tudi druge živali istega lastnika. Državni svet opozarja, da so pojmi, kot so zmožnost skrbnika, stopnja ogroženosti in okoliščine primera, nedoločni in izrazito subjektivni. Ker merila za presojo niso vnaprej določena, ampak se bodo oblikovala šele v konkretnem upravnem postopku, to ne zagotavlja ustrezne pravne varnosti lastnikom živali in ne omogoča enotne ter enakopravne obravnave kršiteljev. Posebej problematično je tudi vprašanje sorazmernosti takšnega ukrepa, saj zakon ne določa jasnih kriterijev, po katerih bi se presojala nujnost in razsežnost odvzema.

Zakon predvideva tudi možnost prodaje odvzetih živali. Kupnina, pridobljena s prodajo, se najprej uporabi za kritje stroškov postopka, preostanek pa je namenjen financiranju nalog skrbi za živali ali dejavnosti njihove oskrbe. Takšna ureditev je sporna. Ker je bil rejec (čeprav morebiti neustrezen) skrbnik živali in je imel z njo povezane stroške, bi moral imeti pravico do preostanka kupnine. Odsotnost določbe, ki bi rejcu omogočila povrnitev vrednosti odvzete živali po pokritju stroškov, pomeni neutemeljen poseg v pravico do zasebne lastnine in vzbuja dvom v skladnost z načelom sorazmernosti.

V zvezi z dopolnitvijo določbe o možnosti izreka ukrepa prepovedi reje ali posedovanja vseh ali določenih vrst živali, če lastnik ponovno krši določbe zakona, Državni svet opozarja, da zakon ne določa jasnih meril, po katerih bi se ugotavljala ogroženost drugih vrst živali, zaradi česar lahko pride do arbitrarnosti v odločanju. Posledično se ustvarja neenakost med različnimi vrstami živali ter tudi med posameznimi rejci. Taka ureditev je diskriminatorna in v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom, hkrati pa ne prispeva k učinkovitejšemu varstvu živali – kar bi moral biti temeljni namen zakona.

Državni svet opozarja tudi na dopolnitev zakona z določbo, ki omogoča prodajo živali v primeru smrti skrbnika. Ta ureditev je pravno sporna, saj pomeni poseg v dedno pravico in avtonomijo zasebne lastnine. Upravljanje s premoženjem pokojne osebe brez upoštevanja Zakona o dedovanju (Uradni list SRS, št. 15/76, 23/78, Uradni list RS, št. 13/94 – ZN, 40/94 – odl. US, 117/00 – odl. US, 67/01, 83/01 – OZ, 73/04 – ZN-C, 31/13 – odl. US, 63/16 in 102/24) in določb Stvarnopravnega zakonika (Uradni list RS, št. 87/02, 91/13 in 23/20) je pravno nevzdržno. V primeru smrti lastnika morajo biti živali obravnavane kot del zapuščine, z njimi pa lahko razpolagajo izključno dediči, ne pa državni organi brez predhodnega dednega postopka.

Ob navedenih opozorilih Državni svet dodatno izpostavlja, da zakon ne določa nobenih elementov biovarnosti, kar je v času povečane nevarnosti izbruhov nalezljivih boleznih živali (npr. afriške prašičje kuge, ptičje gripe) nesprejemljivo. Zakon ne določa niti obveznega osnovnega usposabljanja za preglednike, niti njihovih zavez k spoštovanju higienskih in biovarnostnih protokolov, s čimer se ogroža celovitost sistema zdravstvenega varstva živali in živilske varnosti.

Državni svet dodatno opozarja še na nujnost jasne umestitve družnih (hišnih) živali v prostor, predvsem v razmerju do kmetijskih zemljišč. V praksi namreč pogosto prihaja do neupravičenega poseganja na travniške površine, ki so namenjene pridelavi krme za prežvekovalce in ne sprehajanju psov ali drugih hišnih živali. Zakon bi moral zato vključiti določbe, ki bi zagotavljale varstvo kmetijskih zemljišč pred poškodbami zaradi neprimerne ravnanja lastnikov hišnih živali, in s tem prispevati k večji usklajenosti med javno rabo prostora in kmetijsko dejavnostjo.

Vse navedeno terja ponoven in temeljit premislek o vsebini zakona. Če želimo prihodnost, utemeljeno na strateški avtonomiji in prehranski suverenosti, potrebujemo zakon, ki bo spoštoval slovensko kmetijstvo, domačo proizvodnjo in ljudi, ki vsakodnevno skrbijo za živali. Slovenska krajina mora ostati obdelana s strani slovenskega kmeta – to je v strateškem interesu slovenske družbe in države. Kdor obvladuje trg z energenti, obvladuje državo, kdor obvladuje trg s hrano, pa obvladuje narod.

Po mnenju Državnega sveta zakon v sprejeti obliki ne bo prispeval k večji dobrobiti živali niti k boljšemu počutju ljudi, ki z njimi vsak dan delajo, če se pri tem ne spoštuje

ustavno zagotovljenih pravic, ne upošteva mnenj slovenske strokovne javnosti in posebnosti slovenskega podeželja – tako v prostorskem kot v kulturnem in kmetijsko-gospodarskem smislu. Rejci niso le proizvajalci hrane, temveč tudi ključni nosilci ohranjanja krajine, prehranske suverenosti in kulturne identitete slovenskega naroda.

Na podlagi vsega navedenega Državni svet poudarja, da bi moral biti cilj – izboljšanje dobrobiti živali – dosežen na strokovno utemeljen, pravno vzdržen ter realnim razmeram in možnostim izvedbe na terenu prilagojen način. Ker zakon v sprejeti obliki teh pogojev ne izpolnjuje, Državni svet predlaga, da Državni zbor ponovno pretehta vsebino zakona in ga ob ponovnem odločanju zavrne.

* * *

Na seji Državnega zbora in delovnega telesa Državnega zbora bo o zahtevi poročal državni svetnik Branko Tomažič.«

* * *

Predlagana zahteva Državnega sveta je bila **SPREJETA (prisotnih 26 državnih svetnic in svetnikov, 15 jih je glasovalo ZA, 7 jih je glasovalo PROTI)**.

S tem je bila obravnava 3. točke dnevnega reda zaključena.

* * *

4. točka dnevnega reda:

Predlog odločilnega veta na Zakon o gostinstvu (ZGos-1), EPA 2005-IX

Državni zbor je zakon sprejel na 109. izredni seji 18. 7. 2025. Po elektronski pošti so ga državne svetnice in svetniki prejeli še isti dan. Priložen je bil tudi sklicu izredne seje.

Z obvestilom o razširitvi dnevnega reda 18. izredne seje so državne svetnice in svetniki po elektronski pošti 21. 7. 2025 prejeli tudi:

- predlog odločilnega veta Interesne skupine delodajalcev in Interesne skupine kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev ter
- predlog zahteve Državnega sveta, ki je bil pripravljen na podlagi predloga prej navedenih interesnih skupin.

Predlog odločilnega veta je obravnavala pristojna Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance. Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti na dan izredne seje 22. 7. 2025.

Predstavnik predlagateljic predloga odločilnega veta, državni svetnik Aleš Pulko, je obrazložil vsebino predloga odločilnega veta in obenem predstavil poročilo Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance.

Predstavnik predlagatelja zakona, državni sekretar na Ministrstvu za gospodarstvo, turizem in šport, mag. Dejan Židan, je predstavil stališče Vlade Republike Slovenije do predloga odločilnega veta.

V imenu Interesne skupine delodajalcev je razpravljal državni svetnik Jože Smole.

Razpravljali so naslednji državni svetniki: Mitja Gorenšek, Miloš Pohole, David Klobasa in Marko Lotrič.

Dodatna pojasnila je podal državni sekretar na Ministrstvu za gospodarstvo, turizem in šport mag. Dejan Židan.

Predsednik Državnega sveta je dal na glasovanje naslednji predlog zahteve Državnega sveta:

»Državni svet Republike Slovenije je na 18. izredni seji 22. 7. 2025, ob obravnavi Zakona o gostinstvu (ZGos-1), EPA 2005-IX, ki ga je Državni zbor sprejel na 109. izredni seji 18. 7. 2025, na podlagi tretje 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, 75/16 in 92/21), sprejel

ZAHTEVO,

da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o Zakonu o gostinstvu (ZGos-1), EPA 2005-IX.

Obrazložitev:

Državni zbor je na 109. izredni seji 18. 7. 2025 sprejel Zakon o gostinstvu (v nadaljevanju: ZGos-1), EPA 2005-IX, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru v prvotni različici (v nadaljevanju: predlog ZGos-1) predložila Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: predlagatelj).

Državni svet je predlog ZGos-1 obravnaval na 29. seji 11. 6. 2025 in ga ni podprl. Ob tem se je seznanil tudi z mnenji in pripombami zainteresiranih deležnikov. V nadaljevanju zakonodajnega postopka je matično delovno telo Državnega zbora k predlogu ZGos-1 sicer sprejelo več amandmajev, a s slednjimi niso bile razrešene vse dileme in sporna vprašanja, izpostavljeni s strani zainteresirane javnosti.

Kljub temu, da sobodajalstvo predstavlja zgolj ozek segment gostinstva in ne gostinske panoge kot celote, se ZGos-1 pretežno osredotoča na vprašanja sobodajalstva in to dejavnost dodatno omejuje. Slednje je predlagatelj v uvodu k predlogu ZGos-1 utemeljil s ciljem reševanja problematike dostopnosti stanovanj za prebivanje (dolgoročni najem). Z uporabo stanovanj za oddajanje v kratkotrajni najem naj bi se namreč po predlagateljevi oceni po naravi stvari manjšal obseg stanovanj, ki so na voljo za prebivanje, hkrati pa naj bi oddajanje v kratkotrajni najem imelo za posledico večje povpraševanje po stanovanjih, saj naj bi bili prihodki iz te dejavnosti dodatni motiv za nakup stanovanj.

Kljub temu, da je deklariran predmet zakonskega urejanja gostinska dejavnost, pri čemer naj bi se določalo vrste gostinske dejavnosti in gostinskih obratov, opredeljevalo pogoje za opravljanje gostinske dejavnosti ter urejalo register nastanitvenih obratov (1. člen ZGos-1), se večina določb nanaša na sobodajalstvo, čeprav slednje predstavlja zgolj ozek segment gostinstva in ne gostinske panoge kot celote. Ob tem se ponovno kažejo negativni vidiki tega, da zakonodajni postopek nima faze t. i. četrtega branja, saj lahko Državni svet z odločilnim vetom nasprotuje samo celotnemu zakonu, četudi je sporen le njegov del. Sprejeti ZGos-1 ob tem naslavlja

stanovanjsko problematiko tako, da posega v panogo turizma in zaostruje pogoje za oddajo prostorov s strani sobodajalcev.

Državni svet meni, da stanovanjske politike ni možno reševati z omejevanjem lastninske pravice in podjetništva, zato ocenjuje, da je zakon škodljiv za manjše kraje in podeželje, saj sledi logiki urejanja težav, povezanih z oddajo nepremičnin v mestih, kjer so med drugim za nastanitve na voljo hoteli, ki jih na podeželju praviloma ni. Na podeželju se s sobodajalstvom ukvarjajo posamezne družine in butične kmetije, ki se s to dejavnostjo preživljajo, pogosto pa s tem skrbijo tudi za ohranjanje kulturne dediščine, kulturne krajine in za razvoj lokalnih skupnosti. Zakon, ki v zvezi s kratkoročnim najemom predvideva stroge omejitve, obvezna soglasja sosedov, zahteve po spremembi namembnosti, visoke kazni in kratka prehodna obdobja, bo večini prej navedenih subjektov enostavno onemogočil delo. S tem se po oceni Državnega sveta ne rešuje problematike dostopnosti stanovanj, temveč povzroča novo gospodarsko in socialno škodo tako posameznikom kot občinam.

Za reševanje stanovanjske problematike bi bilo treba po oceni Državnega sveta sprejeti drugačne ukrepe, predvsem poenostaviti postopke pridobivanja različnih mnenj in soglasij za pridobitev gradbenega dovoljenja ter zagotoviti hitrejšo, cenejšo in dostopnejšo gradnjo stanovanj in izgradnjo študentskih domov. Na ta način bi se sprostile tudi kapacitete, ki jih zdaj zasedajo študentje.

Nedvomno se situacija v mestih razlikuje od tiste na podeželju, kjer imajo npr. v določeni vasi na voljo za oddajo zgolj en ali dva apartmaja. Sprejeti ZGos-1 bo takšnim destinacijam povzročil veliko škode in še dodatno pospešil centralizacijo države, saj so ti kraji zaradi oddaljenosti in slabih prometnih povezav praviloma manj zanimivi za stalne nastanitve. Le malo ljudi se je namreč pripravljenih voziti v službo do 100 km v eno smer.

Državni svet opozarja tudi na 9. člen 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, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a), ki govori o tem, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Država sicer lahko pod določenimi pogoji navedeno avtonomnost omeji, a je obenem treba upoštevati tudi dejstvo, da se občinam nalaga vse več nalog, za uresničevanje katerih morajo občine pogosto posegati tudi v investicijske dele svojih proračunov. Pri tem Državni svet ocenjuje, da bi bilo bolj primerno, če bi se iniciativa za urejanje stanovanjske problematike prepustila občinam, ki so si med seboj v Sloveniji zelo različne in bodo posledično iskale sebi prilagojene rešitve. Tudi pri urejanju področja sobodajalstva bi bilo treba več avtonomnosti prepustiti občinam, ki iz tega naslova tudi generirajo določene prihodke. Razmisliti bi veljalo tudi o t. i. grškem modelu, kjer občine po vnaprej določenih merilih same razglasijo stanovanjsko krizo in začasno omejijo izdajo novih registracij za kratkoročne nastanitve. To je logična, pravična in predvsem življenjska rešitev, ki bi omogočala odziv glede na dejanske lokalne razmere. Namesto tega sprejet ZGos-1 daje občutek, da se omejitve postavljajo zaradi manjšine, ki sistem izkorišča in povzroča škodo tako sobodajalcem kot tudi državi in lokalnim skupnostim.

Državni svet meni, da bo sprejet ZGos-1 imel negativne posledice za gospodarstvo, saj ne sledi načelu svobodne gospodarske pobude, hkrati pa spodbuja sivo ekonomijo. Čeprav naj bi bil eden od ciljev predlagatelja dvigniti kakovost turizma v državi, se s sprejetimi ukrepi predvsem žali vse, ki v njem delujejo in se trudijo doseči višji nivo

storitev. Izvajanje turistične dejavnosti na podeželju je skozi zgodovino podpiralo razvoj podeželja, kar je med drugim imelo za posledico tudi večjo naseljenost podeželja. Zaradi sprejetih ukrepov in omejitev pa je pričakovati, da bo na podeželju, ki se že tako sooča s pomanjkanjem prebivalstva, še več naselij, hiš in stanovanj praznih. Nenazadnje se je pred leti prek Regionalne destinacijske organizacije spodbujalo ljudi, ki so imeli proste kapacitete, da se pričnejo ukvarjati s sobodajalstvom. To je zaradi pomanjkanja prenočišč zelo koristilo turističnemu razvoju nekaterih občin. Dejstvo je tudi, da prihodki iz naslova turistične takse predstavljajo pomemben vir za občinske proračune, obenem pa gre za strogo namenska sredstva, ki se jih porabi za promocijo in spodbujanje turizma.

Državni svet prav tako opozarja, da so ravno sobodajalci velikokrat tisti, ki rešujejo pomanjkanje nastanitve ob organizaciji večjih dogodkov, kot je ta trenutek npr. Evropska prestolnica kulture. Možna posledica ZGos-1 bo tudi ta, da se bo monopol hotelov povečal, dvignile se bodo cene in število turistov se bo zmanjšalo. Posledično bodo tudi multiplikativni učinki turizma nižji, saj se bodo zaradi zmanjšanja števila turistov znižali prihodki gostilnam, trgovinam in drugim storitvenim dejavnostim, ki imajo že zdaj zelo nizek promet izven turistične sezone in skozi turistično sezono zaslužijo toliko, da prebrodijo neturistični del leta. Prav tako ni jasno, kaj se bo zgodilo s kapacitetami v ostalih (neturističnih) mesecih, saj niso vse nastanitve, ki se oddajajo v turistične namene, stanovanja in primerne za celoletno prebivanje. Tudi kadar gre za stanovanja, ni pričakovati, da bodo v preostalem delu leta oddana v najem za prebivanje (dolgoročni najem), saj ni življenjsko, da bi najemjemalci v stanovanju živeli npr. devet mesecev na leto, preostale tri mesece pa bi se stanovanje oddajalo v turistične namene. Državni svet ocenjuje, da bodo na podlagi take ureditve kapacitete ostajale prazne, z omejevanjem konkurence pa se bo kakovost prej znižala kot povišala. Ob tem velja opozoriti tudi na primere občin, kot je npr. občina Postojna, ki imajo kapacitete zapolnjene 365 dni na leto. Z omejevanjem števila dni za oddajo kapacitet s strani sobodajalcev, se bo posledično omejil tudi razvoj turizma v teh občinah. Poleg tega turistične občine, kot je npr. občina Piran, nimajo tovarn, bank, zavarovalnic, ki bi generirale delovna mesta, temveč živijo od turizma. Slednji naj bi bil, kot že omenjeno, gonilo razvoja 365 dni v letu, zato je omejevanje turizma v kakršnikoli obliki nesprejemljivo.

Od nove ureditve sobodajalstva prav tako ni pričakovati, da bo spodbudila prodajo stanovanj Stanovanjskemu skladu, saj slednji ponuja ceno izpred šestih let, ki ne sledi današnjim tržnim cenam. Sprejete rešitve tudi ne bodo sprostile nepremičninskega trga niti ne bodo spodbudile nižanja cen. Razumeti je tudi zadržanost ljudi, ki se ne odločijo za oddajo svojih nepremičnin v dolgoročni najem, saj je trenutno položaj najemodajalca slabše ali praktično nezaščiten v primerjavi s položajem najemnika. Ob tem se veljavna zakonodaja slabo izvaja in se slabo nadzira njeno spoštovanje. Posledično prihaja do anomalij, česar dodatna zakonodaja in večje administrativne ovire ne bodo rešili - nasprotno, z omejevanjem podjetniške pobude se bo zaviral razvoj turizma. Če bi se v večstanovanjskih stavbah obstoječo zakonodajo bolj striktno izvajalo, stanovalci ne bi imeli težav z morebitnim neprimernim obnašanjem turistov. Tako npr. veljavni 14. člen Stanovanjskega zakona (Uradni list RS, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVETL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19, 189/20 – ZFRO, 90/21, 18/23 – ZDU-10, 77/23 – odl. US in 61/24), določa, da je za opravljanje dejavnosti v stanovanju (kar je tudi oddajanje stanovanja), treba pridobiti soglasje solastnikov.

Državni svet na podlagi vseh navedenih opozoril in pomislekov ocenjuje, da bi Državni zbor moral o vsebini ZGos-1 ponovno razmisliti in ga ob ponovnem odločanju o ustreznosti njegove vsebine ne bi smel ponovno sprejeti.

* * *

Na seji Državnega zbora in matičnega delovnega telesa Državnega zbora bo o zahtevi poročal državni svetnik Aleš Pulko.«

* * *

Predlagana zahteva Državnega sveta je bila **SPREJETA (prisotnih 24 državnih svetnic in svetnikov, 14 jih je glasovalo ZA, 9 jih je glasovalo PROTI)**.

S tem je bila obravnava 4. točke dnevnega reda zaključena.

* * *

Predsednik Državnega sveta je zaključil 18. izredno sejo Državnega sveta Republike Slovenije in se državnim svetnicam in državnim svetnikom ter vabljenim zahvalil za razpravo in sodelovanje na seji.

dr. Monika Kirbiš Rojs
sekretarka

Marko Lotrič
predsednik

Zapisala: Marina Petrović