



Številka: 011-02-1/2023/6
Ljubljana, 6. 3. 2023

EPA 0556-IX

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je, na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F, 81/18 – odl. US in 16/23) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20 in 67/22), sprejela naslednje

Mnenje

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju digitalne vključenosti (ZSDV-A).

Komisija za državno ureditev (v nadaljevanju: komisija) je na 2. seji 22. 2. 2023 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju digitalne vključenosti (ZSDV-A), skrajšani postopek, EPA 0556-IX (v nadaljevanju: predlog zakona), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predlagala Vlada Republike Slovenije.

Komisija predloga zakona **ne podpira**.

* * *

Predstavnik Ministrstva za digitalno preobrazbo (v nadaljevanju: predlagatelj) sta predstavila novelo Zakona o spodbujanju digitalne vključenosti (ZSDV-A). Digitalna preobrazba ima eno ključnih vlog pri spopadanju s sodobnimi krizami, s katerimi se soočamo v današnjem svetu, pri hitrejšem doseganju ciljev trajnostnega razvoja in pri doseganju ciljev digitalnega kompasa Evropske unije in pri zagotavljanju skrbi države, da v digitalni dobi nihče ne bo izključen iz teh procesov. V predlogu zakona je zato posebna pozornost namenjena enakosti, saj se digitalni razkorak v sodobnih družbah konstantno povečuje, če država digitalnemu razvoju in digitalni vključenosti vseh prebivalcev ne namenja dovolj pozornosti.

Novela zato stremi k zagotavljanju varstva temeljnih ustavno varovanih pravic in s tem k odpravi diskriminatornosti veljavnega Zakona o spodbujanju digitalne vključenosti, na kar so opozorili tako Zagovornik načela enakosti kot Varuh človekovih pravic in različne organizacije civilne družbe. Pri izvajanju veljavnega zakona se je pokazalo, da lahko vodi do neenakopravne obravnave posameznikov. Z vidika zagotavljanja varstva pred diskriminacijo je ključno, da so ukrepi usmerjeni ciljno in da je predhodno izvedena ustrezna analiza, katera skupina je na posameznem področju v manj ugodnem položaju in potrebuje pomoč države.

Z izvajanjem ukrepov za spodbujanje digitalne vključenosti, vključno z novimi instrumenti v predlogu zakona, kot je npr. mehanizem za zagotavljanje dostopa do računalniške opreme, bo mogoče hitreje dosegati zastavljene cilje nacionalnega in evropskega strateškega razvojnega načrtovanja, saj je ravno področje digitalnih znanj, spretnosti in digitalnih kompetenc ena izmed ključnih prednostnih nalog Slovenije.

Ključne spremembe v predlogu zakona se nanašajo na spremenjen način določanja ciljnih skupin, ki ne bodo več določene v predlogu zakona, temveč zakon določa le kriterije, na

podlagi katerih se bo ob upoštevanju strateških dokumentov in aktualnih statističnih podatkov določilo ciljne skupine. Določena je obveznost izvedbe predhodne analize o obstoju manj ugodnega položaja posamezne skupine na področju digitalne vključenosti z namenom zagotavljanja skladnosti z Zakonom o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD).

Predlog zakona odpravlja obvezno pripravo analize digitalne vključenosti, saj je bila priprava analize, predvidene v obstoječem zakonu, v praksi neizvedljiva. Pri pripravi načrta spodbujanja digitalne vključenosti se bo namesto analize upoštevalo veljavne evropske in nacionalne strateške dokumente ter aktualne statistične podatke. Novela širi možnosti spodbud podpornemu okolju t. i. izobraževalnega sektorja za dvig digitalnih kompetenc in s tem namenom predvideva širšo opredelitev področij izobraževalnih vsebin.

Na predlog različnih deležnikov iz civilne družbe se širi nabor upravičencev. Tako so v predlog zakona umeščeni javni zavodi za izobraževanje odraslih, ljudske univerze, socialna podjetja ter izvajalci socialnovarstvenih programov, ki lahko kandidirajo za subvencije za nakup računalniške opreme. V primerjavi z veljavnim zakonom se v okviru nevladnih organizacij dodaja tudi nevladne organizacije, ki delujejo na področju otrok s posebnimi potrebami.

Bistvena novost novele je vzpostavitev mehanizma za zagotavljanje dostopa do računalniške opreme, iz katerega si bodo upravičenci, ki so v predlogu zakona navedeni po prednostnem vrstnem redu, lahko brezplačno izposodili osnovno računalniško opremo. Mehanizem kot ukrep zato zmanjšuje digitalni razkorak med posameznimi skupinami prebivalstva. Zaradi racionalne porabe javnega denarja ter učinkovitega ter čim hitrejšega začetka izvajanja zakonskih določb mehanizma za zagotavljanje dostopnosti računalniške opreme se za njegovo izvajanje ne predlaga ustanovitve nove institucionalne oblike, ampak se naloge poverjajo Javnemu štipendijskemu, razvojnemu, invalidskemu in preživninskemu skladu Republike Slovenije (v nadaljevanju: javni sklad).

Komisija je za razpravo prejela tudi dopis Sodnega sveta o seznanitvi s predlogom zakona in mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora (v nadaljevanju: ZPS).

* * *

Komisija podpira cilje predloga zakona, njegova zavrnitev pa izhaja iz opozoril v razpravi, da je predlog zakona nejasen in da se bodo zapisani cilji, tako kot so opredeljeni zdaj, težko uresničevali in da je načrt spodbujanja digitalnih kompetenc, predvsem ranljivih skupin, premalo konkreten. Po mnenju komisije iz predloga zakona ne izhaja jasen način izvajanja postopkov razpisov in mehanizma za zagotavljanje dostopa do računalniške opreme - izposoja računalniške opreme za ranljive skupine prebivalstva.

Na komisiji je bilo opozorjeno, da se odpravlja obvezna priprava analize digitalne vključenosti. V predstavitvi predloga zakona je bilo rečeno, da ni bila izvedljiva zaradi pomanjkanja relevantnih podatkov, tudi statističnih, hkrati pa se predlagatelj sklicuje na to, da bo za vzpostavitev ciljnih skupin upošteval veljavne evropske in nacionalne strateške dokumente ter aktualne statistične podatke. Zato je komisija glede kriterijev za določitev ciljnih skupin predlagatelja prosila za dodatna pojasnila. Komisija je prav tako izrazila skrb, da bo nov način določanja ciljnih skupin potekal počasi in bo tako zavlekel postopke javnih razpisov.

Predlagatelj je pojasnil, da so kriteriji za določitev ciljnih skupin določeni v predlogu zakona in na ministrstvu menijo, da bo nov način določanja ciljnih skupin hiter in učinkovit, ker bo lahko ciljna skupina določena že v samem javnem razpisu za subvencije za spodbujanje digitalne vključenosti, na podlagi kriterijev, ki so zapisani v predlogu zakona. V ciljno skupino bodo

lahko sodile zelo različne skupine, npr. tudi nosilci kmetijskih gospodarstev, ki so bili omenjeni v razpravi in ki potrebujejo dodatna digitalna znanja za uspešno oddajenje vlog za kmetijske subvencije. Predlagatelj je poudaril, da zdaj ni možnosti, da bi se ciljna skupina določila v javnem razpisu, ker so ciljne skupine po obstoječem zakonu določene zelo široko, nov način pa bo omogočal, da se s kombinacijo različnih meril pride do tistih, ki pomoč države res potrebujejo. Ciljne skupine bodo določene v načrtu spodbujanja digitalne vključenosti. Prvi tak načrt mora biti narejen do 1. marca 2024, ko bodo na razpolago zadnji podatki Statističnega urada. Zato da v vmesnem času stvari ne bi stale, je v noveli predvidena prehodna določba in se do prvega načrta ciljne skupine določi v posameznem javnem razpisu. Ko bo objavljen javni razpis za subvencije na določenem področju se bo najprej v skladu z ZVarD naredila analiza, zakaj je določena skupina v manj ugodnem položaju in je nujna pozitivna intervencija države, kar bo to določeno v samem javnem razpisu.

Predlagatelj je glede izvajanja analiz dodatno pojasnil, da ni bilo mišljeno, da analiz doslej ni bilo mogoče izvesti, vendar se je 10. člen veljavnega zakona pri analizi skliceval na Indeks digitalnega gospodarstva in družbe DESI, kar pa ni bilo ustrezno. Pri pripravi načrta spodbujanja digitalne vključenosti se bo za analizo upoštevalo veljavne evropske in nacionalne strateške dokumente ter aktualne statistične podatke. Z vsemi temi orodji bo mogoče priti do ciljnih skupin, ki potrebujejo pomoč države.

Na seji komisije je bilo izpostavljeno tudi vprašanje, zakaj so določene ustanove in nevladne organizacije posebej opredeljene v predlogu zakona kot tiste, ki bodo delovale oziroma skrbele za spodbujanje digitalne vključenosti določenih ranljivih skupin. Pri tem je bilo posebej izpostavljeno, da bi bilo na področju dela z otroki s posebnimi potrebami nujno med naštete ustanove uvrstiti šole za otroke s posebnimi potrebami, saj imajo izkušnje in znanje za delo s to ranljivo skupino prebivalstva. Opozorjeno je bilo tudi, da so številne ustanove, ki so zdaj vpisane v predlog zakona, dolžne že zdaj delovati pri spodbujanju digitalne vključenosti posameznih skupin prebivalstva.

Predlagatelj je poudaril, da so glede umeščanja nevladnih organizacij v novelo prisluhnili deležnikom - ljudskim univerzam, Zvezi društev upokojencev Slovenije, nevladnikom, ki so aktivni na področju dela z otroki s posebnimi potrebami in organizacijam, ki delujejo z ljudmi z različnimi ovirami, ker so opozorili, da se nanje pozabi, če niso opredeljeni v zakonu. Ministrstvo za digitalno preobrazbo (v nadaljevanju: ministrstvo) je zato, da se doseže dolgoročni dialog in sodelovanje s civilno družbo, različne deležnike umestilo v novelo zakona. Naštete nevladne organizacije imajo v kontekstu razvoja digitalne družbe na točki, ko se digitalni razkorak brez ukrepanja izrazito poveča, izjemno pomembno vlogo. Še posebej so izpostavljene organizacije, ki sodelujejo s posamezniki in skupinami, ki imajo določene telesne ovire, saj je v takšnih primerih digitalna dostopnost eden ključnih elementov digitalne vključenosti in zmanjševanja digitalnega razkoraka. Z vključevanjem deležnikov, ki sodelujejo z ranljivimi družbenimi skupinami, ministrstvo želi zagotoviti t. i. spodnjo mejo digitalne preobrazbe, ki jo v družbi izvajamo, v ospredje pa postavlja posameznika.

V predstavitvi novele je bilo izpostavljeno, da se zaradi skrbi za časovno in stroškovno učinkovito delovanje mehanizma za zagotavljanje dostopnosti računalniške opreme izvajanje te naloge prenaša na Javni štipendijski, razvojni, invalidski in preživitinski sklad Republike Slovenije (v nadaljevanju: javni sklad), vendar je bil na komisiji izražen dvom, ali bo javni sklad, kljub predvidenim novim zaposlitvam, sposoben obvladati področje, tudi glede na izkušnje nekaterih nevladnih organizacij pri delu z njimi in vsakoletne zamude pri izplačevanju štipendij. Komisija je zato želela s strani predlagateljev dodatna pojasnila glede vloge javnega sklada v procesu spodbujanja digitalne vključenosti in krepitve digitalnih kompetenc ranljivih skupin prebivalstva. Predlagatelja sta glede izraženih pomislekov o javnem skladu dejala, da je bil prenos določenih nalog na javni sklad predlog Vlade in gradivo je bilo usklajeno z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Ukrep izposoje računalniške opreme, ki se bo izvajal prek javnega sklada, je v bistvu neke vrste socialna pravica oziroma socialni korektiv, zato se zdi ustrezna navezava na javni sklad. Upravičenci so v tem primeru s predlogom zakona vnaprej določeni in gre za prejemnike denarne socialne pomoči, varstvenega dodatka, štipendij in otroških dodatkov. V naslednji kategoriji tega prednostnega reda pa so tudi otroci s posebnimi potrebami, invalidi in upokojenci.

Komisija je opozorila, da je treba glede projekta brezplačne izposoje računalniške opreme postaviti jasna in transparentna pravila, tudi glede na nekatere negativne izkušnje z izposojno opremo v času epidemije COVID-19 za potrebe izobraževanja učencev in dijakov. Predlagatelj je glede opozoril v zvezi z brezplačno izposojno opremo dejal, da se zavedajo, da je treba zagotoviti racionalno rabo javnih sredstev in da vidijo ta instrument kot možnost, da tistim, ki si opreme ne morejo kupiti sami, zagotovimo izposojno računalniško opremo ter jim tako omogočimo, da se sploh lahko začnejo učiti in uporabljati računalnik ter krepiti svoje digitalne kompetence. V predlogu zakona je določeno, da morajo izposojeno opremo uporabljati le za lastne potrebe oziroma za družinske člane in da se oprema ne sme izročiti nikomur. V primeru okoriščanja z opremo (npr. prodaja) je to definirano kot prekršek, za namerno poškodovanje opreme pa je predvideno plačilo odškodnine.

Komisija je poudarila, da bi bilo treba v predlogu zakona narediti boljšo povezavo med ciljnim skupinami, ki bodo definirane kot tiste, ki jim manjka digitalnih kompetenc, med projektom brezplačne izposoje računalniške opreme, izobraževanjem ciljnih skupin in cilji, ki jih država želi doseči s celotnim naborom ukrepov. Sama izposoja računalniške opreme ne bo pomagala, če nekdo nima znanja in nima neposredno nekoga, ki mu bo pomagal pri pridobivanju znanja. Postavljeno je bilo tudi vprašanje, ali bodo imela možnost na javnih razpisih za nakup računalniške opreme za izposojno sodelovati tudi podjetja, saj bi na ta način omogočili komercialne dejavnosti. Predlagatelja sta izpostavila, da pri subvencijah za spodbujanje digitalne vključenosti ne gre za to, da bi nekemu kupovali opremo, ki bi jo nato izposojal naprej, ampak je v prvi vrsti govora o usposabljanju, da se izbere izvajalce, ki bodo usposabljali ciljne skupine. Pri mehanizmu za zagotavljanje dostopa do računalniške opreme pa so upravičenci ljudje iz ranljivih skupin in zato do te opreme ne bodo upravičena podjetja, ki bi izvajala komercialno dejavnost. Oprema gre neposredno tistemu, ki jo potrebuje, saj če nekdo nima opreme, niti ne more pridobiti digitalnih kompetenc. Predlagatelja sta pojasnila, da se bo z brezplačno izposojno računalniško opremo ukvarjal javni sklad, ki pa bo lahko z javnim naročilom izbral izvajalca, ki bo opravljal celotno logistiko. Vzporedno s tem bodo tekla usposabljanja. Gre za dva procesa, ki tečeta vzporedno in s tem si ministrstvo obeta doseči določene premike na področju spodbujanja digitalne vključenosti vseh prebivalcev v Sloveniji.

Komisija je prosila za predstavitev celotnega postopka izposoje računalniške opreme - od tega, kam se bo moral posameznik prijaviti in kako bo ugotovljeno, ali oseba sodi v skupino ranljivih posameznikov (prejemnik denarne socialne pomoči, varstvenega dodatka, štipendij in otroških dodatkov ali otroci s posebnimi potrebami, invalidi in upokojenci), kako bo javni sklad uspel odgovarjati na vso pošto in kdo bo reševal pritožbe z zvezi z dodelitvami opreme na drugi stopnji. Komisijo je prav tako zanimalo, kako bo potekalo pridobivanje računalniške opreme in kako bo, glede na brezplačno izposojno, urejen servis opreme. Vsi projekti so sestavljeni iz številnih malenkosti, od katerih je na koncu odvisna njihova uspešnost in učinkovito doseganje zastavljenih ciljev.

Predlagatelj sta poudarila, da se ministrstvo dogovarja s podjetji, ki že obnavljajo računalniško opremo, hkrati so predvideli, da se bo računalniška oprema v sklad stekala na 2 načina - možnost nakupa nove opreme ter možnost, da različne državne institucije javnemu skladu odstopijo rabljeno opremo. Poudarjeno je bilo, da bodo podrobnosti delovanja mehanizma za izposojno računalniško opremo (skladiščenje opreme, servis opreme, vračilo opreme,...) opredeljeni v uredbi. Novela prav tako predvideva, da bi v nekaj letih vzpostavili

t. i. podpora okolja. Želja je, da javni sklad ni centraliziran na eni lokaciji, ampak, da je kot mreža razpršen po Sloveniji in da bi se v to mrežo aktivno vključili različni deležniki (ljudske univerze, gasilska društva, drugi lokalni deležniki ...) oziroma tisti, ki že danes obnavljajo opremo, izobražujejo posameznike ali na kakšen drug način doprinašajo k dvigu digitalne vključenosti. Prav tako na ministrstvu računajo na sodelovanje tistih, ki imajo podporne klicne centre in ki omogočajo tehnično pomoč. Ministrstvo namenja sredstva in kadre za administrativno birokratska opravila na javnem skladu. Kar se tiče operativnega delovanja javnega sklada – zbiranja računalnikov, opreme, obnavljanja računalnikov, pakiranja, pošiljanja posameznikom, se predvideva, da javni sklad z javnim naročilom lahko izbere izvajalca, ki bo v operativnem smislu izvajal aktivnosti mehanizma. Ministrstvo računa, da bo interes tistih, ki že zdaj izvajajo obnavljanje računalniške opreme, da pristopijo k temu konzorciju oziroma k partnerstvu in v skupni koordinaciji izvajajo aktivnosti omenjenega mehanizma.

V zvezi z vprašanjem, kako se bo razdeljevala računalniška oprema, je bilo s strani predlagatelja opozorjeno, da je določen prednostni vrstni red, znotraj teh skupin pa je bil, po mnenju ministrstva, izbran najbolj pravičen sistem, to je vrstni red oddaje vlog na javni poziv. Odločbe o upravičenosti do izposoje računalniške opreme se bodo izdajale na podlagi obstoječih odločb o statusu prosilca. Ugotavljanje položaja vsakega posameznika in preverjanje, ali izpolnjuje pogoje, bo javni sklad opravljal po uradni dolžnosti. Tako bo posameznik, ki sodi v eno od prednostnih skupin, lahko pridobil opremo, pred tem pa mu bo izdana t. i. ugoditvena odločba. Če bo opreme zmanjkalo za vse, ki so upravičeni do nje, se bo znotraj posamezne skupine štel časovni vrstni red oddaje vlog. Tisti, ki bodo ostali brez opreme, se bodo uvrstili na čakalne sezname in bodo opremo prejeli takoj, ko bo javni sklad pridobil dodatno opremo. V nov javni poziv se bo šlo šele takrat, ko bo prvotni čakalni seznam izčrpan, zato predlagatelji menijo, da tako postavljen mehanizem ni krivičen, saj nihče na prvotnem seznamu ne bo ostal brez opreme, morda jo bo pridobil le z manjšo zamudo. Ministrstvo želi, da se celoten projekt začne čim hitreje in da bi prvi uporabniki opremo prejeli že letošnjega septembra, zato se predvideva, da bi mehanizem začel 1. 9. 2023.

Komisija je v razpravi opozorila na težave obstoječega zakona, ki je bil kljub najboljšim namenom v podrobnostih pripravljen pomanjkljivo, vendar po mnenju komisije tudi ta predlog zakona ni pregleden in zato je njegova izvedba v praksi prav tako vprašljiva.

Na seji komisije je bila izpostavljena pripomba v mnenju ZPS, da se z novelo posega v skoraj polovico materialnih določb obstoječega zakona in bi bilo zato ustrežneje in v skladu z Nomotehničnimi smernicami pripraviti nov zakon, ki bi bil zato tudi bolj jasen. Komisija je zato preverjala, zakaj se predlagatelj ni odločil za takšno rešitev. Predstavnica predlagatelja je poudarila, da so se na ministrstvu seznanili z mnenjem ZPS in ga bodo prek amandmajev upoštevali, v določenem delu pa bodo podali še dodatna pojasnila. Glede priprave novele je bilo pojasnjeno, da je ministrstvo prejelo številne pomisleke strokovne in zainteresirane javnosti glede obstoječega Zakona o spodbujanju digitalne vključenosti, da ta prinaša nekatere neustavne rešitve, vendar pa, če se želi še letos izvesti razpise za določene ciljne skupine, je nujen zakonski okvir in zato je bila sprejeta odločitev, da se pripravi novela. Za bližnjo prihodnost velja zaveza Ministrstva za digitalno preobrazbo, da bo pripravilo nov oziroma prenovljen Zakon o spodbujanju digitalne vključenosti, o katerem bo potekala široka javna razprava strokovne in splošne javnosti.

* * *

Za poročevalca na matičnem delovnem telesu je bil določen državni svetnik Rajko Fajt.

Predsednik
Rajko Fajt, l.r.