



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

1

Številka: 060-01/17-10/
Ljubljana, 17. 11. 2017

Osnutek

Z a p i s n i k

**56. seje Državnega sveta Republike Slovenije,
ki je bila v sredo, 8. 11. 2017**

Predsednik je začel 56. sejo Državnega sveta Republike Slovenije, ki jo je sklical na podlagi 53. člena Zakona o Državnem svetu in prvega odstavka 30. člena Poslovnika Državnega sveta Republike Slovenije.

Seja se je začela ob 13.00 in zaključila ob 14.42.

Opravičili so se:

- dr. Radovan Stanislav Pejovnik
- Metod Ropret
- Boris Popovič
- Igor Antauer

Na sejo so bili vabljeni:

- Samo Jereb, član Evropskega računskega sodišča (k 3. točki dnevnega reda),
- Boris Koprivnikar, minister za javno upravo (k 4. točki dnevnega reda),
- Matjaž Han, poslanec Državnega zbora (k 5. točki dnevnega reda),
- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (k 5. točki dnevnega reda),
- mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica za finance (k 6. točki dnevnega reda).

Seje so se udeležili:

- Samo Jereb, član Evropskega računskega sodišča (k 3. točki dnevnega reda),
- Boris Koprivnikar, minister za javno upravo (k 4. točki dnevnega reda),
- dr. Nejc Brezovar, državni sekretar, Ministrstvo za javno upravo (k 4. točki dnevnega reda),
- mag. Ksenija Klampfer, državna sekretarka, Ministrstvo za javno upravo (k 4. točki dnevnega reda),
- dr. Roman Lavtar, vodja Službe za lokalno samoupravo, Ministrstvo za javno upravo (k 4. točki dnevnega reda),

- Matjaž Han, poslanec Državnega zbora (k 5. točki dnevnega reda),
- Peter Pogačar, državni sekretar, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (k 5. točki dnevnega reda),
- Tilen Božič, državni sekretar, Ministrstvo za finance (k 6. točki dnevnega reda),
- mag. Irena Guštin, višja svetovalka, Ministrstvo za finance (k 6. točki dnevnega reda),
- mag. Tanja Strniša, državna sekretarka, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (k 7. točki dnevnega reda),
- mag. Marjan Podgoršek, državni sekretar, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (k 7. točki dnevnega reda).

* * *

O sklicu seje je predsednik obvestil predsednika Državnega zbora Republike Slovenije dr. Milana Brgleza in predsednika Vlade Republike Slovenije dr. Miroslava Cerarja.

* * *

S sklicem 30. 10. 2017 so državne svetnice in svetniki prejeli naslednji predlog dnevnega reda:

Dnevni red:

1. Odobritev zapisnika 55. redne seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
3. Letni poročili Evropskega računskega sodišča za leto 2016
4. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-J) - druga obravnava, EPA 2208-VII
5. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2E) - druga obravnava, EPA 2211-VII
6. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem potrjevanju računov (ZDavPR-A) – skrajšani postopek, EPA 2236-VII
7. Predlog Zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti 63. člena Zakona o divjadi in lovstvu (Uradni list RS, št. 16/04, 120/06 – odl. US, 17/08 in 46/14 – ZON-C)
8. Zaključki posveta Vloga odvetništva v Republiki Sloveniji

* * *

Ker predsednik ni prejel nobenega predloga za razširitev oz. umik, je na glasovanje dal naslednji dnevni red:

DNEVNI RED

1. Odobritev zapisnika 55. redne seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
3. Letni poročili Evropskega računskega sodišča za leto 2016
4. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-J) - druga obravnava, EPA 2208-VII
5. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2E) - druga obravnava, EPA 2211-VII
6. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem potrjevanju računov (ZDavPR-A) – skrajšani postopek, EPA 2236-VII
7. Predlog Zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti 63. člena Zakona o divjadi in lovstvu (Uradni list RS, št. 16/04, 120/06 – odl. US, 17/08 in 46/14 – ZON-C)

8. Zaključki posveta Vloga odvetništva v Republiki Sloveniji

Predlagani dnevni red je bil sprejet (26 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 28 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

1. točka:

- Odobritev zapisnika 55. redne seje Državnega sveta

Osnutek zapisnika 55. redne seje Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Ker predsednik ni prejel pisnih pripomb na osnutek zapisnika, je predlagal, da se o njem glasuje.

Zapisnik 55. redne seje je bil sprejet (26 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 28 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

2. točka dnevnega reda:

- Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov

Po elektronski pošti 6. 11. 2017 so državne svetnice in svetniki prejeli pobudo državnega svetnika Tomaža Horvata, mag. prava, za določitev najnižjega zneska invalidske pokojnine v višini 500 evrov, ne glede na doseženo pokojninsko dobo. Predlog sklepa Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 6. 11. 2017.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 56. seji 8. 11. 2017, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), obravnaval pobudo državnega svetnika Tomaža Horvata, mag. prava, za določitev najnižjega zneska invalidske pokojnine v višini 500 evrov, ne glede na doseženo pokojninsko dobo, ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - UPB1 in 95/09-odl. US in 21/13-ZFDO-F) sprejel naslednji

S K L E P :

Državni svet Republike Slovenije podpira pobudo državnega svetnika Tomaža Horvata, mag. prava, in predlaga Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da pobudo prouči in nanjo odgovori.

Pobuda državnega svetnika Tomaža Horvata, mag. prava, se glasi:

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD, 102/15, 23/17 in 40/17) naj se spremeni tako, da se posamezniku, ki je oziroma bo pridobil pravico do invalidske pokojnine, slednja zagotovi v višini, ki ne more biti nižja od 500 evrov, ne glede na dopolnjeno pokojninsko dobo.

Obrazložitev:

Državni zbor Republike Slovenije je na 29. seji 25. 4. 2017 sprejel Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2C), EPA 1690-VII, ki ga je po skrajšanem postopku v zakonodajno proceduro vložila Vlada Republike Slovenije. Predlog zakona, ki je začel veljati s 1. oktobrom 2017, je uvedel nov institut za določanje novega zneska najnižje starostne in invalidske pokojnine v višini 500 evrov, in sicer za zavarovance (moške in ženske), ki so dopolnili pokojninsko dobo v enaki višini, kot je zakonsko predpisana višina pokojninske dobe brez dokupa za pridobitev starostne pravice pri najnižji starosti (po določbah veljavnega ZPIZ-2 40 let brez dokupa oziroma ustrezno manj za ženske v prehodnem obdobju po 27. členu ZPIZ-2). S sprejetimi ukrepi naj bi se upokojujencem, ki so izpolnili polne pogoje za upokožitev, zagotovilo osnovno socialno varnost.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/12, 39/13, 99/13 – ZSVarPre-C, 101/13 – ZIPRS1415, 44/14 – ORZPIZ206, 85/14 – ZUJF-B, 95/14 – ZUJF-C, 90/15 – ZIUPTD, 102/15, 23/17 in 40/17; v nadaljevanju ZPIZ-2) ureja tudi invalidsko pokojnino kot pokojninski prejemek, ki pripada zavarovancu ob nastanku invalidnosti, če izpolnjuje pogoje v skladu z navedenim zakonom. V skladu z 41. členom ZPIZ-2 pravico do invalidske pokojnine pridobi zavarovanec, pri katerem je nastala invalidnost I. kategorije; zavarovanec, pri katerem je nastala invalidnost II. kategorije in ni zmožen za drugo delo s polnim delovnim časom brez poklicne rehabilitacije, ta pa mu ni zagotovljena, ker je star nad 55 let; zavarovanec, pri katerem je nastala invalidnost II. kategorije in ni zmožen za drugo delo s krajšim delovnim časom od polnega najmanj štiri ure dnevno brez poklicne rehabilitacije, ta pa mu ni zagotovljena, ker je star nad 50 let, ter zavarovanec, pri katerem je nastala invalidnost II. ali III. kategorije in mu ni zagotovljena ustrežna zaposlitev, ker je dopolnil 65 let starosti.

Navedeni zavarovanci v skladu z 42. členom ZPIZ-2 pridobijo pravico do invalidske pokojnine na podlagi poškodbe zunaj dela ali bolezni – pod pogojem, da so ob nastanku invalidnosti dopolnili pokojninsko dobo, ki pokriva najmanj tretjino obdobja od dopolnjenega 20. leta starosti do nastanka invalidnosti (delovna leta). V primeru, ko je invalidnost posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, pa zavarovanec pravico pridobi ne glede na dopolnjeno pokojninsko dobo.

Kot izhaja iz pojasnil ZPIZ¹ je v skladu s trenutno veljavnimi predpisi pripadajoči znesek invalidske pokojnine odvisen od več okoliščin, in sicer od višine pokojninske osnove, vzroka za nastanek invalidnosti, dopolnjene pokojninske dobe, in tudi starosti, ki jo je zavarovanec dopolnil na dan nastanka invalidnosti. Izjema velja za invalidsko pokojnino na podlagi invalidnosti, nastale zaradi poškodbe pri delu ali poklicne bolezni. V tem primeru se zavarovancu odmeri invalidska pokojnina ne glede na starost in dolžino dopolnjene pokojninske dobe v višini 57,25 odstotka od pokojninske osnove, če je zanj ugodnejše, pa v odstotku, določenem glede na dolžino dopolnjene pokojninske dobe. Pri invalidnosti, nastali zaradi poškodbe zunaj dela ali bolezni, pa je višina odstotka za odmero invalidske pokojnine odvisna ne le od dolžine dejansko dopolnjene pokojninske dobe, temveč tudi od starosti zavarovanca na dan nastanka invalidnosti.

Septembra 2017 je bilo po podatkih Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije invalidsko upokojenih 81.588 oseb, kar predstavlja 13.3 % vseh prejemnikov pokojnin v državi in je v 2016 blagajno Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) obremenilo za 481.480.216 evrov. V skladu s podatki ZPIZ se število povprečnih uživalcev invalidskih pokojnin od 2001 vseskozi zmanjšuje, v letu 2017 je bil zabeležen 2,0-odstotni padec povprečnega števila uživalcev glede na 2015. Povprečna starost žensk, ki so pridobile pravico do invalidske pokojnine, je v letu 2016 znašala 52 let in

¹ <https://www.zpiz.si/cms/?ids=content&inf=328>

3 mesece, moških pa 54 let in 6 mesecev. Navedene upokojitvene starosti pa po posameznih koledarskih letih nihajo.

Po podatkih iz Letnega poročila Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije za leto 2016 iz leta v leto niha tudi povprečna dopolnjena pokojninska doba novih uživalcev invalidske pokojnine, v odvisnosti od strukture prejemnikov. V letu 2016 so ženske, ki so uveljavile pravico do invalidske pokojnine, dopolnile v povprečju 28 let in 1 mesec, moški pa 28 let pokojninske dobe. Torej v povprečju kar 12 let manj od pokojninske dobe 40 let, ki ob določenem odmernem odstotku 63,5 % za ženske in 57,25 % za moške ponuja polno invalidsko pokojnino, in daleč stran od pogojev, ki jih ZPIZ-2C postavlja kot pogoj za zagotovljenih najmanj 500 evrov mesečne pokojnine.

ZPIZ v poročilu prav tako navaja, da med novimi uživalci invalidske pokojnine, ki jim je zavod v letu 2016 priznal pravico do pokojnine (1389 oseb), delež pokojnin, odmerjenih od najnižje pokojninske osnove (v 2017 znaša 797,16 evrov) po ZPIZ-1 in ZPIZ-2 skupaj, znaša 57,6 odstotka, delež pokojnin, odmerjenih od najvišje pokojninske osnove, pa zgolj 0,3 odstotka. Povprečna neto invalidska pokojnina je po podatkih ZPIZ v januarju 2017 znašala okrog 480 evrov, kar je kar 120 evrov manj od povprečne starostne pokojnine v istem mesecu.

Glede na navedeno, bi bilo na podlagi že sprejetih zakonskih sprememb ZPIZ-2 smiselno razmisliti o dodatnih spremembah zakonodaje, ki bi zagotovile večjo socialno varnost tudi vsem tistim prejemnikom invalidskih pokojnin, ki so ali bodo pridobili pravico do invalidske pokojnine, pa ne izpolnjujejo pogojev iz ZPIZ-2C, vezanih na doseženo pokojninsko dobo brez dokupa, in na podlagi katerih bi jim bilo zagotovljeno prejemanje invalidske pokojnine v višini najmanj 500 evrov. Še zlasti zato, ker navedeno pravico posameznik uveljavlja na podlagi okoliščin, na katere ne more vplivati (bolezen in poškodbe), in zaradi katerih je v primerjavi z ostalimi zavarovanci že v osnovi v manj ugodnem položaju.

Nezanemarljivo je tudi dejstvo, da prag revščine trenutno znaša 617 evrov, kar bi moralo biti osnovno vodilo za določitev za preživetje dostojne višine najnižje (invalidske ali starostne) pokojnine. Na to je bilo med drugim opozorjeno tudi v okviru razprave o Predlogu zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2C), EPA 1690-VII, na 39. seji Odbora Državnega zbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide 5. 4. 2017.

* * *

Državni svet Republike Slovenije predlaga Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da pobudo prouči in v skladu s četrtem odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) nanjo v roku 30 dni odgovori.

Predlog sklepa je bil sprejet (28 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 28 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

- - -

Po elektronski pošti 11. 10. 2017 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti na pobudo državnega svetnika Rudija Matjašiča, mag. posl. ved, glede izgradnje doma za starejše v občini Starše.

- - -

Po elektronski pošti 27. 10. 2017 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Vlade Republike Slovenije na pobude državnega svetnika dr. Zorana Božiča v zvezi z načrtovanjem in izgradnjo tretjega voznega pasu avtoceste na odseku Vrhnika–Razdrto do leta 2025, za načrtovanje tretjega voznega pasu na drugih odsekih slovenskih avtocest in za načrtovanje hitre železnice na odseku Nova Gorica–Ptuj.

- - -

Po elektronski pošti 27. 10. 2017 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Vlade Republike Slovenije na pobudo Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance v zvezi z razkrivanjem lastniških verig kapitalskih družb in z dostopnostjo podatkov javnosti o dejanskih lastnikih.

- - -

Po elektronski pošti 27. 10. 2017 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Vlade Republike Slovenije na pobudo Mandatno-imunitetne komisije glede dopolnitve Sklepa o določitvi protokolarnih pravil.

3. točka dnevnega reda:

– Letni poročili Evropskega računskega sodišča za leto 2016

Letni poročili in spletno povezavo do gradiva so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Samo Jereb, član Evropskega računskega sodišča je predstavil Letni poročili Evropskega računskega sodišča za leto 2016.

Državni svet se je seznanil z Letnima poročiloma Evropskega računskega sodišča za leto 2016.

4. točka dnevnega reda:

– Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-J) - druga obravnava, EPA 2208-VII

Predlog zakona je objavljen na spletnih straneh Državnega zbora in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj skupaj z Interesno skupino lokalnih interesov. Skupno mnenje komisije in interesne skupine so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Poročilo Odbora Državnega zbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo z Dopolnjenim predlogom zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 6. 11. 2017. Predlog mnenja Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 6. 11. 2017.

Besedo je imel dr. Nejc Brezovar, državni sekretar na Ministrstvu za javno upravo, kot predstavnik predlagatelja zakona.

Poročevalec Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesne skupine lokalnih interesov Jernej Verbič je predstavil skupno mnenje komisije.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 56. seji 8. 11. 2017, na podlagi druge 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 in 75/16), sprejel naslednje

M N E N J E

k Dopolnjenemu predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-J) – druga obravnava

Državni svet **podpira** Dopolnjen predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah.

Temeljni namen zakonskih rešitev je poenostavitev izvedbe lokalnih volitev in s tem tudi znižanje stroškov občin, odpraviti nejasnosti in natančneje razmejiti razmerja med organi. Ena ključnih rešitev je določitev stalnega termina rednih lokalnih volitev (druga nedelja novembra), saj veljavna zakonska rešitev povzroča drsenje datuma lokalnih volitev v poletni čas, kar je neustrezno, poleg tega ima vsaj petnajst evropskih držav določen stalen datum za lokalne volitve. Kot je pojasnil predstavnik predlagatelja zakona, je predlaganje druge novembrske nedelje kot stalnega datuma rednih lokalnih volitev utemeljeno na izkušnjah dosedanjih volitev in rokovnikih volilnih opravil. Predlaga se tudi zmanjšanje števila volilnih organov, saj so dosedanje volitve, predvsem po uvedbi informacijske podpore, pokazale, da so vmesne volilne komisije volilnih enot in ožjih delov občin odveč in povzročajo le dodaten strošek in povečujejo možnost napak v volilnem postopku. Pomembno rešitev predstavlja ureditev nadomestil za volilne odbore v skladu s predpisi, ki urejajo nadomestila za volilne odbore za volitve na državni ravni. Ker so člani volilnih odborov za lokalne volitve pogosto isti kot za volitve na državni ravni, je neutemeljeno sedanje razlikovanje višine nadomestil.

Državni svet ugotavlja, da sta Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesna skupina lokalnih interesov na skupni seji 23. 10. 2017 podprli Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalnih volitvah, ki ga je predložila Vlada, ter skupno mnenje posredovali na Odbor Državnega zbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo, ki je na 41. seji 25. 10. 2017 pripravil dopolnjen predlog zakona.

Državni svet podpira predlagane zakonske rešitve, s katerimi se odpravljajo dosedanje težave in poenostavlja izvedba lokalnih volitev, ki bodo za občine cenejše.

Državni svetniki pozitivno ocenjujejo predlog za stalen termin rednih lokalnih volitev in pri tem poudarjajo, da verjetno optimalnega datuma, ki bi bil sprejemljiv za vse, ni. Ob opozorilu, da izvedba lokalnih volitev na drugo novembrsko nedeljo pomeni, da pade volilna kampanja v čas praznikov in šolskih počitnic v začetku novembra, je prevladalo mnenje, da bi katerikoli zgodnejši ali kasnejši termin rednih lokalnih volitev prestavil volilna opravila v poletni (počitniški) čas, kar bi bila še slabša rešitev. Državni svet se strinja s predlagateljem, da je državotvorna dejanja težko oz. nemogoče prilagoditi ljudskim praznikom. Ob tem Državni svet ugotavlja, da ja matično delovno telo Državnega zbora sprejelo amandma k 3. členu in določilo tretjo nedeljo v novembru kot stalni termin za redne volitve v občinske svete.

V Sloveniji se volilna udeležba na vseh volitvah (predsedniških, državnozborskih, lokalnih) zmanjšuje, vendar trend verjetno ni mogoče obrniti navzgor z administrativnimi ukrepi, ampak le s spremembo miselnosti volivcev. Ne glede na to se z vidika večje legitimnosti volitev predlaga, da se začne razmišljati tudi o določitvi obvezne volilne udeležbe. Dodatno državni svetniki opozarjajo na odprtost volišč, saj ocenjujejo, da bi z vidika dodatne

racionalizacije volitev kazalo razmisliti o skrajšanju odprtosti manjših volišč (npr. zgodnejše zapiranje manjših volišč).

Državni svet daje v razmislek predlog, da bi se volilni odbori imenovali za obdobje štirih let in ne za vsakokratne volitve, pri čemer bi posamezne člane lahko zamenjali, če bi bilo treba (npr. odstop, neustrezno delo). S tem bi poenostavili izvedbo volitev, poleg tega praksa kaže, da člani z več izkušnjami delajo manj napak.

Predlog mnenja je bil sprejet (31 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 31 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

5. točka dnevnega reda:

– **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2E) - druga obravnava, EPA 2211-VII**

Predlog zakona je objavljen na spletnih straneh Državnega zbora in ste ga prejeli po elektronski pošti.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide. Mnenje komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Poročilo Odbora Državnega zbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide z Dopolnjenim predlogom zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 6. 11. 2017. Predlog mnenja Državnega sveta so prav tako prejeli po elektronski pošti 6. 11. 2017.

Stališče Interesne skupine delojemalcev k predlogu mnenja so državne svetnice in svetniki prejeli na klop.

Besedo je imel Matjaž Han, poslanec Državnega zbora, kot predstavnik predlagatelja zakona.

Poročevalec Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide mag. Peter Požun je predstavil mnenje komisije.

V razpravi je sodeloval mag. Dušan Semolič.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 56. seji 8. 11. 2017, na podlagi druge 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 in 75/16), sprejel naslednje

M N E N J E

k Dopolnjenemu predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2E) – druga obravnava

Državni svet dopolnjen predlog zakona **podpira**.

Državni svet ugotavlja, da se z novelo zakona, ki jo je v obravnavo Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisanim Matjažem Hanom, ureja tri področja, na katerih so bile zaznane težave z izvajanjem veljavnega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2): upoštevanje obdobja prostovoljne vključenosti v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje v času do vključno 31. 12. 2012 v pokojninsko dobo brez dokupa, pod pogojem dejansko plačanih prispevkov; zagotovitev ustreznih podlag za vključitev v obvezno zavarovanje za delavce, ki so v družbi, kjer so zaposleni, tudi poslovodne osebe ali družbeniki (v primeru (ne)plačila prispevkov oziroma nepredložitve obračuna o plačanih prispevkih za socialno varnost) ter ureditev posebnega načina upoštevanja obdobj, za katera niso bili obračunani prispevki, v pokojninsko dobo.

Državni svet je bil seznanjen z mnenjem Vlade Republike Slovenije, ki podpira namen, ki ga predlagana novela zasleduje v zvezi z zaščito pravic delavcem, ki jim delodajalci ne izplačujejo plač oziroma ne obračunajo prispevkov za socialno varnost, ter enotno ureditev upoštevanja obdobja neplačanih in neobračunanih prispevkov za zavarovance, ki na obračune ter plačilo prispevkov za socialno varnost lahko vplivajo (poslovodne osebe in družbeniki družb, ki so v njih zaposleni). Ne strinja pa se s predlagano novo ureditvijo upoštevanja pokojninske dobe, a hkrati razume razloge predlagateljev za predlagane spremembe, zato noveli zakona izrecno ne nasprotuje.

Državni svet je bil seznanjen tudi s stališčem Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ), ki podpira predlagane zakonske spremembe in dopolnitve, na podlagi katerih se bo omogočilo upoštevanje obdobj, za katera niso bili obračunani prispevki, v pokojninsko dobo. ZPIZ namreč meni, da je treba ustrezno zaščititi delavca kot šibkejšo stranko v delovnem razmerju. Izvajanje predlaganih novih zakonodajnih določb glede obveščanja delodajalcev in zavarovancev o nepredložitvi davčnega odtegljaja iz naslova prispevkov za socialno varnost (nov 134.a člen) bo ZPIZ omogočal od 1. 1. 2016 delujoči sistem neposrednega pridobivanja podatkov o obračunanih in plačanih prispevkih za socialno varnost za delavce v delovnem razmerju iz baze podatkov FURS.

Državni svet ugotavlja, da je med zakonodajnim postopkom prišlo do določenih sprememb pri urejanju načina upoštevanja obdobj, za katera niso bili obračunani prispevki, v pokojninsko dobo, in sicer za delavce, ki so v zavarovanje vključeni na podlagi prvega in tretjega odstavka 14. člena ZPIZ-2. V osnovnem besedilu predloga zakona je bila namreč predvidena izdaja t. i. predizpolnjenega obračuna prispevkov za socialno varnost. Omenjeni obrazec, ki bi ga izdal ZPIZ, naj bi predstavljal tudi izvršilni naslov za izterjavo prispevkov za socialno varnost, obračun pa bi temeljil na povprečni plači, veljavni za pretekli mesec. V nadaljevanju zakonodajnega postopka pa je bil po ugotovitvah Državnega sveta na 49. seji Odbora za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti 26. 10. 2017 sprejet amandma Poslanske skupine Demokratične stranke upokojencev Slovenije in Poslanske skupine Socialnih demokratov k 3. členu predloga zakona, ki je na novo določil način upoštevanja obdobj, za katera niso obračunani prispevki, in sicer na način, ki upošteva drugo pravno ureditev (predvsem na davčnem področju) in omogoča ustrezno izvedbo zakonskih določb.

Na podlagi omenjene spremembe bo tako v primeru, ko delodajalec ne izpolni svoje obveznosti in ne posreduje obračuna davčnega odtegljaja, ZPIZ v skladu z zakonom dolžan najkasneje v 30 dneh po prejemu podatkov o neobračunanih prispevkih od finančne uprave posredovati obvestila o neobračunanih prispevkih tako zavarovancu kot delodajalcu, z njim pa seznaniti tudi finančno upravo in Inšpektorat Republike Slovenije za delo. V navedenem obvestilu bo delodajalec pozvan k izplačilu plače in posredovanju obračuna davčnega odtegljaja v skladu s predpisi o davčnem postopku, zavarovanca pa se bo seznanilo s posledicami, če delodajalec zanj ne odda t. i. REK obrazca, z možnostmi, ki jih ima zavarovanec za zavarovanje svojih pravic, ter se ga pozvalo, da se izreče o prejemu plače, vključno z njeno višino. V spremenjenem 3. členu predloga zakona so podrobno določene tudi podrobnosti davčnega nadzora, ki ga izvaja finančna uprava v skladu z zakonom, ki

ureja davčni postopek (izrek glob delodajalcem, ki jih določa že 127. člen Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1).

Državni svet ugotavlja, da navedene rešitve v veliki meri sledijo tudi opozorilom in predlogom Vlade Republike Slovenije v zvezi z nujnostjo zagotovitve nadgradnje obstoječega sistema tako, da bodo povečane možnosti dejanskega plačila in ne samo obračuna prispevkov ter da se prepreči morebitne zlorabe novega sistema.

Državni svet je na podlagi opozoril predstavnikov delojemalcev v Državnem svetu že večkrat pritrdil nujnosti ureditve upoštevanja obdobj, za katera niso bili obračunani prispevki, v pokojninsko dobo in zagotovitve učinkovitih podlag za izterjavo prispevkov za socialno varnost. Državni svet ocenjuje, da v času informacijske družbe ne sme biti več ovir za ažurno spremljanje morebitnih neplačil prispevkov za socialno varnost ter učinkovito ukrepanje.

V zvezi s predlagano novo ureditvijo upoštevanja obdobja prostovoljnih vplačil v okviru obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja v pokojninsko dobo brez dokupa, Državni svet ugotavlja, da gre za problematiko, ki je aktualna vse od uveljavitve ZPIZ-2 s 1. 1. 2013. Tako sindikati, predstavniki obrtnikov kot Varuh človekovih pravic Republike Slovenije so nanjo večkrat opozorili, med drugim je bila v zvezi s tem na Ustavno sodišče Republike Slovenije vložena zahteva za presojo ustavnosti (vlagatelj Zveza svobodnih sindikatov Slovenije in Sindikat delavcev trgovine Slovenije).

Ustavno sodišče je v svoji odločbi št. U-I-246/13 z dne 21. 4. 2016 odločilo, da četrti in peti odstavek 27. člena ZPIZ-2 nista v neskladju z Ustavo Republike Slovenije, saj je ocenilo, da ne gre za nesorazmeren poseg v pravice posameznika. Posledično so bile sprožene celo aktivnosti na Evropskem sodišču za človekove pravice, ki pa o zadevi ne more odločati, ker še niso bile izrabljene vse možnosti v okviru slovenskega sodnega sistema (osebne tožbe posameznega oškodovanega). Državni svet v skladu z navedenim ocenjuje, da bi bila navedena sodna pot (najprej prek sodišč v Sloveniji in nato prek Evropskega sodišča za človekove pravice) za večino oškodovanih oseb proceduralno prezahtevna, zato podpira odločitev predlagateljev, da se situacija razreši na drug način – prek spremembe zakonodaje. Meni tudi, da odločitev Ustavnega sodišča v tem primeru ne predstavlja ovire za zakonodajalca, da sprejme novo ureditev na omenjenem področju.

Državni svet in pristojna Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide sta o omenjeni problematiki sicer velikokrat razpravljala, ne dolgo nazaj tudi ob obravnavi Dvaindvajsetega rednega letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2016, in vedno znova poudarila, da jo je nujno čim prej razrešiti. Državni svet meni, da se v tako subtilno pravico, kot je pravica do pokojnine, ne bi smelo posegati retroaktivno ter da v takšnem primeru javni interes ne bi smel pretehtati nad osebno pravico posameznika. Poudarja nujnost sledenja načela pravičnosti in norm pravne države.

Državni svet posebej izpostavlja velik pomen poprave nastalih krivic, saj bo to po njegovem mnenju v pomembni meri pripomoglo k vsaj delni povrnitvi zaupanja oškodovanih državljanov in mlajših generacij tako v pravno državo kot tudi v sam pokojninski sistem. Oškodovani zavarovanci so namreč prostovoljno vplačevali sredstva v sistem na podlagi prepričanja, da jim bodo zaradi tega zagotovljene določene pravice (upoštevanje pri izračunu pokojninske dobe brez dokupa). Ob tem Državni svet poziva, da se v prihodnje zakonodajne rešitve na tem pomembnem sistemskem področju sprejemajo bolj premišljeno.

Državni svet dodatno poziva predlagatelja oziroma Vlado Republike Slovenije, da proučita možnost celovite odprave nastalih krivic zaradi retroaktivnih posegov na podlagi sprejema ZPIZ-2. S predlaganimi spremembami se bo namreč odpravilo zgolj del krivic. Slednje so bile povzročene tudi vsem tistim, ki so se v času veljavnosti ZPIZ-1 odločili za dokup zavarovalne dobe na podlagi obdobja zaključenega dodiplomskega ali podiplomskega študija oziroma služenja vojaškega roka in so na tej podlagi prav tako pričakovali določene pravice. Državni

svet ocenjuje, da bi se bilo treba oškodovanim opravičiti in če se jim že ne prizna pravic iz tega naslova, vsaj povrniti vložena finančna sredstva, vključno z obrestmi.

Predlog mnenja je bil sprejet (27 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 29 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

6. točka dnevnega reda:

- **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem potrjevanju računov (ZDavPR-A) – skrajšani postopek, EPA 2236-VII**

Predlog zakona je objavljen na spletnih straneh Državnega zbora in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance kot pristojna komisija in Komisija za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki je predlog zakona obravnavala kot zainteresirana komisija. Mnenje pristojne komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog mnenja Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 6. 11. 2017.

Besedo je imel Tilen Božič, državni sekretar na Ministrstvu za finance, kot predstavnik predlagatelja letnega poročila.

Poročevalec Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance Oskar Komac je predstavil mnenje komisije.

V razpravi je sodeloval Cvetko Zupančič.

Na dileme iz razprave je odgovoril Tilen Božič, državni sekretar na Ministrstvu za finance.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 56. seji 8. 11. 2017, na podlagi druge 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 in 75/16), sprejel naslednje

M N E N J E

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem potrjevanju računov (ZDavPR-A) – skrajšani postopek

Državni svet **podpira** Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem potrjevanju računov.

Z namenom ohranitve manjših finančnih obremenitev in poenostavitev na administrativnem nivoju se predlagajo rešitve, ki na način, ki je veljal že za prehodno obdobje in se izteka 31. decembra 2017, odpira zavezancem možnost trajnega izvajanja postopka davčnega potrjevanja računov. Zavezancu je omogočeno, da se glede na okoliščine sam odloči o načinu izvajanja postopka davčnega potrjevanja računov pri gotovinskem poslovanju, tako da uporablja elektronsko napravo za izdajo računov ali pa vezano knjigo računov. Podaljšuje se tudi rok za sporočanje podatkov o izdanih računih iz vezane knjige računov v potrditev

davčnemu organu iz obstoječih deset delovnih dni na najkasneje do desetega dne v mesecu, ki sledi mesecu, v katerem je bil izdan račun. Prav tako se s trideset na šestdeset dni podaljšuje čas, ki je imetnikom računov na voljo za preveritev, ali je račun potrjen pri davčnem organu.

V razpravi so bile predlagane rešitve ocenjene pozitivno, kljub temu pa je bilo opozorjeno, da bi bilo smiselno rok za sporočanje podatkov o izdanih računih še nekoliko podaljšati, da bi tako sovpadal z drugimi obveznostmi, ki jih morajo izpolniti davčni zavezanci. S spremembo roka pošiljanja podatkov o računih iz vezane knjige računov bi tako termin uskladili z ostalimi obdelavami, ki so predvsem povezane s finančnim poslovanjem kmetij.

* * *

Državni svet ugotavlja, da je Odbor Državnega zbora za finance in monetarno politiko kot matično delovno telo predlog zakona obravnaval na 43. seji 2. 11. 2017. K predlogu zakona ni bilo vloženih amandmajev, zato je odbor Državnemu zboru predlagal, da predlog zakona sprejme v predloženem besedilu.

Predlog mnenja je bil sprejet (27 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 27 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

7. točka dnevnega reda:

- **Predlog Zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti 63. člena Zakona o divjadi in lovstvu (Uradni list RS, št. 16/04, 120/06 – odl. US, 17/08 in 46/14 – ZON-C)**

Pobudo državnega svetnika Alojza Kovšce za sprejem zahteve za oceno ustavnosti so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zahteve je obravnavala Komisija za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Poročilo komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zahteve Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 6. 11. 2017.

Stališče Interesne skupine kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev so državne svetnice in svetniki prejeli na klop.

Predlagatelj zahteve Alojz Kovšca je imel besedo.

Poročevalec Komisije za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Cvetko Zupančič je predstavil poročilo komisije.

Dodatno obrazložitev je podal predlagatelj zahteve Alojz Kovšca.

Predsednik je dal na glasovanje predlog Zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti:

Državni svet Republike Slovenije je na 56. seji 8. 11. 2017 na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12) sprejel

ZAHTEVO

za oceno ustavnosti 63. člena Zakona o divjadi in lovstvu (Uradni list RS, št. 16/04, 120/06 – odl. US, 17/08 in 46/14 – ZON-C; v nadaljnjem besedilu: ZDLov-1) in z njim v povezanih členov, ki urejajo lovsko izkaznico, zlasti 62. in 75. člena in za prednostno obravnavo.

O b r a z l o ž i t e v

KRATKA PREDSTAVITEV BESEDILA 63. ČLENA ZAKONA O DIVJADI IN LOVSTVU

ZDLov-1 v 63. členu določa razloge za odklonitev izdaje ali podaljšanja in preklic veljavnosti lovske izkaznice. Med razlogi taksativno našteva, da se izkaznice ne izda oziroma se ne podaljša osebi, ki ni dopolnila 18 let starosti; je duševno zbolela in je pod skrbništvom; ni uspešno opravila lovskega izpita ali s spričevalom oziroma ustreznim dokumentom dokazala, da je s šolanjem in dodatnim praktičnim usposabljanjem pridobila znanje, ki po določenih ZDLov-1 šteje za enakovredno lovskemu izpitu; je pravnomočno obsojena za kaznivo dejanje, ki ga je storila v zvezi z lovskim udejstvovanjem; je bila pravnomočno obsojena zaradi kršenja določil ZDLov-1 in na njegovi podlagi izdanih predpisov; je pravnomočno obsojena zaradi kršenja predpisov s področja varstva narave, zaščite živali in zlorabe orožja. Lovcu, ki je pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje v zvezi z lovskim udejstvovanjem, ki je bil pravnomočno obsojen zaradi kršenja določil ZDLov-1 in na njegovi podlagi izdanih predpisov, ali pa je bil pravnomočno obsojen zaradi kršenja predpisov s področja varstva narave, zaščite živali in zlorabe orožja, izdajatelj prekliče veljavnost lovske izkaznice. Če prosilec oziroma prosilka ne podaljša veljavnosti lovske izkaznice tri leta zapored, mora ob zaprosilu za podaljšanje lovske izkaznice priložiti potrdilo iz kazenske evidence.

Članstvo v lovski družini in s tem pravica do lova je načeloma povezana z imetništvom veljavne lovske izkaznice. Lovska zveza Slovenije je pristojna za izdajo lovskih izkaznic, njihovo veljavnost pa letno podaljšujejo upravljavci lovišč, torej lovske družine. ZDLov-1 predvideva zgoraj navedene primere, ko se veljavnost lovske izkaznice prekliče oziroma se ne podaljša, v praksi pa je to praviloma povezano s prekrškovnimi postopki zoper imetnike lovskih izkaznic.

Kakor določa ZDLov-1 v 60. členu, ima pravico udejstvovanja v lovu državljan oziroma državljanka Republike Slovenije ali tuji državljan oziroma tuja državljanka s stalnim bivališčem v Republiki Sloveniji (v nadaljnjem besedilu: lovec oziroma lovka), ki ima opravljen lovski izpit in veljavno lovsko izkaznico ali je zaposlen oziroma zaposlena v lovišču s posebnim namenom. Kdor nima lovskega izpita, sme loviti le v spremstvu osebe, ki ima lovski izpit in veljavno lovsko izkaznico ali je zaposlen oziroma zaposlena v lovišču s posebnim namenom.

Oseba, ki izpolnjuje z ZDLov-1 določene pogoje, ima pravico do pridobitve lovske izkaznice. Pravico pridobitve lovske izkaznice ima tudi oseba, ki izpolnjuje z ZDLov-1 določene pogoje, pa ni član oziroma članica lovske družine oziroma delavec oziroma delavka upravljavca lovišč s posebnimi nameni. Dolžnost lovca je, da mora veljavno lovsko izkaznico ali izkaznico lovskega čuvaja imeti pri sebi in jo na zahtevo organov notranjih zadev, lovskih čuvajev ali lovske inšpekcije pokazati. Lovske izkaznice za svoje člane oziroma članice izdaja Lovska zveza Slovenije, njihovo veljavnost pa letno podaljšuje upravljavec lovišča. Veljavnost lovske izkaznice lahko izdajatelj na predlog upravljavca lovišča prekliče oziroma ta lovsko izkaznico odvzame v skladu z določili ZDLov-1.

Predstavitev dejanskega stanja iz prakse:

Kakor že navedeno, določilo 60. člena ZDLov-1 daje pravico udejstvovanja v lovu osebi, ki ima opravljen lovski izpit in ima veljavno lovsko izkaznico. Lovsko izkaznico izdaja Lovska

zveze Slovenije, nato pa lovca upravljavec lovišč, lovska družina, izkaznico vsako leto podaljša za leto dni. Podaljšanje veljavnosti se označi tako, da lovske družine članom vsako leto izročijo nalepko z označenim letom veljavnosti, ki jo člani nalepijo na izkaznico.

Postopki preklica veljavnosti trenutno potekajo tako, da lovska inšpekcija izda odločbo o prekršku. Ko ta postane pravnomočna, se o storjenem prekršku obvesti lovska družina, katere član je kaznovani lovec. Ta nato obvesti Lovsko zvezo Slovenije, ki izda sklep o preklicu lovske izkaznice, ki ima učinek do konca tekočega koledarskega leta. Naslednja tri leta (če je prekrškovna odločba vpisana v evidenci) nato lovska družina lovca ne izroči nalepke, s katero se podaljša veljavnost lovske izkaznice za tekoče leto. Pri tem pa je lovska inšpekcija nedosledna; včasih lovska družina obvesti o pravnomočnosti prekrškovne odločbe, včasih je ne; včasih lovska družina neformalno izve o obstoju prekrškovnega postopka oziroma o pravnomočnosti prekrškovne odločbe; včasih lovska družina sama opravi poizvedbo. Ravnanje pristojnih organov je torej povsem naključno.

Zoper takšno odločitev ima lovec načeloma možnost pritožbe, o kateri naj bi odločal občni zbor Lovske zveze Slovenije. O pritožbah zoper odločitev Lovske zveze Slovenije bi moralo biti na podlagi 232. člena Zakona o splošnem upravnem postopku pristojno Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki v določenih primerih svojo pristojnost zavrača, včasih pa o pritožbi odloči. Zoper njegovo odločitev je dopusten upravni spor pred upravnim sodiščem.

Hkrati o vprašanju članstva v lovskih družinah in s tem o pravici do lovskega udejstvovanja odločajo tudi sodišča splošne pristojnosti. To izhaja na primer iz priloženega judikata Višjega sodišča v Ljubljani opr. št.: I Cp 1545/2013. Ta so sprejela svojo pristojnost, ker gre za vprašanje članstva v društvu in gre torej za civilnopravno pravico. Pri tem pa je iz obrazložitve navedene sodbe jasno razvidno, da je sodišče odločalo o pravici do članstva v lovski družini zaradi storjenega prekrška.

Zgoraj opisano kaže na to, da je stanje nejasno do te mere, da celo med samimi izvrševalci javnih pooblastil in kasneje sodišč ni oblikovane enotne prakse, kakšen naj bi sploh bil postopek, ali je ta upravne ali civilne narave, in katera sodišča naj bi bila zanj pristojna.

Za prikaz nepravilnosti in neustreznosti obstoječe ureditve so v nadaljevanju navedeni nekateri primeri, ki so se končali s preklicem veljavnosti lovske izkaznice.

Primer 1: Nadaljevanje lova ponoči

Prvi je primer lovca, ki je na lovu sodeloval kot spremljevalec lovskega gosta, sicer člana druge lovske družine. Lov se je začel ob 19. uri. Ko je gost streljal na jelena, ga je le nastrelil, po strelu je jelen odskočil v bližnjo goščavo. To se je zgodilo okrog 20. ure. Lovca sta nato s pomočjo tretjega lovca, ki je stanoval blizu in je poznal teren, jelena našla okrog 23. ure, ko je gost oddal še en strel.

Lovec je nato dobil odločbo o prekršku, ker niso iskali jelena s pomočjo psa krvoslednika (7. točka 77. člena ZDLov-1 določa globo, če se ranjene živali ne poišče s psom krvoslednikom, skladno s predpisom ministra) in zaradi lova ponoči (17. točka prvega odstavka 44. člena ZDLov-1, ta vsebuje prepoved lova ponoči razen na zveri, polhe in divjega prašiča).

Lovska zveza Slovenije je lovca veljavnost lovske izkaznice morala preklicati. Pri opisanih dogodkih ni mogoče najti nobene negativne posledice in sploh nobene malomarnosti ali krivde na strani obdolženca. Ta je v danem položaju storil vse, kar je bilo mogoče, da bi popravil nastali položaj in žival rešil trpljenja. ZDLov-1 na primer v drugi alineji prvega odstavka 43. člena določa, da je treba lov opravljati tako, da se žival ne izpostavlja nepotrebnemu trpljenju. Ravnanje v nasprotju z navedeno določbo predstavlja prekršek. Če

bi žival iskali s psom krvoslednikom, bi iskanje lahko začeli šele naslednjega dne, četudi bi ga opravili še ponoči, pa bi iskanje trajalo bistveno dlje. Trajalo bi namreč več ur, da bi psa sploh pripeljali na prizorišče. Če bi sledili pravilu, da bi jelena lahko uplenili šele podnevi, bi ravno tako žival trpela celo noč. V opisanem ravnanju in v danem položaju je nemogoče najti kakršnokoli stopnjo nesprejemljivosti, nemoralnosti ali zavržnosti opisanega ravnanja.

Kot je razvidno iz priloženega spisa, je Lovska zveza Slovenije v tem primeru pritožbo predložila v reševanje Ministrstvu za kmetijstvo in gozdarstvo, to pa o zadevi ni hotelo odločiti, temveč jo je vrnilo v odločitev Lovski zvezi Slovenije.

PRILOGA:

del spisa Lovske zveze Slovenije LZS 06/629

Primer 2: Pritožnika trdita, da nista bila obsojena

Drugi in tretji primer sta si podobna po tem, da je ministrstvo sprejelo svojo pristojnost in odločilo o pritožbi - za razliko od prvega primera, ko o pritožbi ni hotelo odločiti in je zadevo vrnilo nazaj Lovski zvezi Slovenije.

Pritožbeni organ je ocenil, da je treba dikcijo »je pravnomočno obsojen« iz prvega odstavka 63. člena ZDLov-1 razlagati v duhu Zakona o prekrških in da to pomeni »pravnomočno kaznovan s prekrškom«.

PRILOGA:

del spisa Lovske zveze Slovenije LZS-VP/84

del spisa Lovske zveze Slovenije LZS-VP/140 ter LZS-VP/215

Primer 3: Nepravi spol

Odgovorni osebi - starešini lovske družine je Lovska zveza Slovenije odvzela lovsko izkaznico zaradi prekrška, ker družina ni hranila okostja najdenih poginulih živali, ločene po spolu. Lovske družine bi namreč morale hraniti dele okostja najdenih poginulih živali, ločene po spolu. Starešina je hranil ostanke okostja, vendar se je izkazalo, da so štiri okostja najdenih poginulih živali napačnega spola (moškega namesto ženskega). Starešina je pojasnjeval, da je gotovo prišlo samo do pomote in da bi ob genetski analizi ostankov okostij moškega spola gotovo našli štiri napačno odložena okostja ženskega spola. Šlo je torej za pomoto in v najslabšem primeru neskrbno hrambo okostij. Kot je razvidno iz prilog, je bila kljub temu lovska družina kaznovana z visoko kaznijo, njen starešina pa tri leta ne sme opravljati lovske dejavnosti.

PRILOGA:

odločba o prekršku MKGP 710-1965/2016 z dne 24.1.2017

izjava o prekršku v zadevi MKGP 710-1965/2016

Primer 4: Premajhen odvzem

Odgovorni osebi se očita malomarnost pri vodenju lovske družine, da ni poskrbela za dolžno nadzorstvo nad izvajanjem odvzema divjadi iz okolja. Očita se ji, da ni poskrbela za zadosten odvzem in da ni poskrbela za pravo razmerje spolov med odvzetimi osebki. Posledica navedene odločbe je poleg visoke globe še odvzem lovske izkaznice starešini lovske družine. Pri tej odločbi gre torej za to, da naj bi starešina moral zagotoviti določen obseg odvzema divjadi, ki je pogosto postavljen pretirano visoko. Pri tem pa količino odvzema enostransko določa ministrstvo, pristojno za lovstvo.

PRILOGA

odločba o prekršku MKGP 710-355/2017-7 z dne 21. 6. 2017

OČITANE KRŠITVE USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE

Vlagatelj zahteve poziva Ustavno sodišče, da podrobneje prouči kršitev naslednjih ustavnih določb:

kršitev pravice do zbiranja in združevanja (42. člen Ustave);

kršitev načel pravne države (2. člen Ustave).

KRŠITEV PRAVICE DO ZBIRANJA IN ZDRUŽEVANJA (42. ČLEN USTAVE)

Pravica do združevanja je ustavno varovana človekova pravica, opredeljena v drugem odstavku 42. člena Ustave. Ustavno sodišče je (ravno na pobudo Državnega sveta RS) v zadevi U-I-98/04 že odločilo, da je združevanje v lovsko družino mogoče presojeti z vidika 42. člena Ustave. Pravica do združevanja v lovsko družino in s tem pravica do lovskega udejstvovanja je torej ustavno varovana pravica.

Ustava v drugem odstavku 42. člena določa: »Vsakdo ima pravico, da se svobodno združuje z drugimi.« Ustavno zagotovilo, da se vsakdo združuje svobodno, pomeni, da ima možnost sam izbrati, ali se bo povezal v neko združenje ali ne in kako dolgo bo ostal njegov član .

Ustavno sodišče je sicer v več odločitvah izvzelo določene oblike združevanja iz dometa 42. člena (na primer odločba št. U-I-290/96 z dne 11. 6. 1998, Uradni list RS, št. 49/98 in OdlUS VII, 124). Kakor je bilo navedeno zgoraj, pa je glede združevanja v lovsko družino odločilo, da je varovano z ustavno pravico do združevanja iz 42. člena Ustave. Ugotovilo je namreč, da lovska družina sicer lahko deluje v javnem interesu, ima javna pooblastila, izvaja javno službo, vendar ni ustanovljena z zakonom ali z drugim splošnim aktom, temveč na podlagi prostovoljne odločitve njenih članov. Gre torej za ustavno varovano pravico.

Skladno s 15. členom Ustave se človekove pravice izvršujejo neposredno na podlagi Ustave, z zakonom pa je mogoče predpisati način njihovega uresničevanja, če je to nujno zaradi narave posamezne pravice. V primeru pravice do združevanja na področju lovstva je narava pravice nedvomno takšna, da je nujno predpisati način njenega izvrševanja. Kot pri vseh omejitvah, je treba tudi v tem primeru paziti na to, da se omejitve določijo jasno in nedvoumno ter predvsem tako, da se v z Ustavo zagotovljene pravice ne poseže pretirano glede na zasledovani cilj.

Pri določanju načina izvrševanja določene ustavne pravice je zakonodajalec omejen s pravili, ki jih je Ustavno sodišče oblikovalo na podlagi 2. člena Ustave, ki določa, da je Slovenija pravna država. Ta pa se odraža v treh nadaljnjih pogojih zakonskega urejanja. Načelo pravne države tako prepoveduje čezmerne posege v ustavne pravice, določa načelo varstva zaupanja v pravo in zapoveduje jasnost in določnost predpisov.

Določilo 42. člena Ustave zagotavlja pravico do združevanja. Ustavno zagotovilo, da se vsakdo združuje svobodno, pomeni, da ima možnost sam izbrati, ali se bo povezal v neko združenje ali ne in kako dolgo bo ostal njegov član. ZDLov-1 določa pogoje za pridobitev statusa lovca in določa pogoje za prenehanje tega statusa. Pri čemer se prav pri pogojih prenehanja pojavljajo nejasnosti, ki omogočajo različne interpretacije in s tem ogrožajo občutek pravne varnosti.

KRŠITEV NAČEL PRAVNE DRŽAVE (2. ČLEN USTAVE)

Ustava v 2. členu določa, da je Slovenija pravna država. Pravna teorija in Ustavno sodišče sta v svoji praksi oblikovala tri bistvene elemente pravne države, in sicer prepoved čezmernih posegov oziroma načelo sorazmernosti, načelo varstva zaupanja v pravo in

zapoved jasnosti in določnosti predpisov. Izpodbijane določbe ZDLov-1 so v nasprotju z načelom sorazmernosti in načelom jasnosti in določnosti predpisov.

Prvi odstavek 63. člena ureja pogoje, pod katerimi se odkloni izdajanje oziroma podaljšanje veljavnosti lovskih izkaznic. Prvi odstavek navedenega člena ima šest alinej, med katerimi v praksi zaradi svoje nejasnosti povzročata težave peta in šesta alineja. Nejasni sta do te mere, da je pravna negotovost prizadetih zelo velika, poleg tega pa so njune posledice v nasprotju z načelom sorazmernosti.

Nejasnost predpisa

Zakonske norme morajo biti jasne, razumljive in nedvoumne, tako da je mogoče ugotoviti vsebino in namen pravnega pravila. To velja za vse predpise, še posebej pa je to pomembno pri predpisih, ki določajo pravice ali dolžnosti pravnih subjektov. O tem vprašanju je odločalo Ustavno sodišče na primer v odločbi U-I-170/05 :

»Eno od načel pravne države (2. člen Ustave) zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče nedvomno ugotoviti vsebino in namen norme. Navedeno velja za vse predpise, zlasti pa je to pomembno pri predpisih, ki vsebujejo pravne norme, ki določajo pravice ali dolžnosti pravnih subjektov. Zahteva po jasnosti in določnosti seveda ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago in tako, kot vsi drugi predpisi, so tudi zakoni predmet razlage. Z vidika pravne varnosti, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave, pa postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do jasne vsebine predpisa (odločba št. U-I-32/00 z dne 10. 7. 2003, Uradni list RS, št. 73/03 in OdlUS XII, 71).«

Ustavno sodišče v drugih odločitvah postavlja nadaljnji kriterij, da je zakon načeloma dovolj razumljiv, če je njegovo vsebino mogoče določiti z jezikovno in teleološko (namensko) razlago. Zakonodajalčev namen pa je treba poiskati v zakonodajnem gradivu.

Jezikovna razlaga

Predmet razlage je zakonsko besedilo, ki sestoji iz jezikovnih znakov . Starejše teorije so izhajale iz mnenja, da sta pomen pravnega besedila in razlagalec besedila dve ločeni enoti. Razlagalec tako ne vpliva na pomen in pomen zakonskega besedila, obstaja sam po sebi. Sodobnejša pojmovanja jezikovne razlage pa gradijo na teoriji jezika, ki ne dopušča tako ostrega ločevanja med besedno in drugimi vrstami razlage. Šele kontekst in praksa uporabe sta tista, ki določata vsakokratni pomen jezikovnih znakov.

V besedilu 63. člena ZDLov-1 gre za tako resno terminološko nedoslednost, da jasna interpretacija ni mogoča z nobenim izmed običajnih načinov razlage. ZDLov-1 namreč v peti in šesti alineji prvega odstavka 63. člena uporablja pojem pravnomočne obsodbe zaradi ravnanj, za katere ni mogoče doseči obsodbe. V drugem odstavku pa govori o osebi, ki ji je dokazano prej očitano ravnanje. Torej ne o nekom, ki je obsojen, ali nekom, ki mu je bila izdana odločba o prekršku. Pri tem ZDLov-1 ne pove, kdo in v kakšnem postopku naj bi moral ravnanja dokazati. Soočeni smo torej z ureditvijo, kjer je nejasno že to, kaj je sploh tisto, kar naj bi pripeljalo do preklica veljavnosti lovske izkaznice, poleg tega pa je nejasno še to, kdo in v kakšnem postopku naj bi to storilcu dokazal.

Kot pojasnjeno, postopki v praksi trenutno potekajo tako, da lovska inšpekcija po pravnomočnosti odločbe o prekršku o storjenem prekršku po elektronski pošti obvesti lovsko družino, ta obvesti Lovsko zvezo Slovenije, ta pa nato avtomatično prekliče veljavnost lovske izkaznice. Pri tem je treba opozoriti, da so lovci praviloma soočeni z možnostjo plačila »polovičke« ali pa dolgotrajnim in relativno dragim postopkom pred okrajnim sodiščem zaradi

prekrška. Običajno se odločijo za plačilo »polovičke«, a ne zato, ker bi menili, da je odločba o prekršku utemeljena, temveč zato, da bi se izognili negotovosti in stroškom. V opisanem postopku torej praviloma sploh ne pride do položaja, ko bi kdorkoli komurkoli »dokazoval« kakšno od očitanih ravnanj. Pri tem pa pogosto niti ne vedo, da bo posledica izdanega prekrška še preklic veljavnosti lovske izkaznice kot dodatna sankcija.

Kot bo razvidno v nadaljevanju, je mogoče na podlagi jezikovne razlage poiskati vsaj tri interpretacije zakonskega besedila prvega odstavka 63. člena. Vsaka od teh treh pripelje do popolnoma drugačnih posledic za prizadete osebe. Vse navedene pa niso skladne z določili drugega odstavka 63. člena, ki govori o preklicu izkaznice tistemu, ki mu je takšno dejanje dokazano. Pri tem pa ni pojasnjeno, kdo in v kakšnem postopku naj bi dejanje dokazal. Takšno stanje seveda nasprotuje načelu jasnosti in določnosti pravnih predpisov.

Prva interpretacija: obsodba je samo kaznivo dejanje

Če bi vztrajali pri strogo dobesednem pomenu pete in šeste alineje prvega odstavka 63. člena ZDLov-1, bi lahko prišli do zaključka, da po peti in šesti alineji prvega odstavka 63. člena ni mogoče preklicati veljavnosti lovske izkaznice. Pravila namreč govorijo o osebi, ki ji je bila izrečena pravnomočna obsodba zaradi kršitev zakonov o lovstvu, varstvu narave, zaščite živali in zlorabe orožja. Pojma obsodbe in obsojenca se v pravni terminologiji načeloma nanašata na obsojence v okviru kazenskih postopkov. Tako je, na primer, v četrti alineji 144. člena Zakona o kazenskem postopku določeno, da je obsojenec tisti, za katerega je s pravnomočno sodbo ugotovljeno, da je kazensko odgovoren za določeno kaznivo dejanje. Podobno interpretacijo besede obsodba ima Pravni terminološki slovar, ki kot obsodbo opredeljuje sodbo, s katero se ugotovi, da je obsojenec kriv in se mu kazen določi ali odpusti. Obsojenca pa opredeljuje kot osebo, obsojeno v kazenskem postopku.

Če bi torej pojem obsodbe vezali izključno na obsodbe, izrečene v kazenskem postopku, po peti in šesti alineji ne bi bilo nobenega odvzema in zavrnitve podaljšanja. Storitve kaznivega dejanja, povezanega z lovom, je namreč zajeta že v četrti alineji. Gre za dobesedno razlago, ki pa pripelje do nesmiselnega zaključka, da peta in šesta alineja nimata nobenih posledic.

Druga interpretacija: obsodba je tudi prekršek

Drugačna interpretacija je takšna, da so v peti in šesti alineji prvega odstavka 63. člena zajeti tisti, ki so pravnomočno kaznovani zaradi storitve prekrškov iz naštetih področij. Šlo bi torej za storilce prekrškov, ki so opredeljeni v ZDLov-1, Zakonu o varstvu okolja, Zakonu o zaščiti živali in Zakonu o orožju. Takšno interpretacijo je sprejel tudi Inšpektorat za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo. Lovska inšpekcija namreč po pravnomočnosti izrečenih prekrškovnih odločb o storjenem prekršku obvesti lovsko družino, katere član je posamezen storilec. Ta o tem obvesti Lovsko zvezo Slovenije, ki praviloma nato veljavnost izkaznice prekliče do konca leta. Lovska družina pa nato ne podaljša lovske izkaznice, dokler je prekršek vpisan v registru, torej tri leta. Če tega ne storita (ne prekliče ali lovsko družina podaljša), sta lahko soočeni z izjemno visoko kaznijo (od 2.100 do 12.550 evrov) iz 20. točke 75. člena ZDLov-1.

Takšno interpretacijo je zavzelo tudi Ministrstvo za pravosodje v svojem mnenju z dne 2. 10. 2014, ki pa izrecno opozarja na terminološko nedoslednost. Tako ministrstvo meni, da bi morali dikcijo »pravnomočno obsojena« do uskladitve ZDLov-1 z Zakonom o prekrških razlagati v duhu slednjega zakona kot »pravnomočno kaznovana«.

Težava opisane interpretacije je v tem, da nasprotuje besednemu pomenu pojma obsojenca. Prekrški se praviloma sploh ne ugotavljajo v sodnih postopkih, kjer bi prišlo do kakršnekoli (ob)sodbe. Veliko večino prekrškov namreč ugotovijo prekrškovni organi in o tem izdajo odločbe ali plačilni nalog. Praviloma gre za povsem enostaven postopek, kjer le redko pride do kakršnegakoli izvajanja dokazov, še redkeje pa pristojno sodišče izda sodbo.

Da opisana razlaga ni smiselna, kaže drugi odstavek 63. člena ZDlov-1, ki pravi, da se prekliče veljavnost lovske izkaznice lovcu, ki mu je dokazano katero od dejanj iz četrte do šeste alineje prvega odstavka tega člena. Zakonodajalec je torej želel poudariti, da morajo biti sporne kršitve zakonov dokazane. V postopku, ki pripelje do izdaje plačilnega naloga, ni mogoče govoriti o kakšnem dokazovanju, temveč gre praviloma zgolj za povsem pavšalno najverjetnejše dejansko stanje, pogosto daleč od resničnega dogajanja. To pogosto občutijo vozniki, ko vozijo vozilo, registrirano na drugo osebo: prekrškovni organi ujamejo prehitre voznike in nato pošljejo plačilne naloge registriranim lastnikom vozil. Nihče se ne ukvarja z vprašanjem, kdo je dejansko vozil vozilo.

Tretja interpretacija: obsodba je vsaka kršitev zakona, ugotovljena v kateremkoli postopku

Zgoraj naštetih zakoni (ZDLov-1, ZVO-1, ZZZiv in ZOro-1) določajo različne obveznosti, katerih kršitve niso sankcionirane kor prekrški. Kršitev teh določil se ugotavlja tudi v drugih upravnih in sodnih postopkih. Kot smo že opisali, tudi redna sodišča v pravnem postopku večkrat odločajo o teh vprašanjih. Do odločanja pride v inšpekcijskih postopkih ali pa v morebitnih upravnih sporih, povezanih z inšpekcijskimi postopki. Glede na to, da drugi odstavek 63. člena ZDLov-1 govori o tem, da je treba veljavnost izkaznice preklicati tistemu, ki mu je kršitev dokazana, bi torej tudi vse takšne vrste ugotovljenih kršitev lahko pripeljale do preklica veljavnosti.

Na podlagi jezikovne razlage je mogoče zaključiti, da besedilo zakona daje vsaj tri možne interpretacije zakonskih določil. Določilo torej očitno ne izpolnjuje osnovnega kriterija, da mora biti predpis dovolj jasen, da lahko iz njega povprečen državljan razbere svoj pravni položaj.

Teleološka razlaga

Načeloma je treba teleološko (namensko) razlago poiskati z ugotavljanjem vsebine zakonodajnega gradiva. V nadaljevanju je celoten prepis obrazložitve od 63. do 66. člena ZDLov-1. Členi zakona so bili zaradi amandmajev v zakonodajnem postopku preštevilčeni. Kot je razvidno iz v nadaljevanju citiranega gradiva, besedilo 66. člena v predlogu ustreza besedilu izpodbijanega 63. člena ZDLov-1.

Obrazložitev k navedenim členom je bila naslednja:

»X. del

Lovsko udejstvovanje

63.–66. člen

Lovsko se lahko udejstvuje državljan RS ali tuji državljan s stalnim prebivališčem v RS, ki ima opravljen lovski izpit in veljavno lovske izkaznico ali pa je zaposlen v lovišču s posebnim namenom. Tuji državljan brez stalnega prebivališča lahko lovijo kot lovski gostje pod pogoji, ki jih določi ta zakon in upravljavec, kjer ti gostje lovijo.

Zakon nadalje opredeljuje pogoje za opravljanje lovskega izpita in pridobitev lovske izkaznice. Organizacija lovskih izpitov je poverjena kot javno pooblastilo Lovski zvezi Slovenije. Interes in volja države kot lastnika divjadi je uveljavljen skozi večjo vlogo Zavoda za gozdove Slovenije in pedagoških ustanov pri pripravi programov usposabljanja lovcev in sodelovanju pri izvedbi predavanj in komisij za izvedbo lovskih izpitov.«

Po pregledu tega citiranega besedila je mogoče zaključiti, da namenska razlaga 63. člena ZDLov-1 ni mogoča.

Kot že opisano, načelo pravne države (2. člen Ustave) zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče nedvomno ugotoviti vsebino in namen norme. Predpis postane neustaven takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do jasne vsebine predpisa

Besedilo zakona je nejasno do te mere, da ne izpolnjuje zahtevanega standarda iz načela pravne države. Z nobeno od ustavno sprejemljivih metod razlage pravnih predpisov ni mogoče doseči jasne interpretacije pravnega položaja osebe, o kateri se odloča. Celo ravnanje pristojnih organov (lovske inšpekcije, Lovske zveze Slovenije, lovskih družin, sodišč) je naključno, arbitrarno in zmedeno.

TEST SORAZMERNOSTI

Po ustaljeni ustavnosodni presoji se glede na tretji odstavek 15. člena Ustave človekove pravice in temeljne svoboščine lahko omejijo zaradi pravic drugih oziroma zaradi javne koristi. Poleg tega, da lahko poseg v človekove pravice temelji le na legitimnem, stvarno upravičenem cilju, je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je ta v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države tudi v primerih, ko se z njimi zasleduje legitimen cilj (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega: 1) ali je poseg sploh nujen (potrben) v tem smislu, da cilja ni mogoče doseči brez posega nasploh (kateregakoli) oziroma da cilja ni mogoče doseči brez ocenjevanega (konkretnega) posega s kakšnim drugim, ki bi bil po svoji naravi blažji; 2) ali je ocenjevani poseg primeren za doseg zasledovanega cilja v tem smislu, da je zasledovani cilj s posegom dejansko mogoče doseči; če ga ni mogoče doseči, poseg ni primeren; 3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti). Šele če poseg prestane vse tri vidike testa, je ustavno dopusten .

V ustavno varovane pravice je torej mogoče poseči izjemoma in pri tem spoštovati ustavna pravila, zlasti načelo pravne države. Določila, ki urejajo prenehanje veljavnosti lovske izkaznice, so v nasprotju z načelom pravne države. Konkretnije, so v nasprotju z načelom sorazmernosti posega v pravice in v nasprotju z načelom določnosti pravnih predpisov. Poleg tega so neskladna z drugimi zakoni, ki se uporabljajo pri odločanju o veljavnosti izkaznice, zato je pravni položaj prizadetih oseb pogosto negotov, sankcija prenehanja veljavnosti lovskih izkaznic pa je praviloma nesorazmerna s storjenim prekrškom.

Prenehanje veljavnosti lovskih izkaznic dejansko pomeni prenehanje pravice opravljati lovsko dejavnost, pri čemer so prekrški praviloma nepovezani z dejavnostjo lova posameznega lovca. Prepoved opravljanja lova pa je za mnoge lovce bistveno hujša sankcija kot globa (plačana praviloma v obliki »polovičke) v višini nekaj sto evrov. ZDLov-1 torej vsebuje dodatno sankcijo, primerljivo z odvzemom voziškega dovoljenja ali s prepovedjo opravljanja poklica. Takšne sankcije so v drugih zakonih natančno regulirane in zelo omejene.

Obe pomanjkljivosti (nejasnost, nesorazmernost) sta ugotovila tudi pristojna upravna organa, in sicer Ministrstvo za kmetijstvo in okolje ter Ministrstvo za pravosodje.

Temeljni pomen načela sorazmernosti je v prepovedi prekomernih posegov države v človekove pravice in temeljne svoboščine, ki se nanaša tako na zakonodajalca kot tudi na izvršilno vejo oblasti in na sodišča. Z načelom se vzpostavlja kvalificirana povezava med zakonodajalčevim motivom in namenom, ki ga zasleduje, ter sredstvi in pravno-normativnimi rešitvami, ki jih v ta namen uporabi.

Lovstvo kot identiteta posameznika

Lov, lovstvo, status lovca so pogosto zelo tesno povezani z identiteto osebnosti posameznikov. Številni člani v veliki meri sebe identificirajo kot lovce ne le poklicno, temveč tudi v smislu svoje identitete in poslanstva v življenju. Lovci se pogosto oblačijo v lovske uniforme ali vsaj lovske barve tudi, ko niso na lovu, se zadržujejo v lovskih kočah in se skratka v veliki meri identificirajo kot člani zelene bratovščine.

Prepoved pravice do lova je zato lahko hud poseg v gospodarski položaj in identiteto posameznika, tudi bistveno hujši od globe, ki je izrečena v prekrškovnem postopku. V določeni meri gre torej za poseg v pravico, ki presega zgolj okvire varovanja pravice do združevanja iz drugega odstavka 42. člena Ustave. V tem obsegu bi šlo lahko tudi za poseg v ustavno pravico iz 66. (varstvo dela) in 74. (podjetništvo) člena Ustave.

De facto stranska sankcija

Gre torej za poseg, ki ga lahko enačimo, na primer, s prepovedjo opravljanja poklica iz 71. člena Kazenskega zakonika, z ukrepom odvzema vozniškega dovoljenja iz 22. člena Zakona o pravilih cestnega prometa ali z izbrisom iz imenika odvetnikov na podlagi 30. člena Zakona o odvetništvu. Za vse našete primere lahko ugotovimo, da so izbrisi oziroma odvzemi povezani z bistveno bolj zavržnimi ravnanji - praviloma s storjenim kaznivim dejanjem. Pri prometnih prekrških je, denimo, oblikovan natančen sistem sankcioniranja v obliki prejemanja in brisanja kazenskih točk, sam odvzem dovoljenja pa je povezan z najhujšimi kršitvami.

Po eni strani so torej v citiranih zakonih pravni položaji, ki pripeljejo do podobne sankcije, kot je preklic veljavnosti lovske izkaznice, zelo natančno urejeni. Po drugi strani pa je stopnja nesprejemljivosti in zavržnosti ravnanj, ki pripeljejo do odvzema podobne pravice, bistveno višja. Tudi zato je izpodbijana ureditev nesorazmerna z zasledovanim ciljem.

Ni omejitve trajanja, ni omejitve glede vrste odgovornosti, ni omejitve glede sankcije

Nesorazmernost ukrepa preklica veljavnosti lovske izkaznice se ob oblikovani praksi kaže še na več načinov. To je tudi posledica očitne podnormiranosti predpisa, kjer cela vrsta vprašanj ostaja neurejenih. Pomembno vprašanje je na primer trajanje ukrepa prenehanja veljavnosti lovske izkaznice. Določila 63. člena ZDLov-1 namreč nimajo nobene časovne omejitve. Sedanja praksa sicer sledi trem letom, kolikor traja do izbrisa pravnomočne prekrškovne odločbe iz evidence pravnomočnih prekrškovnih odločb (205. člen Zakona o prekrških). Tak poseg je nesorazmeren. Primerna ureditev bi določala obvezno časovno omejitev ukrepa glede na težo očitane dejanja v ustreznem razponu.

Zakon o prekrških predvideva različne vrste vlog, v katerih se lahko fizična oseba znajde kot storilec prekrška: kot posameznik, kot odgovorna oseba, samostojni podjetnik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost. Zakon ne predvideva nobene razlike med posameznimi vrstami položajev, čeprav je na prvi pogled očitno, da je stopnja zavržnosti ravnanj precej odvisna od te vloge.

V prekrškovnih postopkih prekrškovni organi ali sodišča pogosto izrečejo opomin, če je prekršek storjen v okoliščinah, ki ga delajo posebej lahkega, ali če storilec izpolni predpisano obveznost ali odpravi škodo (21. člen Zakona o prekrških). Tudi to je okoliščina, ki bi jo zakonodajalec moral upoštevati pri oblikovanju zakonskih pravil za prenehanje veljavnosti lovske izkaznice. Glede na sedanjo ureditev je namreč vseeno, če je storilec prejel opomin ali pa mu je bila izrečena globa. Lovsko izkaznico izgubi v vsakem primeru.

Poseg v človekove pravice lahko temelji le na legitimnem, stvarno upravičenem cilju. Poleg tega pa mora prestopiti test sorazmernosti: (1) ali je poseg sploh potreben; (2) ali je ocenjevani

poseg primeren za doseg zasledovanega cilja; (3) ali je teža posledic posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale. V nadaljevanju skušamo ugotoviti izpolnjevanje teh kriterijev.

Legitimnost cilja

Cilj, ki mu je zakonodajalec sledil z izpodbijano določbo, je v tem, da se odvzame pravica do udeleževanja v lovu tistim lovcem, ki so s svojim ravnanjem pokazali, da niso primerni za opravljanje te dejavnosti.

Lovstvo ima specifične in odgovorne naravovarstvene, socialne in gospodarske funkcije. Če naštejemo samo nekaj morda najbolj očitnih posebnosti: lovci kot posamezniki skrbijo za divjad in prostoživeče živali, njihovo okolje, imajo orožje, ga smejo nositi in uporabljati na večini ozemlja države in smejo z njim loviti prostoživeče živali. Primerno in legitimno je, da je pravica do opravljanja takšne dejavnosti pogojena z zelo visokimi standardi osebnostne primernosti. In seveda je primerno in legitimno, da nekdo, ki s svojim ravnanjem pokaže, da je moralno in etično sporen, tako pravico izgubi.

Nujnost posega

V okviru preizkusa nujnosti posega Ustavno sodišče presoja, ali je poseg sploh potreben v tem smislu, da cilja ni mogoče doseči drugače - bodisi brez kakršnegakoli posega bodisi s kakšnim drugim posegom, ki bi bil po svoji naravi blažji.

Povsem primerno je, da ZDLov-1 predvideva mehanizem za izločanje tistih lovcev, ki so s svojim ravnanjem pokazali, da so nevredni sodelovati pri dejavnosti lova. Kot že rečeno, pa je konkreten mehanizem nejasen, neprimeren, nesorazmeren in podnormiran.

Primernost posega za doseg cilja

Primernost predpisanega ukrepa bomo ocenili na podlagi interpretacije zakonskega določila, kot ga razume lovska inšpekcija in tudi sodišče v judikatu I Cp 1545/2013. Da torej »pravnomočno obsojen« zaradi kršitve lovskega in ostalih zakonov pomeni, da gre za tiste, zoper katere je bila izdana pravnomočna odločba o prekršku. Obstaja cela vrsta primerov, ki bodo pokazali, da je predpisan poseg v pravico povsem neprimeren. Ravnanje, ki pripelje do prekrškovne odločbe, pogosto nima povsem nobene zveze z dejavnostjo lova. Pogosti pa so primeri, ko je prekršek sicer povezan z dejavnostjo lova, vendar gre za prekrške, ki imajo minimalne posledice ali pa posledic sploh ni, kjer pri storilcih ni mogoče govoriti o kakršnikoli krivdi ali pa gre kvečjemu za nezavedno malomarnost.

Pravica do lova je lahko odvzeta tistim, ki storijo prekrške s področij, ki nimajo nobene zveze z lovom. Šesta alineja prvega 63. člena ZDLov-1 namreč odvzema pravico do lova tudi tistim, ki so storili prekrške s področja varstva narave, zaščite živali in orožja. Navedeni zakoni, ki ta področja urejajo, obsegajo zelo širok spekter prekrškov, ki lahko lovce pripeljejo v absurdne položaje, ko so obdolženi različnih ravnanj, ki nimajo nikakršne zveze z lovom in njimi kot lovci.

Zakon o varovanju okolja, na primer, v 161. členu predpisuje, da je prekršek, če oseba nima okoljevarstvenega dovoljenja za predelovanje ali odstranjevanje odpadkov, pa se s tem vseeno ukvarja. Prekršek po navedenem zakonu je tudi, če oseba preverja poročilo o emisijah toplogrednih plinov brez pridobljene akreditacijske listine. V Zakonu o orožju so določeni prekrški glede načina hrambe orožja, vodenja evidenc o orožju, o trgovini z orožjem. V Zakonu o zaščiti živali so prekrški določeni zaradi neustreznih posegov na nevretenčarjih, zaradi neustreznega evidentiranja psa. Podobnih primerov je še mnogo in na prvi pogled je povsem jasno, da opisana ravnanja nimajo nobene zveze z opravljanjem dejavnosti lova. Gre seveda za pomembna ravnanja, ki imajo lahko hude posledice, vendar

pa ni nobene smiselne povezave. Zakaj bi, denimo, storilec prekrška zaradi neustrezne evidence pri transportu nevarnih snovi ne smel opravljati dejavnosti lova? Povsem enako bi lahko to zahtevali še od storilca prekrška s področja prometa, gradnje, vrednostnih papirjev.

Predhodno je bilo navedenih nekaj primerov preklica veljavnosti lovske izkaznice, kjer je prizadeta oseba storila prekršek z minimalnimi negativnimi posledicami ali pa teh posledic sploh ni bilo. Poleg tega storilec prekrška domnevno negativne posledice na noben način ne bi mogel preprečiti. Ravno tako je šlo za zelo nizko stopnjo osebne odgovornosti, kjer bi lahko govorili kvečjemu o nezavedni malomarnosti ali pa o kakršnikoli odgovornosti sploh ne bi bilo mogoče govoriti.

Proporcionalnost teže posledic posega s koristmi

Korist sporne ureditve naj bi bila v tem, da bi se iz lovstva izločili za to sporni in neprimerni posamezniki.

Kot smo opisali, je najpogostejši primer odvzem lovske izkaznice odgovorni osebi lovske družine zaradi opustitve odvzema divjadi ali zaradi podobnega formalnega neizpolnjevanja obveznosti. Tako pride do tega, da lovsko izkaznico odvzamejo starešini (starešina je v lovskih družinah običajno poimenovanje predsednika društva, torej zakonitega zastopnika družine) ali pa gospodarju (gospodar je v lovskih družinah običajno poimenovanje za osebo s pooblastili za izvajanje in nadzor lova). Gre torej praviloma za najbolj zavzete, najbolj poštene osebe, ki jih kot take prepoznajo ostali člani družine in izvolijo na vodilna in odgovorna mesta. Učinek zakona je v tem delu torej ravno nasproten.

Posledice opisane zakonodajne ureditve pa so zlasti nejasnost pri sledenju pravnim pravilom in neurejenost upravnih in sodnih postopkov. Ureditev praviloma ne pripelje do izločanja neprimernih posameznikov, temveč bolj ali manj pavšalno, v odvisnosti od različnih naključij, tudi do izločanja lovcev, ki jim ni mogoče očitati kakršnekoli neskrbnosti ali neustreznega ravnanja pri lovu. Koristi opisane ureditve bi zato le stežka identificirali.

Takšne ocene je sicer težko podati, vendar se vseeno ocenjuje, da je od 147 leta 2016 izdanih prekrškovnih odločb zgolj okrog deset odstotkov takšnih ravnanj, ki bi, glede na splošno sprejeta moralna in etična pravila, morala pripeljati do prenehanja veljavnosti lovske izkaznice.

Izpodbijana ureditev je torej očitno povsem nesorazmerna glede na zasledovani cilj. Težko je reči, da obstoječa ureditev sploh dosega zakonodajalčeve cilje. Zaradi podnormiranosti in nejasnosti pa povzroča pravno negotovost in neutemeljeno in pretirano posega v pravico do združevanja številnim posameznikom.

Argumentirano iz prakse:

Nejasna in nesorazmerna določila so ovira pri delovanju Lovske zveze Slovenije že od sprejema ZDLov-1 naprej. Zadnja leta pa je prišlo do bistvenega povečanja dejavnosti lovske inšpekcije. Kot izhaja iz njenega poročila, je ta 2016 izdala 136 prekrškovnih odločb. Konkretno to pomeni, da bi morala Lovska zveza Slovenije odvzeti in tri leta ne podaljšati lovskih izkaznic 136 lovcem. Ob predpostavki, da bo vsako leto ugotovljeno podobno število prekrškov, bo torej v povprečju brez veljavne lovske izkaznice ostalo okrog 400 lovcev letno. Poleg tega Lovski zvezi Slovenije in lovskim družinam grozijo zelo visoke globe. Neustavnost (negotovost in nesorazmernost) ima torej obsežne in resne posledice.

PRILOGE:

stališče Ministrstva za kmetijstvo in okolje, številka 007-543/2013/3 z dne 9. 9. 2014
dopis Ministrstva za pravosodje, številka 007-35/2014/_ (09309A) z dne 2. 10. 2014
Poročilo o delu lovske inšpekcije za leto 2016

KONČNO IN ZAHTEVA

Glede na navedeno je vlagatelj zahteve mnenja, da je nujno treba preveriti skladnost določb ZDLov-1 z 42. in 2. členom Ustave. Glede na vse navedene pomanjkljivosti in spornosti vlagatelj zagovarja stališče, da izpodbijana zakonska ureditev pomeni tudi neskladje s 153. členom Ustave.

PREDLOG ZA PREDNOSTNO OBRAVNAVO

Vlagatelj zahteve predlaga še, da Ustavno sodišče predmetno zadevo obravnava prednostno na podlagi možnosti, ki jo dajeta 2. in 3. alineja tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča. Gre namreč za zakonsko materijo, ki povzroča nesorazmerne posege v način življenja lovcev in njihovo identiteto in gospodarski položaj ter ne nazadnje povzroča velike stroške tako Lovski zvezi Slovenije kot krovni organizaciji lovcev kot tudi posameznim lovskim družinam kot primarnim združenjem lovcev. Tako bi bilo treba vprašanje ustavnosti ZDLov-1 kar najhitreje rešiti.

* * *

Državni svet je za svojega predstavnika v postopku pred Ustavnim sodiščem določil državnega svetnika Alojza Kovšco.

Priloge v pdf obliki: 9

Predlog Zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti je bil sprejet (27 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 25 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).

8. točka dnevnega reda:

– Zaključki posveta Vloga odvetništva v Republiki Sloveniji

Poročilo Komisije za državno ureditev s predlogi zaključkov so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog sklepa Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 6. 11. 2017.

Predstavnica Komisije za državno ureditev predstaviti Bojana Potočan je predstavila vsebino zaključkov in poročilo komisije.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 56. seji 8. 11. 2017, na podlagi 29. in 67. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) ter na podlagi posveta z naslovom Vloga odvetništva v Republiki Sloveniji sprejel naslednji

S K L E P

Državni svet je skupaj z Odvetniško zbornico Slovenije 21. junija 2017 organiziral posvet z naslovom Vloga odvetništva v Republiki Sloveniji.

Namen posveta je bil izpostaviti pomen samostojnosti in neodvisnosti ter vlogo odvetništva v pravosodju in družbi in odpreti široko razpravo o položaju slovenskega odvetništva. Na posvetu je bilo govora tudi o odnosu odvetništva z drugimi akterji pravosodja in o

pomembnosti medsebojnega sodelovanja, ki je nujno za funkcioniranje učinkovitega pravosodja. Izpostavljena je bila tudi vloga odvetništva pri delu zakonodajne, sodne in izvršilne veje oblasti in pri zagotavljanju družbene vloge odvetništva.

Posvet sta povezovala predsednik Odvetniške zbornice Slovenije mag. Roman Završek in državna svetnica, članica Komisije za državno ureditev, Bojana Potočan.

Po uvodnem nagovoru Mitje Bervarja, predsednika Državnega sveta Republike Slovenije, sta svoje poglede na vlogo odvetništva ter aktualne težave predstavila mag. Roman Završek, predsednik Odvetniške zbornice Slovenije (v nadaljevanju OZS) in Tina Breclj, državna sekretarka na Ministrstvu za pravosodje (v nadaljevanju: MP).

Pogled na vlogo odvetništva v družbi in v razmerju do ostalih pravosodnih deležnikov ter drugih institucij in medijev so predstavili: dr. Jadranka Sovdat, predsednica Ustavnega sodišča Republike Slovenije, mag. Damijan Florjančič, predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, Vlasta Nussdorfer, varuhinja človekovih pravic, mag. Jurij Groznik, generalni državni pravobranilec in novinar Uroš Slak.

V nadaljevanju so predstavljena stališča in pogledi udeležencev posveta o trenutnem stanju, v katerem se nahaja slovensko odvetništvo, in predlogi nekaterih rešitev.

Predsednik OZS mag. Roman Završek je pojasnil, da je neodvisno odvetništvo, kot ga določa Ustava, potrebno zaradi vloge odvetništva v pravosodnem sistemu in s tem povezanega varovanja pravic in interesov strank v sodnih in drugih postopkih. Brez neodvisnega odvetništva uresničevanje pravice do sodnega varstva in varstvo pravic strank ni mogoče. V zadnjih petnajstih letih je prišlo do nekaterih ključnih sprememb, ki po mnenju odvetnikov vodijo v razgradnjo slovenskega odvetništva. Zgodile so se številne spremembe na zakonodajnem področju, ki posegajo v samostojnost in neodvisnost odvetništva na eni strani in krčijo doseganje pristojnosti odvetništva (npr. spremembe Zakona o notariatu, Zakon o zemljiški knjigi, Zakon o državnem odvetništvu).

Po drugi strani včasih prihaja do nepravilnega tolmačenja obstoječih predpisov od drugih deležnikov v pravosodju in izvršilne veje oblasti, na kar kažejo sodni spori med OZS in MP. Med drugim gre za neizdajo soglasja MP glede vrednosti odvetniške točke, nezakonite preiskave odvetniških pisarn, neupoštevanje obveznih razlag upravnega odbora OZS in druge. Z vidika neodvisnosti slovenskega odvetništva je zaskrbljujoč ekonomski položaj odvetnikov, na katerega poleg neuskrajene točke odvetniške tarife vplivajo številni ukrepi zakonodajne in izvršilne veje oblasti, ki v zadnjih petnajstih letih močno otežujejo delo odvetnikov. Kritična je ureditev zastopanja po uradni dolžnosti in zastopanja v postopkih brezplačne pravne pomoči, kjer odvetniki skozi celoten postopek kreditirajo državo in po zaključku dobijo za to le polovično plačilo. Po ekonomski študiji, ki jo je opravila OZS, je 70 % slovenskih odvetnikov v zelo slabem ekonomskem položaju, saj ne dosežajo 50.000 evrov bruto letnega prihodka. S tem so v bistveno slabšem položaju kot npr. okrajni sodniki in si ne morejo zagotoviti niti osnovnih materialnih sredstev. Obstaja samo manjši del odvetniških pisarn, ki zaslužijo veliko, vendar se v javnosti ustvarja napačen vtis, da je večina odvetnikov takšnih. Razlage, podkrepljene z evropskimi statističnimi podatki, ki naj bi velevale še povečevanje odvetniškega ceha, ne zdržijo resne presoje in trenutnega ekonomskega stanja odvetništva. Odvetniški poklic je edini v pravosodju odprt in prosto dostopen, zato se vanj vključujejo tudi tisti, ki zaposlitve drugje v pravosodju ne morejo dobiti. V odvetniških strukturah se letno zaposli več diplomiranih pravnikov, kot jih je sposobna zaposliti država, ki organizira izobraževalni proces. Samo 2016 se je v odvetništvu zaposlilo 300 pravnikov, v celotnem preostalem delu pravosodja le 60, hiperprodukcija izobraževanja pravnikov pa se nadaljuje. V imeniku OZS je vpisanih 2.350 članov, od tega 1.750 odvetnikov. Leta 2015 je bilo vpisanih 1.300 odvetnikov, 1994 pa le približno 800 odvetnikov. Po izračunih OZS odvetništvo narašča s 5 % letno stopnjo rasti.

Monopol, ki je na vse več pravnih področjih podeljen notarjem, krči obseg storitev odvetnikov. Tudi prenos določenih pristojnosti na državne pravobranilce (po novem državne odvetnike) v zvezi z zastopanjem državnih in paradržavnih podjetij vpliva na delo odvetnikov in nadalje oži obseg njihovega delokroga, povzročil pa bo povečanje stroškov na strani države, glede na način dela, organizacijo ter kadrovske zmožnosti organa, ki mu je po novem to naloženo. Zaradi pritiskov v smeri nerazumne liberalizacije poklica se odpirajo vrata vsem ponudnikom pravnih storitev, ki niso odvetniki, nimajo ustreznih strokovnih kvalifikacij, strankam ne nudijo ustrezne zaščite v primeru storjenih napak, zanje ne veljajo stroge omejitve glede poslovanja in niso dolžni spoštovati moralno-etičnih standardov, ki zavezujejo odvetnike. Navedeno le še dodatno krni položaj odvetništva v Republiki Sloveniji. Dogaja se, da se nekritično prevzemajo evropski predpisi, kar je pripomoglo k temu, da so državljani postali potrošniki pravnih storitev, njihove pravice pa postajajo zgolj ekonomske kategorije. Nedavne spremembe sistemskih procesnih in materialnih predpisov ožijo obseg pravic strankam in nalagajo nove obveznosti odvetnikom, s čimer se položaj odvetnikov le še slabša, saj ni zaslediti, da bi kot protiutež bile postavljene tudi pravice, ki bi izboljšale predvsem procesni položaj strank. Glede na vse to bi bilo treba odvetništvu poleg samoregulacije zagotoviti tudi ustrezna sredstva za delo ter vzpostaviti sistem, v katerem bi se za poklic odvetnika odločali tisti, ki ga vidijo kot poslanstvo, ne pa vsi, ki drugje v pravosodju ne morejo dobiti zaposlitve.

Nadalje je OZS organizacija, ki prek odvetniške akademije redno usposablja svoje člane in glede tega poleg institucionalnih organizacij, kot so fakultete in druge izobraževalne institucije, največ vlaga v svoje članstvo in prispeva k njegovi specializaciji. Sredstva, namenjena za izobraževanje članov OZS, so ogromna, tudi odziv in obisk izobraževanj je zelo dober.

V razpravi na posvetu so nekateri drugi pravosodni deležniki menili, da odvetniki prevzamejo več dela, kot ga v resnici zmorejo opraviti. To je žal rezultat podcenjenega dela odvetnikov, ki delajo po ceni dela, ki ni bila usklajena niti z rastjo življenjskih stroškov že od 2003. Vsi drugi deli pravosodnega sistema so lahko uskladili svoje plačilo z inflacijo, le odvetniki ne. S takšnimi ukrepi, ki se še nadaljujejo, Vlada administrativno preprečuje prilagajanje cen odvetniških storitev in ustvarja cenovna neravnovesja, ki dolgoročno zelo škodijo razvoju trga odvetniških storitev in vplivajo na zagotavljanje kakovosti odvetniških storitev ter so razlog za prevzemanje večjih količin dela. Družba, kjer večina odvetniškega poklica živi zaradi prenizke cene dela, zaradi odvzemanja pristojnosti ter zaradi sistematične razgradnje poklica s strani države, ni zdrava, in takšna ureditev nikakor ne pripomore k pravni varnosti. Če želimo, da bo odvetništvo delovalo v največjo korist svojim strankam in s tem zagotavljalo večjo pravno varnost, ga je treba ustrezno in konkretno podpreti. Odvetništvo je eden od delov pravosodnega sistema, ki lahko deluje dobro samo v primeru, če vsi deli delujejo strokovno in ustrezno. Odvetništvo je definirano v Ustavi, ki pa mora biti nato nadgrajena z zakonskimi in podzakonskimi akti, vendar Vlada s spremembami zakonodaje položaj odvetništva vedno bolj degradira. Mnogokrat je občutek, da sodna, izvršilna in zakonodajna veja oblasti odvetništvu ne priznavajo njegove pomembne vloge.

Pomembna dimenzija samostojnosti in neodvisnosti odvetništva je tudi položaj OZS kot stanovske organizacije odvetnikov v razmerju do zakonodajne in izvršilne veje oblasti. Način sodelovanja med temi deležniki je bistvenega pomena za pravno varnost in je v postopkih sprejemanja predpisov nujno upoštevati mnenje odvetništva, sicer je ustavno zagotovljena samostojnost in neodvisnost odvetništva povsem izvotljena. OZS opaža, da so v zadnjem času kljub temu, da odvetniki predstavljajo enega številčnejših deležnikov strokovne javnosti, pripombe in predlogi OZS v postopkih sprejemanja predpisov povsem prezrti, z argumentom, da se odvetniki borijo le za lastne interese. Takšno dožemanje vloge odvetništva je neutemeljeno in neupravičeno, saj odvetniki zasledujejo predvsem pravice strank, da jih bodo te v poštenih postopkih lahko uveljavljale.

OZS se skupaj z varuhinjo človekovih pravic trudi za oprostitev plačila davščin, tj. DDV in obračuna akontacije dohodnine v primeru brezplačnih odvetniških storitev za socialno šibke stranke, ki ne zmorejo plačati stroškov pravnih storitev, pri tem pa ne dosegajo cenzusa za storitve brezplačne pravne pomoči. Žal Finančna uprava RS vztraja na stališču, da so možne oprostitve plačila le na dan pro bono odvetniške pomoči, tj. en dan v letu. V ostalih primerih pa je odvetnik, ki nudi brezplačne storitve strankam, dolžan plačati DDV in akontacijo dohodnine stranke. Na tak način je odvetnikom onemogočeno biti socialni korektiv družbe za vse tiste, ki jim država ni sposobna zagotoviti pravne pomoči.

Tina Breclj, državna sekretarka na Ministrstvu za pravosodje, je poudarila, da odvetnice in odvetniki v Republiki Sloveniji opravljajo častno in odgovorno funkcijo. Samostojno in neodvisno odvetništvo pa je pomemben pogoj pravičnega in neodvisnega delovanja pravosodja ter zagotavljanja pravne države. V pravni državi zato odvetništvo ni samo pravna kategorija, pač pa tudi in predvsem etična. Odvetniška etika je zato po njenem mnenju tema, ki zasluži pozornost stroke, pa tudi širše javnosti, ker postavlja normativne okvire za izvajanje načel pravne države v praksi. V nadaljevanju je izpostavila, da dejstvo, da je odvetništvo ustavna kategorija, temu daje pomembno vlogo, drugačno težo kot pri drugih pravosodnih deležnikih. Še posebej je odvetništvo pomembno v okviru izvrševanja sodne oblasti, saj pripomore k povečanju kakovosti sojenja in s tem k razvoju prava, v sodni praksi pa tudi k razbremenitvi sodišč, s tem pa k pospešitvi postopkov in zmanjšanju zaostankov. MP bo v prihodnje na področju odvetništva posvetilo pozornost nekaterim ožjim vprašanjem, ki bodo morala biti predmet dialoga med MP in OZS. Gre predvsem za:

- vprašanja vpisov in izbrisov iz imenika odvetnikov;
- ureditev delovanja tujih odvetnikov;
- ureditev disciplinskih postopkov in suspenza opravljanja odvetniškega poklica;
- podružnice odvetniških družb in dedovanja deležev v odvetniških družbah.

Glede priprave zakonodaje je bilo izpostavljeno, da zakoni na MP nastajajo na več načinov, npr. po sistemu delovnih skupin za pripravo zakona, gradiva pa se v mnenje drugim deležnikom pošiljajo v čim zgodnejši fazi. V zvezi s prihodom tujih odvetnikov na slovenski trg je bila izražena pripravljenost MP za ureditev tega področja v Zakonu o odvetništvu tako, da bo slovensko odvetništvo sposobno zavarovati slovenski pravni sistem oziroma da bo ustrezno pripravljeno in opremljeno. V tem delu se MP nadeja novih rešitev v noveli Zakona o odvetništvu, ki mora biti pripravljena v sodelovanju OZS in MP. Možnosti za argumentirano razpravo bodo tudi pri Zakonu o notariatu, ki bo še letos poslan v strokovno razpravo. Takrat bo mogoče podati pripombe glede vse večjega prenosa pristojnosti z odvetnikov na notarje.

V nadaljevanju je bilo v razpravi izpostavljeno še:

- odvetnik je nepogrešljiv za učinkovito udejanjanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter s tem za delujočo pravno državo. V državi, ki temelji na vladavini prava ter na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, izhaja ustavna vloga odvetnika že iz samih temeljev ustavne ureditve. Odvetniški poklic zahteva odgovornost odvetnika za kakovostno zastopanje stranke;

- preventivni vlogi odvetnika je dana premajhna teža, saj se ljudje prepogosto na odvetnika obrnejo šele tedaj, ko se zapletejo v spor;

- za zastopanje pred Ustavnim sodiščem morajo odvetniki imeti ustrezno ustavnopravno znanje, ki ne pomeni zgolj le poznavanja besedila Ustave, pač pa tudi poznavanje razlag, ki jih je v dobrega četrta stoletja s svojimi stališči sprejelo Ustavno sodišče. Odvetnik jih mora poznati, če želi kakovostno zastopati svojo stranko v postopkih pred Ustavnim sodiščem. Ker so dobro pripravljene vloge bistvenega pomena za kakovostno zastopanje strank, bi bilo zaradi učinkovitosti sodne veje oblasti treba uvesti obvezno zastopanje po odvetniku pred sodišči v vseh sodnih postopkih (tako dr. Jadranka Sovdat, predsednica Ustavnega sodišča RS);

- sodna veja oblasti (vsi nivoji sodišč in Ustavno sodišče) si mora prizadevati in stremeti k uresničevanju enotne sodne prakse. Šele takrat, ko bo to udejanjeno, bo odvetnik lahko pravilno svetoval stranki ter podal oceno o smiselnosti sprožitve sodnega postopka;

- odvetništvo je predmet formalnega in neformalnega ocenjevanja s strani sodstva oziroma gre za obojestransko vzajemno ocenjevanje, ki je na formalni ravni najbolj očitno pri vloženih pravnih sredstvih, s katerimi se izpodbijajo odločitve sodišč in povratno - pri odločanju sodišč o teh vloženih pravnih sredstvih. Sodstvo kritično ocenjuje odvetništvo v smislu kakovosti dela, predvsem pri zastopanju mladoletnih oseb po uradni dolžnosti, ter pri vlaganju izrednih pravnih sredstev in meni, da bi OZS morala glede zastopanja mladoletnih oseb nuditi osredotočena izobraževanja ter vzpostaviti seznam odvetnikov s specializiranimi znanji ali celo v prihodnje z licenco za zastopanje mladoletnih oseb. Pomen specializiranih znanj odvetnikov je bil na posvetu večkrat izpostavljen;

- kakovostno zastopanje strank po odvetnikih v sodnih postopkih je eden od odločilnih dejavnikov za kakovostno sojenje, torej za vodenje sodnega postopka in sodno odločanje v njem;

- odvetništvo in sodstvo imata skupno odgovornost za delovanje pravosodja, zato bi bilo dobro vzpostaviti pogostejša strokovna srečanja, na katerih bi bil prostor za izmenjavo pogledov na probleme, ki se jih lahko rešuje skupaj, npr. iskanje možnosti za terminsko usklajevanje procesnih dejanj, da ne bi prihajajo do zastojev v sodnih postopkih – tudi raziskave, ki jih je opravila služba za razvoj sodne uprave pri Vrhovnem sodišču 2016, kažejo na nezadovoljstvo s koordinacijo glede terminov na sodiščih;

- Vrhovno sodišče predlaga, da se Zakon o odvetništvu spremeni tako, da bo OZS odgovorna za izpeljavo disciplinskega postopka na prvi stopnji za kršitev odvetniških dolžnosti in da je Vrhovno sodišče v te postopke vključeno kot pritožbena stopnja odločanja. Vrhovno sodišče meni, da gre v trenutni ureditvi za neko stopnjo nezaupanja do odvetništva, da ni sposobno samo nepristransko voditi takšnih postopkov. Po mnenju Vrhovnega sodišča sedanja ureditev tudi ni primerljiva z ureditvijo disciplinskega postopka po Zakonu o notariatu, ne vidijo pa smiselnosti za razlikovanje med tema dvema sektorjema;

- izpostavljeno je bilo dobro sodelovanje institucije Varuha za človekove pravice z OZS. Kot neprimerna ureditev je bilo izpostavljeno nizko plačilo za brezplačno pravno pomoč ali zagovorništvo po uradni dolžnosti, še zlasti ko gre za zastopanje mladoletnikov, kjer sta potrebna dodatno znanje in angažiranost;

- v razpravi je varuhinja za človekove pravice omenila pritožbe o izkoriščanju mladih v odvetniških pisarnah; konkretne podatke je žal težko pridobiti, ker se nihče ne želi izpostaviti. Predsednik OZS je poudaril, da izkoriščanje mladih v odvetniških pisarnah obsojajo, in bi na podlagi konkretnih podatkov tudi nemudoma ukrepali;

- izpostavljeni so bili še disciplinski postopki v odvetništvu, ki včasih trajajo predolgo, o čemer pričajo tudi pritožbe, ki jih prejme Varuh človekovih pravic. Prilika za boljšo ureditev področja disciplinskih postopkov bo ob spremembi Zakona o odvetništvu;

- kot zelo pozitivna praksa je bila izpostavljena pro bono pravna pomoč odvetnikov;

- glede na nov Zakon o državnem odvetništvu se bo tudi v prihodnje nadaljevalo sodelovanje med državnimi pravobranilci (od 20. novembra 2017 državni odvetniki) in odvetniki, kjer pa bo potrebna izjemna subtilnost odvetnikov glede interesov države ter njihovo razumevanje velike specifičnosti teh interesov;

- odvetniki so prvi predstavniki pravosodja, ki jih srečujejo ljudje v stiski, zaradi česar se že na tej točki začne graditi ugled pravosodja, ki ga potem kreirajo vsi gradniki pravosodja. Vloga odvetništva je zelo pomembna za ugled celotnega pravosodja kot tudi za ustvarjanje enotne sodne prakse. Država bi morala pri vsakem posegu v samostojnost in neodvisnost odvetništva upoštevati, da je odvetništvo del pravosodja in kot tako vpliva na učinkovitost njegovega delovanja;

- odnos med mediji in odvetniki ni enoznačen. Sodelovanje je lahko koristno za obe strani, za medije zato, da znajo postaviti prava vprašanja in odkrijejo nepravilnosti, ki jih brez pomoči odvetnikov morda ne bi, za odvetnike pa zato, ker je ob boljšem novinarskem delu javnost bolj objektivno obveščena o vseh postopkih. Odvetniki bi morali večkrat opravljati pojasnjevalno vlogo ter nastopati kot intelektualci v razpravah o različnih družbenih vprašanjih;

- izpostavljena je bila novela ZPP-E. S to novelo je prišla do izraza vedno bolj kompleksna uporaba procesnih pravil in vedno večja zahtevnost sodnih postopkov. Če želi država zagotoviti pravno varnost v tako kompleksnih sistemih, bi bilo treba zagotoviti službo, ki z vsemi mehanizmi deluje v tej smeri. Zaradi učinkovitosti sodne veje oblasti bi bilo treba uvesti obvezno zastopanje po odvetniku pred sodišči v vseh sodnih postopkih (takšno stališče sta izrazili tako predsednica Ustavnega sodišča RS, dr. Jadranka Sovdat kot tudi prof. dr. Vesna Rijavec). Določeno varovalko sicer predstavlja določilo, da lahko proti plačilu pred sodišči zastopajo le odvetniki, vendar je učinkovitost tega določila odvisna od aktivnosti Tržnega inšpektorata RS;

- v odnosu med odvetnikom in stranko je ena najpomembnejših vrednot zaupnost. Zaupno razmerje ni privilegij odvetnika, temveč privilegij stranke. Zaupnost se varuje v interesu stranke in ne v interesu odvetnika. Pri tem je kot izredno pomembno treba izpostaviti odločitev Ustavnega sodišča RS opr. št. U-I-115/14-28 in Up-218/14-45 z dne 21. 1. 2016, s katero je prišlo do pozitivnega preobrata na ustavno-sodni ravni v zvezi z vprašanjem privilegija zaupnosti, ki je privilegij strank.

V razpravi so svoja stališča predstavili tudi številni odvetniki:

- izpostavili so potrebo po vključitvi odvetnikov v postopke priprave zakonodaje. Odvetniki so kot del pravosodja premalo vključeni v postopke priprave zakonodaje, pri čemer je glede na izkušnje pri uporabi predpisov manj težav v primerih, ko so odvetniki sodelovali pri njeni pripravi, kot pa v primerih, ko niso. Sodelovanje odvetnikov je zelo koristno in nujno, saj odvetniki kot uporabniki zakonodaje v praksi to dobro poznajo. Prav tako so seznanjeni s težavami iz prakse in znajo bolje svetovati, kako naj bo zakonodaja oblikovana, da bo lažje uporabna v življenju. Še posebej to velja za procesno zakonodajo, ki zlasti zadnja obdobja skrbi predvsem za to, da so postopki čim hitreje izpeljani, pri tem pa se zanemarja pravilnost in pravičnost odločitev. Prav to, da je zmeraj manj odločitev sodišč pravičnih, pa vpliva na ugled celotnega pravosodja, ne samo sodstva ali odvetništva. Ko ljudje niso zadovoljni z odločitvami sodišča zaradi tega, ker mislijo, da so nepravilne, postanejo nezadovoljni s pravosodjem in mu več ne verjamejo, kar seveda vodi do nezaupanja v celotno državo. Vsi skupaj bi se morali truditi, da se ugled pravosodja popravi s tem, da se bodo sprejemali predpisi, ki bodo jasni in ki jih bodo znali vsi - odvetniki, državni pravobranilci, tožilci in sodniki - uporabljati;

- bistveno za delovanje odvetniškega poklica je tudi plačilo, ki odvetnikom omogoča samostojno ter neodvisno delo. Na eni strani zakon in kodeks odvetnikom omejujeta možnosti opravljati karkoli drugega, na drugi strani pa svoboden gospodarski trg, razni svetovalci in s. p. počnejo to, za kar so odvetniki zagotovo bolj kvalificirani in tudi primerno zavarovani. Neodvisen in samostojen odvetnik ne more biti tak samo na načelni ravni, temveč mora biti tudi v praksi sposoben reči ne – stranki, državi in včasih tudi samemu sebi.

Ni sprejemljivo, da odvetnik dobi za prihod na narok povrnjenih več potnih stroškov kot znaša višina plačila za opravljeno delo. Če je odvetnik slabo plačan, bo prevzemal vedno več dela, kar se odraža tudi na kakovosti. Odvetništvo je edina kategorija, v katero je država radikalno posegla in na nekaterih področjih razpolovila honorarje, na vseh preostalih pa ni ustrezne uskladitve vrednosti odvetniške točke niti z rastjo življenjskih stroškov;

- naslednje področje, na katerem je odvetništvo odvisno od MP, je elektronsko poslovanje. Že sedaj in v bližnji prihodnosti bo takega poslovanja vedno več. Predvideva se, da bodo v bližnji prihodnosti verjetno vsaj spisi s civilnega področja elektronski, kasneje verjetno tudi vsi ostali. Zato bi morali biti vsi udeleženci pripravljeni na elektronsko poslovanje. MP bi pri tem moralo imeti posluš za reševanje tehničnih težav, saj se pogosto zgodi, da npr. zaradi nameščanja nadgradenj, za določen čas ni mogoča uporaba digitalnih certifikatov za izvajanje storitev. Ob uvajanju obveznega elektronskega oddajanja vlog mora biti zagotovljena tako podpora sodišč kot tudi alternativni način oddajanja vlog v primeru tehničnih težav. Odvetnike je pri tem treba vključiti v postopek ustvarjanja portalov, saj odvetniki kot uporabniki vedo, kakšen sistem potrebujejo za učinkovito elektronsko poslovanje. Če je elektronsko poslovanje namenjeno le nastavljanju vpisnikov, da ima sodišče manj dela, pa ne bo mogoče doseči pravih koristi za vse deležnike v pravosodnem sistemu;

- odvetniki so izpostavili tudi dejstvo, da je v preteklih letih zaradi sprememb zakonodaje prišlo do odvzema pristojnosti odvetnikom na več področjih. Npr. 2008 s spremembo predpisa, po katerem notar za sestavo listin zaračuna celotno storitev, četudi jo je sestavil odvetnik. S tem je zakonodajalec odvetnike postavil v nekonkurenčni položaj, saj stranka za listino, ki jo sestavi odvetnik, plača dvakrat. Pristojnosti se je odvetnikom odvzelo tudi s spremembo Zakona o zemljiški knjigi ter odvzemom pristojnosti pretvorbe listin in vlaganja zemljiškooknjižnih predlogov ter s spremembo poslovanja sodnega registra, kjer odvetniki niso več vredni zaupanja za vlaganje predlogov v sodni register. Neprimerna je tudi uporaba naziva državno odvetništvo po Zakonu o državnem odvetništvu. Odvetništvo kot ustavna kategorija je zapisana v Ustavi RS, zato bo za laično javnost naslavljanje državnih pravobranilcev kot državnih odvetnikov ustvarilo zmedo na trgu;

- izpostavljen je bil tudi trend vedno obsežnejših vlog odvetnikov. Kompleksnost razmerij v družbi je danes neprimerno večja kot nekoč, zato je potrebna tudi specializacija odvetnikov za posamezna področja. Ker je v sodstvu specializacije manj, odvetnik specialist, ko piše vlogo, predvsem želi, da je njegova stranka slišana in da so njeni argumenti razumljeni, ker ve, da na sodišču ni specialista, ki bi se redno ukvarjal z zadevo, o kateri odvetnik piše. Vloga tako s pravnimi argumenti in razlago raste in raste. V pritožbeni fazi je zadeva mnogokrat zavrnjena, ker odvetnik v njej ni zapisal vsega, kar sodnik misli, da bi moral. Zato tudi pritožbe dobivajo na obsegu. Ustavno sodišče RS o manj kot o 10 % pritožb odloča meritorno. Ker odvetniki ne vedo, zakaj ostale vloge na Ustavnem sodišču RS niso sprejete niti v obravnavo, se njihov obseg lahko samo večja. Z odprtim sojenjem se bodo skrajšale vloge, od višjestopenjskih sodišč pa odvetniki pričakujejo, da se v pritožbah ne bo iskalo predvsem tistega, česar v njih morda ni. Če se bodo sodišča ukvarjala tudi oziroma predvsem z vsebino vlog, bodo te lahko bolj jedrnate.

Naj na koncu izpostavimo nekatere ključne poudarke iz razprav, ki so lahko podlaga za prihodnje spremembe zakonodaje na področju odvetništva:

- za učinkovito in pravilno delovanje celotnega pravosodnega sistema ter delujočo pravno državo je treba ponovno vzpostaviti ustavno določeno neodvisnost in samostojnost odvetništva tudi v praksi;
- identificirane probleme odvetništva, tj. nizko plačilo odvetniških storitev, zastopanje v zadevah brezplačne pravne pomoči in zastopanje po uradni dolžnosti v kazenskih

zadevah, zmanjšano pravno varnost državljanov, nizek ugled odvetništva in celotnega pravosodja v očeh javnosti, neustrezno sodelovanje med deležniki v pravosodju, neupoštevanje odvetništva kot stroke pri pripravi zakonodaje in zagotavljanje ustreznega delokroga odvetnikov, je treba čim prej odpraviti ali zanje najti ustrezne rešitve tako prek sprememb Zakona o odvetništvu in druge zakonodaje, ki je te omejitve prinesla, kot tudi s povečanjem dialoga med pristojnimi deležniki;

- ponovno je treba vzpostaviti tvorno sodelovanje vseh deležnikov v pravosodju ob zavedanju, da je osrednji fokus pravosodnega sistema posameznik, ki za varstvo svojih pravic potrebuje učinkovit pravosodni sistem, katerega del je tudi odvetništvo;
- absolutno je treba urediti plačilna razmerja odvetnikov, če se od njih pričakuje visoko strokovno in kakovostno delo;
- za zastopanje pred sodišči bi bilo primerno zagotoviti obvezno zastopanje po odvetniku.

Na podlagi uvodnih predstavitev, opravljene razprave in izmenjave različnih mnenj na posvetu, Državni svet poziva Vlado in Ministrstvo za pravosodje, da proučijo vsa predstavljena stališča, pripombe, ugotovitve, opozorila in predloge ter pripravijo čim bolj usklajene spremembe zakonodaje, ki se tičejo delovanja odvetništva.

Predlog sklepa k zaključkom posveta je bil sprejet (26 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 26 jih je glasovalo za, 1 pa je bil proti).

- - -

Predsednik je zaključil 56. sejo Državnega sveta Republike Slovenije in se svetnicam in svetnikom ter vabljenim zahvalil za razpravo in sodelovanje.

Marjan Maučec, mag. posl. ved
sekretar

Mitja Bervar, mag. manag.
predsednik