



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

1

Številka:060-01/16-5/  
Ljubljana, 12. 5. 2016

Osnutek

**Z a p i s n i k**

**40. seje Državnega sveta Republike Slovenije,  
ki je bila v sredo, 11. 5. 2016**

Predsednik je začel 40. 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 16.14 uri.

Opravičil se je:

- Metod Ropret

Ostali odsotni:

- Boris Popovič
- Peter Vrisk
- Rudi Matjašič, mag. posl. ved

Na sejo so bili vabljeni:

- Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor (k 3. točki dnevnega reda),
- mag. Alenka Bratušek, poslanka Državnega zbora Republike Slovenije (k 3., 4. in 5. točki dnevnega reda),
- dr. Dušan Mramor, minister za finance (k 4. in 5. točki dnevnega reda),
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo (k 6. točki dnevnega reda),
- dr. Simona Kustec Lipicer, poslanka Državnega zbora Republike Slovenije (k 6. točki dnevnega reda),
- dr. Boštjan Bizjak, v. d. direktorja Kobilarna Lipica (k 6. točki dnevnega reda),
- dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za izobraževanje, znanost in šport (k 7. točki dnevnega reda),
- Luka Mesec, poslanec Državnega zbora Republike Slovenije (k 8. točki dnevnega reda),
- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (k 8. in 9. točki dnevnega reda).

Seje so se udeležili:

- Mateja Tavčar, Direktorat za vode in investicije, Ministrstvo za okolje in proctor (3. točke dnevnega reda),
- mag. Nataša Vodopivec, sekretarka v Direktoratu za vode in investicije, Ministrstvo za okolje in proctor (3. točke dnevnega reda),

- mag. Alenka Bratušek, poslanka Državnega zbora Republike Slovenije (3. točke dnevnega reda),
- Maša Kociper, predstavnica Zavezništva (3. točke dnevnega reda),
- Eva Štravs Podlogar, generalna direktorica Direktorata za turizem in internacionalizacijo, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (6. točke dnevnega reda),
- Darko Sajko, sekretar, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (6. točke dnevnega reda),
- Marko Ferluga, poslanec Državnega zbora Republike Slovenije (6. točke dnevnega reda),
- dr. Boštjan Bizjak, v. d. direktorja Kobilarna Lipica (6. točke dnevnega reda),
- Andreja Barle Lakota, državna sekretarka, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (7. točke dnevnega reda),
- Martina Vuk, državna sekretarka, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (9. točke dnevnega reda).

\* \* \*

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

\* \* \*

S sklicem 4. 5. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli predlog dnevnega reda, ki je bil naslednji:

Dnevni red:

1. Odobritev zapisnika 39. seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
3. Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona (UZ70), EPA 463-VII
4. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB-B) – skrajšani postopek, EPA 1119-VII
5. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-2A) – skrajšani postopek, EPA 1120-VII
6. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Kobilarni Lipica (ZKL-C) – skrajšani postopek, EPA 1138-VII
7. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-L) – druga obravnava, EPA 1188-VII
8. Predlog zakona o dopolnitvah Zakona o inšpekciji dela (ZID-1A) – skrajšani postopek, EPA 1131-VII
9. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu (ZSV-F) – skrajšani postopek, EPA 1137-VII
10. Pobuda za sprejem zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti 149b člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP, Ur. l. RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo in 47/13)
11. Obravnava zaključkov posveta Izgradnja drugega tira železniške proge Koper-Divača

\* \* \*

Predsednik je glede na posvetovanje s Kolegijem Državnega sveta in s predsednikoma matičnih delovnih teles predlagal umik treh točk dnevnega reda.

Državne svetnice in svetniki so glasovali o umiku:

#### 4. točke

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB-B) – skrajšani postopek, EPA 1119-VII

**Predlagani umik je bil sprejet (28 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 32 jih je glasovalo ZA in nihče ni bil PROTI).**

## 5. točke

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-2A) – skrajšani postopek, EPA 1120-VII

**Predlagani umik je bil sprejet (32 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 33 jih je glasovalo ZA in nihče ni bil PROTI).**

## 6. točke

Predlog zakona o dopolnitvah Zakona o inšpekciji dela (ZID-1A) – skrajšani postopek, EPA 1131-VII

**Predlagani umik je bil sprejet (30 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 32 jih je glasovalo ZA in nihče ni bil PROTI).**

Ker predsednik ni prejel nobenega predloga za razširitev in glede na sprejet umik treh točk je dal na glasovanje naslednji

## **DNEVNI RED**

1. Odobritev zapisnika 39. seje Državnega sveta Republike Slovenije
2. Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov
3. Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona (UZ70), EPA 463-VII
6. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Kobilarni Lipica (ZKL-C) – skrajšani postopek, EPA 1138-VII
7. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-L) – druga obravnava, EPA 1188-VII
9. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu (ZSV-F) – skrajšani postopek, EPA 1137-VII
10. Pobuda za sprejem zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti 149b člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP, Ur. l. RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo in 47/13)
11. Obravnava zaključkov posveta Izgradnja drugega tira železniške proge Koper-Divača

**Predlagani dnevni red je bil sprejet (34 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 32 jih je glasovalo za, 1 pa je bil proti).**

## **1. točka dnevnega reda**

- **Odobritev zapisnika 39. redne seje Državnega sveta**

Osnutek zapisnika 39. 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 39. redne seje je bil sprejet (30 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 30 jih je glasovalo za, 1 pa je bil proti).**

## **2. točka dnevnega reda:**

- **Pobude in vprašanja državnih svetnic in svetnikov**

Po elektronski pošti 10. 5. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli vprašnji državnega svetnika Tomaža Horvata, mag. prava, glede upoštevanja periodičnih dohodkov v postopkih uveljavljanja pravic iz javnih sredstev.

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 40. seji 11. 5. 2016, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), obravnaval vprašnji državnega svetnika Tomaža Horvata, mag. prava, glede upoštevanja periodičnih dohodkov v postopkih uveljavljanja pravic iz javnih sredstev ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US in 21/13 – ZFDO-F) sprejel naslednji

#### S K L E P :

Državni svet podpira vprašnji državnega svetnika Tomaža Horvata, mag. prava, ter Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti predlaga, da vprašnji prouči in nanju odgovori.

Vprašnji državnega svetnika Tomaža Horvata, mag. prava, se glasita:

- 1. Ali je ministrstvo po sprejemu novele Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS-C) (Uradni list RS št. 99/13) opravilo kakšne analize uspešnosti spremenjenih zakonskih in podzakonskih podlag za (ne)upoštevanje periodičnih dohodkov v postopkih uveljavljanja pravic iz javnih sredstev oziroma ali je bilo ugotovljeno zmanjšanje števila pritožb na to temo?**
- 2. Ali se v prihodnje načrtuje še kakšne dodatne zakonske ali podzakonske spremembe ureditve (ne)upoštevanja periodičnih dohodkov v postopkih uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, da bi bila slednja do različnih kategorij potencialnih upravičencev do pravic iz javnih sredstev čim bolj pravična?**

#### Obrazložitev:

Državni svet meni, da se kljub temu, da od sprejema nove zakonodaje v zvezi z uveljavljanjem pravic iz javnih sredstev (Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS) in Zakon o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre)) mineva že šest let, državljani še vedno soočajo s težavami pri interpretaciji posameznih zakonskih določb, zaradi česar se odločajo za pritožbene postopke, ki pa so še vedno dolgotrajni (na odločitev pristojnega drugostopenjskega organa, to je Ministrstva za delo, družino, socialne pravice in enake možnosti, nekateri čakajo tudi po dve leti).

Na predstavnike lokalnih skupnosti v Državnem svetu se v zvezi s težavami s sistemom uveljavljanja pravic iz javnih sredstev večkrat obračajo tako posamezniki kot občine, ki med drugim opozarjajo, da bi bilo treba pristojne državne organe opozoriti na problematiko sistema upoštevanja periodičnih dohodkov v postopkih uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, ki so vezane na ugotavljanje dohodka na letni ravni (otroški dodatek, državne štipendije in znižano plačilo vrtca). Trenutni sistem je po njihovem mnenju nepravilno zastavljen. Omenjeni dohodek na letni ravni se namreč ugotavlja na posplošen način (množenje ugotovljenega mesečnega tekočega dohodka s količnikom 12), rezultat pa velikokrat ni skladen z realnim letnim dohodkom potencialnih upravičencev do pravic iz javnih sredstev. Čeprav so bile s sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS-C) na tem področju že narejene določene spremembe, očitno omenjeni segment za določeno skupino državljanov ostaja problematičen.

Način upoštevanja obdavčljivih in drugih dohodkov, ki se upoštevajo pri ugotavljanju materialnega položaja kot podlage za upravičenost do prejema otroškega dodatka, državne štipendije, znižanega plačila vrtca, subvencije malice za učence in dijake, subvencije kosila za učence, oprostitev plačila socialnovarstvenih storitev in prispevka k plačilu družinskega pomočnika, sicer natančneje ureja Pravilnik o načinu upoštevanja dohodkov pri ugotavljanju upravičenosti do pravic iz javnih sredstev (Uradni list RS št. 52/14 in 67/14). Omenjeni pravilnik v 4.a in 4.b členu določa pogoje za posebne primere upoštevanja dohodkov in način

preračuna tekočega dohodka na letno raven (ugotovljeni tekoči mesečni dohodek se pomnoži s količnikom 12 in preračuna na raven preteklega leta).

Pri ugotavljanju dohodka naj bi se slednji v skladu s 13. členom ZUPJS zmanjšal za periodične dohodke (plače, pokojnine, preživnine, rente in druge dohodke, ki jih oseba prejema v enakih ali podobnih zneskih v enakih ali podobnih časovnih obdobjih, med drugim tudi dohodek iz osnovne kmetijske in osnovne gozdarske dejavnosti), ki jih je oseba nehala prejemati in ni začela prejemati drugih periodičnih dohodkov. Omenjena določba je podrobneje razdelana v 7. členu prej omenjenega pravilnika, po katerem se šteje, da je oseba nehala prejemati periodične dohodke in ni začela prejemati drugih periodičnih dohodkov, če v mesecu pred mesecem vložitve ali v mesecu vložitve vloge oseba ni prejela nobenega periodičnega dohodka več ali v mesecu vložitve vloge ni opravljala dejavnosti in ni prejela nobenega dohodka več. 8. člen omenjenega pravilnika pa dodatno določa, da se periodičnih dohodkov iz preteklega ali predpreteklega leta, če jih oseba v tekočem letu ne prejema, ne upoštevajo pri ugotavljanju dohodka.

Kljub temu vse navedeno ne rešuje težav oseb, ki dohodke (na primer plače) prejemajo neredno oziroma pri katerih ni jasne ločnice med daljšim obdobjem prejemanja dohodkov in daljšim obdobjem, ko jih ne prejemajo, in za katera bi se lahko uporabilo določbe prej omenjenega 7. ali 8. člena pravilnika in zmanjšalo ugotovljeni dohodek za periodične dohodke, ki jih je oseba prenehala prejemati oziroma jih trenutno ne prejema. Pri ugotavljanju tovrstnih dohodkov na letni ravni tako prihaja do nerealnih ocen dejanskega dohodka, saj se ugotovljeni tekoči periodični mesečni dohodek zgolj pomnoži s količnikom 12 in s tem prevede na letno raven, namesto da bi se upoštevali realni, torej dejansko prejeti dohodki osebe na letni ravni.

Dohodkovni razredi, na podlagi katerih se dodeljujejo posamezne pravice, so postavljeni tako, da lahko na uvrstitvev v enega izmed njih ali odločitev o neupravičenosti do prejema posamezne pravice vpliva že zelo majhna razlika v ugotovljenem dohodku. Takšen pavšalni način določanja dohodka na letni ravni je lahko do posameznih potencialnih prejemnikov pravic iz javnih sredstev, ki ne spadajo v neke splošne okvire prejemnikov periodičnih dohodkov, lahko precej krivičen. Navedeno bi zato terjalo ponovno analizo obstoječega sistema določanja dohodka na letni ravni na podlagi periodičnih dohodkov in zagotovitev čim bolj pravičnih podlag za obravnavo potencialnih prejemnikov pravic iz javnih sredstev.

\* \* \*

Državni svet Republike Slovenije predlaga Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da vprašanji 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) nanju v roku 30 dni odgovori.

**Predlog sklepa je bil sprejet (30 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 30 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).**

**Na klop so državne svetnice in svetniki prejeli vprašanje Interesne skupine lokalnih interesov, v zvezi z zmanjševanjem stroškov na področju lokalne samouprave.**

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 40. seji 11. 5. 2016, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), obravnaval vprašanje Interesne skupine lokalnih interesov v zvezi z zmanjševanjem stroškov na področju lokalne samouprave ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US in 21/13 – ZFDO-F) sprejel naslednji

S K L E P :

Državni svet podpira vprašanje Interesne skupine lokalnih interesov ter Ministrstvu za javno upravo predlaga, da vprašanje prouči in nanj odgovori.

Vprašanje Interesne skupine lokalnih interesov, se glasi:

**Kakšni so doseženi prihranki vseh ukrepov, ki jih je Vlada sprejela v tem mandatu na področju lokalne samouprave?**

Obrazložitev:

Državni svet ugotavlja, da je danes težko govoriti o finančni avtonomiji oziroma siceršnji avtonomiji lokalne samouprave, saj občine za financiranje zakonskih nalog, ki jim jih nalaga država brez zagotavljanja zadostnega obsega sredstev, porabljajo lastna sredstva, se notranje likvidnostno zadolžujejo in porabljajo zadnje rezerve. Glede na argumente Vlade za zniževanje višine povprečnine, ki naj bi po njenem mnenju temeljila na dejstvih in izračunanih finančnih učinkih uveljavljenih ukrepov, državne svetnike zanima, kakšni so dejanski prihranki vseh uveljavljenih ukrepov na področju lokalne samouprave.

\* \* \*

Državni svet Republike Slovenije predlaga Ministrstvu za javno upravo, da vprašanje 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) nanj v roku 30 dni odgovori.

**Predlog sklepa je bil sprejet (30 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 31 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).**

- - -

Po elektronski pošti 9. 5. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor Ministrstva za zdravje na pobudo Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance za spremembo Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ter za spremembo Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju v zvezi s problematiko regresnih zahtevkov.

- - -

Po elektronski pošti 10. 5. 2016 so državne svetnice in svetniki prejeli odgovor DARS d.d. na vprašanja državnega svetnika Tomaža Horvata, mag. prava, glede ustrezne ureditve trase hitre ceste H4 Razdrto–Vrtojba.

- - -

**3. točka dnevnega reda:**

– **Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona (UZ70), EPA 463-VII**

Predlog je objavljen na spletni strani Državnega zbora z dne 17. 4. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog sta obravnavali Komisija za državno ureditev in Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. Skupno poročilo obeh komisij so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 9. 5. 2016.

Predlog mnenja Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 10. 5. 2016.

Besedo je imela predstavnica predlagateljev zakona, mag. Alenka Bratušek, poslanka Državnega zbora Republike Slovenije.

Skupni poročevalec Komisije za državno ureditev in Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, mag. Stevo Ščavničar, je pojasnil stališče obeh komisij.

Besedo je imela Mateja Tavčar, predstavnica Ministrstva za okolje in prostor.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 40. seji 11. 5. 2016, 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, in 47/13), sprejel naslednje

## **M n e n j e**

### **k Predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona (UZ70)**

Državni svet **podpira** predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona (v nadaljevanju: predlog za spremembo Ustave), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev s prvopodpisano poslanko mag. Alenko Bratušek (v nadaljevanju: predlagatelj) in predlagano besedilo novega 70. a člena, ki ga je izoblikovala Strokovna skupina za pravico do pitne vode, ki jo je ustanovila Ustavna komisija Državnega zbora (v nadaljevanju: strokovna skupina).

Po mnenju predlagateljev je ureditev dostopa do pitne vode kot splošne in temeljne pravice v Ustavi Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava) nujna, pri čemer se predlaga, da se oskrba s pitno vodo izvaja kot neprofitna javna služba, s čimer bomo preprečili privatizacijo vodnih virov in obravnavo vode kot tržnega blaga. S predlogom za spremembo Ustave se zagotavlja prednostna oskrba prebivalstva in gospodinjstev s pitno vodo, hkrati pa ni izključena gospodarska raba vode. Kot opozarjajo predlagatelji, se bomo v prihodnje soočali s pomanjkanjem vodnih virov, tudi v kombinaciji s povečevanjem števila prebivalcev in potreb kmetijstva, zato bodo pritiski na obstoječe vodne vire vedno večji. Še nedolgo nazaj je bilo zavedanje o pomenu pitne vode in zadostnih količinah vodnih virov pri nas majhno, saj se do zdaj še nismo srečevali s pomanjkanjem. Predlagatelji tudi izpostavljajo, da postaja pitna voda vse bolj redka dobrina, ki je zanimiva za svobodno tržno dejavnost. V zvezi s tem velja opozoriti na veljavno določbo Ustave o naravnem bogastvu, ki pod zakonskimi pogoji dopušča izkoriščanje naravnih bogastev. Ker je oskrba s pitno vodo v končni fazi prepuščena zakonski ureditvi, ki pa se lahko hitro spremeni oz. je podvržena evropskemu pravnemu redu, je Slovenija na tem področju lahko ranljiva. Najboljšo zaščito dostopa do pitne vode lahko zagotovimo z zapisom v Ustavo, pri čemer predlagatelji pričakujejo široko politično podporo, tudi podporo Državnega sveta.

Državni svet ugotavlja, da je strokovna skupina v svojem mnenju zapisala, da je predlog za spremembo Ustave skupine poslancev in poslank utemeljen in da je treba pravico do pitne vode nujno zapisati v Ustavo. Strokovna skupina tudi meni, da sedanja ureditev javnega dobra v Ustavi in tudi pravica do zdravega življenjskega okolja pravice do vode ne ureja in zato veljavna ustavna ureditev za zaščito pitne vode ne zadošča. Kot opozarjajo člani strokovne skupine, ni jasno, kako bi reagirala sodišča, tudi Ustavno sodišče, če bi moralo presojeti o pritiskih na oskrbo s pitno vodo. Strokovna skupina predlaga Državnemu zboru v sprejem predlog za spremembo Ustave, pri čemer namesto dopolnitve 70. člena Ustave predlaga besedilo samostojnega 70. a člena Ustave, v katerem predlaga dopolnitev, in sicer: način izvrševanja neprofitne javne službe s strani države oz. s prenosom v neposredno upravljanje samoupravnim lokalnim skupnostim, prednostna in trajnostna oskrba prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev ter jasna opredelitev vodnih virov kot netržnega blaga.

Dostopnost do pitne vode kot osnovne dobrine za preživetje človeka bi morala biti zagotovljena vsakomur, vendar glede na vedno večje pritiske kapitala na vodne vire, tudi v luči promocije liberalizacije javnih storitev, vključno oskrbe z vodo, pravica do pitne vode ni

več samoumevna. Državni svet zato podpira prizadevanja skupine poslank in poslancev Državnega zbora za ureditev pravice do pitne vode na ustavni ravni, ki predstavlja realizacijo pobude Državnega sveta, ki jo je sprejel na 7. seji 15. 5. 2013, da se z dopolnitvijo Ustave zagotovi univerzalen dostop do pitne vode in oskrba prebivalstva in gospodinjstev s pitno vodo prek neprofitne javne službe. Državni svetniki ugotavljajo, da predlagano besedilo strokovne skupine sledi predhodnemu stališču Državnega sveta, da je treba preprečiti izvajanje oskrbe s pitno vodo v okviru pridobitne dejavnosti gospodarskih družb in korporacij, katerih edini cilj je pridobivanje dobička, obenem pa omogočiti gospodarsko izkoriščanje vodnih virov (npr. polnjenje ustekleničene vode, uporaba za proizvodnjo brezalkoholnih pijač) in s tem uresničevanje ustavnega načela svobodne gospodarske pobude.

Državni svet se strinja s stališčem predlagatelja, da je vodnatost Slovenije lahko njena konkurenčna prednost, še posebej v luči podnebnih sprememb. Slovenija se podnebnim spremembam ne bo izognila, zato je treba zaščiti javni interes v smislu prednostnega dostopa prebivalstva do pitne vode. Uveljaviti je treba tudi trajnostno izkoriščanje pitne vode kot obnovljivega vira, ki zahteva skrbno ravnanje, kar vključuje tudi odgovornost za vzpostavljanje sodobnega vodovodnega omrežja brez izgub. Znotraj tako vzpostavljenega vodnega kroga bo mogoče tudi gospodarsko izkoriščanje vodnih virov, kar bo omogočilo nastajanje novih delovnih mest in zaslužek države.

Državni svet meni, da je z vidika nadgradnje obstoječega sistema, ki dolgoročno lahko bistveno pripomore k zanesljivosti vodooskrbe prebivalstva s pitno vodo, bolj primerna dopolnitev Ustave in ne njena sprememba, pri čemer se je treba osredotočiti na javno oskrbo s pitno vodo.

Oskrba s pitno vodo zaradi monopolnega značaja te dejavnosti zahteva posebno ureditev, saj uporabniki storitev gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo nimajo možnosti izbire med več izvajalci in zato ne moremo govoriti o zagotavljanju konkurenčnosti. Tuje izkušnje, ko so nadzor in izkoriščanje javnih vodovodov prevzela zasebna podjetja, kažejo, na kar opozarjajo tudi predlagatelji, na to pa je opozoril tudi že Državni svet v svoji pobudi za dopolnitev Ustave, da se je voda praviloma podražila, kakovost oskrbe z vodo je padla, zasebna podjetja niso vlagala v infrastrukturo, obenem pa je dobiček zasebnih podjetij zrasel.

Državni svet se strinja, da zapis pravice do pitne vode v Ustavi ne pomeni poseganja v svobodno gospodarsko pobudo, saj bo ta še vedno omogočena, pri tem, da je nedvoumno izpostavljena prednost oskrbe prebivalstva s pitno vodo oz. javni interes. Ko je poskrbljeno za trajnostno in nemoteno oskrbo s pitno vodo prebivalstva, se lahko omogočijo tudi druge oblike izkoriščanja vode.

Državni svet opozarja, da mora dopolnitev Ustave zagotoviti enakopraven dostop do pitne vode na celotnem ozemlju Republike Slovenije ali vsaj na nivoju regij, kar vključuje tudi enotno ceno storitve gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo. To je skladno tudi s predlagano formulacijo pitne vode kot človekove pravice, saj morajo biti pravice pod enakimi pogoji dostopne vsem. V zvezi s tem je bil Državni svet seznanjen z opozorilom Ministrstva za okolje in prostor, da moramo biti pri umeščanju pravice do pitne vode v Ustavo kot človekove pravice pazljivi, saj se človekove pravice uresničujejo neposredno na podlagi Ustave kot najvišjega pravnega akta države. Predstavljen je bil primer tožbe pred sodiščem EU zoper Republiko Slovenijo, ker pripadniki Romske skupnosti nimajo zagotovljene vode v bivališčih. Kot se sprašujejo na Ministrstvu za okolje in prostor, ali pomeni človekova pravica do oskrbe s pitno vodo javno oskrbo v legalno zgrajenih objektih (z gradbenim dovoljenjem) ali tudi individualno oskrbo v objektih oz. oskrbo v bivališčih, ki nimajo gradbenega dovoljenja.

Sistem oblikovanja enotne cene storitev gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo na ozemlju celotne države, za kar se zavzema Državni svet, je povezan tudi z vprašanjem stroškov gradnje infrastrukture, njenega vzdrževanja ter višine omrežnine, ki se danes oblikuje na nivoju občin. Ob tem Državni svet opozarja na izvedeno modernizacijo vodovodnih sistemov v velikem številu občin, ki pa je povzročila dvig stroškov javne



infrastrukture in posledično višjo omrežnino oz. ceno oskrbe s pitno vodo. V marsikateri občini so se že oz. se še bodo zaradi povišane omrežnine soočili s situacijo, ko uporabniki finančno ne bodo sposobni poravnati stroškov teh storitev. Zaradi raznolike ureditve cene storitev gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo v občinah bo morala zaradi odsotnosti druge ravni lokalne samouprave ta problem urediti država, in sicer lahko s t. i. izravnalnimi shemami. Na Ministrstvu za okolje in prostor ob tem dodajajo, da na celotnem ozemlju Republike Slovenije ni možno zagotoviti javne vodooskrbe (po podatkih iz leta 2014 ima zagotovljeno vodooskrbo v okviru javnih služb okoli 87 % prebivalstva, 13 % prebivalcev pa ne oz. imajo urejeno individualno ali lastno oskrbo z vodo).

V zvezi s predlogom strokovne skupine, da oskrbo s pitno vodo oz. z vodo zagotavlja neposredno država prek neprofitne javne službe, ki jo lahko prenese v neposredno upravljanje samoupravnim lokalnim skupnostim, se Državni svet sprašuje, ali so mišljene občine ali širše skupnosti (npr. območje več občin). To vprašanje je namreč povezano z odgovornostjo in dolžnostmi, ki jih prinaša izvajanje gospodarske javne službe oskrbe prebivalstva s pitno vodo. Če javni vodovod s pitno vodo oskrbuje večje število občin in se npr. poškoduje vodovod na območju ene občine, iz katerega pa se oskrbujejo prebivalci druge občine, se postavlja vprašanje, kdo je finančno odgovoren za odpravo poškodb na vodovodu.

Državni svet poudarja, da je določitev pravice do pitne vode v Ustavi šele prvi korak pri vzpostavljanju neprofitne javne službe za oskrbo s pitno vodo. Kot ugotavljajo na Ministrstvu za okolje in prostor, bo tako predlagana dopolnitev Ustave zahtevala v nadaljevanju večje spremembe Zakona o varstvu okolja, Zakona o vodah, Zakona o gospodarskih javnih službah in Zakona o lokalni samoupravi in tudi Zakona o financiranju občin.

V povezavi s predlaganim šestmesečnim obdobjem za uskladitev zakonov in drugih predpisov, ki urejajo način izvajanja oskrbe s pitno vodo, Državni svet opozarja, da bo treba zaradi kratkega časovnega obdobja uskladitve zakonodaje z Ustavo vsa odprta vprašanja in dileme o razumevanju pojmov razrešiti pravočasno. Med drugim je treba razrešiti vprašanje lastništva infrastrukture, morebitnih predčasnih prekinitiv koncesijskih pogodb in dileme v zvezi opredelitvijo pojmov, kot so zdrava pitna voda ali pitna voda, pravica do pitne vode ali pravica do čiste vode (širši pojem, ki zajema vsa vodna telesa). Prav tako je treba doreči, kaj je javni interes, in sicer ali se to nanaša na javno upravljanje z vodnimi viri ali to pomeni, da mora država vsakemu posamezniku zagotoviti dostop do pitne vode pod enakimi pogoji (npr. enotna cena). Državni svetniki ugotavljajo, da na Ministrstvu za okolje in prostor opozarjajo na vprašanje teritorialnega dosega javne službe (na območju cele države, območju regij ali na celovito zaokroženih vodovodnih odjemnih mestih, npr. pomurski vodovodni sistem), ki je povezano z vprašanjem enotne cene in izvajalcev javne službe. Kot pojasnjujejo na Ministrstvu za okolje in prostor, z opredelitvijo izvajalcev v javni lasti ne bo več možno podeljevati koncesij. V nadaljnji fazi bo treba tudi pojasniti, kaj je mišljeno z oskrbo prebivalstva in gospodinjstev ter paziti, da ne bi izpadle javne ustanove (npr. šole, vrtci, itd). Na Ministrstvu za okolje in prostor dajejo v razmislek tudi predlog, da Ustava določa, da je voda na območju Republike Slovenije v lasti Republike Slovenije (zajema nadzemno in podzemno vodo z vsemi vodotoki), s čimer odpravimo pomisleke o lastništvu vode in zagotovimo njeno trajnostno obravnavo.

V zvezi z že podeljenimi koncesijami za oskrbo prebivalstva s pitno vodo je tudi med državnimi svetniki prevladalo mnenje, da bodo verjetno ostale koncesije v veljavi do njihovega izteka, saj bi predčasne prekinitve koncesij povzročile odškodninske tožbe.

Državni svet se strinja z vsebino novega 70. a člena Ustave, ki ga je izoblikovala strokovna skupina, pri čemer je treba v nadaljnji obravnavi na podlagi pridobljenih odgovorov na odprta vprašanja nadgraditi besedilo ustavne dopolnitve in v nadaljevanju pravočasno pripraviti potrebne spremembe in dopolnitve zakonov.

Državni svetniki se pridružujejo mnenju predlagatelja, strokovne skupine in Ministrstva za okolje in prostor, da je slovenska zakonodaja na področju voda in oskrbe s pitno vodo zadovoljivo urejena, vendar pa tudi omogoča, da lahko občine v skladu z Zakonom o

gospodarskih javnih službah izvajajo obvezno gospodarsko javno službo oskrbe s pitno vodo s podelitvijo koncesije zasebnemu gospodarskemu subjektu. Čeprav Ustava na splošni ravni ščiti vodo kot dobrino in zagotavlja pravico do zdravega življenjskega okolja, pa taka ustavna določba ne omogoča zadostne zaščite oskrbe s pitno vodo pred pritiski kapitala, da se ta javna služba prepusti trgu oz. pridobitni dejavnosti podjetij. Poleg tega Državi svet izpostavlja opozorilo strokovne skupine in stališče Ministrstva za okolje in prostor, da zakonska ureditev pravice do pitne vode ne varuje dovolj, saj je slovenska zakonodaja podrejena zakonodaji EU, ki se vseskozi spreminja in lahko zaradi njenega primata nad nacionalno zakonodajo poseže v slovensko pravno ureditev, zato je nujna posebna ustavna ureditev pravice do pitne vode.

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen državni svetnik mag. Stevo Ščavničar.

**Predlog mnenja je bil sprejet (31 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 32 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).**

#### **6. točka dnevnega reda:**

– **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Kobilarni Lipica (ZKL-C) – skrajšani postopek, EPA 1138-VII**

Predlog zakona je objavljen na spletnih straneh Državnega zbora z dne 1. 4. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za gospodarstvo, obrt, turizem in finance. Mnenje komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Poročilo Odbora Državnega zbora za gospodarstvo z Dopolnjenim predlogom zakona so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 9. 5. 2016.

Predlog mnenja Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 9. 5. 2016.

Besedo je imel predstavnik predlagateljev zakona Marko Ferluga, poslanec Državnega zbora.

Besedo je imela Eva Štravs Podlogar, predstavnica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Besedo je imel dr. Boštjan Bizjak, predstavnik Kobilarne Lipica.

Poročevalka Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, predsednica komisije mag. Marija Lah, je pojasnila stališče komisije.

Razpravljali so Miloš Pohole, Milan Lukić, Alojz Kovšca, Jernej Verbič, Igor Antauer, mag. Stojan Binder in Samer Khalil.

Na dileme iz razprave je odgovoril dr. Boštjan Bizjak, predstavnik Kobilarne Lipica.

Na dileme iz razprave je odgovorila Eva Štravs Podlogar, predstavnica Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Na dileme iz razprave je odgovoril Marko Ferluga, poslanec Državnega zbora.

Svoj glas je obrazložil Drago Ščernjavič.

**Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:**

Državni svet Republike Slovenije je na 40. seji 11. 5. 2016, 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 in 47/13), sprejel naslednje

## **M N E N J E**

### **k Dopolnjenemu predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Kobilarni Lipica (ZKL-C) – skrajšani postopek**

Državni svet Dopolnjen predlog zakona **podpira**.

V uvodni predstavitvi predlagateljev zakonskega predloga je bilo poudarjeno, da predlagane rešitve ponovno vzpostavljajo možnosti izvajanja tržne dejavnosti in zagotavljajo izvajanje turistične dejavnosti in dejavnosti, povezanih z njo, kar bo pozitivno vplivalo predvsem na vse bolj okrnjen mednarodni ugled primarne dejavnosti Kobilarne Lipica. Z novimi rešitvami ter enovitostjo upravljanja območja posestva se bo po trditvah predlagateljev lažje izogniti ponovitvam konfliktnih okoliščin in nasprotij med izvajalci primarne dejavnosti in dopolnilnih dejavnosti na območju posestva Lipica, ki so v zadnjem času izrazitejša na področju upravljanja in poslovanja. Pričakovani presežki prihodkov nad odhodki iz naslova gospodarskih in tržnih dejavnosti bodo povečevali sredstva za izvajanje javne službe in investicij. S prenosom stvarne pristojnosti na Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo se bodo, lažje kot doslej, izvedle vse dejavnosti ter z upravljavskega in poslovnega vidika uredile trenutne razmere obeh pravnih oseb.

Državni svet je bil seznanjen z mnenjem Vlade Republike Slovenije, ki predlog zakona podpira. Predstavniki Vlade je komisija seznanil s trenutno situacijo na območju kobilarne, kjer delujeta dve pravni osebi v lasti Republike Slovenije, ki sta v upravljanju različnih subjektov, kar se je, ne glede na velika pričakovanja o pozitivnih učinkih takšne ureditve ob sprejemanju veljavnega zakona, izkazalo za preveč optimistično. Veljavni zakon namreč onemogoča izvajanje tržne dejavnosti javnemu zavodu, zato je po mnenju Vlade nujno s spremembo zakona to možnost uveljaviti tako, da se bodo zmanjšala tveganja za neizvajanje turistične dejavnosti v primeru stečaja ali težav družbe Lipica turizem, d. o. o., ter da se, glede na dosedanje slabe izkušnje, določi bolj jasen in pregleden način vodenja poslovnih rezultatov posameznih dejavnosti. Vlada podpora zakonskim spremembam utemeljuje tudi s pričakovanjem pozitivnih vplivov teh sprememb na pravočasno razrešitev najbolj žgočih problemov območja kobilarne in preseganju neoptimalnih razmer, v katerih dve pravni osebi in več upravljavcev brez koordiniranega sodelovanja in povezovanja samostojno izvajajo tržne in prodajne aktivnosti.

Nekateri pomisleki in kritične pripombe Državnega sveta so se, glede na trenutne neurejene razmere v Javnem zavodu Kobilarna Lipica, nanašali predvsem na:

- vprašanje prenosa vseh nepremičnin in osnovnih sredstev iz zavarovanega območja iz Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije oziroma ministrstva, pristojnega za kmetijstvo, na ministrstvo, pristojno za turizem, ter možnosti potencialne obremenitve zemljišč z dolgovi zaradi zagotavljanja finančnih sredstev za delovanje in izvajanje programa dela javnega zavoda. Zastavljeno je bilo tudi vprašanje, ali je z zakonom preprečena možnost, da SDH proda katerikoli del kompleksa kobilarne;

- Državni svet bi ob vložitvi predloga zakona in spremembi koncepta zakona pričakoval tudi analizo stanja ter nujnih nadaljnjih tržnih aktivnosti in natančen poslovni načrt, na podlagi katerega bi deloval in uresničeval zastavljene cilje bodoči menedžment. Ob tem Državni svet opozarja na zagotovila predlagatelja o dobrih rešitvah ob sprejemanju veljavnega zakona, ki se niso uresničila, saj se je stanje kobilarne zaradi slabega gospodarjenja in pomanjkanja ustreznih vsebin in trženja poslabšalo, številni problemi pa so ostali nerešeni;

- Državni svet opozarja, da je celo bolj kot določitev nove organiziranosti delovanja kobilarne pomembna odločitev o izbiri primerne in poslovno kompetentnega vodstva kobilarne, ki bo

sposobno preseči trenutno stanje in s pravimi poslovnimi odločitvami Lipico ponovno uvrstiti na turistični zemljevid;

- kako je predvideno nadaljevanje dela sveta zavoda in ali morajo člani sveta zavoda izpolnjevati enake pogoje kot člani nadzornih svetov gospodarskih družb.

Predstavniki predlagatelja zakonskega predloga in Vlade so pojasnili, da že veljavni zakon določa, da se nepremično premoženje z zavarovanega območja ne sme odtujiti ali zastaviti, ta rešitev pa ostaja z novim zakonskim predlogom nespremenjena. V Kobilarni Lipica se lahko odprodajo le deli premičnega premoženja. Pojasnili so tudi, da zakon SDH ne omogoča prodaje kateregakoli dela kobilarne.

Glede na to, da je doslej pristojno ministrstvo razpolagalo zgolj s poslovnimi podatki Lipica turizma, d. o. o., ni pa moglo v celoti pridobiti zahtevanih podatkov o poslovanju javnega zavoda, na tej podlagi ni moglo pripraviti celovite analize. Ministrstvo je sicer na podlagi razpoložljivih podatkov za leto 2014 pripravilo delno analizo, ki jo bo takoj, ko bodo relevantni podatki dosegljivi v celoti, predvideno pa bistveno pred potekom šestih mesecev, tudi dokončalo. Prav tako ima trenutno poslovni načrt, kot to zahteva SDH, le Lipica turizem, za celotno organizacijo pa bo načrt treba še pripraviti.

Vlada bo nov svet Kobilarne Lipica imenovala v treh mesecih po sprejetju zakona, glede na dosedanje delo sveta v sedanjih sestavi pa je pričakovati zamenjavo članov sveta.

\* \* \*

Državni svet ugotavlja, da je Odbor Državnega zbora za gospodarstvo kot matično delovno telo predlog zakona obravnaval na 15. seji 3. 5. 2016 in pri tem k predlogu zakona sprejel amandmaje poslanskih skupin SMC in DeSUS. Besedilo Dopolnjenega predloga zakona, ob uskladitvi s pripombami Zakonodajno-pravne službe, vključuje tudi amandma, ki poudarja, da je poglobitveni namen in poslanstvo obstoja turistične dejavnosti v Lipici umeščanje konjev lipicancev, zavarovane kulturne dediščine in naravnega okolja oziroma kultivirane kraške krajine v ospredje kot primarnega sestavnega dela celovitega turističnega proizvoda Lipice, zato kulturna dediščina, konjereja in konjenišтво ne morejo postati zgolj stranski turistični produkti.

**Predlog mnenja je bil sprejet (33 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 17 jih je glasovalo za, 13 pa jih je bilo proti).**

## **7. točka dnevnega reda:**

### **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-L) – druga obravnava, EPA 1188-VII**

Predlog zakona je objavljen na spletnih straneh Državnega zbora z dne 1. 4. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

Predlog zakona je obravnavala Komisija za kulturo, znanost, šolstvo in šport. Mnenje komisije so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 9. 5. 2016.

Predlog mnenja Državnega sveta so državne svetnicer in svetniki prejeli po elektronski pošti 9. 5. 2016.

Besedo je imela Andreja Barle Lakota, predstavnica Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport.

Poročevalec Komisije za kulturo, znanost, šolstvo in šport, predsednik komisije dr. Zoran Božič, je pojasnil stališče komisije.

Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:

Državni svet Republike Slovenije je na 40. seji 11. 5. 2016, 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 in 47/13), sprejel naslednje

## **M N E N J E**

### **k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-L) – druga obravnava**

Državni svet predlog zakona **podpira**.

Eden glavnih razlogov za spremembe zakona je kolektivna pritožba proti Sloveniji pred Evropskim odborom za socialne pravice, ki jo je vložilo Združenje za zaščito otrok v zvezi z odsotnostjo dikcije prepovedi telesnega kaznovanja otrok v slovenskih predpisih. V dopolnjenem 2.a členu zakona je zapisana eksplicitna prepoved vsakršnega nasilja v šolskem okolju.

Pomembnejše dopolnitve zakona se nanašajo na dopolnitev evidenc kadrov in zasebnih zavodov, izpopolnitev mreže javnih organizacij za izobraževanje odraslih z namenom izboljšanja splošne in kakovostne izobraženosti odraslih ter povečanja možnosti vključevanja ranljivih skupin v oblike vseživljenjskega učenja, da ostanejo aktivni člani družbe.

Spremembe zakona se nanašajo na sistemsko rešitev statusa socialno-varstvenih zavodov, ki se bodo lahko vpisali v razvid za izvajanje javno-veljavnih programov vzgoje in izobraževanja, saj te programe za usposabljanje otrok in mladostnikov izvajajo že vrsto let. Zakon ukinja volontersko pripravništvo in uvaja prepoved sklepanja pogodb o zaposlitvi, avtorskih, podjemnih in drugih pogodb na področju vzgoje in izobraževanja za osebe, proti katerim je uveden kazenski postopek za kaznivo dejanje zoper spolno nedotakljivost.

Državni svet opozarja na nedorečenost položaja strokovnih delavcev v socialno-varstvenih zavodih, ki opravljajo vzgojno-izobraževalno delo. Predlog zakona naj bi sicer omogočal napredovanje v nazive in jim tako glede pravice do kariernega razvoja omogočil enakopraven položaj s strokovnimi delavci v vzgojno-izobraževalnih zavodih. Državni svet izpostavlja tudi problem drugačnih nazivov strokovnih delavcev v socialno-varstvenih zavodih, zakon pa ne opredeljuje njihove primerljive prevedbe. Karierni razvoj oz. napredovanje ni povezano le s strokovnim izpolnjevanjem, ampak tudi s socialnim oz. materialnim položajem zaposlenih. Pri tem se je Državni svet seznanil s pojasnilom pristojnega ministrstva, da bo to vprašanje urejeno v podzakonskem aktu.

Državni svet se je v zvezi s problematiko pripravništva in z različno interpretacijo njegovega pogojevanja za pristop k opravljanju strokovnega izpita seznanil s pojasnilom pristojnega ministrstva, da pripravništvo že do zdaj ni bil pogoj, vendar pa je neko uvajalno obdobje vendarle nujno. Ministrstvo je poskušalo problem rešiti z razpisom za pripravniška mesta in ga zaradi narave evropskih sredstev iz Kohezijskega sklada vezalo na politiko vzdržnosti zaposlovanja ter upokojevanja. Vendar pa se je odzvalo malo šol, saj sistem upokojevanja ne omogoča načrtovanja predvidenih nadomestnih zaposlitev in s tem povezanega uvajanja pripravniških mest, zato bo ministrstvo pripravilo nov razpis in pripravništvo povezalo z drugimi vzgojno-izobraževalnimi dejavnostmi, ki jih je moč opravljati na šolah v okviru različnih projektov.

Državni svet opozarja tudi na vprašanje shranjevanja in uporabo podatkov Državnega izpitnega centra. Dosežki iz nacionalnih preizkusov znanj, ki predstavljajo dodatno informacijo o znanju učencev oz. so povratna informacija o uresničevanju standardov znanja

pri posameznem predmetu, se uporabljajo tudi za uvrščanje šol po kakovosti, čeprav so ti podatki le ena od informacij za kompleksno analizo vzgojno-izobraževalnega dela. Državni svet se je seznanil s pojasnilom pristojnega ministrstva, da bo rešitev, usklajeno z Zakonom o informacijah javnega značaja, opredelilo v področnem zakonu.

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen predsednik Komisije za kulturo, znanost, šolstvo in šport dr. Zoran Božič.

**Predlog mnenja je bil sprejet (25 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 25 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).**

#### **9. točka dnevnega reda:**

– **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu (ZSV-F) – skrajšani postopek, EPA 1137-VII**

Predlog zakona je objavljen na spletnih straneh Državnega zbora z dne 1. 4. 2016 in so ga državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti s sklicem.

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 9. 5. 2016.

Predlog mnenja Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 9. 5. 2016.

Besedo je imela Martina Vuk, predstavnica Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Poročevalec Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, član komisije Tomaž Horvat, mag. prava, je pojasnil stališče komisije.

Besedo je imela mag. Darija Kuzmanič Korva.

#### **Predsednik je dal na glasovanje predlog mnenja:**

Državni svet Republike Slovenije je na 40. seji 11. 5. 2016, 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 in 47/13), sprejel naslednje

### **M N E N J E**

#### **k Dopolnjenemu predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu (ZSV-1F) – skrajšani postopek**

Državni svet dopolnjen predlog zakona **podpira**.

Predlagatelj je s predlogom zakona posegel v omejeno število področij socialnega varstva, ki najbolj nujno potrebujejo spremembe, v prihodnje pa napoveduje celovitejše spremembe in sprejem prenovljenega zakona na področju socialnega varstva. Določbe aktualnega predloga zakona naj bi omogočile učinkovito črpanje evropskih sredstev na področju socialne aktivacije (v ospredju celovita obravnava) in koordinirane oskrbe v skupnosti, na podlagi uveljavitve pravnih podlag za predhodno testiranje organiziranosti dejavnosti oziroma posamezne socialnovarstvene storitve ali programa. Drugo pomembno področje sprememb se dotika normativne ureditve statusa, financiranja in izvajanja socialno varstvenih

programov (javni; razvojni; eksperimentalni in dopolnilni), ki so namenjeni preprečevanju in reševanju socialnih stisk posameznih ranljivih skupin prebivalstva.

Uvaja se tudi spremembe obstoječega sistema pripravništva na področju socialnega varstva (ukinja se pogoj obveznega pripravništva za pristop k strokovnemu izpitu, tako da lahko k strokovnemu izpitu pristopijo tudi kandidati, ki niso opravljali pripravništva, a imajo šest (končana višja ali visoka šola, ki izobražuje za socialno varstvo) ali devet mesecev (vsi ostali diplomanti) delovnih izkušenj na področju socialnega varstva) ter poenostavlja nekatere administrativne postopke (sprememba poteka postopka za imenovanje in razrešitev direktorja javnega socialnovarstvenega zavoda (če lokalna skupnost v 60 dneh ne poda mnenja oziroma soglasja, se lahko postopki vseeno nadaljujejo); ne zahteva se več soglasja ministra za socialno varstvo k aktu o sistemizaciji delovnih mest v javnem socialnovarstvenem zavodu; statut zavoda ali pravila bo sprejemal svet zavoda na podlagi akta o ustanovitvi, ki ga bo sprejel ustanovitelj).

S predlogom zakona se prav tako usklajuje področje nadzora nad delom izvajalcev socialnovarstvene dejavnosti z določbami glede opravljanja inšpekcijskega nadzora, ki so urejene v Zakonu o inšpekciji dela (ZPD-1) in Zakonu o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) (vodenje nadzora nad celotnim Zakonom o socialnem varstvu).

Državni svet je bil seznanjen s stališčem Centra nevladnih organizacij Slovenije (CNVOS). Ta podpira spremembe, ki se dotikajo ureditve socialnovarstvenih programov, saj je bil vključen v usklajevanje o njihovi vsebini. Socialnovarstveni programi, ki se jih ureja s predlogom zakona, sicer v praksi že obstajajo, a so bili do zdaj navedeni zgolj v Resoluciji o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020 (ReNPSV13–20). Z zakonsko ureditvijo pa se bo po oceni CNVOS v njihovo izvajanje vneslo element stabilnosti, ki se ga zdaj pogreša. CNVOS podpira tudi novosti v zvezi s podeljevanjem statusa društva v javnem interesu, ki deluje na področju socialnega varstva, za druge pravne osebe zasebnega prava, saj bo to po novem nevladnim organizacijam omogočilo primerljiv status z društvi, ki so bila do zdaj na področju socialnega varstva po oceni CNVOS v privilegiranem položaju.

Študentska organizacija Slovenije (ŠOS) predlog zakona sicer podpira, a hkrati opozarja, da razen Analize opravljanja pripravništva v Republiki Sloveniji iz junija lanskega leta na področju pripravništva niso bile opravljene kakšne druge bolj poglobljene analize, kar obžalujejo. V zvezi s predlaganimi spremembami pripravništva na področju socialnega varstva pa opozarjajo, da bo učinkovitost ukrepa odprave obveznega pripravništva v veliki meri odvisna od opredelitve pojma delovnih izkušenj, prav tako menijo, da ministrstvo ne bi smelo vse odločitve v zvezi s pripravništvom in strokovnim izpitom na podlagi pooblastil prepustiti Socialni zbornici Slovenije. Prav tako pripominjajo, da so bili v pripravo aktualnih sprememb zakonodaje vključeni šele naknadno, na svojo prošnjo, zato pozivajo pristojno ministrstvo da se jim v prihodnje omogoči pravočasno in aktivno vključitev v pripravo morebitnih nadaljnjih sprememb zakonodaje na področju pripravništva.

Državni svet je bil seznanjen tudi s stališčem Sindikata centrov za socialno delo SINCE07, ki ocenjuje, da pripravništvo do zdaj samo po sebi ni bilo slaba rešitev, a so se vseskozi pojavljali problemi s financiranjem in s tem povezanim zagotavljanjem dovolj velikega števila pripravniških mest, zato bodo predlagane spremembe morebiti lahko prava rešitev za omenjene težave. Kljub temu, tako kot ŠOS, sindikat opozarja na nujnost ustrezne definicije kategorije delovnih izkušenj v povezavi s pogoji za pristop k strokovnemu izpitu. Bojijo se, da v primeru, da delovne izkušnje ne bodo ustrezno opredeljene, bi lahko to vodilo k intenzivnejšemu vključevanju mladih diplomantov v neplačana pripravništva, kar se je v preteklosti že izkazalo za velik problem. Opozarjajo tudi na težave z neusklajenostjo zakonskih in podzakonskih določb glede statusa strokovnih delavcev in s tem povezanim napredovanjem v nazive, na kar pristojno ministrstvo in Socialno zbornico opozarjajo že več let. Veljavni 70. člen Zakona o socialnem varstvu namreč določa, da morajo imeti strokovni sodelavci opravljen strokovni izpit, medtem ko Pravilnik o opravljanju strokovnega izpita na področju socialnega varstva tej zakonski določbi ne sledi. Posledično Socialno zbornico in pristojno ministrstvo ponovno pozivajo, da anomalijo uredi ob pripravi novega pravilnika,

katerega pripravo in izdajo v roku treh mesecev od uveljavitve zakona predvideva 8. člen predloga zakona (spremembe veljavnega 71. člena zakona).

Državni svet ugotavlja, da Socialna zbornica Slovenije predlog zakona podpira, saj je pri njegovem nastanku tudi intenzivno sodelovala, prav tako je predlagatelj v večji meri upošteval njene pripombe. Na to, da je ministrstvo v fazi javne razprave prisluhnilo pripombam različnih deležnikov, po njihovem mnenju kaže tudi dejstvo, da se trenutna vsebina predloga zakona v veliki meri razlikuje od različice, ki je bila dana v razpravo januarja 2016.

Državni svet je bil seznanjen tudi s stališčem Fakultete za socialno delo, ki podpira predlagane spremembe zakonodaje, saj jih ocenjuje kot prvi korak k spremembi obstoječega sistema socialnega varstva, ki je po njihovem mnenju že rahlo zastarel in nujno potrebuje določene spremembe. Posebej izpostavljajo pomen storitev koordinirane oskrbe, ki v predlogu zakona po javni razpravi niso več izrecno izpostavljene, kar je škoda, ker so v praksi že dobro preizkušene in predstavljajo pomemben del sistema. Tudi glede pripravištv in strokovnih izpitov fakulteta ocenjuje, da je obstoječi sistem zastarel, zato podpira začetek sprememb na tem področju, katerih končni cilj bi moralo biti podeljevanje licenc za opravljanje posebnih nalog in ne zgolj enkratno preverjanje znanja v obliki strokovnega izpita. Kljub temu opozarja na pozitiven aspekt dosedanjega obveznega pripravištv, to je aktivacijo in vstop v svet dela. Ravno zato bi bilo v primeru morebitne popolne ukinitve pripravištv v prihodnje kot nadomestek treba zagotoviti druge vzvode za zaposlitev mladih diplomantov.

Državni svet ugotavlja, da je pristojna Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide prejela tudi pisne pripombe Skupnosti občin Slovenije, do katerih pa se v razpravi ni opredeljevala, saj je ugotovila, da niso ažurne (nanašale so se na verzijo predloga zakona z začetka javne razprave oziroma na člene veljavnega Zakona o socialnem varstvu, ki se jih z aktualnim predlogom zakona ne spreminja). Glede izpostavljenih možnih dodatnih finančnih obremenitev za lokalne skupnosti zaradi zakonskih sprememb, pa pristojno ministrstvo pojasnjuje, da se z zakonsko definicijo dopolnilnih socialnovarstvenih programov, katerih vzpostavitev bo v domeni lokalnih skupnosti, skladno z njihovimi specifičnimi potrebami, zgolj jasno definira tisto, kar v praksi že obstaja. Gre za programe manjšega obsega, ki se razvijajo v lokalnih okoljih in ki jih že zdaj financirajo in izvajajo lokalne skupnosti.

Glede mnenja Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora in pripomb omenjene službe glede urejanja socialnovarstvenih programov pa Državni svet ugotavlja, da se izraz »socialno varstveni program« iz 2. člena veljavnega Zakona o socialnem varstvu nanaša na Nacionalni program socialnega varstva, ki nima nobene povezave s socialnovarstvenimi programi, ki jih ureja aktualni predlog zakona.

Državni svet ocenjuje, da predlog zakona v aktualni različici zajema veliko manj sprememb od predvidenih na začetku javne razprave, a je vsebinsko boljši, saj socialno aktivacijo in koordinacijo v skupnosti ureja tako, da omogoča pridobivanje dodatnih sredstev in s tem kontinuirano izvajanje programov. Predlagane zakonske rešitve predstavljajo tudi dobro podlago za premišljeno vpeljavo posameznih programov v daljšem obdobju, do leta 2023, še zlasti v povezavi z dolgotrajno oskrbo.

Državni svet ugotavlja, da je pristojni Odbor Državnega zbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide predlog zakona obravnaval na 22. redni seji 4. 5. 2016 in pri tem sprejel amandma Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide k 1. členu (zagotovitev jasnosti definicije posameznih vrst socialnovarstvenih programov) ter amandmaje koalicijskih poslanskih skupin k 9. (Socialni zbornici Slovenije) se dodaja javno pooblastilo za upravljanje in obdelovanje podatkov zunanjih sodelavcev na področju supervizije), 10. (nadomestitev pojma »javna mreža« z že uveljavljenim pojmom »mreža javne službe«), 12. (redakcijski popravek) in 28. členu (nomotehnični popravek). Vsebinska navedenih amandmajev se ne nanaša na pomisleke in pripombe, ki jih je pred obravnavo na matičnem delovnem telesu Državnega zbora v svojem mnenju izpostavila že pristojna Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, zato jih Državni svet ponovno navaja.



Državni svet izraža pomislek glede nove ureditve pripravništva na področju socialnega varstva, saj meni, da je dvorezna. Dejstvo je, da naj bi Analiza opravljanja pripravništva v Republiki Sloveniji našla načine za zagotovitev večje varnosti pripravnikom in njihov lažji vstop na trg dela. Državni svet sicer dopušča možnost sprememb obstoječega sistema pripravništva, a se hkrati boji, da se s predlaganimi rešitvami, glede na trenutno stanje v državi, mladim diplomantom na področju socialnega varstva zapira vrata dostopa do trga dela. Državni svet meni, da bi pred uvajanjem sprememb morali zagotoviti alternativne rešitve, na primer opredeliti in zagotoviti učne baze, licence in sistemski dostop do zaposlitve. Zagotoviti je treba tudi finančna sredstva za izvajanje (po novem neobveznega) pripravništva, saj se je že v preteklosti izkazalo, da brez sredstev pripravništva ostajajo zgolj teorija.

Državni svet v zvezi s pripravništvom izraža zaskrbljenost, da bi nakazane usmeritve sprememb v sistemu pripravništva v okviru socialnega varstva lahko sprožile odločitve o spremembi ali celo odpravi sistema pripravništva tudi v drugih sektorjih (npr. zdravstvo), v katerih so lahko pridobljene izkušnje v času pripravništva ključnega pomena in za katere si je težko predstavljati, da bi bil sistem lahko enako učinkovito urejen kako drugače, kot je zdaj.

Državni svet je bil seznanjen tudi z razpravo na pristojni Komisiji za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide o 4. členu predloga zakona, s katerim se določa, da pristojno ministrstvo ne bo več dajalo soglasja k statutu zavoda in pravilom, ki jih bo po novem samostojno sprejemal svet zavoda. Pri tem so bila izražena različna stališča. Na eni strani je bila izražena zaskrbljenost glede prevelike liberalizacije na tem področju, saj umik pogoja soglasja ministrstva k statutu zavoda pomeni dodelitev (pre)velike avtonomnosti svetom zavodom in posledično lahko vodi do zelo raznolikih in medsebojno neprimerljivih oblik delovanja javnih zavodov. Po drugi strani pa je bilo izraženo mnenje, da bo nov sistem olajšal spremembe nekaterih že zastarelih statotov, ki že zdavnaj več ne sledijo praksi delovanja posameznih zavodov, in podano pojasnilo, da ponavadi predstavniki ustanovitelja v javnih zavodih na področju socialnega varstva dobijo enotna navodila za delovanje v svetih zavodov, zato s tega vidika prevelikih razlik v delovanju zavodov ni pričakovati.

Državni svet opozarja tudi na napako v obrazložitvi k 6. in 7. členu, v kateri je zapisano, da so strokovni delavci samo delavci, ki imajo končano višjo ali visoko šolo, ki izobražuje za socialno delo, ostali profili diplomantov, ki jih sicer veljavni 69. člen Zakona o socialnem varstvu prav tako opredeljuje kot strokovne delavce (psihologi, pedagogi, upravni, pravni, sociologi, zdravstveni profili itd.), pa so iz definicije izpuščeni. Takšna definicija bi pomenila rušenje celotnega obstoječega sistema, saj je v sistemu zaposlenih veliko različnih poklicnih profilov.

Državni svet v zvezi s priloženim osnutkom Pravilnika o izvajanju in financiranju socialnovarstvenih programov izpostavlja 4. člen, v katerem je zelo natančno zapisan način financiranja omenjenih programov (sofinanciranje v višini največ 80 % vrednosti programa s strani države, najmanj 20 % sredstev za financiranje programa pa mora izvajalec socialnovarstvenega programa zagotoviti iz drugih virov). Zakonodaja namreč predvideva, da kadar ni na voljo izvajalca socialnovarstvenega programa iz mreže nevladnih organizacij ali zasebnikov, mora program (npr. krizni center za otroke, varna hiša ...) vzpostaviti javna služba, natančneje center za socialno delo. Iz prakse izhaja, da se pri tem redno pojavlja problem financiranja, saj se zelo težko zagotovi tistih 20 % zahtevanih sredstev. Običajno so centrom za socialno delo v preteklosti priskočile na pomoč občine, ki pa se v zadnjih letih čedalje manj odločajo za pomoč, saj se mnoge med njimi intenzivno soočajo s težavami s finančno vzdržnostjo. Državni svet meni, da bi moralo biti za programe, ki jih izvaja javna služba, zagotovljeno 100 %-no financiranje države, ker gre za programe, ki niso namenjeni izključno lokalnemu okolju, ampak uporabnikom iz cele države. Pristojno ministrstvo pri tem pojasnjuje, da v končni verziji pravilnik predvidenega razmerja financiranja v razmerju 80 : 20 ne bo vseboval, ampak se bo vprašanje sofinanciranja reševalo na podlagi posameznih javnih razpisov.

Državni svet navkljub navedenim pripombam dopolnjen predlog zakona podpira, saj ga ocenjuje kot dobro podlago za nadaljnji razvoj področja in sprotne popravke ter izboljšave na podlagi izkušenj izvajanja posameznih zakonskih rešitev v praksi.

**Predlog mnenja je bil sprejet (30 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 28 jih je glasovalo za, 1 pa je bil proti).**

#### **10. točka dnevnega reda:**

- **Pobuda za sprejem zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti 149b člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP, Ur. l. RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo in 47/13)**

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

Predlog zahteve je obravnavala Komisija za državno ureditev.

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 9. 5. 2016.

Besedo je imel Alojz Kovšca, predlagatelj zahteve.

Poročevalec Komisije za državno ureditev, predsednik komisije Rajko Fajt, je pojasnil stališče komisije.

Predsednik je dal na glasovanje predlog zahteve:

Državni svet Republike Slovenije je na 40. seji 11. 5. 2016 na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – UPB1 in 109/12) sprejel

#### **Z A H T E V O**

**za začetek postopka za oceno ustavnosti 149.b člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo in 47/13; v nadaljevanju: ZKP).**

Državni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni svet) predlaga, da Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče):

- po opravljenem postopku odloči, da je določba 149.b člena ZKP v neskladju z določbami 2., 15., 22., 35., 37. in 38. člena Ustave Republike Slovenije<sup>1</sup> (v nadaljevanju: Ustava) in
- določbo 149.b člena ZKP razveljavi.

**Obrazložitev:**

---

<sup>1</sup> Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 - UZS68, 66/00 - UZ80, 24/03 - UZ3a, 47, 68, 69/04 - UZ14, 69/04 - UZ43, 69/04 - UZ50, 68/06 - UZ121, 140, 143, 47/13 - UZ148 in 47/13 - UZ90,97,99)

## **I. KRATKA PREDSTAVITEV BESEDILA 149.b ČLENA ZAKONA O KAZENSKEM POSTOPKU**

1. Dikcija 149.b člena ZKP določa, da če so podani razlogi za sum, da je bilo storjeno, da se izvršuje ali da se pripravlja oziroma organizira kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti in je za odkritje tega kaznivega dejanja ali storilca treba pridobiti podatke o prometu v elektronskem komunikacijskem omrežju, lahko preiskovalni sodnik na obrazložen predlog državnega tožilca odredi operaterju, da pristojnemu organu sporoči podatke o udeležencih, okoliščinah in dejstvih elektronskega komunikacijskega prometa, kot so: številka ali druga oblika identifikacije uporabnikov elektronskih komunikacijskih storitev, vrsta, datum, čas in trajanje klica oziroma druge elektronske komunikacijske storitve, količino prenesenih podatkov in kraj, iz katerega je bila elektronska komunikacijska storitev opravljena. Nadalje je določeno, da morata biti predlog in odredba pisna in morata vsebovati podatke, ki omogočajo identifikacijo komunikacijskega sredstva za elektronski komunikacijski promet, utemeljitev razlogov, časovno obdobje, za katerega se zahtevajo podatki, ter ostale pomembne okoliščine, ki narekujejo uporabo ukrepa. Če so podani razlogi za sum, da je bilo storjeno oziroma da se pripravlja kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti in je za odkritje tega kaznivega dejanja ali storilca treba pridobiti podatke o lastniku ali uporabniku določenega komunikacijskega sredstva za elektronski komunikacijski promet, ki niso objavljeni v naročniških imenikih in o času, v katerem je tako sredstvo bilo oziroma je v uporabi, lahko policija od operaterja zahteva, da ji na njeno pisno zahtevo, tudi brez privolitve posameznika, na katerega se ti podatki nanašajo, sporoči te podatke. Operater svoji stranki ali tretji osebi ne sme razkriti, da je ali da bo določene podatke posredoval pristojnemu organu ali policiji.
2. Poseg v ustavno varovano pravico do komunikacijske zasebnosti in do varstva osebnih podatkov (35., 37. in 38. člen Ustave) je za potrebe kazenskega postopka določen v določbah 149.b člena ZKP ter od 150. do 152. člena ZKP. V prvi določbi so določeni pogoji, ob katerih je dovoljeno poseči v tisti del komunikacijske zasebnosti, ki jo predstavljajo operativni prometni podatki o komunikaciji, ki so integralni del komunikacije, v slednjih dveh pa so določeni pogoji za poseg v komunikacijo samo. Po svoji naravi je tudi ukrep za pridobitev in obdelavo operativnih komunikacijskih podatkov, ki ga določa 149.b člen ZKP, prikriti preiskovalni ukrep (v nadaljnjem besedilu: PPU). Na to kaže že njegova umeščenost v zakonu, prav tako dejstvo, da se odreja, ne da bi posameznik zanj smel vedeti. Po svoji vsebini in učinkih je ukrep iz 149.b člena ZKP ukrep, ki posega v komunikacijsko zasebnost, ker je mogoče z njim pridobiti podatke, ki so integralni del komunikacije, na njihovi podlagi pa je mogoče ugotoviti pomembna dejstva iz posameznikovega življenja, zato bi moral biti tudi ta ukrep v zakonu urejen podobno kot ukrep posega v komunikacijo samo, kar je normirano v določbah 150. člena ZKP (nadzor telefona) in 151. člena ZKP (ozvočenje prostora).
3. Primerjava določbe 149.b člena ZKP z določbami 150. in 151. člena ZKP ter z določbo drugega odstavka 37. člena Ustave pokaže, da je določba 149.b člena ZKP glede pogojev in zahtev, ob katerih je dovoljeno poseči v komunikacijsko zasebnost in v varovane osebne podatke, bistveno bolj »mila«, vsekakor pa pod pragom, ki ga za ukrep posega v komunikacijsko zasebnost predpisuje Ustava, saj se po določbi 149.b člena ZKP ne zahteva praktično ničesar, da se lahko ukrep uporabi; pogoji so neprimerljivi s tistimi, ki se zahtevajo za nadzor komunikacije. Očitno je, da določba 149.b člena ZKP ustavnim zahtevam iz drugega odstavka 37. člena ne zadosti; iz kršitve te ustavne norme pa so prekršene tudi ustavne zahteve iz 2., 15., 22., in 38. člena Ustave.

## **II. OČITANE KRŠITVE USTAVE**

4. Vlagatelj zahteve poziva Ustavno sodišče Republike Slovenije, da podrobneje preuči kršitev naslednjih ustavnih določb:
  - kršitev 35. člena Ustave v povezavi s 37. in 38. členom Ustave,
  - kršitev 35. člena Ustave v povezavi z 2. in 15. členom Ustave in
  - kršitev 35. člena Ustave v povezavi z 22. členom Ustave.

5. Človekove pravice so kot izhodiščni in osrednji del ustavne ureditve, ki opravičujejo opredelitev Slovenije kot demokratične in pravne države, tako ključnega pomena, da Ustava, poleg tega, da jih izčrpno navaja, zagotavlja tudi njihovo neposredno uresničevanje. Določbe o pravicah niso samo zavezujoči napotki za zakonodajalca, temveč neposredno uporabljiva jamstva za vsakega posameznika. Ustavne določbe, s katerimi se varujejo pravice posameznika, so izrazito restriktivne narave. Temeljna vrednota Ustave, iz katere moramo izhajati, je namreč varstvo posameznika pred posegi v njegovo integriteto.<sup>2</sup>
6. Kljub osrednjosti in neposredni uresničljivosti človekovih pravic in temeljnih svoboščin je Ustava določila, da se te lahko zaradi varstva pravic drugih omejijo (15. člen Ustave). S tem je Ustava postavila meje temeljnim ustavnim pravicam glede na pravice drugih in zaradi varstva prednostnih pravnih dobrin ter se opredelila zoper morebitne zlorabe temeljnih pravic, s katerimi bi bile lahko ogrožene tako pravice posameznika kot varstvo družbe kot celote. To pomeni, da se mora posameznik vendarle podrediti tistim omejitvam svoje svobode ravnanja, ki jih določi Ustava oziroma zakonodajalec zaradi varstva in razvoja sožitja v družbi, v mejah dopustnosti in ob predpostavki, da ostane zagotovljena samostojnost človeka kot posameznika. Seveda pa morajo biti take omejitve izjemne in kar se da določno urejene. Določanje načina omejevanja teh pravic prepušča Ustava zakonodajalcu, s tem da mu postavlja kriterije omejevanja. In prav v kriterijih se skriva nevarnost, da bi jih preširoko razlagali ali celo zlorabljali in tako pretirano in nedopustno omejevali in ožili pravice in temeljne svoboščine. Zato je potreben tako nadzor nad zakonodajalcem kot tudi nad organi, ki skrbijo za udejanjanje z zakonom določene omejitve pravice in svoboščine.<sup>3</sup>
7. Posebno mesto med človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami imajo določbe, ki varujejo človekovo osebno dostojanstvo, osebnostne pravice, njegovo zasebnost in varnost (od 34. do 38. člena Ustave) in ki prepovedujejo vsem - na prvem mestu državi, pa tudi posameznikom - poseganje v našete pravice. V skladu z načelom, da je tu prepovedano vse, kar ni izrecno dovoljeno, je po Ustavi prepovedan vsak poseg v našete pravice, razen tistih, ki so izrecno dovoljeni. Pravica do zasebnosti se za posameznika lahko konča samo takrat in tam, kjer kolidira z zakonsko izkazanim močnejšim interesom drugih.<sup>4</sup>
8. Ustava tisti del zasebnosti, ki se nanaša na svobodo komuniciranja, varuje dvakrat: v 35. členu, kjer postavi pravilo, da ima vsakdo pravico do zasebnosti, in še posebej v 37. členu, s katerim zagotavlja tajnost pisem in drugih občil; v drugem odstavku tega člena pa določa pogoje za omejitev te pravice.<sup>5</sup> Poseg v svobodo komuniciranja kot del človekove zasebnosti ni v nasprotju s 35. in 37. členom Ustave, če je poseg specifično opredeljen in določen v zakonu, poseg z odločbo dovoli sodišče, je določno omejen čas izvajanja posega ter je poseg nujen za uvedbo ali potek kazenskega postopka ali za varnost države, upošteva je pri presoji nujnosti tudi načelo sorazmernosti.<sup>6</sup>
9. Temeljni pogoj, ki ga postavlja Ustava, je, da lahko omejitev človekove zasebnosti predpiše samo zakon. Ustava zakonodajalcu s tem izrecno nalaga, da mora vsako materijo posega v zasebnost ne le zakonsko urediti, ampak da mora to urediti določno in nedvoumno. Izključena mora biti vsaka možnost arbitrarnega odločanja državnega organa. Kot je Ustavno sodišče v svojih odločbah že večkrat poudarilo, je določnost zakona (lex certa) prapravina pravne države (2. člen Ustave) in bi veljala kot imperativni ustavni postulat celo, če v Ustavi sploh ne bi bila izrecno omenjena.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> U-I-25/95 (Uradni list RS, št. 5/98 in OdlUS VI, 158 )(t. 30)

<sup>3</sup> Prav tam, tč. (31)

<sup>4</sup> Prav tam, tč. (32)

<sup>5</sup> Prav tam, tč. (40)

<sup>6</sup> Prav tam, tč. (41)

<sup>7</sup> Prav tam, tč. (42)

10. Določba 22. člena Ustave, ki vsakomur zagotavlja enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih, ne vsebuje zakonske rezerve. Enako varstvo pravic v postopkih oblastnega odločanja pa je že pojmovno mogoče zagotoviti samo tako, da so pravila postopka, po katerih morajo ravnati organi pri odločanju o pravicah, dolžnostih in pravnih interesih posameznikov, vnaprej natančno določena. Ustavno načelo enakega varstva pravic ne preprečuje, da bi zakonodajalec različno urejal pravna razmerja, ga pa zavezuje, da mora enaka razmerja urejati enako. Zakonodajalčevo razlikovanje je v nasprotju z načelom enakosti, kadar je samovoljno, torej takšno, za katerega ni stvarnega razloga. Če pa ima zakonodajalec za razlikovanje stvaren temelj, mu ni mogoče očitati, da je ravnal arbitrarno.
11. Dejstvo, da govori Ustava o odločbi sodišča, samo na podlagi katere je dovoljen poseg v zasebnost, pomeni po že zavzetem stališču Ustavnega sodišča, da se zahteva odločanje o posegu s strani sodne (in ne izvršilne) veje oblasti. Tudi ta določba temelji na načelu pravne države, po katerem mora biti vmešavanje izvršilne oblasti v pravice posameznika podvrženo učinkoviti kontroli, ki naj bi bila zaupana predvsem sodišču. Zahteva po sodni odločbi vključuje tudi jamstva, ki jih zagotavljajo pravica do enakega varstva pravic v postopku pred sodišči (22. člen Ustave), pravica do sodnega varstva (23. člen Ustave), pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva (25. člen Ustave) ter pravica do pravnih jamstev (29. člen Ustave).<sup>8</sup>
12. Poseg, ki lahko traja le določen čas, je mogoče predpisati in uporabiti le za namene kazenskega postopka, za njegovo uvedbo ali za njegov potek, v drugih primerih oziroma drugih postopkih pa samo, kadar to zahteva varnost države.<sup>9</sup>
13. Z "nujnostjo" posega je v Ustavo izrecno vgrajeno načelo sorazmernosti, ki je tudi sicer priznано kot splošno ustavno načelo, izvedeno iz načela pravne države. Ta od zakonodajalca terja, da pri določitvi pogojev za poseg omogoči presojo, ali je poseg nujen, tako da zaželenega cilja ni mogoče doseči z blažjimi sredstvi. Hkrati zakonodajalcu nalaga dolžnost, da možnost posega v pravico do zasebnosti omeji le na primere, v katerih bi bil tak poseg v razumnem sorazmerju s ciljem, torej s tisto dobrino, ki naj se s posegom zavaruje, in z razumno pričakovanim učinkom tega zavarovanja. Le v primeru, če gre pravici, za katere varstvo se poseg dovoljuje zaradi njenega pomena, absolutna prednost, je lahko dopusten tudi zelo močan poseg v prvo pravico, sicer pa mora biti teža posega vanjo v sorazmerju s pomenom varovane druge pravice. Z drugimi besedami, ni a priori dopusten vsak poseg, ki je sicer nujen, če bi se hotela varovana pravica zavarovati v celoti, kadar tudi prva pravica zasluži enako močno varstvo. Pri koliziji takih pravic je treba dopustiti v eno le take posege, ki druge pravice ne bodo zavarovali absolutno, ampak le sorazmerno s prvo (pravici bosta torej vzajemno omejeni druga z drugo).<sup>10</sup>
14. Pogoji, ko se ustavno zagotovljene pravice do varstva zasebnosti komunikacije in osebnih podatkov lahko omeji, morajo biti kar se da določno urejeni. Določanje načina omejevanja ustavnih pravic prepušča Ustava zakonodajalcu, s tem da mu postavlja kriterije omejevanja. Ker predstavlja poseg z obdelavo in hrambo operativnih prometnih podatkov, ki so del komunikacije, skrajni poseg v ustavno pravico do komunikacijske zasebnosti (35. in 37. člen Ustave), mora temeljiti na posebno natančni ureditvi z jasnimi in podrobnimi pravili. Ta pravila državljanom zagotavljajo na eni strani predvidljivost ukrepov in situacij, v katerih je ukrep mogoče uporabiti, na drugi pa učinkovit pravni nadzor in učinkovita sredstva zoper zlorabo teh ukrepov.
15. Glede na to, da gre pri ukrepu s pridobitvijo in obdelavo prometnih podatkov o komunikaciji za vdor v komunikacijsko zasebnost, ki je ustavno varovana kategorija in uživa enako varstvo kot vsebina komunikacije, bi tako tudi ukrep po 149.b členu ZKP moral biti urejen tako, da bi zakonska norma sledila ustavnim zahtevam, in sicer da bi vse vidike tega posega v zasebnost uredila določno in nedvoumno – ob strogem spoštovanju

---

<sup>8</sup> Prav tam, tč. (45)

<sup>9</sup> Prav tam, tč. (46)

<sup>10</sup> Prav tam, tč. (47)

zahtev Ustave iz drugega odstavka 37. člena; podobno in po enakih principih, kot ureja druge prikrite preiskovalne ukrepe, s katerimi država lahko proti volji posameznika poseže v ustavno varovane pravice do varstva zasebnosti komunikacij in do varstva osebnih podatkov.

16. Iz določbe 149.b člena ZKP je razvidno, da se ukrep odreja v predkazenskem postopku, če so podani razlogi za sum, da je bilo storjeno, se pripravlja ali organizira kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, in je za odkritje tega dejanja ali storilca treba pridobiti podatke o prometu v elektronskem komunikacijskem omrežju, kot so: podatki o udeležencih, okoliščinah in dejstvih komunikacije (telefonske številke ali druge identifikacijske podatke, vrsta, datum, čas in trajanje komunikacije, količina prenesenih podatkov, lokacije udeležencev). Po drugem odstavku 149.b člena ZKP morata biti predlog in odredba pisna in morata vsebovati podatke, ki omogočajo identifikacijo komunikacijskega sredstva, utemeljitev razlogov, časovno obdobje, za katerega se podatki zahtevajo, ter ostale pomembne okoliščine, ki narekujejo uporabo ukrepa.
17. Primerjava teh pogojev iz določbe 149.b člena ZKP s pogoji iz drugega odstavka 37. člena Ustave pokaže, da ustavne zahteve za vdor v komunikacijsko zasebnost niso vsebovane v zakonski določbi, ki ta poseg ureja, saj ustavni pogoji, ki jih zahteva ustavna norma po neogibni potrebnosti ukrepa – njegovi nujnosti za uvedbo ali potek kazenskega postopka ali za varnost države, v zakonski normi sploh niso zahtevani. S tem pa v zakonski normi ni zadoščeno ustavni zahtevi po sorazmernosti ukrepa. V ustavni zahtevi po »neogibni potrebnosti ukrepa za uvedbo ali potek kazenskega postopka ali za varnost države« je namreč vsebovana zahteva po določenosti ustavno dopustnega cilja, ki mora biti tak, da ga je mogoče po pomembnosti primerjati z državno varnostjo; ta pogoj pa zahteva določen nabor kaznivih dejanj, za katera je z ukrepom sploh dovoljeno poseči v zasebnost posameznika; zahteva pa tudi omejen čas trajanja ukrepa in visok prag vstopa, saj je po Ustavi ukrep dopusten šele, ko že obstajajo dokazi o tem, da je bilo storjeno določeno hudo kaznivo dejanje, ne pa že ob samem začetku, ko dokazov še ni in se šele z ukrepom ugotavlja, ali je sploh bilo storjeno kaj nezakonitega, kar omogoča določba 149.b člena ZKP.
18. Ustavna zahteva po »nujnosti ukrepa za uvedbo ali potek kazenskega postopka« je zahteva njegove neogibnosti, kar zahteva mnogo več, kot je potrebno po določbi 149.b člena. Najprej je pri zahtevi po neogibnosti določenega ukrepa treba presoditi, ali brez uporabe ukrepa sploh ne bi mogli doseči cilja in ali je ukrep sploh primeren za dosego cilja; tudi če je primeren, pa to samo po sebi še ne pomeni, da je tudi nujen v smislu neogibne potrebnosti. V ta okvir spada tudi presoja, ali je z ukrepom cilj mogoče doseči le delno ali v celoti. Dejstvo namreč, da z določenim ukrepom cilja ni mogoče doseči v celoti, ampak le delno, lahko pomembno vpliva na presojo, ali je ukrep tudi sorazmeren. Za presojo ustavnega načela sorazmernosti postavlja Ustava zelo visoka in natančna merila. Besedica »nujno«, ki se nahaja v 37. členu Ustave in ki se nanaša na »uvedbo ali potek kazenskega postopka ter na varnost države«, ni tam naključno; pove, da se poseg v zasebnost lahko dovoli le, če to terjaja neogibni nujni državni interes, primerljiv po pomembnosti z varnostjo države. Le v tem primeru je ukrep posega v ustavno varovano pravico do komunikacijske zasebnosti in do varstva osebnih podatkov še sorazmeren ukrep. Vse, kar je manj od tega, ni v skladu z Ustavo, to pa pomeni, da je določba 149.b člena ZKP, ki uporabe ukrepa ne zamejuje na določena huda kazniva dejanja, ki jih pooseblja sintagma »boj proti organiziranemu kriminalu«, ali kazniva dejanja, ki po svojih učinkih in posledicah ogrožajo varnost države, neustavna.
19. Poseg v ustavno varovano pravico do komunikacijske zasebnosti in do varstva osebnih podatkov (35., 37. in 38. člen Ustave) je za potrebe kazenskega postopka določen v določbah 149.b člena ZKP ter od 150. do 152. člena ZKP. V prvi določbi so določeni pogoji, pod katerimi je dovoljeno poseči v tisti del komunikacijske zasebnosti, ki jo predstavljajo operativni prometni podatki o komunikaciji, ki so integralni del komunikacije, v slednjih dveh pa so določeni pogoji za poseg v komunikacijo samo.

20. Po svoji naravi je tudi ukrep posega v zasebnost s pridobitvijo in obdelavo operativnih komunikacijskih podatkov, ki ga določa 149.b člen ZKP, prikriti preiskovalni ukrep. Na to kaže že njegova umeščenost v zakonu, prav tako dejstvo, da se odreja, ne da bi posameznik zanj smel vedeti. Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) je v svoji sodni praksi<sup>11</sup> v zvezi s PPU razvilo naslednja minimalna jamstva, ki morajo biti vzpostavljena v zakonih držav pogodbenic v izogib zlorabe pooblastil oziroma arbitrarnosti pristojnih organov pri odrejanju PPU, in sicer: opredeljena mora biti narava kaznivega dejanja, ki ima lahko za posledico odredbo za izvedbo takšnega ukrepa, definirana kategorija odgovornih subjektov, določena časovna omejenost nadzora, določen postopek, ki mu je treba slediti pri obdelavi in ravnanju z izsledki, ter podani varnostni ukrepi pri sporočanju pridobljenih podatkov tretjim osebam, in okoliščine ter rok, v katerih morajo biti izsledki uničeni. Določba 149.b člena je tudi v tem oziru pomanjkljiva.
21. Po svoji vsebini in učinkih je ukrep iz 149.b člena ZKP ukrep, ki posega v komunikacijsko zasebnost, ker je mogoče z njim pridobiti podatke, ki so integralni del komunikacije, na njihovi podlagi pa je mogoče ugotoviti pomembna dejstva iz posameznikovega življenja, zato bi moral biti tudi ta ukrep v zakonu urejen podobno kot ukrep posega v komunikacijo samo, kar je normirano v določbah 150. člena ZKP (nadzor telefona) in 151. člena ZKP (ozvočenje prostora).
22. Po določbi 150. člena ZKP (ki ureja nadzor vsebine komunikacije), ki jo je mogoče vzeti za primerjavo z določbo 149.b člena ZKP, saj gre za poseg v isto dobroto, se sme ukrep posega v komunikacijsko zasebnost uporabiti le za najhujša kazniva dejanja, ki varujejo vrednote zdravja in življenja ter velikega premoženja; ta kazniva dejanja so izrecno določena v drugem odstavku 150. člena ZKP. Le za ta kazniva dejanja je mogoče uporabiti tudi ukrep posega v komunikacijsko zasebnost iz 151. člena ZKP; gre prav tako za primerljivo določbo, saj normira »prisluh v prostoru«, poseg v vsebino komunikacije torej. Nobenega razumnega razloga zato ni, da je ista materija, ki uživa enako ustavno varstvo, v določbi 149.b člena ZKP urejena povsem drugače.
23. Zakonodajalec je možne posege v komunikacijsko zasebnost uredil neenako, pri čemer je pri normiranju posega v vsebino komunikacije, kar urejajo določbe od 150. do 152. člena ZKP, izhajal iz meril in pogojev, določenih v drugem odstavku 37. člena Ustave, medtem ko je pri normiranju posega v komunikacijsko zasebnost z obdelavo prometnih podatkov ustavna merila zanemaril in je v nasprotju z Ustavo na podlagi 149.b člena ZKP dovoljen poseg v komunikacijsko zasebnost s pridobivanjem in obdelavo vseh podatkov o okoliščinah komunikacije za vsakršen cilj in ob bistveno blažjih pogojih, zaradi česar ukrep iz 149.b člena ZKP ni sorazmeren ukrep.
24. Obstoječa ureditev tako ureja posege v komunikacijsko zasebnost za potrebe kazenskega postopka v določbah 149.b člena ZKP, ter v določbah od 150. do 152. člena ZKP, pri čemer je zakonska ureditev bistveno drugačna za primere posegov v zasebnost z obdelavo komunikacijskih podatkov kot v primerih, ko gre za poseg v komunikacijo samo, za kar pa ni videti razumnega razloga, glede na to, da je celotna materija po Ustavi enako varovana in se za poseg v pravico do komunikacijske zasebnosti zahtevajo enaki pogoji in presoja po enakih merilih.
25. V ustavnem načelu sorazmernosti je vsebovana zahteva po tehtanju med prekršeno ustavno varovano pravico in ciljem, ki ga ukrep zasleduje. Tako hud poseg v zasebnost ni in ne more biti dovoljen za vsakršen cilj; po Ustavi je poseg v komunikacijsko zasebnost upravičen ukrep le za preiskavo kaznivih dejanj, ki so po teži, učinkih, posledicah in razsežnostih primerljiva z državno varnostjo. Le pri določenih hudih kaznivih dejanjih, ki jih poseblja sintagma »boj proti organiziranemu kriminalu« je poseg v komunikacijsko zasebnost sorazmeren temu cilju. To pa pomeni, da morajo biti v zakonu natančno določena tista huda kazniva dejanja, pri katerih je zaradi njihove teže in zaradi možnih načinov storitve (ki morajo biti taki, da je ukrep posega v komunikacijo sploh smiseln za

---

<sup>11</sup> ESČP je v zadevi Weber in Saravia proti Nemčiji pojasnilo, da glede na to, da prikriti preiskovalni ukrepi niso podvrženi nadzoru splošne javnosti mora zakonodajalec jasno opredeliti cilje in način na katerega je diskrecija glede odreditve omenjenih ukrepov podeljena organom držav članic.

dosego cilja), poseg v zasebnost dopusten ukrep. V določbi 149.b člena ZKP glede tega ni nobene omejitve, saj je poseg v komunikacijsko zasebnost dopusten za vsakršno kaznivo dejanje (brez omejitve na določena huda kazniva dejanja) in to že ob »razlogih za sum, da se pripravlja kaznivo dejanje ...«, kar pomeni, da je ukrep po zakonu dovoljeno uporabiti že, ko dejansko kaznivo dejanje sploh še ni izvršeno.

26. Po Ustavi je mogoče poseg v komunikacijsko zasebnost dovoliti le, če je to »nujno za uvedbo ali potek kazenskega postopka oziroma za varnost države«, kar je vsebinsko nekaj drugega kot v zakonu zapisana zahteva, »...če je za odkritje dejanja ali storilca potrebno pridobiti prometne podatke...«. Po tej normi je poseg v komunikacijsko zasebnost dopusten za vsako uradno pregonljivo kaznivo dejanje, in to že v fazi, ko dokazi o tem, da naj bi bilo storjeno, še ne obstajajo. Glede ustavnega pogoja po nujnosti ukrepa in v povezavi s tem po zahtevi, da je ukrep neogibno potreben za »uvedbo ali potek kazenskega postopka«, je Ustavno sodišče navedlo, da za poseg v komunikacijsko zasebnost ne zadoščajo o tem zgolj »razlogi za sum«. Ker gre za ukrep, ki hudo posega v zasebno sfero, se za vzpostavitev suma zahteva večja stopnja verjetnosti kot običajno. Gole domneve oziroma »razlogi za sum«, ki načelno rezultirajo iz neznatnega spoznanja, za poseg v komunikacijsko zasebnost ne zadostujejo. Verjetnost oziroma sum (in ne razlogi za sum) mora temeljiti na določenih dejstvih, na konkretnih okoliščinah, stopnja suma pa mora biti takšna, da se tako po kvaliteti kot po kvantiteti zbranih podatkov in njihovi preverljivosti v veliki meri približa utemeljenemu sumu. Glede na določbo drugega odstavka 150. člena ZKP (ki je primerljiva določba za ureditev tega področja, saj določa pogoje za nadzor komunikacije), bi morali biti ob odreditvi ukrepa zbrani že vsi podatki razen tistih, ki jih zaradi narave kaznivega dejanja ni mogoče zbrati, so pa ključnega pomena za to, da se krog indicov zaključi v logično celoto, ki predstavlja kot utemeljen sum pogoj za uvedbo preiskave.<sup>12</sup> Višja stopnja suma se zahteva tudi pri ukrepu iz 151. člena ZKP, ki je prav tako primerljiva določba, saj ureja isti predmet varstva.
27. Predvsem bi morala zakonska norma omejiti uporabo ukrepa za vdor v zasebnost za ustavno dopustne cilje. Presoja o tem bi moral narediti že zakonodajalec in določiti, za katera kazniva dejanja je v zakonu predvideni ukrep za poseg v ta del komunikacijske zasebnosti, ki vključuje vse podatke in okoliščine, razen vsebine komunikacije, dovoljeno uporabiti, izhajajoč pri tem iz zahtev določbe drugega odstavka 37. člena Ustave, vendar v določbi 149.b člena ZKP take omejitve ni.
28. Ustavni pogoj nujnosti ukrepa je tudi neločljivo povezan z nadaljnjim, namreč da je ukrep nujen za uvedbo ali potek kazenskega postopka oziroma za državno varnost. S tem Ustava določa »prag« oziroma minimalni standard stopnje suma v zvezi s kaznivim dejanjem, ki mora biti podan, da je ukrep s posegom v komunikacijsko zasebnost sploh dovoljeno uporabiti, hkrati pa določa naravo in vrsto kaznivih dejanj, pri katerih je ukrep dopusten. Tudi o tem se je že izreklo Ustavno sodišče v odločbi U-I-25/95; ta stopnja je stopnja utemeljenega suma. Vsekakor že načelo sorazmernosti vsebuje zahtevo, da že pred posegom v zasebnost obstajajo dokazi o kaznivem dejanju, seveda ne vsakem, ampak o vnaprej določenem, ki je tako hudo, da po svojih učinkih ogroža varnost države; le za te cilje je tako hud poseg v komunikacijsko zasebnost posameznika upravičen in sorazmeren ukrep; nikakor pa ni mišljeno, da se šele z ukrepom ugotavljajo osnovni podatki o tem, ali je sploh bilo storjenega kaj nezakonitega ali ne. Utemeljeni sum, da je bilo storjeno določeno hudo kaznivo dejanje, pa pomeni, da je podan utemeljen sum glede vsakega zakonsko določenega znaka tega kaznivega dejanja in da vsekakor obstajajo vsi zakonski znaki kaznivega dejanja ter ob pogoju, da že obstajajo dokazi.
29. Ustava pri varstvu zasebnosti izhaja iz najstrožjih ustavnih meril. Zakonodajalcu in Ustavnemu sodišču Ustava predpisuje najstrožjo presojo nujnosti in smotrnosti danih norm. To pomeni, da je Ustava načelno sicer razrešila ta konflikt med interesom posameznika in države, da pa je zakonodajalcu obenem naložila, da kar najstrožje ter nadvse določno opredeli situacije, v katerih bo za uvedbo in potek kazenskega postopka oz. za varnost države poseg v komunikacijsko zasebnost v resnici neogibno potreben.

---

<sup>12</sup> U-I-25/95 (Uradni list RS, št. 5/95 in OdlUS VI, 158) tč. (54)



Odpirta pa ostaja zakonodajalčeva in sodnikova presoja, ali je poseg v pravico do zasebnosti v posameznem primeru res nujen za uvedbo in potek kazenskega postopka. Vsekakor je jasno, da slovenska Ustava od zakonodajalca pričakuje tako materialno kot procesno določenost meril za presojo te nujnosti, ki bo sorazmerna najstrožjemu ustavnemu testu diskriminacije. Če osebna okoliščina utemeljene osumljenosti ne bi bila posebej omenjena v 37. členu Ustave, bi v takem primeru Ustavno sodišče diskriminacijo presojal po 14. členu Ustave.

30. Izhajajoč iz presoje Ustavnega sodišča v navedeni odločbi, je povsem nesprejemljivo, da je zakonodajalec kljub jasni dikciji v 37. členu Ustave, kot predpogoj za vstop v zasebnost posameznika z obdelavo prometnih komunikacijskih podatkov, v 149.b členu ZKP predpisal gole razloge za sum, ki so pravna norma brez vsebine. Tudi »utemeljeni razlogi za sum«, ki so sicer nad »razlogi za sum«, vendar pod pojmom utemeljenega suma, ne zadostijo ustavni normi. To je sklepati iz zapisa v 37. členu »če je to neogibno za uvedbo kazenskega postopka«, ker je za uvedbo kazenskega postopka potreben utemeljeni sum – enako kot dovoljenje za napad na zasebnost. To je sklepati tudi ob primerjavi tega pojma v 20. členu Ustave. Če bi Ustava pogoj za vdor v zasebnost (»nujnost za uvedbo kazenskega postopka«) enačila kot nujnost za (še) pridobitev dokazov za utemeljeni sum, potem bi sintagmo utemeljenega suma uporabila tudi v kontekstu drugega odstavka 37. člena in bi tako tudi zapisala: »...če je to nujno za ugotovitev utemeljenega suma...«. Ustavodajalec pa ni uporabil te sintagme, zato tudi iz tega razloga pri ugotavljanju pogojev za vdor v zasebnost pomeni, da ni mogoče izhajati iz predpostavke, da za vstopni prag zadošča kaj manj od utemeljenega suma, da gre za v zakonu določena kazniva dejanja.
31. Slednje pa je nadaljnji razlog za oceno, da norma 149.b člena ZKP ni v skladu z Ustavo. Ne le, da ne določa praga za vdor v zasebnost, ki ga zahteva Ustava, to je utemeljenega suma, ne določa niti določenih hudih kaznivih dejanj, ki bi glede na ustavni okvir spadala med tista, pri katerih je ukrep sorazmeren in dovoljen. Iz celotnega besedila sporne določbe je jasno, da ni potrebno praktično ničesar, da se ta odredba izda in da se še s pridobljenimi podatki sploh ugotavlja, ali je bilo storjeno kaj kaznivega. S tem, ko posamezni zakonski pogoji za odreditev ukrepa niso opredeljeni dovolj določno in v skladu z zahtevo po sorazmernosti, ki je kot nujnost posega še posebej vsebovana v drugem odstavku 37. člena Ustave, je zakonsko besedilo, ki določa pogoje, v nasprotju z Ustavo, vse dokler se z določno opredelitvijo posameznih pogojev in z enakim tehtanjem kot pri »prisluškovanju« (ukrepu iz 150. člena ZKP), to je med težo posega v varovano pravico in med pravico, za katere varstvo se poseg dovoljuje, ne vzpostavi merilo sorazmernosti in nujnosti.
32. Tudi zato, ker ni določeno, pri katerih kaznivih dejanjih se ukrep s posegom v zasebnost z obdelavo operativnih podatkov lahko uporabi, je veljavna določba 149.b člena ZKP neustavna, saj ni izkazano, da bi bilo upoštevano merilo sorazmernosti. Medtem ko je pri normiranju posegov v komunikacijsko zasebnost v 150. členu ZKP, prav tako v 151. členu ZKP (pri obeh določbah pa gre za poseg v komunikacijsko zasebnost, kar je tudi predmet urejanja v 149.b členu ZKP) določen nabor kaznivih dejanj, za katera se z ukrepom lahko poseže v komunikacijsko zasebnost, je po določbi 149.b člena ZKP ukrep vdora v zasebnost dopusten za vsa kazniva dejanja, ki se preganjajo po uradni dolžnosti. Taka določba je v neskladju z Ustavo, saj ukrep s posegom v ustavno varovane pravice ni sorazmeren ukrep pri vseh kaznivih dejanjih.
33. Tudi v odločbi, s katero je Ustavno sodišče razveljavilo določbe Zakona o elektronskih komunikacijah<sup>13</sup> o obvezni hrambi operativnih podatkov, je Ustavno sodišče ugotovilo, da mora biti tako hud poseg v zasebnost, kot je hramba in obdelava prometnih podatkov o komunikaciji posameznika, zamejen le na določena (huda) kazniva dejanja, saj je le pri teh ukrep ustavno dopusten in kot tak sorazmeren poseg. Na podlagi operativnih podatkov je namreč mogoče izpeljati zelo natančne ugotovitve o zasebnem življenju nadzorovanih oseb, kot so vsakodnevne navade, kraji nahajanja, dnevne in druge poti, socialna mreža in socialna okolja, ki jih obiskujejo, stalno in začasno prebivališče ..., zato

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 109/12, 110/13, 40/14 – ZIN-B, 54/14 – odl. US in 81/15; v nadaljevanju: ZEKom-1

mora biti (celo) hramba teh podatkov zamejena na ustavno dopusten cilj.<sup>14</sup> Odločba je tesno povezana z določbo 149.b člena ZKP, saj je namen hrambe operativnih podatkov za potrebe kazenskega postopka določen prav v tej določbi; vse, kar velja za hrambo prometnih podatkov o komunikaciji, v isti meri jasno velja tudi za obdelavo teh istih podatkov, saj šele obdelani podatki omogočajo spoznanje pomembnih intimnih dejstev iz posameznikovega življenja.

34. Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah (v nadaljevanju: EKČP) določa, da ima vsakdo pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, svojega doma in dopisovanja. Pri tem se javna oblast ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, razen če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato da se prepreči nered ali zločin, da se zavaruje zdravje ali morala ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi (8. člen EKČP). ESČP opredeljuje domet varstva praviloma od primera do primera. Že večkrat je namreč zavzelo stališče, da izčrpne definicije pojma ni mogoče podati. Najsplošneje rečeno je predmet in namen varstva »predvsem v varstvu posameznika pred arbitrarnimi posegi javne oblasti v zasebno in v družinsko življenje«. <sup>15</sup> Glede posega v zasebnost z odreditvijo PPU je ESČP v zadevi P.G. in J.H. proti Združenemu kraljestvu pojasnilo, da pridobitev podatkov o telefonskih številkah, ki so bile klicane s pritožnikovega telefona, predstavlja poseg v splošno in komunikacijsko zasebnost posameznika, ki sta zavarovani na podlagi 8. člena EKČP. ESČP pri tehtanju glede upravičenosti posega v zasebnost posameznikov opravi dvofazni test, pri katerem presoja, ali je poseg v skladu z zakonodajo in ali je nujen v demokratični družbi. Pri presoji skladnosti ukrepa z zakonodajo sodišče presoja, ali za odreditev ukrepa obstaja pravna podlaga v nacionalni zakonodaji, ali je zakonodaja dostopna, pravne posledice predvidljive in ali je ureditev skladna z načelom vladavine prava. V izvrševanje te pravice se javna oblast lahko vmešava le, če je to nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, preprečevanja zločinov in zaščite pravic drugih. <sup>16</sup> Tudi glede na navedeno predstavlja ukrep pridobitve podatkov o komunikaciji ukrep, ki posega v 8. člen EKČP, pri čemer pa se zastavlja vprašanje, ali tak ukrep, ki ga je po veljavni določbi 149.b člena mogoče uporabiti za vsa kazniva dejanja, ki se preganjajo po uradni dolžnosti, zadosti pogoju nujnosti v demokratični družbi, ki mora biti izpolnjen za upravičenost posega v komunikacijsko zasebnost posameznika.
35. Sodišče Evropske unije je v združenih zadevah C-293/12 in C-594/12 presojalo skladnost Direktive 2006/24/ES (v nadaljevanju: Direktiva) s pravnim redom Evropske unije, natančneje s 7., 8. in 11. členom Listine o temeljnih pravicah Evropske unije (v nadaljevanju: Listina). Cilj omenjene Direktive je bila uskladitev določb držav članic glede hrambe nekaterih podatkov, ki jih pridobivajo ali obdelujejo ponudniki javno dostopnih elektronskih komunikacijskih sredstev ali ponudniki javnih komunikacijskih omrežij, z namenom zagotovitve dostopnosti omenjenih podatkov za preprečevanje, preiskovanje, odkrivanje in pregon hudih kaznivih dejanj, kot so kazniva dejanja, povezana s kriminalom in terorizmom, ob spoštovanju pravic, določenih v 7. in 8. členu Listine. V ta namen so ponudniki javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali javnih komunikacijskih omrežij hranili podatke potrebne za sledenje in prepoznavanje vira in cilja komunikacije, datuma, časa trajanja in vrste komunikacije, razpoznavo komunikacijske opreme uporabnikov ali njihove dozdevne opreme in ugotovitev lokacije opreme za mobilno komunikacijo. <sup>17</sup> Sodišče Evropske unije je ugotovilo, da je na podlagi omenjenih podatkov mogoče izpeljati zelo natančne ugotovitve o zasebnem življenju oseb, katerih podatki so bili shranjeni, kot so vsakodnevne navade, kraji stalnega ali začasnega prebivališča, dnevne ali druge poti, dejavnosti, socialni odnosi in socialna okolja, ki jih obiskujejo. <sup>18</sup> Pri presoji, ali gre za poseg v 7. in 8. člen Listine ni pomembno, ali so pridobljeni podatki občutljivi ter ali so bile osebe zaradi takega posega oškodovane, kar pomeni, da predstavlja že zbiranje in hramba podatkov o zasebnem življenju osebe in njenih

<sup>14</sup> U-I-65/13 (Uradni list RS, št. 54/2014 in OdlUS XX, 27)

<sup>15</sup> Sodba ESČP, Niemitz v. Nemčija, odst. 29–31

<sup>16</sup> Sodba ESČP, P.G. and J.H. v. The United Kingdom, odst. 44

<sup>17</sup> Člen 5 Direktive 2006/24/ES (OJ L 105, 13.4.2006, p. 54–63)

<sup>18</sup> C-293/12 in C-594/12, odst. 27

komunikacij poseg v pravico, zavarovano v 7. členu Listine.<sup>19</sup> Že na podlagi same Listine velja, da mora biti kakršnokoli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina, predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino pravic in svoboščin, ob upoštevanju načela sorazmernosti pa so omejitve teh pravic dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.<sup>20</sup> Presoditi je treba, ali je ukrep, s katerim se zasleduje določen cilj sorazmeren, kar po ustaljeni praksi Sodišča Evropske unije pomeni, da se z ukrepom uresničuje legitimne cilje in da ravnanje ne prestopi meje primerne in potrebne za doseg ciljev.<sup>21</sup> Sodišče Evropske unije je ugotovilo, da čeprav je cilj boja proti hudemu kriminalu, zlasti proti organiziranemu kriminalu in terorizmu, ključen za zagotavljanje javne varnosti, ne more upravičiti ukrepov hrambe osebnih podatkov, kot so navedeni v Direktivi.<sup>22</sup> Direktiva namreč omogoča hrambo podatkov oseb, za katere ne obstaja noben indic, iz katerega bi bilo mogoče sklepati, da ima njihovo ravnanje povezavo, čeprav posredno ali daljno, s hudim kaznivim dejanjem.<sup>23</sup> Ker zakonodajalec EU v Direktivi ni zamejil obvezne hrambe podatkov in dolžnost posredovanja nacionalnim organom le v primerih zasledovanja dopustnih ciljev (zaščita državne varnosti, obrambe in preiskovanja ter borbi proti hudim oblikam kriminala), je zakonodajalec s sprejetjem Direktive prekoračil meje, ki jih zahteva načelo sorazmernosti. Na podlagi omenjene odločitve Sodišča EU lahko sklepamo, da določbe 149.b člena ZKP kršijo 7. in 8. člen Listine, saj omenjeni ukrep ni sorazmeren, ker ne določa posebne skupine kaznivih dejanj na podlagi resnosti, katerih se omenjeni ukrep lahko odreja.

## II. KONČNO IN ZAHTEVA

36. Glede na navedeno Državni svet meni, da je nujno treba preveriti skladnost 149.b člena ZKP s 35. členom v povezavi s 37. in 38. členom; s 35. členom v povezavi z 2. in 15. členom ter s 35. členom v povezavi z 22. členom Ustave. Glede na vse navedene pomanjkljivosti in spornosti Državni svet zagovarja stališče, da izpodbijana zakonska ureditev pomeni tudi neskladje s 153. členom Ustave.

\* \* \*

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

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

### **11. točka dnevnega reda**

#### **– Obravnava zaključkov posveta Izgradnja drugega tira železniške proge Koper-Divača**

Poročilo Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj s predlogi zaključkov so državne svetnice in svetniki prejeli po elektronski pošti 10. 5. 2016.

Predlog sklepa Državnega sveta so državne svetnice in svetniki prav tako prejeli po elektronski pošti 10. 5. 2016.

Državni svetnik dr. Janvit Golob je pojasnil stališče Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj.

Besedo je imel mag. Stevo Ščavničar.

<sup>19</sup> C-465/00, 75 odst.

<sup>20</sup> Listina o temeljnih pravicah EU (Uradni list EU, C 83/389, 30. 3. 2010), člen 52

<sup>21</sup> C-101/12, odst. 29

<sup>22</sup> C-293/12 in C-594/12, odst. 51

<sup>23</sup> Prav tam, odst. 58

Predsednik je dal na glasovanje predlog sklepa:

Državni svet Republike Slovenije je na 40. seji 11. 5. 2016, 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 *Izgradnja drugega tira železniške proge Koper-Divača*, sprejel naslednji

## S K L E P

Državni svet Republike Slovenije je v sodelovanju s Slovensko inženirsko zvezo 18. marca 2016, na pobudo državnega svetnika dr. Janvita Goloba organiziral posvet z naslovom *Izgradnja drugega tira železniške povezave Koper–Divača*.

Drugi železniški tir Koper–Divača je ključna investicija za dvig konkurenčnosti Luke Koper in Slovenskih železnic ter v strateškem interesu Slovenije in njenega sosledstva, kjer jim transportna pot preko Slovenije predstavlja najkrajšo oskrbovalno pot. S tega vidika in dejstva, da bodo kapacitete na tem odseku kmalu presežene, je vsakršno odlašanje z realizacijo tega projekta nesprejemljivo. Glede na to, da mora Ministrstvo za infrastrukturo v skladu s sklepom Vlade zagotoviti študijo ovrednotenih variantnih rešitev za celovito ureditev železniške povezave med Divačo in Koprom s ciljem optimizacije projekta in pripraviti predlog dokončne izbire najustreznejše rešitve, se je Državni svet odločil, da v sodelovanju s Slovensko inženirsko zvezo organizira posvet z namenom pridobiti mnenja in predloge zainteresirane strokovne in širše javnosti v zvezi z možnostmi racionalizacije in optimizacije nove povezave med Koprom in Divačo ter možnostmi njenega financiranja.

\* \* \*

Posvet sta povezovala državni svetnik in predsednik Slovenske inženirske zveze dr. Janvit Golob in predsednik Zveze društev gradbenih inženirjev in tehnikov Slovenije dr. Andrej Kryžanowski, udeležence posveta pa je na začetku pozdravil in nagovoril predsednik Državnega sveta Mitja Bervar, mag. manag.

\* \* \*

V uvodnem delu posveta sta minister za infrastrukturo dr. Peter Gašperšič in državni sekretar na Ministrstvu za finance Metod Dragonja predstavila načrte Vlade in Ministrstva za infrastrukturo pri realizaciji projekta izgradnje drugega tira oz. javnofinančne možnosti financiranja tega projekta.

Enotirna proga med Divačo in Koprom je prometno zelo obremenjena. Z že izvedeno modernizacijo obstoječe proge se je neto prevozna zmogljivost obstoječe proge povečala iz prvotnih dobrih 9 milijonov neto ton letno na približno dobrih 14 milijonov ton neto. Z izgradnjo t. i. izvlečnega tira ter z ukrepi na območju ranžirne grupe pa se bo teoretična prevozna zmogljivost obstoječe proge povečala po oceni na več kot 15 milijonov neto ton, z boljšo tehnologijo prometa, manj potniškega in več tovornega prometa ter boljšo strukturo tovora in dolžino vlakov pa bi se lahko dejanska letna prevozna zmogljivost povečala tudi na 17 milijonov neto ton. Kljub že izvedenim in načrtovanim ukrepom na obstoječi progi bo ob nadaljevanju naraščanja pretovora v Luki Koper, ki je večinoma (več kot 70 %) tranzitnega značaja, enotirna proga do Divače v prihodnjih letih postala zasičena, zato je po besedah ministra za infrastrukturo gradnja drugega tira nujna.

Vlada je na seji 7. 1. 2016 Ministrstvu za infrastrukturo in Ministrstvu za finance naložila pripravo predloga zakona o izgradnji nove železniške povezave med Divačo in Koprom ter Ministrstvu za infrastrukturo naložila, da zagotovi študijo, katere cilj je optimizacija projekta in dokončna izbira najustreznejše variante.

Medtem ko so bila vlaganja v železniško infrastrukturo v preteklem obdobju financirana iz državnega proračuna in sredstev Kohezijskega sklada (klasičen model), Ministrstvo za

finance v danih javnofinančnih okvirih in ob upoštevanju Zakona o fiskalnem pravilu išče model financiranja drugega tira, ki bo zagotavljal na eni strani dolgoročno vzdržnost javnih financ brez dodatnega tveganja za finančno stabilnost države in na drugi strani ekonomsko upravičenost projekta, ki bo vlagateljem zagotavljal ustrezen donos (ustrezen denarni tok) in tudi širše narodnogospodarske koristi. Če bi bila država nosilec projekta, bi zadolževanje državnega proračuna učinkovalo na povečanje javnega dolga in deficita, zato je osnovna usmeritev ta, da je nosilec projekta subjekt, ki ni klasificiran v sektorju država. Izven sektorja država sta klasificirana Luka Koper in DARS, vendar če bi vlogo investitorja prevzel npr. DARS, obstaja tveganje, da Eurostat prekvalificira DARS iz sektorja izven države v sektor država, kar pomeni, da bi celotni finančni dolg DARS (okoli 3 milijarde evrov) vplival na povečanje dolga države.

Predvideva se ustanovitev projektne podjetja<sup>24</sup>, ki bi bilo nosilec projekta po principu javno-zasebnih partnerstev. To pomeni, da bi zgradilo in upravljalo z drugim tirom, po določenem obdobju pa bi infrastruktura prešla v javno last. V projektno podjetje bi Republika Slovenija vložila stvarni vložek (pridobljena zemljišča, izdelana dokumentacija v ocenjeni vrednosti približno 50 milijonov evrov) in kapitalski vložek v višini do 200 milijonov evrov (100 milijonov evrov v proračunu za leto 2016 in 100 milijonov evrov v proračunu za leto 2017), medtem ko bi preostala sredstva sestavljali vložki zainteresiranih zalednih držav (Slovaška, Češka in Madžarska so že izrazile podporo oz. interes za sodelovanje) in zasebnih vlagateljev, evropska sredstva in kreditna sredstva v okviru Junckerjevega naložbenega načrta z EFSI garancijsko shemo. Resorno ministrstvo preverja interes za sodelovanje vseh zalednih držav, prav tako vodi aktivnosti za prijavo projekta za pridobitev evropskih sredstev s ciljem, da se projekt uvrsti na seznam t. i. potrjenih projektov za EFSI garancijsko shemo. Projektno podjetje bo po izgradnji in začetku delovanje drugega tira del svojih prihodkov dobivalo iz svojih operacij na trgu, del prihodkov pa iz t. i. sklada za razpoložljivost, ki jih po modelu javno-zasebnega partnerstva predvideva evropska direktiva in Zakon o javno-zasebnem partnerstvu.

Vladni cilj je, da bi bil delež Republike Slovenije v projektne podjetju manjši od 50 %. S kapitalskim vložkom Republike Slovenije, drugih zainteresiranih (zalednih) držav in drugih partnerjev bi lahko dobili okoli 400 do 500 milijonov evrov kapitala, kar je dobra osnova za zapiranje finančne konstrukcije s kreditnimi viri in tudi nepovratnimi sredstvi, ki jih za tovrstne projekte zagotavlja Evropska komisija v okviru instrumenta CEF in ki izboljšujejo ekonomsko rentabilnost projekta in znižujejo potrebo po zagotavljanju ustrezne donosnosti zasebnih sredstev.

Vlada se zaveda zahtevnosti predvidenega modela financiranja projekta izgradnje drugega tira, za katerega je treba sprejeti tudi vrsto pomembnih odločitev za pocenitev njegove predračunske vrednosti:

- a) možna racionalizacija z izgradnjo tira, ki je namenjen le tovornemu prometu (ni potrebe po evakuacijskem tunelu);
- b) vprašanje vključitve obstoječega (prvega) tira (v izogib konkurence prvega in drugega tira je možno skupno poslovanje);
- c) vprašanje vzpostavitve poslovnega modela, v katerem bo tudi Luka Koper in povečevanje pretovornih kapacitet vključeno v ekonomsko upravičenost celotnega koridorja.

Ministrstvo za infrastrukturo je že objavilo javni razpis za izvedbo neodvisne strokovne preveritve ocenjene vrednosti investicije za celovito ureditev železniške povezave med Divačo in Koprom.

Drugi tir železniške proge na odseku Divača–Koper je umeščen v prostor z državnim prostorskim načrtom. Izdelana je vsa projektna dokumentacija, pridobljena so vsa zemljišča, teče pa tudi postopek za pridobitev gradbenega dovoljenja. Kratkoročni cilj je pridobitev

---

<sup>24</sup>Vlada je na 82. seji 31. 3. 2016 sprejela sklep o ustanovitvi družbe za izgradnjo drugega tira (2TDK, d. o. o., s sedežem v Ljubljani).

gradbenega dovoljenja in vzpostavitev pogojev, da se lahko počrpa prva tranša 100 milijonov evrov iz državnega proračuna za leto 2016 in projekt predstavi potencialnim investitorjem.

Na Ministrstvu za finance si prizadevajo, da se predviden model financiranja razvije v pravo smer, če pa se izkaže za neizvedljivega oz. neustreznega, se pri njem ne bo vztrajalo oz. se bodo pripravile alternativne rešitve.

\* \* \*

Uvodni razpravljavci so v svojih predstavitvah z različnih vidikov ocenili potrebe po izgradnji drugega tira železniške povezave Koper–Divača, način financiranja in možnosti racionalizacije, potek načrtovanja, razvojne možnosti za slovensko gradbeništvo ter geološke pogoje gradnje te infrastrukturne investicije – predsednik uprave Luke Koper, d. d., Dragomir Matič, generalni direktor Slovenskih železnic, d. o. o., Dušan Mes, veleposlanik Iztok Mirošič z Ministrstva za zunanje zadeve, direktor SŽ-Projektivno podjetje, Ljubljana, d. d., Edmund Škerbec, dr. Jože P. Damijan z Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, predsednik Zveze društev gradbenih inženirjev in tehnikov Slovenije dr. Andrej Kryžanowski in član upravnega odbora Geološkega zavoda Slovenije dr. Bogomir Celarc.

V razpravi so mnenja podali poslanec Državnega zbora dr. Bojan Dobovšek, upokojeni dipl. inž. strojništva in projektant Rudolf Varl, predstavnik Zveze društev za varstvo okolja Tomaž Ogrin, upokojenec-raziskovalec in aktivni udeleženec vseh dogajanj, ki so povezana s koprsko progo od začetka do danes, Josip Orbanić, Gorazd Humar in Dobrivoj Subić iz Občine Divača.

Na podlagi uvodnih predstavitev in opravljene razprave na posvetu Državni svet poziva Vlado, Ministrstvo za infrastrukturo in Ministrstvo za finance, da proučijo v nadaljevanju povzete ugotovitve, stališča, opozorila, pripombe in predloge za čimprejšnjo oz. pravočasno izgradnjo drugega tira železniške proge Koper–Divača:

1. V srednjeevropski regiji v sosedstvu se že vzpostavljajo nova močna logistična središča, kar pomeni nevarnosti ali morda priložnosti za prihodnji razvoj Luke Koper. Razprava o drugem tiru na progi Divača–Koper je neposredno povezana z vizijo pristanišča Koper, da postane najpomembnejše pristanišče za njene ključne trge v srednji in vzhodni Evropi. To bi seveda pomenilo tudi krepitev spremljajočih logističnih in vrste proizvodnih dejavnosti, ki prinašajo dodatno vrednost, nove investicije in nova delovna mesta, kar vse naša država že v tem trenutku zelo potrebuje. Izkoristiti moramo geostrateško lego Slovenije, preko katere potekata dva koridorja evropskega jedrnega omrežja, katerih sestavni del je proga Divača–Koper, saj bodo v nasprotnem primeru potenciali pristanišča Koper ogroženi, to pa pomeni nazadovanje v razvoju in posledično tudi vprašljivost ekonomske upravičenosti projekta drugega tira.
2. Luki Koper predstavlja največjo kritično točko in največje tveganje enotirna proga med Koprom in Divačo, ki je bila zgrajena pred 140 leti (Divača–Prešnica) oz. pred 49 leti (Prešnica–Koper) in kjer že nekajurni zastoji zaradi vzdrževalnih del povzročajo zamike in zamude tovora, nepredstavljivo pa je, če bi na njej prišlo do večdnevni ali celo tedenskih oz. mesečnih zastojev. Zaradi izredne obremenjenosti proge se stanje zgornjega ustroja slabša, kar zahteva bistveno večja oz. pogostejša vzdrževalna dela, ki se pretežno izvajajo v času voženj vlakov.
3. Potreba po izgradnji drugega tira na progi Divača–Koper se je definirala že v Nacionalnem programu razvoja slovenske železniške infrastrukture, ki je začela veljati 1. 3. 1996, njena nujna izgradnja pa se je na podlagi prognoze rasti pretovora v Luki Koper ugotovila tudi v prvi študiji upravičenosti povečanja kapacitete enotirne proge Divača–Koper, ki se je začela pripravljati že 1997. Ker je bilo že 2001 znano, da se drugi tir ne bo kmalu zgradil, je bila že takrat dana pobuda in kasneje izvedena modernizacija obstoječe 44 kilometrov dolge proge, s katero se je sicer povečala njena kapaciteta, ki pa ne zagotavlja uresničevanja potencialov Luke Koper.

4. 30 % blaga, ki se pretovori v Luki Koper, je namenjenega slovenskemu tržišču, 70 % blaga pa potuje v tranzitu, predvsem za centralno in srednjo Evropo, kar zahteva zanesljivo in zmogljivo infrastrukturo do zalednih tržišč. Ob zdajšnji optimistični oceni rasti Luke Koper in ob predpostavki, da je tudi v prihodnje večina blaga vezana na železniški prevoz, bo po besedah predsednika uprave Luke Koper obstoječa zmogljivost enotirne proge Koper–Divača presežena v naslednjih 2 do 3 letih. Od 1999 do 2015 se je obremenjenost proge Koper–Divača v tovornem prometu povečala za 100 % in danes dosega dobrih 22 milijonov bruto ton oz. 11,4 milijona neto ton. Na podlagi že izvedenih organizacijskih ukrepov je realizacija števila vlakov na odseku Ljubljana–Divača in Divača–Koper večja od teoretične prepustnosti, po zagotovilih generalnega direktorja pa bodo Slovenske železnice po izvedenih investicijskih in dodatnih organizacijskih ukrepih do izgradnje drugega tira sposobne povečati obseg tovora na tem koridorju in na ta način ohraniti konkurenčnost tovornega koridorja preko Slovenije (v primerjavi s sistemi, ki tečejo preko Italije ali Hrvaške) in poslovnim partnerjem omogočiti uresničevanje svojih ciljev. Zmogljivost proge se mora z investicijskimi in dodatnimi organizacijskimi ukrepi povečati v skladu s pričakovano rastjo Luke Koper do 2020, ko je skrajni rok za zgraditev drugega tira.
5. Luka Koper načrtuje do 2020 investirati v svojo infrastrukturo v višini 300 milijonov evrov. Za obdobje med 2020 in 2030 pa ima pripravljena dva scenarija. Razvojni scenarij je vezan na pravočasno izgradnjo drugega tira in predvideva investiranje dodatnih 400 milijonov evrov v infrastrukturo in opremo, kar omogoča nadaljnji razvoj družbe in rast prometa, pri čemer bodo ta vlaganja omogočila tudi razvoj pristanišča do 2050. Če drugega tira do 2020 ne bo, bo razvoj Luke Koper zaustavljen, zmanjšal se bo pretovor, ker se bodo stranke preusmerile v druga pristanišča. V tem primeru so predvidena vlaganja le v višini 70 milijonov evrov, ker večja vlaganja niso smiselna.
6. Da bo Luka Koper, ki ima od vseh severno jadranskih (in tudi sredozemskih) pristanišč najboljšo strateško lego in najkrajšo oskrbno pot do zalednih trgov srednje Evrope, lahko uresničila svoje poslovne cilje, je treba pravočasno vzpostaviti sodobno železniško povezavo do njenih trgov, čim prej postaviti časovne roke za njeno dokončanje in na ta način dati pozitiven signal strankam in državam, ki so odvisne od Luke Koper (Avstrija, Slovaška in Madžarska, pomembni pa postajajo tudi trgi Češke, Poljske in Nemčije). Če Slovenija z vidika svoje geostrateške lege in vizije mednarodnega okolja ne bo prepoznala nujnosti pravočasne izgradnje sodobne transportne povezave slovenskega pristanišča z najpomembnejšimi zalednimi trgi srednje in vzhodne Evrope, bo to vplivalo ne samo na konkurenčnost, ampak tudi na stabilnost poslovanja Luke Koper.
7. Logistika je posel in tisti, ki bo pravočasno zgradil logistično infrastrukturo, bo ustvarjal zaslužek in omogočal gospodarski razvoj države. Čeprav trenutno nobeno od severnih jadranskih pristanišč nima razvitih modernih infrastrukturnih povezav, bo v prednosti tisto pristanišče, ki se bo prvo moderniziralo in vzpostavilo sodobne logistične (železniške) povezave z zalednimi trgi:
  - Italija je 2014 začela pospešeno pripravljati reformo razvoja pristanišč in logistike, ki naj bi dvignila konkurenčnost pristanišč, zlasti na novi svileni poti iz Kitajske v Evropo. V severnem Jadranu naj bi se Italija osredotočila na pristanišči Benetke in/ali Trst. Ko bodo identificirana jedrna pristanišča, se bodo usmerili v razvoj in izgradnjo predvsem železniških povezav svojih ključnih pristanišč z zalednimi trgi, pri čemer se Italijani osredotočajo tudi na trge srednje Evrope, ki so v neposrednem interesu Luke Koper. Ta odločitev sosednje Italije temelji na izračunih, ki kažejo, da naj bi imel severni Jadran velike možnosti rasti blagovnega prometa, pri čemer bo glavno rasti predstavljal kontejnerski promet, v katerem ima Luka Koper že od 2010 vodilno mesto med severno jadranskimi pristanišči. Italija želi z reformo na eni strani zagotoviti povezovalno vlogo njenih severno jadranskih pristanišč (predvsem tržaškega pristanišča) med srednjo Evropo in Daljnim Vzhodom na svileni poti, ob koncu mednarodnih sankcij proti Iranu pa vidi priložnost tudi za njihovo povezovalno vlogo Irana s srednjo Evropo.

- Drug konkurent pristanišču Koper je pristanišče Reka s slabimi železniškimi povezavami s srednjo Evropo, vendar ob vlaganjih v obnovo železniške povezave z Budimpešto ne smemo prezreti vstopa poljskega OT Logistics, s čimer je Hrvaška v poljskih očeh postala (naj)pomembnejši strateški logistični partner v JV Evropi.
  - Medtem ko so Poljska, Slovaška, Češka in Italija (Tabeljska proga) na baltsko-jadranskem koridorju že modernizirale železniško progo na svojih ozemljih, resno konkurenco predstavlja tudi sosednja Avstrija, ki pospešeno gradi sodobne transportne povezave od Gradca proti Celovcu, ki se lahko naveže preko Tabeljske proge na Trst. Gre za okoli 10 milijard evrov vreden projekt, ki ga Avstrijci financirajo z javnimi sredstvi, pri čemer naj bi bila železniška povezava med Gradcem in Celovcem (Koralpska proga) zgrajena 2022, predor Semmering pa 2025. To pomeni dejansko povezavo Trsta oz. italijanskih luk z Dunajem in ostalih mest ob baltsko-jadranskem koridorju. Medtem ko je bilo 2013 na obstoječi progi med Celovcem in Gradcem 6 mio ton pretovora na leto, se bo pretovor na letni ravni z uresničitvijo okoli 10 milijard evrov vredne investicije Avstrijcev povečal na 10 mio ton. Na drugi strani pa bi se pretovor na relaciji Divača–Koper, ob investiciji v drugi tir v vrednosti okoli milijardo evrov, po projekcijah Luke Koper v obdobju 2013 do 2025 povečal z 11 na 18 mio ton.
  - Pri razvoju pristanišč v Sredozemlju igra pomembno vlogo tudi Kitajska oz. podjetje COSCO Pacific, ki z obsežnimi investicijami postavlja grško pristanišče Pirej na zemljevid najkonkurenčnejših evropskih pristanišč z najmodernejšimi tehnologijami in prometnimi povezavami. Ker se za to pristanišče kot prioritetni trgi kažejo srednjeevropski trgi, kitajski investitor načrtuje izgradnjo nove, sodobne železniške povezave Pireja s trgi srednje Evrope, ki pa so najpomembnejši trgi za Luko Koper (Avstrija, Madžarska, Slovaška in Češka). Kitajska razvija tudi model sodelovanja s srednje- in vzhodnoevropskimi državami v obliki iniciative 16 + 1 (Sea Basin Inicativ), v okviru katerega tudi Slovenija proučuje možno kitajsko sodelovanje pri modernizaciji svoje železniške infrastrukture. Pri tem je v obravnavi tudi drugi tir Koper–Divača, s katerim naj bi bila Slovenija del kitajskega načrta za vzpostavitev pomorske in kopenske svilene ceste 21. stoletja za njihovo blago v Evropo, s čimer naj bi Luka Koper postala ključna vstopna točka za kitajske proizvode v srednjo Evropo.
  - Izgradnja modernih železniških povezav z zalednimi trgi, predvsem srednje in vzhodne Evrope, in napredne logistične storitve bodo po mnenju veleposlanika Mira Mirošiča v prihodnje še bolj določala razmerja med jadranskimi pristanišči, njihov pomen za evropsko in globalno gospodarstvo in promet ter s tem njihovo rast in pomen za nacionalna gospodarstva (v našem primeru tudi za razvoj Slovenskih železnic).
8. Odločitev o izgradnji drugega tira kot uspešnega nacionalnega projekta, za katerega smo vložili že kar nekaj javnih sredstev, je politična in jo je treba v povezavi s prej navedenimi načrti in aktivnostmi sosednje Italije, Avstrije in Hrvaške ter drugih akterjev (Kitajci v pristanišču Pirej) čim prej sprejeti.
  9. Ne glede na dvajsetletno sago o enem največjem projektu Slovenije predstavlja projektiranje drugega tira primer dobre prakse. Po proučitvi številnih variant je bila 1999 najprej zbrana površinska varianta (Varianta 4.1), zaradi njene nesprejemljivosti z naravovarstvenega vidika (Natura 2000, varovanje naravnih in kulturnih vrednot, vodovarstveno območje izvira Rižane, ki je najpomembnejši vir pitne vode v slovenski Istri) so se začele iskati nove variantne rešitve in na koncu je bila 2003 izbrana kompromisna podzemna varianta 1/3 trase Koper–Divača na dolžini 27 km z nagibom 17 promilov, ki poteka večinoma v osmih predorih v skupni dolžini 20 km. Za novo progo bo treba zgraditi dobrih 20 kilometrov cest za potrebe gradnje, vzdrževanja in intervencijo reševalcev ter gasilcev v primeru nesreč. Trasa drugega tira bo morala premagati geomorfološko stopnjo, imenovano Kraški rob, ki je nastala na stiku



jadranske in dinarske plošče, pri čemer se je treba zavedati, da gre za ozko območje ob meji z Italijo, kjer praktično ni drugih možnosti za traso drugega tira.

10. Z vidika BDP in ostalih koristi države je nujno začeti oz. nadaljevati z investicijami v železniške (in cestne ter energetske) infrastrukturne projekte, pri čemer ne gre samo za drugi tir, ampak za posodobitev celotnega slovenskega železniškega omrežja, ki bo sposobno slediti načrtovanemu razvoju Luke Koper in omogočilo prepustnost evropskih jedrnih koridorjev preko ozemlja Slovenije od Kopra do meje z Avstrijo ali Madžarsko, da ne bodo nastajala nova ozka grla. Se pa v povezavi s pospešenimi vlaganji v sodobne transportne povezave od Gradca do Celovca v sosednji Avstriji in z načrti razvoja pristanišč v sosednji Italiji postavlja vprašanje, čemu bi slovensko železniško omrežje še služilo, če bi se uresničil črni scenarij, po katerem se Luka Koper ne bi razvijala v skladu z načrti oz. bi jo celo prodali novim lastnikom, ki bi jim bil v interesu njen propad.
11. V Sloveniji se očitno premalo zavedamo, da sosednji Italiji in Avstriji gradnja drugega tira ni v interesu, saj želita realizirati lastne velike infrastrukturne projekte s pričakovanimi velikimi pozitivnimi ekonomskimi učinki. Ob tem opozarjamo na pomembnost okrepitve varnostno obveščevalne službe, ki bi lahko pripomogla k pravočasnemu zaznavanju uresničevanju interesov konkurence, ki skuša obiti Slovenijo. Slovenija bi morala imeti tudi večjo podporo svoje evropske komisarke, ki je odgovorna za promet.
12. V povezavi s preverjanjem možnosti priklopa nove proge proti Trstu z odcepom na Koper ali na Koper z odcepom na Trst v preteklosti je zdaj skrajni čas, da sprejmemo odločitve o strateških interesih slovenskega pristanišča kot gonilne sile razvoja slovenskega gospodarstva in katerega nadaljnji razvoj je vezan na drugi tir. Različne študije so pokazale, da je od vsakega milijona ton pretovorjenega blaga v slovenskem gospodarstvu odvisnih 450 delovnih mest; pristaniška dejavnost ustvari 200 milijonov evrov dodane vrednosti in vsak evro prihodka v pristaniški dejavnosti ustvari še 1,12 evra dodane vrednosti in dodatno zaposluje 1,6 delavca; vsak milijon ton pretovora v Luki Koper posredno in neposredno generira skoraj 78 milijonov evrov storitev in blaga v celotnem gospodarstvu.
13. Splošno uveljavljen model v Evropi je, da si logisti ne zgradijo svoje infrastrukture, ampak to stori država, ki se poplača s pobiranjem uporabnine za železniško infrastrukturo oz. cestnino za avtoceste.
14. Eden večjih problemov predstavlja cena projekta drugega tira, ki je očitno ne znamo izračunati, saj se izračuni gibljejo od 700 milijonov evrov do okoli 1,3 milijarde evrov. Obstaja bojazen, da se bo ponovila zgodba TEŠ 6, kjer je prvotna cena na koncu strahovito narasla.
15. Pri iskanju možnosti za financiranje drugega tira moramo upoštevati dolgoročno (ekonomsko) upravičenost njegove izgradnje ne samo za Luko Koper, ampak za celotno slovensko gospodarstvo, saj dobre transportne poti neposredno vplivajo na razvoj gospodarstva. Slaba infrastruktura namreč pomeni tveganje za zastoje, zaradi česar potrebujejo podjetja večje (varnostne) zaloge, to pa povzroča višje stroške. Razvita logistična infrastruktura na drugi strani pomeni višjo stopnjo tujih vlaganj in ustvarjanja novih delovnih mest, ki jih Slovenija nujno potrebuje za zmanjševanje nezaposlenosti. Če bi Slovenijo pomembne železniške poti, zlasti v srednjo Evropo, zaobšle preko Italije, Avstrije ali Hrvaške, se bodo zaradi njihove daljše poti podražili tudi stroški oskrbe slovenskega gospodarstva.
16. Študija Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, ki jo je naročilo Združenje za promet pri Gospodarski zbornici Slovenije (avtorji red. prof. dr. Jože P. Damijan in red. prof. dr. Aleš Groznik z Ekonomske fakultete in prof. dr. Bogdan Zgonc s Fakultete za gradbeništvo in geodezijo) je pokazala več možnosti racionalizacije okoli 1,3 milijarde evrov vredne investicije v drugi tir. Potencialni prihranek v višini 170 do 200 mio evrov

predstavlja sprememba namembnosti drugega tira samo za tovorni promet, kjer bi namesto servisnih tunelov lahko poiskali t. i. inovativne rešitve za evakuacijo osebja na vlakih v primeru nesreč. Potencialni prihranek je tudi v izločitvi izogibalšča v drugem najdaljšem tunelu T2, saj glede na skupno dolžino proge ni nujen. Z revizijo enotnih cen, upoštevanih v investicijskem programu (še zlasti železniških tunelov), bi lahko prihranili okoli 50 mio evrov, saj so bile določene v času visoke konjunktore. Po mnenju avtorjev študije je možen skupen potencialni prihranek v višini 200–250 mio evrov.

Proga je načrtovana za potniški in tovorni promet, zato je treba po mnenju stroke zagotoviti stroge varnostne standarde, ki so definirani v tehničnih specifikacijah in narekujejo visoke stroške investicije. Ker pretežni del trase poteka v predorih, so stroški investicije večji tudi zaradi ukrepov za zaščito podzemne vode (vir pitne vode). Če bi gradili progo le za tovorni promet, tehnične specifikacije dopuščajo možnost t. i. inovativnih rešitev, ki odstopajo od tehničnih specifikacij, vendar bi jih morali utemeljiti z ustreznimi analizami tveganja in za njih pridobiti pozitivno mnenje Evropske komisije. Racionalizacija projekta ne sme povzročiti kasnejših dodatnih investicij za zagotavljanje uveljavljenih standardov. Ob tem velja opozoriti, da se danes na relaciji med Ljubljano in Koprom na račun tovornega prometa zanemarja potniški promet, zaradi česar prebivalci obalno-kraške regije, ki niso deležni enakih storitev kot prebivalci drugih območij Slovenije, pričakujejo, da bo projekt zagotovil potniški promet proti Kopru.

Nujno je upoštevanje geološke stroke pri umeščanju gradbenih objektov v prostor in da se ne varčuje pri začetnih preiskavah geološke podlage, saj nepoznavanje lastnosti vodi v nepričakovane probleme in ovire ter s tem v zviševanje stroškov projektov, rezultati nestrokovnih in amaterskih pristopov pa so lahko nevarni (npr. odsek hitre ceste čez Rebernice). Dodatno se opozarja na prakso izvajalcev gradnje, ki se zelo radi poslužujejo izraza "nepredvideni geološki pogoji" pri izsiljevanju številnih aneksov in enormnih podražitvah projektov (npr. predor Šentvid).

17. Morebitno iskanje novih oz. alternativnih rešitev za drugi tir, ki bi zahtevale spremembo državnega prostorskega načrta, bi povzročile dolgotrajen proces umeščanja novih variantnih rešitev v prostor in posledično nekajleten odmik začetka gradnje drugega tira, kar se ne sme zgoditi. Pri iskanju racionalnejših variant drugega tira Koper–Divača je zato treba ostati v okviru veljavne Uredbe o državnem lokacijskem načrtu za drugi tir železniške proge na odseku Divača–Koper.
18. Medtem ko je na obstoječi progi maksimalna hitrost 75 km/uro oz. večinoma 70 km/uro, je nova proga predvidena za maksimalno hitrost 160 km/uro, kar sicer pomeni bistveno krajše vozne čase, vendar pa bi z vidika racionalizacije projekta veljalo razmisliti o znižanju predvidene maksimalne hitrosti proge, tudi v povezavi z voznim parkom Slovenskih železnic.
19. Ob predpostavki, da je začetek gradnje 2016, začetek obratovanja 2025 in doba uporabe 30 let, je uradna vrednost naložbe (brez DDV in ob upoštevanju stroškov za že izvedene projekte in odkupe zemljišč) 1,005 milijardo evrov oz. 805 milijonov evrov (revidirana vrednost). Kot je pokazala prej navedena študija, je investicija z makroekonomskega vidika upravičena. Neto (makro) koristi gradnje drugega tira so ocenjene na 2,3 (revidirani investicijski program) oz. 2,7 milijarde evrov (uradni investicijski program). Eksterne, energetske in obratovalne koristi so ocenjene na 1,07 milijarde evrov. Dodana vrednost v Luki Koper (440 milijonov evrov), Slovenskih železnicah (175 milijonov evrov) in ostalih logistov (220 milijonov evrov) ter drugi makro učinki od uporabe so ocenjeni v višini 1,06 milijarde evrov. Neto učinki so pozitivni tudi brez upoštevanja makro učinkov ob gradnji, ki so ocenjeni v višini 885 milijonov evrov (revidiran investicijski program) oz. 1,454 milijarde evrov (uradni investicijski program). Investicije države v projekte na področju železniške in druge prometne infrastrukture bi lahko poganjale gospodarsko rast v naslednjih letih.

20. Ideje, da bi lahko npr. Kitajci ali Turki zgradili drugi tir za 300 ali 400 milijonov evrov, so neresne, saj so evropski tehnični, okoljski in drugi standardi bistveno bolj zahtevni od njihovih.
21. V izogib povečevanju javnega dolga je ena od možnih oblik financiranja drugega tira prek mandatne pogodbe z DARS, ki večino prihodkov ustvari na trgu s pobiranjem cestnine. Če bi se odločili za gradnjo prek mandatne pogodbe z DARS, je treba vzpostaviti zelo močne nadzorne mehanizme.
- Pri uradni vrednosti naložbe v višini 1,005 milijarde evrov bi morala država, ob okoli 30 % udeležbi evropskih sredstev (okoli 305 milijonov evrov), zagotoviti preostala sredstva v višini okoli 700 milijonov evrov, v primeru revidirane vrednosti naložbe pa okoli 545 milijonov evrov. Ta sredstva je možno zagotoviti z najetjem dolgoročnega kredita pri Evropski investicijski banki (EIB) in izdajo državnih obveznic na 20 ali 30 let, pri čemer so obrestne mere trenutno zelo nizke (npr. 1 % obrestna mera + 2 % EURIBOR). Krediti bi se financirali iz prihodkov od uporabe (39 let), in sicer Luka Koper s koncesnino in dividendami (letno okoli 21 milijonov evrov), železniški operaterji z uporabnino (0,7 milijona evrov letno), preostali vir financiranja kreditov pa bi lahko predstavljal bencinski cent (povečanje trošarine za 0,5 do 0,9 centa pri prodaji enega litra goriva) in tudi dodatna obdavčitev tranzita preko Slovenije, ki uničuje slovenske ceste. To pomeni, da bi Luka Koper pri uradni vrednosti investicije plačala okoli 43 % vrednosti investicije v drugi tir oz. 55 % revidirane vrednosti investicije, železniški operaterji okoli 2 %, preostanek pa bi morala zagotoviti država npr. s povečanjem trošarin na gorivo.
22. Pri komercialnem financiranju gradnje drugega tira oz. javno-zasebnem partnerstvu, ki ga predlaga Vlada, je vrednost investicije že v osnovi višja za 75 %, saj projekta ni možno sofinancirati z evropskimi sredstvi in je treba upoštevati DDV, ki se državi ne povrne. Četudi bi lahko zasebni investitorji prek npr. Junckerjevega sklada pridobili evropska sredstva in če ne upoštevamo DDV, se je treba zavedati, da je komercialno (javno-zasebno partnerstvo) financiranje investicije dražje od javnega financiranja, saj se zasebni investitorji na trgu zadolžujejo dva- do trikrat dražje od države, hkrati morajo upoštevati premijo za tveganje in ustrezen donos projekta (8–9 %).
23. Čeprav je bil na enem od preteklih posvetov v Državnem svetu dan predlog, da bi se drugi tir financiral iz t. i. Junckerjevega naložbenega načrta, saj je večji del tovora iz Luke Koper namenjen v Evropsko unijo oz. srednje in vzhodnoevropske države, pa smo bili v zadnjem času v Državnem svetu večkrat opozorjeni, da Slovenija ni sposobna pripraviti velikih projektov, ki bi se financirali iz EFSI, ki ga upravlja Evropska investicijska banka.
24. V povezavi z vladnimi opozorili o povečanju javnega dolga države v primeru javnega financiranja je treba opozoriti, da javno-zasebno partnerstvo ni prava alternativna rešitev, saj bi šlo le za zasebni zaslužek ter velik strošek države za garancije zasebnim investitorjem za poplačilo izpada prihodkov, saj sama investicija v drugi tir ne povrne dovolj vloženih sredstev. Dejansko bi šlo v tem primeru za subvencijo države, ki bi na letni ravni po izračunih avtorjev prej omenjene študije v primerjavi z javnim financiranjem pomenila dvakrat dražjo možnost gradnje drugega tira. Poleg tega bi subvencija povečala javne izdatke in javno zadolževanje, čemur se hoče slovenska Vlada izogniti.
25. Res se javni dolg Slovenije povečuje, še posebej v zadnjih letih, vendar pa stanje še ni tako katastrofalno, da se projekt drugega tira, ki ima multiplikativne učinke na slovensko gospodarstvo, ne bi javno financiral, seveda le, če se gradnja začne izvajati takoj.
26. Finančni viri so danes zelo ugodni, na razpolago so nepovratna sredstva, treba je izkoristiti tudi pozitivne učinke investicij na gospodarstvo. Danes so cene gradbenih del nižje, kot so bile 2008 in 2009, ko so se pripravljali projekti. Izkušnje v Luki Koper so, da

so cene gradbenih posegov, ki se izvajajo danes, za 30–40 % nižje, kot so bile ovrednotene 2008 in 2009, ko so se pripravljali projekti.

27. Kot problem pri javno-zasebnih partnerstvih se omenja tudi dolgotrajna pogajanja z zasebnimi investitorji (po analizi javno-zasebnih partnerstev britanskega profesorja Davida Hola v povprečju okoli 34–36 mesecev). Poleg tega v Sloveniji na področju prometne infrastrukture nimamo nobenih izkušenj z javno-zasebnim partnerstvom.
28. Pri modelih javno-zasebnega partnerstva se je treba zavedati občutljivosti zasebnih investitorjev glede politične klime oz. predvidljivosti okolja. V primeru vladnega projektnega podjetja, v katerega bo država vložila 200 milijonov evrov kapitala, je vprašanje, na kakšen način bo država pritegnila zasebne investitorje (tuji partnerji, Slovenske železnice, Luka Koper). Vsi tuji partnerji oz. druge države so ponudile predvsem kredite, ne pa kapitalskih deležev, pri čemer je malo verjetno, da bi neka država vložila kapital v infrastrukturni projekt v drugi državi. Vprašljivo je tudi sodelovanje Luke Koper, ki bi se morala na račun investiranja v drugi tir odpovedati investicijam v lastno infrastrukturo, ki so nujne za njen nadaljnji razvoj, ali Slovenskih železnic, ki so v sektorju država in niti niso finančno sposobne obnavljati svojih vozniških sredstev, kaj šele zagotavljati sredstva za vlaganje v drugi tir. Nujni bi bili (tuji) zasebni partnerji, ki jim bo treba ponuditi predvsem visok donos. Morebitna odločitev gradnje drugega tira v okviru javno-zasebnega partnerstva je možna le ob političnem soglasju, sicer bo zasebne investitorje težko pritegniti. Poleg tega bi morali zaradi soočanja javnega in zasebnega sektorja (proge) razmišljati o modelu eksploatacije proge.
29. Če bi projektno podjetje dobilo koncesijo za uporabo drugega tira, bi na letnem nivoju iz tega naslova dobilo manj kot 1 milijon evrov (uporabnina 0,9 evra, 100 vlakov na dan, 365 dni). Če bi dodaten vir prihodkov dobilo tudi s podeljeno koncesijo za tretji pomol, ki je bila Luka Koper po njihovem mnenju podeljena v okviru obstoječe koncesijske pogodbe, ki velja do 2043, bi morale investirati v izgradnjo kontejnerskega pomola, zagotoviti donosnost in še poplačati drugi tir, kar pa je po mnenju prof. dr. Jožeta P. Damijana z ekonomskega vidika težko izvedljivo. Če bi država projektному podjetju podelila koncesijo kar nad celotno Luko Koper, pa to pomeni njeno privatizacijo. Nobene potrebe ni po spreminjanju sedanjega modela upravljanja pristanišča oz. ustanavljanju pristaniške uprave. Luka Koper lahko sama investira v razvoj pristaniške infrastrukture. Za razvoj pristanišča je ključna ohranitev nevtralnosti pristanišča v odnosu do vseh akterjev (logisti, cestni prevozniki, železniški prevozniki, itd.). Če se v en segment pripelje samo enega operaterja, bodo stranke zapuščale pristanišče, ker bo možnost koriščenja uslug samo enega operaterja.
30. Pozitivni učinki vlaganj v infrastrukturo se kažejo v vzpostavitvi stabilnejšega okolja poslovanja v gradbeništvu s podporo države pri spodbujanju investicijskih projektov, ohranjanju gradbene operative, ki je sposobna izvajati večje infrastrukturne projekte, v novih delovnih mestih in v multiplikativnih učinkih vlaganj z vidika nacionalnega BDP, ki pa se lahko prenesejo v druga okolja, če ne bomo izkoristili priložnosti, ki jih prinaša drugi tir.
31. Država bi morala z vzpostavitvijo stabilnega okolja spodbujati investicijske projekte in preseči sedanjo prakso neusklajenega delovanja resornih ministrstev. Nujno je, da se poveča veljavnost stroke pri pripravi področne zakonodaje ter postavijo standardi in merila pri naročanju in izvajanju gradbenih del, ki so običajna praksa v svetu. Če se npr. pripravlja prostorska in gradbena zakonodaja brez usklajenosti med sektorji (npr. voda, narava, energetika), bo zakonodaja neusklajena, to pa pomeni veliko oviro pri realizaciji projektov.
32. Za potrebe sodelovanja domačih gradbenih podjetij pri gradnji velikih infrastrukturnih projektov bo nujno prestrukturiranje gradbenih podjetij v smislu notranje reorganizacije ali združevanja uspešnih podjetij ter uveljavljanja poslovne discipline. Z vidika sodelovanja slovenskega gradbeništva pri izvajanju tega projekta je zelo pomemben tudi način oddajanja del v izvajanje. Če bodo gradbena dela razdeljena po sklopih (npr.

predori, mostovi, zgornji ustroj železnice, ostala dela), bodo lahko slovenska gradbena podjetja konkurirala pri oddaji ponudb, če pa bodo dela oddana v paketu, pa slovenska gradbena podjetja nimajo možnosti, saj v Sloveniji ni strukture, ki bi lahko za milijardo evrov vreden posel zagotovila 10 % garancijo za dobro izvedbo del, upoštevati pa bi bilo treba tudi dejstvo, da investitorji zadržijo 10 % vrednosti izvedenih del, kar zneso 10 % vrednosti celotne investicije, ter zamude pri plačevanju (3 do 4 mesece). To pomeni, da bi moral imeti izvajalec gradbenih del pri tako velikem poslu približno 250 do 300 milijonov evrov lastnega kapitala.

33. Čeprav sodijo geološki podatki med osnovne podlage pri urejanju prostora, zakonodaja s področja prostorskega načrtovanja še vedno ne predpisuje njihove krovne, neposredne in celovite (od začetne do končne faze) vključitve v prostorske načrte.

\* \* \*

Na predlog Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je Državni svet sprejel naslednje dodatne sklepe:

1. Državni svet v skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F) poziva Vlado, Ministrstvo za infrastrukturo in Ministrstvo za finance, da podajo pojasnila na predstavljeni stališča, predloge in pripombe iz razprave na posvetu.
2. Državni svet v skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F) poziva Slovenske železnice, da poda pojasnila, zakaj je bilo financiranje v razvoj in obnovo javne železniške infrastrukture na območju zahodne Slovenije zapostavljeno v primerjavi z ostalimi območji Slovenije, in da posreduje regionalni (S, J, V oz. Z Slovenija) pregled obsega investiranja v razvoj in obnovo javne železniške infrastrukture v obdobju desetih let.
3. Pri iskanju dodatnih virov financiranja drugega tira železniške proge Koper–Divača je nujno, da se Slovenija poveže z državami Višegradske skupine in eventuelno z Bavarsko, katerim Luka Koper predstavlja najkrajšo oskrbno pot, in s tem okrepi svoje zmogljivosti v odnosu do konkurence, ki nas sili k čimprejšnji realizaciji projekta.

**Predlog sklepa je bil sprejet (27 državnih svetnic in svetnikov je prijavilo prisotnost, 26 jih je glasovalo za, nihče pa ni bil proti).**

- - -

Predsednik je zaključil 40. 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