



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET
Komisija za državno ureditev

Številka: 700-08/17-0001/1
Ljubljana, 30. januar 2017

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je na podlagi 20. in 29. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) sprejela naslednje

P o r o č i l o

**k Zaključkom posveta »VLOGA DRŽAVNIH PRAVOBRANILCEV V LUČI REFORME«
Državni svet, 30. november 2016**

Državni svet je skupaj z Državnim pravobranilstvom Republike Slovenije 30. novembra 2016 organiziral posvet z naslovom Vloga državnih pravobranilcev v luči reforme. Komisija Državnega sveta za državno ureditev je predlog zaključkov obravnavala na 83. seji 27. 1. 2017 in jih sprejela.

O reorganizaciji sistema delovanja Državnega pravobranilstva Republike Slovenije je bilo govora že dalj časa, v letu 2015 so se pričele konkretne aktivnosti Ministrstva za pravosodje za spremembo zakona o državnem pravobranilstvu. V času posveta je bil v javnosti že predstavljen predlog novega zakona o državnem pravobranilstvu, ki so ga pripravili na Državnem pravobranilstvu Republike Slovenije, prav tako pa je bil v medresorskem usklajevanju tudi predlog novega zakona o državnem odvetništvu, ki ga je pripravilo Ministrstvo za pravosodje. V času sprejemanja zaključkov posveta pa je bil 17. 1. 2017 s strani Vlade RS v zakonodajni postopek v Državni zbor poslan Predlog zakona o državnem odvetništvu.

Sprememba zakonodaje na področju ureditve Državnega pravobranilstva je izjemno pomembno področje, za kar si je treba vzeti dovolj časa, saj morajo biti pripravljene celovite in sistemske rešitve področja varovanja državnega premoženja in premoženjskih interesov Republike Slovenije. Napoved o reformi institucije Državnega pravobranilstva in vloge državnih pravobranilcev v sistemu pravosodja v Republiki Sloveniji se je z zakonskim predlogom pravosodnega ministra pričela uresničevati. Potrebno pa je izpostaviti, da so potrebne usklajene rešitve. Te pa so lahko rezultat sodelovanja in posledično določenih kompromisov. Le usklajene rešitve so namreč lahko dovolj dober temelj, ki bo zagotavljal, da bo pravosodje kot celota lahko sledilo svoji ključni funkciji, to je, da bo učinkovito preprečevalo in razreševalo spore v družbi in uresničevalo načelo pravičnosti.

* * *

Posvet sta povezovala generalni državni pravobranilec mag. Jurij Groznik in državna svetnica, članica Komisije za državno ureditev Bojana Potočan. Udeležence so na začetku pozdravili predsednik Državnega sveta Mitja Bervar, mag. manag., mag. Jurij Groznik,

generalni državni pravobranilec in Tina Brecej, državna sekretarka na Ministrstvu za pravosodje.

V uvodnem delu posveta sta pogled na prihodnje delovanje državnega pravobranilstva predstavila državna sekretarka na Ministrstvu za pravosodje Tina Brecej, ki je razgrnila predlagano reformo državnega pravobranilstva (a) in mag. Jurij Groznik, generalni državni pravobranilec, ki je predstavil umeščenost državnega pravobranilstva v sistem pravosodja in vizijo razvoja državnega pravobranilstva (b).

a) Predlog zakona o državnem odvetništvu, ki je bil 20. oktobra 2016, po dolgem usklajevalnem obdobju, posredovan v medresorsko usklajevanje zasleduje naslednje rešitve:

- zagotoviti večjo avtonomijo in večjo strokovnost dela državnega odvetništva v prihodnje in učinkovitejše izvajanje njegovih pristojnosti. Cilj je optimizirati poslovanje in zagotoviti večjo fleksibilnost pri opravljanju dela. Transparentnost poslovanja je tudi pomembna tema. Uvaja se karierni sistem, ker se Ministrstvu za pravosodje zdi sedanji, ko z vstopom v pravobranilsko funkcijo posamezniki dosežejo nek rang in potem na tem nivoju ostanejo ves čas neustrezen, in ne dovolj stimulativen. Hkrati tak sistem ne omogoča dovolj pritoka mladega, novega kadra v sistem. Prav tako je pomemben cilj, kar je bilo v dialogu med Ministrstvom za pravosodje (v nadaljevanju: MP) in Državnim pravobranilstvom (v nadaljevanju: DP) večkrat izpostavljeno kot pomembno področje, preprečevanje političnega kadrovanja.

- zagotavljanje večje javnosti dela, zato je v predlogu zakona o državnem odvetništvu vrsta določb, ki zasledujejo cilj povečanja javnosti dela, po oceni MP bo to pripomoglo k transparentnosti in prepoznavnosti dela državnega odvetništva v prihodnje.

- krepitev avtonomije državnih odvetnikov, kar je za MP ena najpomembnejših rešitev, in kjer je MP pričakoval največ vsebinske razprave in predlogov s strani DP. Predlog zakona predvideva odmik od usmeritvenih navodil, soglasje se predvideva le glede posameznih ključnih procesnih dejanj, to je začetek postopka ali umik tožbe. S poudarjanjem strokovnosti in samostojnosti se želi dvigniti avtonomijo in kakovost dela v prihodnje.

- določitev subjektov zastopanja. V dialogu so bili določeni subjekti zastopanja, ki jih bo državno odvetništvo v prihodnje zastopalo po uradni dolžnosti in kateri so tisti, kjer bo zastopanje opcijsko. Zasleduje se cilj celostne ideje zastopanja finančnih interesov države in preprečevanje nepreglednega trošenja davkoplačevalskih sredstev.

- ureditev zastopanja pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami. V začetku je bila dilema MP, ali tovrstno zastopanje ohraniti pod krovom državnega odvetništva ali ga urediti povsem drugače. Prislunilo se je argumentom DP in gre za celovitejšo ureditev področja. Pristojnost se izrecno razširja na zastopanje pred tujimi in mednarodnimi arbitražami, ločeno pa se ureja zastopanje pred tujimi in mednarodnimi sodišči in povsem na novo se ureja zastopanje pred Evropskim sodiščem za človekove pravice.

- krepitev svetovalne funkcije. Svetovalna funkcija, ki je izjemno pomembna, se sedaj premalo izvaja, zato je v predlogu zakonu o državnem odvetništvu bistveno bolj podrobno urejena. Predvideva se oblikovanje pravnega mnenja na zahtevo Vlade Republike Slovenije in na predlog drugih subjektov, ki jih zastopa državno odvetništvo. Želi se poudarjati svetovalno vlogo, strokovno vlogo, samostojno vlogo državnega odvetništva v prihodnje in tudi vlogo nekakšnega kreatorja ščitenja finančnih interesov države. Izrecno je zapisana predstavitev dela državnega odvetništva posameznim državnim organom in drugim

zastopanim subjektom, ki bo, po mnenju MP bistveno pripomogla k večji vlogi svetovalne funkcije in prepoznavnosti državnega odvetništva.

- postopek poskusa mirne rešitve spora. Sedanji 14. člen je po mnenju MP nezadosten, stališče sodne prakse je, da predhodni postopek ne predstavlja procesne predpostavke za začetek sodnega postopka. Z namenom celovitejše ureditve tega pomembnega instituta procesnega prava je zapisano, da gre za procesno predpostavko. Predvideva se ustanovitev sveta Vlade za poravnave, ker izkušnje kažejo, da je poravnav premalo.

- določajo se stranke predhodnega postopka, začetek postopka, tudi vodenje evidenc, vprašanje zaupnosti podatkov, ureditev predhodnega postopka je za MP zelo pomembno. Postopkom poravnavanja in postopkom mirnega reševanja sporov je potrebno nameniti večjo pozornost in država je tista, ki mora dati zgled.

- predlog zakona govori o kariernem sistemu in o fleksibilnejši organizaciji državnega odvetništva, ki jo zasleduje MP. Državni odvetniki bi bili v prihodnje javni uslužbenci. MP meni, da bo na ta način sistem bolj odziven na dogajanje, hkrati pa imajo javni uslužbenci s trajnim mandatom oz. z zaposlitvijo za nedoločen čas trajnost zaposlitve, kar pomeni bolj sigurno situacijo, kot pa ponavljanje mandata na vsakih 8 let, ki je vedno znova pod vprašajem. Predlog zakona predvideva, da se v sistem najprej vstopi kot javni uslužbenec, na koncu kariere poti so generalni državni odvetnik in njegova namestnika, kjer pa govorimo o funkcijah in imamo funkcionarska delovna mesta. O predlaganih rešitvah se je MP posvetoval tudi z Ministrstvom za javno upravo.

- zmanjšanje korupcijskih tveganj. Gre za vsebino, o kateri se MP pogovarja z vsemi gradniki pravosodja. Za vzpostavitev varovalk pred korupcijskimi tveganji pri imenovanjih se ustanavlja komisija za presojo ustreznosti kadrov, ki bo sestavljena iz neodvisnih pravnih strokovnjakov. Ustanovitev navedene komisije ima za cilj tudi preprečevanje političnega kadrovanja. Tako bi vzpostavili podoben sistem kot je pri sodnikih s Sodnim svetom.

- določitev ustreznjšega kariernega sistema. MP izpostavlja sedanjo togo ureditev glede vprašanja napredovanj, ki zaradi ureditve ni motivacijsko. MP izpostavlja tudi skope pristojnosti strokovnih sodelavcev in da ni pripravnikov. Tu gre za področje, ki je bistveno drugače urejeno kot npr. v sodstvu, kjer se strokovnim sodelavcem krog pristojnosti širi. Predlog zakona širi pristojnosti kandidatom za državne odvetnike, pripravnike, ki se bodo usposabljali pod mentorstvom državnih odvetnikov.

- nadzor nad delom državnega odvetništva. V zvezi s tem je prišla pobuda z DP, da je treba konkretnije urediti nadzor in ga nadgraditi. Predvideva se splošni, delni in posamični pregled dela državnih odvetnikov in drugih uslužbencev državnega odvetništva. Nadzor lahko uvede generalni državni odvetnik na svojo pobudo, mora pa ga uvesti tudi na zahtevo MP. MP tukaj vleče vzporednico s sodstvom, Zakon o sodiščih predvideva oz. ima zapisano službo za nadzor organizacije poslovanja in MP ima določene pristojnosti, ki pa so omejene na organizacijo poslovanja, ne pa na pregled vsebinskega dela v konkretnem spisu. Predlog zakona predvideva nadzor, vendar pa ta nadzor ne pomeni vsebinskega vmešavanja v konkretno zadevo in je v predlogu zakonu tudi tako zamejen.

- MP pri pripravi predloga zakona izpostavlja zelo dolgo usklajevalno obdobje, pri čemer je bilo veliko vsebinskih rešitev dogovorjenih in usklajenih. MP se zato ne strinja, da se zadeve dogajajo na hitro in nepremišljeno. MP je še vedno odprto za dialog in poudarja, da posluša stroko, prav tako pa mora zagotavljati učinkovito pravosodje in ta cilj so dolžni zasledovati vsi gradniki pravosodja.

b) Trenutna umeščenost državnega pravobranilstva v sistem pravosodja in vizijo razvoja državnega pravobranilstva je povzeta v naslednjih stališčih:

- predlog zakona o državnem odvetništvu, ki ga je MP poslalo v medresorsko usklajevanje, predstavlja bistven odmik od dosedanje ureditve DP, pa tudi od rešitev, ki jih je ministrstvo predstavilo DP v osnutku novega zakona o državnem pravobranilstvu julija 2015. MP je takrat ureditev DP predvidelo na enak način, kot je urejeno državno tožilstvo in sodstvo. Takšen predlog ministrstva je upoštevalo tudi DP v svojem predlog zakona, ki ga je oblikovala delovna skupina na Državnem pravobranilstvu.

- ključni različni izhodišči MP in DP sta vprašanje samostojnosti DP kot organa v celoti in v nasprotju z ministrstvom, ki samostojnost zelo omeji oz. relativizira in vprašanje položaja državnih pravobranilcev in pomočnikov. Bistveno, je da ti ostanejo neodvisni, tako kot ostali pravosodni funkcionarji (sodniki, tožilci) in zastopajo interese države zgolj na podlagi Ustave in zakonov, za razliko od stališča ministrstva, ki želi, da so zastopniki države javni uslužbenci, ki zastopajo interese države, tudi na podlagi navodil nadrejenih, kar pomeni navodil vsakokratne izvršilne veje oblasti. DP pri svojem stališču izhaja iz tega, da naloga državnega pravobranilca ni le avtomatizirano zagovarjanje dejanj države oz. vsakokratne oblasti, pač pa mora s svojim delovanjem zasledovati uresničevanja načela pravne države. Pravna država lahko deluje le, če so primerljivi položaji urejeni primerljivo. Zato spreminjanje statusa položaja in organizacije DP ne more biti neodvisno od siceršnje vpetosti v pravni red.

- pri tako pomembnem posegu v pravni red je zaradi razumevanja institucionalnega položaja DP ter funkcij državnega pravobranilca in pomočnika treba izhajati iz prvotnega namena ustavodajalca in zgodovinskih okoliščin, v katerih se je oblikoval pravni red Republike Slovenije. Pomembno je sporočilo ustavnega zakona za izvedbo Ustave Republike Slovenije, ki v 6. členu določa: »Sodišča, javna tožilstva, javna pravobranilstva in družbeni pravobranilci nadaljujejo delo po dosedanjih predpisih do sprejema novih.« Institucionalni položaj pravobranilstva in funkcija sta torej del pravnega reda, ki ga določa temeljni akt Republike Slovenije, kar samostojnemu položaju DP daje zgodovinsko, institucionalno in vsebinsko težo.

- DP se je leta 1955 prvič organiziralo zunaj upravnih organov in od takrat deluje kot samostojen organ. Mogoče je govoriti o pravni tradiciji samostojnega in neodvisnega DP. Predlagane spremembe ministrstva pa samostojni organ potiskajo v obdobje izpred 61 let v čas Federativne ljudske republike Jugoslavije, ko je bilo pravobranilstvo del državne uprave.

- v strategiji pravosodja 2020, ki jo je Vlada potrdila leta 2012 je predvideno, da je DP kot zakoniti zastopnik države pomemben organ pravosodja. Država pa mora svoje strategije sprejemati resno in odgovorno in se jih tudi držati.

- iz predloga zakona niso razvidni vsebinski razlogi, zaradi katerih je treba zagotoviti učinkovitejšo in preglednejšo organizacijo dela. Zgolj razlog, da pravobranilstvo v 19-ih letih ni bilo temeljito vsebinsko prenovljeno, ne more biti sam po sebi zadosten razlog za reorganizacijo sistema zastopanja, ki ji ministrstvo kot nadzorni organ v vseh teh letih nikoli ni očitalo neučinkovitosti ali ne transparentnosti. Takšnega očitka ni imelo Računsko sodišče, ki v okviru svoje pristojnosti revidira prav navedeni področji, niti to ni bilo izpostavljeno kot šibka točka pri vsakoletnih obravnavah letnih poročilo delu DP. Nasprotno. Na predstavitvah v Državnem svetu in na odboru Državnega zbora so bila letna poročila DP vedno z odobravanjem sprejeta.

- preko delovanja DP se varuje javni interes. Javni interes v splošnem ne pomeni zgolj zastopanja javnega interesa v smislu Zakona o upravnih sporih. Zastopati javni interes pomeni zastopati pravna stališča, ki so skladna z Ustavo, zakonom ter pravili pravne znanosti in stroke. Pri tem zastopanje javnega interesa nujno pomeni tudi varovanje ugleda

države. Varovanje javnega interesa pa mora biti nujno zagotovljeno ločeno od izvršilne veje oblasti. Javni interes se namreč pogosto varuje ravno pred izvršilno oblastjo samo. Ključno vprašanje, ki si ga je treba postaviti ob reformi DP pa je ravno to, ali želi imeti Republika Slovenija za zastopanje državnih, finančnih in lastninskopravnih interesov zastopnika, ki zvesto sledi navodilom vsakokratne oblasti ali pa v cilju zagotavljanja delovanja skladnega z Ustavo in zakoni podeljuje DP nalogo varuha pravnega reda in s tem dopušča tudi kritiko svojih odločitev. Gre za vprašanje demokracije.

- DP torej zastopa državo kot celoto. To se vedno znova pozablja. Pomeni, da je dolžno poenotiti mnogokrat nasprotujoča si stališča posameznih državnih organov, tako ministrstev kot tudi drugih državnih organov, ki jih zastopa. V organizacijskem smislu to terja, da DP ostane zunaj sistema in vpliva državne uprave.

- možnosti za zmanjšanje postopkov zoper Republiko Slovenije je po mnenju DP potrebno iskati v poslovanju zastopanih strank in v večji funkcionalni in organizacijski neodvisnosti funkcionarjev, kot je to zastopano v delovnem osnutku zakona o Državnem pravobranilstvu, kot ga predlaga DP. Razvoj in nadgradnja institucije DP pomeni okrepitev prav vseh njegovih funkcij: zastopniške, svetovalne, pogajalske ter institucionalne. Organizacijo delo znotraj pristojnosti DP pa je treba v čim večji meri prepustiti organu samemu, torej DP, ki se lahko hitro odzove na potrebe delovnega procesa.

- državni pravobranilec mora po mnenju DP ostati funkcionar. Funkcija državnemu pravobranilcu pomeni zlasti možnost, da lahko zadeve, ki jih obravnava, zastopa skladno z Ustavo in zakoni in brez dnevnih navodil.

- personalna dimenzija neodvisnosti je v okviru ureditve javnih uslužbencev bistveno manjša, položaj uradnikov je v temelju drugačen od položaja funkcionarjev, saj imajo funkcionarji po zakonu položaj oseb, ki predstavljajo organ, uradnik pa za zastopanje organa potrebuje posebno pooblastilo. Zlasti pa je uradnik vezan na navodila nadrejenega, kar še poudarja hierarhično strukturo in zmanjšuje strokovno samostojnost pri izvajanju nalog. Drugačna je tudi ureditev imenovanja in razrešitve ter disciplinske odgovornosti, ki prav tako ne zagotavlja tolikšnih jamstev samostojnosti posameznega uradnika, kot jo ima pravobranilec kot funkcionar.

- v zakonu, ki ga je pripravljajo DP, so vnesene številne spremembe, ki funkcionarjem nalagajo veliko večjo odgovornost kot doslej, natančno je urejena disciplinska odgovornost in DP je kot samostojnemu organu, omogočeno, da samo izbira strokovne sodelavce, ki bi lahko nekoč prevzeli pomembno funkcijo zastopanja javnega interesa. Ustvarjeno je stabilno delovno okolje, v katerem se vzgaja duh javnega interesa ter se pogosto s trudom izogiba vplivom dnevne politike, ki slabi vladavino prava in krni ugled pravne države, za katero se pravobranilci zavzemajo in jo s ponosom tudi zastopajo.

- DP kot celota dela dobro in strokovno, vendar pa so vedno in povsod možnosti za izboljšave. DP ni nikakršna izjema od drugih struktur, kjer so zaposleni ljudje, kjer je velika količina dela in prisoten človeški faktor. Tako v medijskih hišah, v Državnem zboru, v Državnem svetu, na ministrstvih, povsod obstaja nek človeški faktor, zaradi katerega se dogajajo napake. Vendar je te napake možno sanirati in preprečevati z ustreznim vodenjem organa, ne pa s tako korenitimi reformami, kot jih predvideva ministrstvo.

Uvodni razpravljalci so v predstavitev z različnih vidikov osvetlili predlagano reformo Državnega pravobranilstva in se opredeljevali do posameznih rešitev v predlogu zakona o državnem odvetništvu, ki ga je predstavilo Ministrstvo za pravosodje. Mateja Senih, namestnica generalnega državnega pravobranilca je predstavila pripombe Državnega pravobranilstva, Neva Aleš Verdir, predsednica Pravobranilskega društva je predstavila

pogled Pravobranilskega društva. Stališče Odvetniške zbornice Slovenije do predlagane reforme je predstavil mag. Roman Završek, predsednik Odvetniške zbornice Slovenije, pogled Notarske zbornice Slovenije do reforme DP je predstavila Sonja Kralj, predsednica Notarske zbornice Slovenije. Dr. Damjan Možina s Pravne fakultete v Ljubljani je predstavil prispevek »Zakaj država potrebuje dobrega zastopnika in zakaj mora biti neodvisen od aktualne politike?«, prav tako je predstavil stališče do reforme dr. Rajko Pirnat, s Pravne fakultete v Ljubljani. Posvet sta s predstavitvama zaključili Zlata Hrvoj-Šipek, namestnica glavnega državnega odvetnika Republike Hrvaške, o delovanju Državnega odvetništva Republike Hrvaške in Olivera Stanimirovič, državna pravobranilka Republike Srbije, o delovanju Pravobranilstva Republike Srbije.

Pripombe Državnega pravobranilstva Republike Slovenije (DP) na predlog zakona o državnem odvetništvu:

DP se zavzema za reformo, vendar rešitve, ki jih ponuja MP, po mnenju DP niso ustrezne. Na predlog zakona, ki je v medresorskem usklajevanju je DP podalo obširne pripombe in aktivno sodelovalo na sestankih. DP je MP poslalo 128 strani pripomb na predlog zakona, ki je bil v strokovnem usklajevanju, okoli 70 strani pripomb na zakon, ki je v medresorskem usklajevanju in ob tem je napisalo tudi »svoj« zakon, ki ga šteje za ustrezno podlago za delovanje.

Ni relevantne analize stanja, kar se predstavlja kot funkcijska analiza izhaja iz napačnih izhodišč

Funkcijska analiza, ki je bila priložena že prvemu predlogu iz julija 2015 in je verjetno edina analiza, ki je bila sploh narejena, je izhajala predvsem iz števila zadev, pri katerih je zahtevk postavljen višje od milijona evrov, iz letnih poročil DP in iz primerjalno-pravne analize. Upošteva kompleksnost delovanja DP je analiza, ki izhaja le iz teh podatkov preveč poenostavljena. Veliko premoženjsko posledico namreč lahko predstavlja en spor z visokim puntumom ali veliko število sporov z majhnim. Primerjalno-pravno analizo pa je na področju zastopanja premoženjskih interesov države izredno težko delati. Vsaka država ima namreč svoj ustroj in tudi delokrog državnih pravobranilcev je povsem različen. Nekatera pravobranilstva pokrivajo delovnopravne spore, druga ne, nekatera imajo vključeno tudi zastopanje pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, nekatera ne in enostavna primerjava ni mogoča. Predvsem pa DP v zadnjih 19-ih letih nikoli ni bilo očitano, da bi bilo neučinkovito ali netransparentno, razen v zadnjem letu. Letna poročila so bila predstavljena s pohvalo.

Za oceno dela je treba poznati specifiko delovanja DP. Zakoni, v katerih ima DP določene pristojnosti so številni in morebitna sprememba imena in strukture bo vplivala na vse. DP deluje po številnih postopkih (predhodni, pravnici, nepravni, gospodarski itn., postopek pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, postopek pred sodiščem Evropske unije). Težko si je predstavljati, da je kakšna odvetniška pisarna v Sloveniji, ki pokriva tako široko področje. Državni pravobranilci funkcijo opravljajo na vseh treh stopnjah jurisdikcije, pred Ustavnim sodiščem in na nadsodni ravni, na področju sodne in na področju upravne pristojnosti in znotraj teh dveh pristojnosti na različnih pravnih področjih. DP prijavlja stroške po odvetniški tarifi. Državni pravobranilci so edini pravosodni funkcionarji z omejenim mandatom.

Ko je MP v oceni stanja obrazložilo potrebo po večji navezanosti na izvršilno vejo oblasti, se je predvsem osredotočilo na zastopniško funkcijo DP, ki jo šteje kot prevladujočo. Ravno to je napačno. Poravnalna in pogajalska funkcija sta namreč vključeni v vsako zastopanje tekom celega postopka. Kakšna pa je dejanska možnost poravnavanja je odvisno od številnih okoliščin, npr. ali gre za množične spore ali za individualne, kakšne so zakonske podlage, kakšno je dejansko stanje, kakšne so strokovne ocene DP, ali je sodna praksa s tega področja predvidljiva ali je nepredvidljiva itn. DP se strinja, da je treba okrepiti

svetovalno in poravnalno funkcijo, vendar je treba pritisniti na druge vzvode, ne na DP. Če bo DP prejelo zaprosilo za pravno mnenje, bo nanj zagotovo odgovorilo.

Najpomembnejša pa je institucionalna funkcija, ki se odraža predvsem preko zastopanja javnega interesa in ne samo v Zakonu o upravnem sporu, kot najbolj transparentnem. O tem, da DP zastopa javni interes, govorijo še mnogi drugi zakoni. Zakon o jamstveni shemi določa možnost vložitve tožbe na ugotovitev ničnosti v javnem interesu, na novo se predvideva v Zakonu o kolektivnih tožbah, takšna možnost je v Zakonu o ugotavljanju vzajemnosti in v številnih drugih zakonih. V predlogu zakona o državnem odvetništvu generalni državni odvetnik priseže, da bo varoval javni interes. Varovanje javnega je velik del delovanja DP, kar seveda pomeni, da DP ne more biti vpeto v hierarhično strukturo izvršilne veje oblasti.

Državno pravobranilstvo mora biti samostojen državni organ in to ne samo navidezno

V predlogu zakona je zapisano, da se ustanavlja državno odvetništvo, ki je pri opravljanju svojih nalog in pristojnosti samostojno in avtonomno v skladu z določbami tega zakona, vendar nadaljnje določbe tega ne podpirajo. Generalni državni odvetnik je za svoje delo odgovoren ministru in sredstva za delo državnega odvetništva se zagotavljajo v proračunu. Če govorimo o samostojnosti državnega organa, mora ta vsebovati vse elemente samostojnosti. Samostojnost zagotavlja, da je končna presoja zadeve v pristojnosti strokovno usposobljenih in neodvisnih funkcionarjev, ki niso podvrženi navodilom. Samostojnost je pomembna zaradi koordinacijske vloge DP. Ob tako močni navezanosti organa na MP, se določen del nadzora vrši iz MP tudi na stranke, ki so udeležene v sporu. To so ministrstva, lahko je tudi Ustavno sodišče, lahko je Računsko sodišče, Informacijski pooblaščenec...

Preimenovanje državnih pravobranilcev v državne odvetnike ni ustrezno

DP se zavzema za ohranitev poimenovanja. Ne gre za arhaično ime, ampak za ime, ki pravilno poimenuje vsebino dela. Državni pravobranilec je pravo-branilec, branilec prava, kar osnovnemu mandatnemu razmerju, ki ga ima odvetnik s svojo stranko, da še določeno nadgradnjo. Poleg tega, da državni pravobranilec skrbi za interese svoje stranke, države, skrbi tudi za poenotenje v pravnem redu, za zagotavljanje enakosti v pravu in druge pravne postulate, ki so določeni v Ustavi in v zakonih. Ne nazadnje pa bi sprememba imena pomenila tudi določene nepotrebne stroške, tudi glede na to, v koliko zakonih, je določena pristojnost DP.

Državni pravobranilec mora biti funkcionar

Zatrjevanje, da je javni uslužbenec bolj samostojen, bolj avtonomen, kot funkcionar, je metanje peska v oči. Prav tako ne drži, da je funkcionar nujno v boljšem položaju kar se tiče plač in drugih bonitet. Pomembno je, da bi pravna država morala dopuščati tudi kritiko lastnega oblastnega ravnanja, ki pa jo lahko da samo funkcionar. Razlikovanje med funkcionarjem in javnim uslužbencem je najlepše opredelilo Vrhovno sodišče v zadevi, ki se je nanašala na odškodninsko tožbo zoper državno tožilko zaradi neke njene odločitve, ko je bilo odločeno, da neposredni odškodninski zahtevek zoper pravosodnega funkcionarja ni mogoč, kajti on ne nastopa kot fizična oseba, on personalizira državo.

Nekritična širitev subjektov zastopanja

Ideja o širitvi kroga zastopanih subjektov je prisotna že od prvega predloga reformirane ureditve. Ni jasno kakšno povečano obremenitev predstavlja takšna širitev. Generalni državni pravobranilec se sicer lahko odloči, da DP ne bo prevzelo zastopanja, vendar je zaradi prekluzivnih rokov to izredno problematično. Ni jasno kaj so zadeve izjemnega pomena. Javni zavodi, skladi, agencije, družbe v državni lasti so subjekti, ki pridobivajo del dohodka na trgu in bodo deležni brezplačnega zastopanja.

Sozastopanje je nepotrebno

Vse pisne vloge, ki se pošiljajo na Evropsko sodišče za človekove pravice, se pošiljajo preko DP. Naloga in odgovornost pravobranilca je, da vsa svoja procesna dejanja opravi samostojno in v skladu s strokovno presojo v sodelovanju s pristojnim resorjem. Kakšen je namen in vloga te nove funkcije, ni znano in je nepotrebna.

Krajevna pristojnost oddelkov mora biti določena z zakonom

Nujno je, da so določbe, ki so povezane z vročanjem določene v zakonu in ne v podzakonskih predpisih. Posledice nepravilnih vročitev so lahko drastične, zato mora biti razmejitev krajevne pristojnosti povsem jasna.

Generalni državni pravobranilec in njegov namestnik morata biti iz vrst državnih pravobranilcev

V zakonu sta predvidena dva namestnika generalnega državnega pravobranilca, a med njima ni jasne razmejitve pristojnosti. Glede na to, da je eden izmed njiju pravni strokovnjak, ki ne izhaja iz vrst državnih pravobranilcev ni jasno, kako bi lahko opravljal svoje delo. Generalni državni pravobranilec (odvetnik) mora biti, po mnenju DP nujno imenovan izmed državnih odvetnikov. Gre za strokovno funkcijo, zato mora poznati delovanje DP. Poleg tega se s tem v nasprotju z namenom in cilji zakona omogoča politično kadrovanje od zunaj. Glede na to, da ima generalni državni pravobranilec zelo veliko pristojnosti, lahko politika preide v delovanje samih državnih odvetnikov.

Slabitev kadrovske strukture

Model razporeditve in premestitve sedanjih funkcionarjev v javno uslužbeni sistem DP ni bil nikoli predstavljen. Glede na to, da MP govori o pomladitvi je sklepati, da naj bi v pretežnem delu državo zastopale osebe s triletnimi delovnimi izkušnjami po opravljenem pravosodnem izpitu. Po mnenju DP zahtevnost zadev, ki jih obravnava DP, narekuje ljudi z dolgoletnimi izkušnjami, s stabilnim položajem in modrostjo. Ob nižani zahtevi po izkušnjah se pojavi dodatna nevarnost. 15. člen predloga Zakona o državnem odvetništvu namreč predvideva, da sme državni odvetnik na lastno pobudo ali na predlog zastopane subjekta izjemoma in iz upravičenih razlogov v posamezni zadevi pritegniti k sodelovanju odvetnika ali odvetniško družbo. Čeprav je ta možnost od prvega predloga že bistveno zmanjšana, je vendarle še prisotna in izjemno nevarna. Verjetno se bo državni odvetnik z manj izkušnjami, sploh v hierarhični strukturi lažje ali hitreje odločil, da se angažira odvetnika v zadevi. Ni jasno katerega odvetnika, katero odvetniško družbo, za koliko primerov? Odpira se nešteto vprašanj. Povedati je treba, da se nikoli v vsej dosednji praksi DP še ni pokazala ta potreba, da za zastopanje pred sodišči v Republiki Sloveniji DP potrebuje odvetnika. Potrebuje pomoč izvedencev, cenilcev in drugih strokovnjakov, ki pomagajo napolniti pravne argumente z določenimi dejanskimi vsebinami, z določenimi znanji, ki jih DP nima. DP pooblasti odvetnika za zastopanje v tujini, v Republiki Sloveniji pa ne.

Prehodne in končne določbe so diskriminatorne

Zakon določa, da bodo v prehodnem obdobju državni pravobranilci ohranili plačo in druge pravice in obveznosti vezane na mandat, do izteka mandata, kar pomeni, da so na v boljšem položaju tisti, ki so bili ravnokar imenovani za državne pravobranilce in bodo to še sedem let. Prehodno obdobje tudi premalo ščiti sedanje razporeditve javnih uslužbencev.

V medijih se cilji reforme predstavljajo predvsem z besedami pomladitev, karierni sistem, učinkovitost... Karierni sistem na DP obstoji. Kariero lahko pravnik začne kot pripravnik, nadaljuje kot strokovni sodelavec, pomočnik državnega pravobranilca in državni pravobranilec, lahko postane vodja oddelka ali namestnik in na koncu generalni državni pravobranilec. Kariernih pravobranilcev je nekaj več kot polovica. Ostali so državni pravobranilci, ki so prišli iz odvetništva, sodstva, iz gospodarskih družb itn. Iz tega gre sklepati, da DP zna motivirati svoje kadre, jih vzgojiti, jih spodbuditi in jih tudi napredovati, če so dobri, hkrati pa ni cehovsko zaprt organ, ki ne dopušča nobenih novih vetrov med svoje

vrste. Ko je govora o učinkovitosti, bi si morali razjasniti kaj to sploh je. To zagotovo ni enačaj z uspehom v postopku, ki je pogosto izven vpliva DP. Včasih je zaradi dejanskega stanja zadeve že čisto majhno znižanje zahtevane vrednosti ali pa uspešen procesni ugovor lahko zelo velik strokovni uspeh. »Učinkovitost« je odvisna od mnogo dejavnikov. Od tega, ali so sodni zaostanki ali jih ni, ali je stranka DP fleksibilna za iskanje rešitev ali je dovolj listinskih dokazov, ali priče izpovedujejo v korist države, ali je dovolj kadra na DP, ali deluje informacijska podpora itn. Poleg tega ima vsaka vlada drugačen pogled na učinkovitost. Enkrat je zelo učinkovito, če se denacionalizirano premoženje pospešeno vrača, pri drugi vladi je to zelo neučinkovito. Na problematiko izbrisanih je imela vsaka vlada drugačen pogled itn. DP ocenjuje, da ni primerno, da sodne postopke zaključene v korist Republike Slovenije predstavlja kot svoje uspehe. Gre za spore z državljanji in gospodarskimi družbami in gre pogosto za tragične zgodbe (izbrisani, podizvajalci, žrtve kaznivih dejanj, neupravičeno obsojeni)... Glede na to, da se je v zadnjem letu skoraj cela obravnava DP skoncentrirala na dveh zadevah, pri tem, da jih je DP v letu 2015 obravnavalo 84.000, pa predstavimo tudi nekaj števil. DP je v zadnjih treh letih sklenilo samo v pravnih zadevah 766 poravn. Od zahtevanih 69 milijonov evrov je bilo plačanih 18,5 milijonov evrov. V predhodnih postopkih po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku, zaradi neupravičene obsodbe, neutemeljenega odvzema prostosti je bilo sklenjenih 81 poravn. Od zahtevanih 1,4 milijona evrov je bilo plačanih 0,5 milijona evrov. V vseh zadevah, ki jih obravnava DP, pa je bilo v zadnjih treh letih sklenjeno 1.137 poravn. Od zahtevanih 77 milijonov evrov je bilo plačanih 24 milijonov evrov. Upošteva delovne dni se lahko reče, da se v povprečju vsak dan sklone poravnava in DP pripomore k mirnemu reševanju sporov. Če učinkovitost DP predstavlja neposreden prihodek v proračun v zadevah, ki jih obravnava DP, je primer učinkovitosti plačilo odškodnine v znesku 1,3 milijon evrov in ugotovitev ločitvene pravice v stečajnem postopku za 1,3 evrov, kar seveda ne pomeni dejanskega plačila. Če je učinkovitost prihranek v proračunu, ker določenega plačila ni treba izvesti, je treba omeniti, da je bila vrednost spornega predmeta v zadevi razveljavitve in ugotovitve ničnosti pogodbe in sklenitve pogodbe opredeljena na skoraj 520 milijonov evrov, v isti zadevi pa je sodišče zavrnilo zahtevek zoper Republiko Slovenijo zaradi plačila 5,6 milijonov evrov. V drugi zadevi je bil pravnomočno končan postopek in Republiko Sloveniji ni treba plačati 210 milijonov evrov.

DP je pripravljeno na spremembe in je v zakonu, ki ga je samo pripravilo okrepilo odgovornost državnih pravobranilcev, okrepilo strokovni in pravosodni nadzor, predlagalo ustanovitev državnopravobranilskega sveta kot korektorja očitane cehovske solidarnosti itn. DP zagovarja enovito zastopanje države, skoncentrirano v enem državnem organu, samo po državnemu pravobranilcu, ne po odvetnikih, zastopanje javnega interesa skozi vse pore delovanja, zastopanje doma in v tujini z medsebojnim prenašanjem izkušenj in medsebojnim sodelovanjem. Položaj DP je umestilo v sistem pravosodnih funkcionarjev, med sodišča in tožilstva, kamor, po mnenju DP sodi.

V nadaljevanju so podana še nekatera stališča in mnenja udeležencev do reforme DP in do predloga zakona o državnem odvetništvu ter pojasnila Ministrstva za pravosodje:

- bistvena naloga DP je varovanje državnega premoženja. DP ima dvojno vlogo, je del izvršilne oblasti pred sodišči, v predhodnih postopkih pa skrbi predvsem za udejanjanje prava in javnega interesa. DP je tisti organ, ki pred sodišči brani zakonito delovanje države in je zato nujna njegova neodvisnost od vsakokratne oblasti. DP je pomemben faktor v sistemu ravnovesij in zavor, ki ga ni moč zanemariti in katerega moč bi bilo treba okrepiti in ne slabiti. Državnih pravobranilcev je strah predvsem večjega vpliva politike na njihovo delovanje. Večkrat je bilo poudarjeno, da s predlogom zakona o državnem odvetništvu državni pravobranilci zgolj formalno ostajajo samostojen organ, vsebinsko pa v bistvu postajajo organ v sestavi.

- rešitev za še boljše delo DP je v tem, da se mu omogoči mirno strokovno delo in kvalitetno izobraževanje in ne v organizacijskem in tehničnem prenavljanju. Predlogi za odpravljanje slabosti, ki so se pokazale skozi leta delovnih izkušenj pa so v predlogu zakona o DP, ki ga je pripravilo DP samo. Potreba po pomladitvi kadra na DP sama po sebi ni rešitev, kot jo zagovarja MP.

- s spremembo poimenovanja državnih pravobranilcev v državne odvetnike se lahko povzroči zmedo v javnosti, ki že sedaj ne loči med odvetniki, pravobranilci, tožilci in drugimi deležniki v pravosodnem sistemu.

- nekatere rešitve predloga zakona niso dodelane in bodo povzročile zaplete. Ena izmed takih, ki se zdi problematična z vidika kršitve Ustave je prenos oz. možnost prenosa zastopanja s strani odvetnikov na državne pravobranilce v javnih agencijah, javnih skladih, gospodarskih zavodih, lokalni skupnosti oz. v gospodarskih družbah, kjer ima država prevladujoč vpliv. Takšna določba pomeni kršitev tako zasebne gospodarske pobude, kakor tudi položaja odvetništva kot samostojne kategorije. Vzpostavlja se neenakopraven položaj dveh udeležencev pri izvajanju te storitve. Odvetniki so za svoje strokovne napake poklicno zavarovani. Možnost prenosa teh pristojnosti tudi na pravobranilce bo nedvomno povzročila tudi možnost oz. obveznost in odgovornost države za morebitne strokovne napake preko zavarovanja, kar državi lahko povzroči stroške. Gospodarski subjekti, kot so zavodi, javne agencije in vsi ostali, tudi če ima država v njih prevladujoč vpliv, so samostojni pravni subjekti na trgu, ki samostojno in neodvisno odločajo o tem, koga si bodo izbrali za svoje zastopanje. Pri tem je bilo opozorjeno tudi, da vsi naštetni subjekti pridobivajo prihodke na trgu in ni nobene potrebe, da bi, ko gre za zastopanje, uživali brezplačno zastopanje po državnem pravobranilstvu in bo šlo za nepotrebno trošenje proračunskih sredstev.

- predlagana ureditev v 14. členu, ki predvideva prenos pristojnosti oziroma, prenos pooblastila z državnega pravobranilca na odvetnika, pri čemer naj bi bilo še vedno zagotovljeno aktivno sodelovanje državnega pravobranilca ni jasna. Ni jasno, kaj pomeni prenos pooblastila. Ali gre za substitucijsko zastopanje, ki ga pozna Zakon o odvetništvu, pri čemer gre za enkratni dogodek? Kaj točno naj bi pomenila aktivno sodelovanje državnega odvetnika. Gre za nedomišljeno rešitev, ki v ničemer ne upošteva vloge dosedanjih udeležencev v postopku zastopanja pred sodišči, izven sodišč ali pred drugimi institucijami, kjer se rešujejo spori sodno ali izvensodno. Predstavlja tudi kršitev ustavne določbe o samostojnem in neodvisnem odvetništvu, saj je odvetnik samostojen in neodvisen po Ustavi in ne more in ne sme sprejemati navodil državnega pravobranilca o tem kako naj vodi postopek. Edini, ki mu lahko daje navodilo je stranka, ki je njegov naročnik in plačnik. Postavlja se tudi vprašanje kakšni bodo finančni učinki in posledice te spremembe.

- problematična je določba 26. člena, predvsem z vidika predvidenega instituta predhodne mirne rešitve spora. Odvetniška zbornica Slovenije se strinja, da je tak postopek mirnega reševanja sporov potreben in da je dobra rešitev, meni pa, da bi bilo potrebno dopolniti določbo z rešitvijo, kdaj se uvede ta postopek oziroma, da se po zaključku postopka izda potrdilo, dokazilo, da je bil postopek neuspešen in da je to tista prelomnica, od katere potem dalje teče rok za vložitev tožbe.

- potreba po samostojnosti delovanja DP, izven sistema delovanja MP, izhaja tudi iz tega, da DP zastopa interese različnih ministrstev in drugih državnih organov, ki se celo soočajo oz. srečujejo v istih postopkih.

- z vidika zagotovitve uresničevanja pravne varnosti je izredno pomembno izvrševanje preventivne funkcije pravobranilstva, mirno reševanje sporov, kar pomeni tudi zmanjševanje stroškov in razbremenitev proračuna.

- slovenska sodišča izdajo vsako leto zelo veliko sodb v odškodninskih sporih

posameznikov z državo, gre za področje delovanja državnih pravobranilcev. Sodišča so razmeroma naklonjena zahtevkom zoper državo in zato je obseg teh zahtevkov velik. Širjenje odškodninske odgovornosti države postaja pri nas že resen problem, vendar zanj niso odgovorni državni pravobranilci.

- DP ima zelo dobro koordinacijo dela, odličen sistem izobraževanja, državni pravobranilci si medsebojno vzajemno pomagajo, v DP imajo izkušene in zelo dobre pravnike in gre za nabor boljših pravnikov v javnem sektorju, ki delujejo za dobrobit države. To niso ljudje, ki so tukaj za to, da bi na hitro obogateli ali pa sploh, da bi obogateli, ampak so ljudje, ki se čutijo privržene tej državi na dolgi rok.

- razlogi, zakaj je treba spreminjati sistem delovanja DP so pomanjkljivo utemeljeni. To, da se od leta 1995 zakon ni spremenil ne sme biti razlog za spremembe. Z manjšo spremembo zakona bi bilo ravno tako mogoče doseči večji poudarek svetovalni in pogajalski funkciji in mehanizmom predhodnega reševanja sporov. Izpostavljenosti države sodnim postopkom, ki smo jim priča v zadnjem času, pa predlog zakona o državnem odvetništvu ne bo uredil ali rešil.

- pri delovanju državnih pravobranilcev je izjemno pomembna neodvisnost. Državni pravobranilec mora sam neodvisno presoditi, kaj je javni interes in zastopati ta javni interes v postopkih, ne glede na to, kdo v tistem trenutku predstavlja državo oziroma vodi Vlado. Še bolj pomembna je vloga strokovnega vrednotenja. Državni pravobranilec ni zgolj tisti, ki mu stranka pove, kaj želi, ampak mora tudi strokovno ovrednotiti in kot samostojen pravosodni organ stranki povedati svoje strokovno mnenje, tudi, če je to v neskladju s tem kar si npr. neko ministrstvo želi.

- nedvomno analiza zakonov kaže, da je varovanje javnega interesa pomembna naloga državnih pravobranilcev in DP kot institucije. Posebna ureditev obveznega poskusa predhodne rešitve spora, ki jo ureja Zakon o državnem pravobranilstvu in nekateri zakoni, kot Zakon o kazenskem postopku, Zakon o prekrških izrecno zahtevajo, da oškodovanec najprej vloži zahtevek pri DP.

- opozorjeno je bilo na nujnost delovanja DP kot neodvisnega organa, ki je neodvisen v organizacijskem smislu, in da mu ne more glede izvajanja funkcij neposredno odrediti dela in dajati nalogov nek hierarhično višji organ, in pa seveda personalna neodvisnost, tisti, ki izvajajo funkcije organa, morajo biti zavarovani pred razrešitvijo, pred raznimi pritiski in ne smejo biti v položaju, ko so dolžni upoštevati hierarhična navodila. Status organa v sestavi tega ne izpolnjuje. Predlog zakona o državnem odvetništvu v ničemer ne odstopa od siceršnjega položaja organa v sestavi ministrstva. Status je v tem primeru urejen v Zakonu o državni upravi. V predlogu zakona praktično ni nobenih posebnih določb, ki bi kazale na to, da je ta organ samostojen, da mu minister ne more dajati navodil in usmeritev za delo, kar seveda minister organu v sestavi vedno lahko naredi. Predlog zakona vsebuje zahtevo za uvedbo disciplinskega postopka, ki jo lahko neposredno zahteva minister, pravi, da odredi izvedbo zunanjega strokovnega nadzora, kar je pravzaprav strokovni nadzor ministrstva. Tudi način imenovanja generalnega državnega odvetnika ne zagotavlja posebne neodvisnosti tega organa v sestavi ministrstva.

- državni pravobranilci po predlogu zakona postanejo državni odvetniki in izgubijo status funkcionarja. Po predlogu zakona lahko državno odvetništvo zastopa in predstavlja zgolj predstojnik in iz predloga zakona o državnem odvetništvu ni jasno, da ima vsak državni odvetnik posebej položaj zastopnika. Znotraj državne uprave mora imeti vsak posebno pooblastilo predstojnika za izvajanje nalog. V naši pravni ureditvi je funkcionar neposredno pooblaščen po zakonu zastopati organ, medtem, ko javni uslužbenec te vloge nima. Javni uslužbenec je posledično tudi mnogo bolj izpostavljen hierarhičnim razmerjem, čemur pa se pri državnih pravobranilcih želimo izogniti, če želimo ohraniti njihovo samostojnost in tako

preprečimo, da bi lahko predstojnik ali minister dal državnemu odvetniku kakršna koli navodila v zvezi z njegovim zastopanjem, zlasti pa v zvezi z odločanjem, kako je z javnim interesom in zastopanjem javnega interesa.

- MP poudarja, da Zakon o javnih uslužbencih po njihovem mnenju vsebuje ustrezne varovalke, ki zagotavljajo neodvisno in strokovno delovanje javnih uslužbencev in omogočajo večjo avtonomnost državnih odvetnikov v posameznih zadevah. Konkretno, 94. člen Zakona o javnih uslužbencih pravi, da javni uslužbenec lahko odkloni izvršitev navodila, če bi to pomenilo protipravno ravnanje, celo mora odkloniti izvršitev, če bi to pomenilo kaznivo dejanje. V predlogu zakona piše, da bo državno odvetništvo pri opravljanju svojih nalog samostojno in avtonomno, ter da mora to samostojnost ministrstvo spoštovati in ne sme posegati v konkretne odločitve. MP izpostavlja vprašljivost sedanje zatrjevane samostojnosti državnih pravobranilcev. Dejstvo je namreč, da so pri svojem delu vezani na usmeritvena navodila in da je nadaljevanje mandata konkretnega državnega pravobranilca vsakih osem let odvisno od volje Vlade.

- MP je izpostavilo, da se je zaradi odklonilnega stališča DP do prvotnega predloga zakona iz julija 2015 v decembru 2015 odločilo za drugačno rešitev. V vmesnem obdobju od julija do konca leta so pripravili podrobno analizo stanja, funkcijsko analizo in podroben primerjalno-pravni pregled in vsi trije sklopi gradiv in materialov so bili podlaga za nov predlog zakona o državnem odvetništvu in odločitev, da so potrebne korenitejše reforme. MP je v razpravi tudi opozorilo, da so nekatere rešitve v novi verziji predloga zakona že spremenjene in so že upoštevane nekatere pripombe, ki so bile izpostavljene tudi na posvetu. Med drugim je v celoti črtan 15. člen, ki je govoril o prenosu zastopanja na odvetnike. MP pa ves čas zagovarja široko razpravo o predlogu zakona o državnem odvetništvu.

- MP je opozorilo, da je DP Ministrstvu za pravosodje ne pošilja svojih disciplinskih odločb, kar kaže na določeno stopnjo ne transparentnosti delovanja organa.

- MP je še posebej opozorilo, da po zadnji verziji predloga zakona državno odvetništvo ni več urad v sestavi MP, prisluhnilo je torej argumentom DP, saj namen MP ni bil dajati vsebinskih navodil ali se vsebinsko vtikati v delo državnih odvetnikov. Namen MP je narediti organ bolj fleksibilen, bolj transparenten, bolj odprt in hkrati okrepiti avtonomijo in vsebinsko samostojnost organa. Državno odvetništvo ostaja samostojen državni organ, ima pa MP sedaj na voljo več možnosti nadzora, kar se tiče vpogleda v poslovanje in organizacijo poslovanja.

- glede nejasnosti v razmerju med namestnikoma generalnega državnega odvetnika, je to razvidno iz 49. člena predloga zakona. V primeru odsotnosti generalnega državnega odvetnika ga nadomešča prvi namestnik. Če je odsoten tudi ta, pa ga nadomešča drugi namestnik.

- glede dileme o ustanovitvi državno pravobranilskega sveta pa MP izpostavlja, da se mu ne zdi primerno, da bi se državne pravobranilce, ki jih je samo 60, enačilo s sodniki ali državnimi tožilci, ki imajo za svoje potrebe ustanovljene organe (npr. državnotožilski svet).

- glede očitka, da DP ni bilo seznanjeno z modelom pretvorbe funkcionarjev v javne uslužbence MP odgovarja, da se je pogovarjalo okvirno in da je bilo ves čas mišljeno, da se o tem pogovarja v zadnji fazi usklajevanj, ki še pridejo na vrsto, saj je predlog zakona o državnem odvetništvu v medresorskem usklajevanju. V prvi fazi se je želelo posvetiti pristojnostim, vsebini dela in šele nazadnje prehodnemu obdobju.

- v odgovoru glede vzpostavitve kariernega sistema je MP opozorilo, da na DP

trenutno ni pripravnikov in da je pomočnikov zelo malo, večina zaposlenih so državni pravobranilci in tudi to kaže, da karierni sistem ni razvit na način, kot si ga MP predstavlja za učinkovitega.

- MP se je odzvalo tudi na vprašanje o širitvi nabora subjektov zastopanja državnih odvetnikov (v javnih agencijah, javnih skladih, gospodarskih zavodih, lokalni skupnosti oz. v gospodarskih družbah, kjer ima država prevladujoč vpliv), vendar je jasno zapisano, da gre za alternativno, kateri so tisti subjekti, ki se jih vedno in vselej zastopa, pri drugih pa ob izjemnem pomenu, pri tem obstaja kar nekaj varovalk, tako da se ne bo zastopalo vseh subjektov po vrsti.

Na podlagi uvodnih predstavitev, opravljene razprave in izmenjave različnih mnenj na posvetu, Komisija za državno ureditev poziva Vlado, Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za javno upravo, da preučijo vsa predstavljena stališča, pripombe, ugotovitve, opozorila in predloge za čim bolj usklajeno in konstruktivno reformo državnega pravobranilstva, skupaj z Državnim pravobranilstvom. Ta se lahko gradi tudi na podlagi nekaterih skupnih točk, ki so se izoblikovale na posvetu, kljub razlikam v opredelitvah do nekaterih segmentov reforme delovanja in vloge državnih pravobranilcev. Soglasno je bilo tako poudarjeno varovanje javnega interesa z manj vključevanja oziroma vmešavanja politike v delo državnih pravobranilcev. Poudarjen je bil pomen večje samostojnosti pri delu državnih pravobranilcev. Vsi deležniki so se strinjali, da je potrebno dati večji pomen poravnavanju in svetovalni vlogi DP in zagotavljanju pogojev za učinkovito in kvalitetno zastopanje državnih pravobranilcev za dobrobit pravne države. Vsi razpravljavci, razen Ministrstva za pravosodje, so nasprotovali vključevanju državnih pravobranilcev v sistem javnih uslužbencev in pri tem opozarjali, da zaradi spremenjenega statusa obstaja večja nevarnost vmešavanja politike v delo državnih pravobranilcev. Razpravljavci so se strinjali, da je treba pri pripravi predloga zakona nujno sodelovanje in upoštevanje mnenj strokovnjakov z vsakodnevnimi izkušnjami, ki jih pravni strokovnjaki pridobivajo pri svojem delu. Državni pravobranilci zagotavljajo pravno varstvo premoženjskih pravic in javnega interesa zato je primerna ureditev na tem področju vsekakor ključnega pomena.

* * *

Za poročevalko na seji Državnega sveta je bila določena državna svetnica Bojana Potočan.

Sekretarka komisije
mag. Mateja Poljanšek, l.r.

Predsednik komisije
Rajko Fajt, l.r.