



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev

Številka: 450-02/15-2/ EPA 536-VII
Ljubljana, 18. 9. 2015

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

M n e n j e

**k Predlogu zakona o sistemskih preiskavah projektov
državnega pomena (ZSPDP)**

Komisija za državno ureditev (v nadaljevanju: komisija) je na 58. seji 2. septembra 2015 obravnavala Predlog zakona o sistemskih preiskavah projektov državnega pomena (nadaljevanju: predlog zakona), druga obravnava, EPA 536 – VII, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: predlagatelj).

Komisija predlog zakona **podpira**.

* * *

Predstavnik Ministrstva za pravosodje (v nadaljevanju: predlagatelj) je predstavil predlog zakona. Ob začetku mandata sedanje Vlade je bila imenovana delovna skupina za pripravo osnutka predloga zakona, ki bo podlaga za neodvisni nadzor gradnje velikih infrastrukturnih projektov in drugih primerov večje porabe proračunskega denarja. Delovna skupina je ocenila, da je mogoče ta nadzor urediti le tako, da se sprejme sistemski zakon, ki bo omogočal neodvisne preiskave večjih projektov.

V predlogu zakona je v uvodu največ pozornosti posvečeno projektu TEŠ 6 in »bančni luknji«, ki sta po mnenju predlagateljev dobra primera, zakaj je treba pripraviti sistemski zakon za preiskave večjih državnih projektov. Eden izmed pomembnih razlogov za sistemski zakon je tudi ocena, da ima npr. Računsko sodišče omejena pooblastila, ki mu ne dovoljujejo širše preiskave vseh, ki so vpleteni v takšne projekte. Za učinkovito korporativno vodenje in dober nadzor nad državnim premoženjem in javnimi sredstvi je treba uveljaviti jasna pravila skrbne in gospodarne porabe sredstev. Pravila morajo veljati za vse državne sisteme in državne pod sisteme. Preiskave, kot jih predvideva predlog zakona, bodo po mnenju Vlade pripomogle h krepitvi obstoječih nadzornih mehanizmov, k prepoznavanju pomanjkljivosti sistemov in preprečevale negospodarno porabo javnega denarja in nesmotrnih javnih investicij. Ustanovitelj preiskovalne komisije bo Vlada, na predlog različnih institucij, med katerimi je tudi Državni svet. Preiskovalne komisije ne bodo ugotavljale odgovornosti posameznih oseb za projekte, ampak se bodo osredotočile na ugotavljanje sistemskih napak, ki so privedle do negospodarne, neučinkovite in nepravilne rabe proračunskega denarja. Člani komisij ne bodo ugotavljali proračunske ali kazenske odgovornosti ali

odgovornosti za izpolnjevanje delovno pravne odgovornosti. Za preiskave teh nepravilnosti skrbijo druge institucije v državi (Računsko sodišče, NPU, tožilstvo). Ugotavljalo se bo sistemske anomalije in vzroke, zakaj prihaja do neuspešno vodenih projektov. Preiskave se bodo izvajale hitro in bodo trajale maksimalno 15 mesecev. Njihovi izsledki bodo izhodišča za oceno Vlade, ali je treba nek projekt nadaljevati ali ga ustaviti ali ga spremeniti in kako okrepiti nadzorne mehanizme ter spremeniti zakonodajo. Zakon ni osredotočen na posameznika, v obrazložitvi je tudi navedeno, da je v evropskem pravnem sistemu in širše že nekaj sodb, ki razlikujejo med upravnimi postopki in postopki, ki ugotavljajo dejansko stanje in gre zato za dovoljene postopke, saj niso osredotočeni na posameznika.

* * *

Komisija se je seznanila s predlogom zakona. Na predlog zakona je Zakonodajno-pravna služba DZ pripravila številne pripombe, zato je člane komisije zanimalo, kako jih bodo predlagatelji upoštevali.

Člani komisije so izpostavili morebitno ustavno spornost nekaterih določb v predlogu zakona, opozorjeno je bilo na vprašljivo zagotavljanje standardov poštenega postopka. Če je pravni položaj posameznika predmet postopka oziroma če je prizadet s postopkom, mora imeti možnost, da je seznanjen z dejstvi in očitki, opozorjeno je bilo tudi, da predlagana preiskovalna komisija ni ustrezno vpeta v slovenski pravni red in je postavljena v nadrejen položaj, še posebej v odnosu do državnega tožilstva. S strani predlagatelja je bilo članom komisije pojasnjeno, da po njihovem mnenju v predlogu zakona ni neustavnih rešitev in da predlog zakona ne posega nesistemske v delovanje drugih nadzorstvenih organov (državno pravobranilstvo, računsko sodišče, policija in tožilstvo) in da je zagotovljena ustavno skladna poštenost postopka in s tem ta rešitev ne odstopa od rešitev v tujini. Predlagatelj je članom komisije še posebej izpostavil, da se sistemske anomalije ne bodo mogle reševati znotraj sistema, za kar imamo dovolj praktičnih dokazov, ki govorijo, da način ni bil učinkovit. Zato želi Vlada poskusiti z drugačnim načinom, kot je predlog tega zakona, podobne institute pa so uporabile tudi nekatere druge države, kot so Avstrija, Irska, Velika Britanija, Islandija, pri katerih so se takšni mehanizmi izkazali za učinkovite pri nadzoru sistemov in podsistemov.

Komisija je opozorila na pripombe Državnotožilskega sveta, na podobno pomanjkljivost opozarja tudi Zakonodajno-pravna služba DZ, da namreč predlog zakona glede imenovanja državnega tožilca v preiskovalno komisijo ni usklajen z Zakonom o državnem tožilstvu. Problematična je tudi predlagana ureditev za delovanje državnega tožilca v komisiji, saj načeloma omogoča sočasno opravljanje funkcije državnega tožilstva in člana komisije, kar pa je s stališča nezdržljivosti funkcij državnega tožilca neskladno z Ustavo. Predlagatelj je člane komisije opozoril, da je očitek o poseganju v avtonomnost drugih organov oziroma njihov ustavni in sistemski položaj neutemeljen, poleg tega pa so zaradi dileme v zvezi s pristojnostmi neodvisnih državnih organov, državnega tožilstva in Banke Slovenije v predlogu zakona določili, da predstojniki teh organov lahko zavrnejo članstvo v preiskovalni komisiji kot tudi posredovanje dokumentacije na zahtevo komisije, če bi sodelovanje lahko ogrozilo neodvisno in uspešno opravljanje nalog organa. Nekatere dileme glede delovno-pravne zakonodaje pa bodo popravili oziroma jasneje zapisali.

V zvezi s pripombami ZPS o uporabi določenih izrazov, ki naj bi ne bili dovolj terminološko jasni, je bilo članom komisije pojasnjeno, da pomen izrazov določa Slovar slovenskega knjižnega jezika. Očitki glede določnosti izrazov, kot so učinkovitost, gospodarnost in uspešnost, pa so po mnenju predlagateljev neutemeljeni, saj imamo v veljavnem pravnem sistemu v Zakonu o javnih financah, Zakonu o Računskem sodišču, Zakonu o Državnem tožilstvu zapisano zavezo in dolžnost vseh predstojnikov posrednih in neposrednih uporabnikov proračunskega denarja, da pri upravljanju z javnimi sredstvi ravna jo gospodarno, smotrno in učinkovito, takšno izrazoslovje pa uporablja tudi Zakon o lokalni skupnosti in je popolnoma jasno, o čem govorijo izrazi.

Člani komisije so menili, da gre v primeru predloga zakona za ustanavljanje nove komisije, pri čemer Vlada že zdaj lahko ustanovi komisijo, če jo potrebuje za večjo učinkovitost dela. Omenili so tudi možnosti parlamentarne preiskave, ki lahko raziskuje širše politične

razsežnosti določenega projekta in zato ni popolnoma jasno, zakaj potrebujemo nov mehanizem preiskovalne komisije. Če se ugotavlja, da ima npr. Računsko sodišče omejena pooblastila, ki mu ne dovoljujejo širše preiskave vseh, ki so vpleteni v problematične projekte, bi bilo bolj smiselno razširiti njegove pristojnosti. Komisiji je bilo pojasnjeno, da noben organ v RS - bodisi nadzorstveni ali organ pregona ali Računsko sodišče - nimajo takšne oblike pristojnosti, kot se predlagajo za to komisijo. Predlog zakona daje širšo pravno podlago za delovanje komisije, kot jo ima Vlada v primeru ustanavljanja komisij, saj Vlada trenutno ne more posegati v zakonsko ureditev določenih področij.

Člani komisije so opozorili na pretirano izpostavljanje TEŠ 6 pri utemeljevanju predloga zakona, saj so postopki v zvezi s projektom v fazi preiskav, poleg tega imamo opraviti s predlogom zakona in bi bilo zato bolje uporabljati bolj splošno poudarjanje velikih projektov. Predlagatelj je članom komisije pojasnil, da je bil TEŠ 6 omenjen zato, ker je geneza nastanka tega zakona vezana na sklepe prejšnje Vlade o protikorupcijskem programu. Tam je bil eden izmed sklepov, da se sprejme sistemski zakon, medtem ko sta bila kot vzorčna primera sumljivega in netransparentnega vodenja projektov izpostavljena TEŠ 6 in »bančna luknja«.

Komisija se je strinjala z rešitvijo, kot je predlagana v 5. členu predloga zakona, da lahko tudi Državni svet poda pobudo za začetek uvedbe preiskave in je torej predlagatelj komisije za določene nacionalne projekte. Državni svet že zdaj lahko predlaga uvedbo parlamentarne preiskave Državnemu zboru, tako da gre v primeru predlaganja preiskave Vladi za podobno ureditev. Državni svetniki aktivno delujejo na različnih interesnih področjih (v javnem sektorju, v gospodarstvu in v lokalnih okoljih) in lahko prepoznajo projekte, ki bi jih bilo treba preiskati.

Komisija načeloma ne nasprotuje predlogu zakona, ki želi dati Vladi v roke orodje za sistemsko preiskavo velikih državnih projektov in rezultat katere bodo predlogi sprememb na področju zakonodaje in nadzora, pa tudi sama možnost predčasnega zaključka investicije ali sprejema ustreznih ukrepov za izboljšanje. Glede na kopico pripomb ZPS pa komisija vseeno predlaga predlagatelju, da pripombe temeljito prouči in jih v največji meri upošteva.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Rajko Fajt.

Rajko Fajt, l.r.
predsednik