



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET
Komisija za državno ureditev

7

Številka: 700-01/15-8/2
Ljubljana, 2. 9. 2015

EPA 674 -VII

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 Poročilu o delu Državnega pravobranilstva Republike Slovenije

Komisija za državno ureditev (v nadaljevanju: komisija) je na 58. seji 2. septembra 2015 obravnavala Poročilo o delu Državnega pravobranilstva Republike Slovenije, EPA 674 - VII (v nadaljevanju: poročilo), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložil Generalni državni pravobranilec (v nadaljevanju: predlagatelj).

Komisija **se je seznanila** s poročilom.

Državno pravobranilstvo (v nadaljevanju: DP) opravlja temeljne naloge po Zakonu o državnem pravobranilstvu. Zastopa Republiko Slovenijo in druge z zakonom določene subjekte pred domačimi in tujimi ter mednarodnimi sodišči in upravnimi organi. Subjektom, ki jih DP zastopa, tudi pravno svetuje, kar je urejeno bodisi s posameznimi zakoni ali na podlagi pooblastila. DP je zakoniti zastopnik države v postopkih pred sodišči in je pomemben del pravosodja, hkrati pa je njegova vloga v »zaščiti« javne blagajne.

Število primerov se je 2014 ponovno povečalo, na novo je na DP prispelo 46.000 zadev, to je 18 % več kot leto prej. DP je 2014 obravnaval 77.540 zadev, od tega jih je zaključil 38.000, konec 2014 je bilo odprtih še 41.000 zadev. Največje povečanje se je zgodilo na področju insolvenčnih postopkov za 138 %, kjer prevladujejo osebni stečajni. Za 76 % se je povečal pripad na področju razlastitev, ponovno je naraslo tudi število primerov pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) za 55 %, 36 % povečanje pripada je tudi po Zakonu o kazenskem postopku (neutemeljeni pripori in zapori). 2014 je DP dobilo nove pristojnosti na področju t. i.

Zakona o odškodninah za izbrisane. 40 % večji pripad po Zakon o varstvu pravice brez nepotrebnega odlašanja bi lahko nakazoval ponovno zaostrovanje te problematike. Na civilno gospodarskem področju ni prišlo do povečanega pripada, delno je k temu pripomoglo soglasje Vlade RS za sklepanje poravnav do zneska 5000 evrov, kar je zmanjšalo število sporov in omogočilo hitrejše ukrepanje. Pri izbrisanih ni prišlo do tako velikega povečanja pripada, kot je bilo pričakovati. Trenutno poteka 34 pravnih, v 1 primeru je bila sklenjena poravnava. Na delovnopravnem področju je bilo 2014 zatišje, kar je verjetno rezultat tega, da Vlada RS ni sprejela nobenega zakona, ki bi posegal v pravice javnih uslužbencev. Še vedno je veliko kolektivnih delovnih sporov, ki kažejo na pomanjkljivo komunikacijo med Vlado RS in prizadetimi uslužbenci. Povečal se je pripad zadev na socialnopravnem področju.

ESČP je lani izdal nekaj odmevnih sodb za Slovenijo. Tako so bile izdane sodbe o deviznih varčevalcih, ki so varčevali v podružnici Ljubljanske banke v Sarajevu, o najemnikih v vrnjenih denacionaliziranih stanovanjih, o premoženjski škodi izbrisanim, izdana je bila tudi sodba v zvezi z Mladino, v tem primeru je bila Slovenija prvič obsojena zaradi svobode izražanja.

2016 se načrtuje sprejem novega Zakona o državnem pravobranilstvu, za njegovo pripravo sta Ministrstvo za pravosodje in DP ustanovila projektno skupino.

Predstavniki Ministrstva za pravosodje je v zvezi s poročilom DP dejal, da gre za korektno poročilo, pripravljeno v skladu z metodologijo, ki zakonsko sicer ni predvidena, je pa uveljavljena. V prihodnje pa v poročilu pričakujejo tudi bolj analitična pojasnila določenih kritičnih podatkov in predstavitev vseh izvedenih notranjih in zunanjih ukrepov za izboljšanje delovanja službe in oceno uspešnosti ukrepov. Ministrstvo za pravosodje pričakuje, da bo DP tudi v prihodnje dajalo vsebinske in argumentirane predloge za izboljšave normativnih podlag za zastopanje države.

Komisija se je seznanila s poročilom DP in ga podpira. Komisija je pohvalila poročilo, ki je pregledno in vsebinsko dobro pripravljeno in sledi določbam 24. člena Zakona o državnem pravobranilstvu, po katerem je ta dolžan enkrat letno poročati Državnemu zboru.

V poročilu DP je največji porast zadev pri insolventnih postopkih (za 138 %), zato je komisijo zanimalo, zakaj je prišlo do takšnega povečanja in če bodo izvedeni kakšni ukrepi za umiritev situacije. Članom komisije je bilo pojasnjeno, da gre takšno povečanje v glavnem na račun postopkov osebnih stečajev in da se očitno problematika stečajev od pravnih oseb seli k privatnim osebam. DP pri tem izpostavlja nedomišljene spremembe Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju v 2013, ki je pokazal svoje posledice

2014 in zato tudi takšen pripad novih zadev. Ustanovljena je bila skupina (DP in Ministrstvo za pravosodje), ki spremlja dogajanje pri izvajanju zadnjih dveh novel insolventnega zakona in usklajuje morebitne spremembe zakona.

Člani komisije so menili, da veliko število kolektivnih delovnih sporov, ki jih imajo ministrstva in drugi organi s svojimi uslužbenci, govori tudi o tem, da država ne zna dobro presoditi, kdaj bi bilo bolj racionalno priznati napako v zakonodaji in se poravnati z uslužbenci in kdaj nadaljevati sodne postopke. S pravočasnim priznanjem napake bi prihranili proračunski denar in ne bi po nepotrebnem obremenjevali sodišč in DP. Izvor sporov je v zakonskih in podzakonskih aktih, ki niso napisani dovolj jasno in ki jim ne sledi avtonomna razlaga, ampak zgolj razlaga predlagatelja predpisa. Če sodišče predpis razlaga v nasprotju s predpisovalcem, to vodi v množične spore. Komisiji je bilo pojasnjeno, da je DP v takšnih primerih zastopnik organa, ki je udeležen v sporu in mora v fazi postopkov slediti navodilom organa. DP zastopanemu organu sicer predstavi morebitne težave, ki se lahko pojavijo na sodišču zaradi različne razlage zakonskega ali podzakonskega akta, ki je predmet spora, vendar pa je organ tisti, ki prevzame odgovornost za nadaljevanje postopka na sodišču. Komisiji se takšna ureditev razmerja med DP in zastopanim organom zdi neustrezna.

Komisija podpira pripravo novega Zakona o državnem pravobranilstvu, saj obstoječi Zakon o državnem pravobranilstvu, kot pravna podlaga za delovanje DP, skoraj ne ustreza več, kot ugotavljajo v DP. Nov zakon bo podlaga za nadgradnjo delovanja DP v novih razmerah in bo dal DP ustrezno težo v razmerju do ostalih državnih organov v fazi reševanja sporov, pri čemer bo DP s tem prevzel tudi večjo odgovornost v postopkih zastopanja.

Država skozi izgubljene spore na domačih in mednarodnih sodiščih izplačuje odškodnine, pri čemer je komisija ugotovila, da točne številke o izplačanih odškodninah ni. Pri tem je bilo izpostavljeno, da mora biti v nov Zakon o državnem pravobranilstvu ustrezno vgrajen tudi mehanizem, ki bo omogočal ugotavljanje odgovornosti konkretne osebe, ki je zagrešila določeno napako, posledica katere so izgubljeni spori. DP izpostavlja kot pomanjkljivost trenutne ureditve, da se iz napak ne učimo in zato se napake ponavljajo in vodijo v nove sodne spore. Včasih gre za sistemsko težavo, ko službe vztrajajo, da je predpis dober, pa vendar na sodišču pade in za očitno slabo pripravljeno zakonodajo se ne ugotavlja nikakšna odgovornost.

Za zmanjševanje števila sporov morajo prispevati vse tri veje oblasti in pomemben mehanizem njihovega zmanjševanja so postopki mediacije in v končni fazi poravnave. DP je naklonjeno alternativnim metodam reševanja sporov, vendar je to odvisno od strank, ki jih zastopajo. Stranke, ki jih DP zastopa se morajo izreči pozitivno glede poravnave, da jih DP lahko izvede. DP pa mora pred poravnavo oceniti dejstva glede možnosti izida postopka, mnogokrat pa pri poravnavi štejejo tudi pragmatični razlogi (majhna glavnic in se je smiselno poravnati).

Ponovno se je povečalo število zadev, povezanih s postopki pred ESČP in glede na medijske zapise o tem, da je Slovenija po številu kršitev na milijon prebivalcev največja kršiteljica človekovih pravic med 47 članicami Sveta Evrope, je komisija izrazila zaskrbljenost nad povečanim številom primerov. Pojasnjeno je bilo, da gre v velikem deležu teh obsodb še vedno za obdobje pred sprejemom Zakona o varstvu pravice brez nepotrebne odlašanja. V zvezi z Zakonom o varstvu pravice brez nepotrebne odlašanja pa sodbe ESČP nakazujejo, da bi bilo pametno nekatere rešitve v zakonu preveriti in oceniti, ali so najbolj primerne (npr. pospešitvena sredstva) in zakon dopolniti ter tako preprečiti nadaljnje negativne obsodbe Slovenije pred ESČP. 2014 je ESČP vročilo 59 pritožb zoper Slovenijo, od tega kar 36 v zvezi s pogoji bivanja v Zavodu za prestajanje kazni Ljubljana. DP je že v prejšnjih letih opozarjala državo, da je nujna ureditev razmer v skladu z zahtevami ESČP.

Komisija podpira prizadevanja DP za kadrovske okrepitve in ustrezno tehnološko opremljenost, saj lahko le v primeru dobrih in usposobljenih kadrov, ki ne bodo preobremenjeni, pričakujemo dobro delo in s tem tudi prihranke za državni proračun, iz česar se bodo financirali drugi projekti in naloge države. Po mnenju komisije je večjo količino dela na DP mogoče neko omenjeno časovno obdobje obvladovati z znotraj-organizacijskimi prilagoditvami, na daljši rok pa se žal pokažejo negativne posledice, zato pozivajo pristojno ministrstvo, da v okviru možnosti rešuje predstavljeno kadrovske in tehnološke problematiko na DP.

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Rajko Fajt.

Rajko Fajt, l.r.
predsednik