



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 740-01/17-1/ EPA 1718-VII
Ljubljana, 12. 4. 2017

Državni svet Republike Slovenije je na 50. seji 12. 4. 2017 na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 23/03, 69//04, 68/06, 47/13 in 75/16), sprejel naslednje

M n e n j e

k Dopolnjenemu predlogu zakona o državnem odvetništvu (ZDOdv)

Državni svet **ne podpira** dopolnjenega predloga zakona.

Predstavnica Ministrstva za pravosodje (v nadaljevanju: MP) je predstavila predlog zakona, ki pomeni temeljito prenovo institucije sedanjega Državnega pravobranilstva (v nadaljevanju: DP). Na novo se ustanavlja Državno odvetništvo (v nadaljevanju: DO) kot poseben državni organ, ki bo prek pravnega zastopanja opravljal strokovne naloge varstva premoženja in drugih pravic države. V predlogu zakona se daje večjo težo pravnemu svetovanju državi in mirnemu reševanju sporov, kar pomeni, da se bo spor z državo lahko sprožil le po predhodnem postopku mirnega reševanja in šele, če ta ne bo uspešen, bo mogoče vložiti tožbo, drugače se bo ta zavrgla. Vse dodatne naloge se organu podeljujejo z namenom državi zagotoviti suverenega, strokovnega in fleksibilnega odvetnika, ki bo svetoval državi v premoženjskih zadevah. MP je opozorilo, da je predlog zakona v različnih fazah usklajevanja že več kot 2 leti, predstavili so zgodovino usklajevanj, ki so potekali predvsem na relaciji med MP in DP. MP je Državnemu svetu zagotovilo, da so mnoge rešitve v predlogu zakona usklajene, odprto pa ostaja vprašanje statusa državnih odvetnikov. MP zagovarja rešitev, da bodo državni odvetniki javni uslužbenci, razen generalni državni odvetnik in njegov namestnik, ki bosta funkcionarja. Prek sistema javnih uslužbencev se bo lažje zasledovalo cilje delovanja DO, kot je zastavljeno v noveli zakona. MP meni, da statusno zgodbo državnih odvetnikov dodatno zapira in jo potrjuje mnenje Zakonodajno - pravne službe Državnega zbora (v nadaljevanju: ZPS), medtem ko DP meni, da mnenje ZPS govori ravno o nasprotnem in pritrjuje potrebi po ohranitvi funkcionarskega položaja državnih odvetnikov. DO bo poseben organ, ki bo strokovno samostojen, le nad upravljavskim delom DO bo, podobno kot pri sodiščih in državnem tožilstvu, bdelo MP. Nadzor ne bo posegal ali se vmešaval v delo državnih odvetnikov. Predlog zakona prinaša preimenovanje organa v DO, ker MP meni, da novo ime bolje opiše vsebino njihovega dela, za presojo o primernosti kandidatov bo ustanovljena Komisija za presojo ustreznosti kandidatov. Z novelo zakona se ustrezneje določajo subjekti zastopanja, državni odvetniki bodo zastopali državo in državne organe, dodaja pa se možnost, da lahko zastopajo tudi interese javnih agencij, skladov, zavodov ... in tudi samoupravnih lokalnih skupnosti in podjetij, ki so v lasti države. Sistem bo urejen tako, da vsi naštetih lahko predlagajo zastopanje državnih odvetnikov, generalni državni odvetnik pa bo odločil o zastopanju, če bo šlo za primere izjemnega pomena in interesa za državo. Predlaga se krepitev svetovalne vloge DO tako, da bo treba v primeru varstvu interesov nad 100.000 evrov obvezno pridobiti predhodno mnenje DO. Večji pomen

kot doslej je namenjen zastopanju pred mednarodnimi in tujimi sodišči in mednarodnimi in tujimi arbitražami. Državni odvetniki ne bodo več vezani na usmeritvena navodila kot doslej, kar bo okrepilo njihovo samostojnost in avtonomnost. Državni odvetniki bodo delovali izključno po svojem vedenju in strokovnem znanju. Disciplinska odgovornost državnih odvetnikov se ureja po vzoru sodniške disciplinske odgovornosti in se natančno in dosledno normira in kršitve disciplinske odgovornosti so taksativno naštet. MP je državne svetnike seznanila, da uvaja nadzor nad administrativnim delovanjem DO, ker meni, da je bil doslej ta nezadosten. MP tudi meni, da bo zagotovljeno učinkovitejše izvajanje pristojnosti, optimiziranje poslovanja in večja fleksibilnost.

DP je državnim svetnikom predstavilo svoj pogled na predlog zakona in pri tem opozorilo, da po njihovem le-ta zmanjšuje samostojnost in avtonomnost DO. DP je opozorilo na stališče ZPS, da je predlog zakona v segmentu, ki govori o samostojnosti DO nejasen in zato ni mogoče govoriti o avtonomnosti DO. MP res ne sme posegati v odločitve DO, kar pa ne velja za Vlado, saj bo odločala o tem, ali bo DO zastopalo določen subjekt ali ne, ali se bodo opravila določena procesna dejanja, oblikovalo mnenje v zvezi z varstvom premoženjskih pravic. DP poudarja, da kljub temu, da niso ustavna kategorija, spreminjanje podlag njegovega delovanja ne more biti nekonsistentno in neodvisno od siceršnje vpetosti v pravni red in to stališče je po njihovem mnenju usklajeno tudi z ZPS, kot so ga izpostavili v uvodu svojega mnenja. DP opravlja strokovne naloge in se, glede na naravo svoje funkcije, vključuje v pravosodni sistem kot sodstvo, državno tožilstvo, odvetništvo in notariat. DP je državne svetnike opozorilo, da bi morali ohraniti samostojnost do državnih organov, saj zastopajo interese različnih ministrstev in drugih državnih organov. Postavlja se vprašanje, kako se bo reševalo konflikte med različnimi državnimi organi, če bo DO pod nadzorom enega ministrstva (MP). DP zastopa tudi državo kot celoto, kar pomeni, da je dolžno velikokrat poenotiti nasprotujoča si stališča posameznih državnih organov in to je mogoče le, če je ločeno od organizacije državnih organov in zato je status državnega odvetnika njegovo delovno sredstvo, ki omogoča samostojno zastopanje. DP je v predstavitvi še opozorilo, da predlog zakona prinaša nevarnosti podrejanja organa politiki in političnega kadrovanja.

Državni svet je glede na različna stališča do predloga zakona spomnil na posvet z naslovom Vloga državnih pravobranilcev v luči reforme, ki je novembra 2016 potekal v Državnem svetu. Na posvetu so bila predstavljena različna stališča do osnutka predloga zakona, ki je bil takrat še v medresorskem usklajevanju, vendar so bila v zaključku posveta sprejeta načelna stališča, ki so dajala upanje, da se bosta obe strani tudi glede najbolj težavnega področja, to je statusa državnih odvetnikov, uspeli v nadaljnjih korakih poenotiti. Z Državnega sveta so bili na obe ministrstvi (Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za javno upravo) poslani zaključki posveta z apelom vsem vpletenim, da kljub dolgotrajni pripravi sprememb zakonodaje vložijo še dodaten napor za poenotenje stališč. Na posvetu sta obe strani poudarjali pomen samostojnosti in neodvisnosti dela državnih odvetnikov, preprečitev vstopa politike v procese kadrovanja in dela ter poudarjen pomen svetovalne vloge in poravnavanja pri delu državnih odvetnikov.

Državni svet je opozoril na mnenje ZPS, ki je do predlaganega besedila precej kritična v smislu, da je predlog zakona nekonsistenten in bi bil lahko celo ustavno sporen v smislu 2. člena Ustave, ki zahteva jasnost in določnost predpisa. ZPS je kritično izpostavila nedorečenosti na področju organizacije dela DO, pristojnosti, kadrovanje in umeščenosti državnih odvetnikov v sistem javnih uslužbencev in v zvezi s tem ZPS opozori, da je predlog zakona glede umeščenosti v sistem javnih uslužbencev nedosleden, saj po eni strani v nekaterih določilih uporablja Zakon o javnih uslužbencih, v določenih delih, npr. pri disciplinskih postopkih, pa Zakona o javnih uslužbencih ne upošteva, ne da bi bila za to nedoslednost podana obrazložitev.

Državni svet je poudaril, da ne nasprotuje spremembam sistema DP, vendar meni, da reforma, ki na novo vzpostavlja sedanji sistem zastopanja države ni jasno obrazložena.

Državni svet je opozoril, da se je treba pri tako obsežnih reformah vedno vprašati, ali je korist, ki jo iz reforme dobimo, za državo tako velika, da jo je treba izpeljati, kajti vsaka reforma že sama po sebi pomeni zastoj dela določenega organa, in ali je mogoče tisto, kar želimo popraviti, narediti tudi z manjšimi posegi. Predlog zakona pa ne prinaša zagotovila, da bo delo DO v prihodnje kakovostnejše, glede na nedoslednosti v predlogu zakona bi bilo lahko celo slabše. Status državnih odvetnikov je tudi po mnenju ZPS v predlogu zakona nejasen, na splošni ravni se govori o avtonomiji, na drugi strani pa nekatera določila ne sledijo takšnemu načelu. Državni svet poudarja, da je element samostojnosti tudi pravica do neke notranje organizacije dela, finančne neodvisnosti in kadrovskega načrta organa.

Državni svet se strinja, da samostojnost dela DP ne bo takšna, kot je bila doslej, če bo MP nadzorovalo administrativno delo organa, vsebinsko delo pa bo v določenih segmentih določala Vlada, npr. koga se bo zastopalo. Sistem javnih uslužbencev sam po sebi pomeni hierarhijo, navodila nadrejenega je v takšnem sistemu treba upoštevati in zato ni jasno, kako bo to delovalo v praksi, saj se od državnih odvetnikov pričakuje samostojno delo in sprotno odločanje na obravnavah. Na to dilemo je opozorilo tudi DP, kako bo lahko generalni državni odvetnik dal vsa navodila za obravnavo posameznemu državnemu odvetniku, saj se na obravnavah zgodijo nepredvidljive stvari, ali bo državni odvetnik prekinil obravnavo in prosil za navodila svojega nadrejenega. DP opozarja, da ko govorimo o neodvisnosti državnih odvetnikov govorimo tudi o statusu državnih odvetnikov in za opravljanje samostojne vloge državnega odvetnika je nujen status funkcionarja, če državni odvetniki postanejo javni uslužbenci, ne moremo več govoriti o avtonomnosti in samostojnosti dela. MP na drugi strani zagotavlja, da javni uslužbenci delajo samostojno in strokovno in ni treba, da ima nekdo status funkcionarja, da lahko ščiti interese države in da tega tako ne razumejo niti primerjalni pravni sistemi. MP je državnim svetnikom pojasnilo, da ne morejo pristati, da bi imeli državni odvetniki isto ureditev, kot jo imajo sodniki. MP je tudi prepričano, da ZPS ne problematizira spremembe statusa državnih pravobranilcev v javne uslužbence, medtem, ko je Ministrstvo za javno upravo zapisalo, da predlog zakona zasleduje cilje po strokovnem in politično neodvisnem delovanju državnih odvetnikov in ga ustrezneje umešča v sistem izvršilne oblasti. Glede obsežne reforme organa DP je predlagatelj državnim svetnikom pojasnil, da se zakon o DP ni spreminjal 20 let, za razliko od sodstva in državnega tožilstva, ki sta se prilagajala spremembam. MP je tudi pojasnilo, da se bo nadzor nad DO nanašal na upravni nadzor, kot ga poznajo tudi sodišča, medtem, ko bo DO glede vsebine dela samostojen organ in generalni državni odvetnik bo tisti, ki bo lahko dajal navodila za delo.

Državni svet se je seznanil s tem, da novela zakona ukinja usmeritvena navodila, kar naj bi po mnenju MP omogočilo večjo samostojnost delovanja državnih odvetnikov. Državni svet je opozoril še na drug vidik usmeritvenih navodil, da ta niso nujno razumljena v smislu, da državni odvetniki ne bi smeli samostojno nečesa narediti, ampak gre za zasledovanje skupnega cilja z zastopano stranko in zato rešitev v novem predlogu zakona morda ni najbolj posrečena. Predlagatelj je pri tem Državni svet opozoril, da je DP usmeritvena navodila problematizirala in predlog zakona le-ta sedaj dosledno in postopkovno določa.

Mirno poravnavanje sporov je v predlogu zakona zelo poudarjeno področje in Državni svet se strinja, da je v našo družbo treba vnesti več možnosti alternativnih načinov reševanja sporov in poravnavanj, vendar pa državni svetniki pri tem opozarjajo, da je v predlogu zakona breme poravnavanja dejansko preneseno na državljane. Če bo državljan želel tožiti državo, se bo moral najprej obrniti na DO, kjer bo sprožen postopek ne glede na to, ali ga bo želel ali ne. Glede na to, da v predlogu zakona ni jasno določena stvarna in krajevna pristojnost oddelkov DO, tudi ni jasno opredeljeno, na kateri oddelek se je v primeru tožbe treba obrniti. Če bo državljan vložil tožbo zoper državo ne da bi šel v postopek poravnavanja, bo njegova tožba zavržena, nikjer pa ni napisano, kaj se bo zgodilo, če bo vložil tožbo na napačen oddelek, ali to pomeni, da bo zamudil rok, ali se bo še vedno štelo, da je bila tožba vložena pravilno. Rešeno ni niti vprašanje, kaj se zgodi v primeru, če gre za več udeležencev spora in je med njimi tudi država, ali je tudi v takem primeru treba sprožiti postopke

poravnavanja in kaj če se pri tem zamudi rok. Komisija opozarja, da je nerešeno vprašanje, kaj se zgodi, ko je vložena nasprotna tožba in ali se bo sodni postopek prekinil. Rešitve, ki se tičejo pravic državljanov, bi morale biti v predlogu zakona zapisane jasno in dorečeno. Državni svetniki so opozorili še na zaključek postopka poravnavanja v primeru, da ta ne uspe in mora DO izdati stališče oziroma potrdilo, da je šlo za neuspeh poskus poravnavanja, saj se tožba proti državi obravnava šele, ko je predloženo potrdilo, v nasprotnem primeru se tožba zavrže. Ni določeno, kaj se zgodi, če DO potrdila ne izda pravočasno, to je v 8 dneh, ali bo rok tekel naprej in kdo bo nosil posledice. Državni svet poudarja, da so mediacije dobra rešitev, če temeljijo na prostovoljni odločitvi udeležencev, ne pa, če je takšna ureditev obvezna in lahko celo izgubiš pravico do tožbe, če obveznost spregledaš. Državni svet je opozoril tudi na zastaralne roke, v predlogu zakona so določeni drugačni roki kot npr. v Zakonu o sodniški službi in razlike niso utemeljene. Državni svet je poudaril, da s stališča strokovne javnosti, npr. odvetnikov in njihovih strank procesne predpostavke v predhodnih postopkih ovirajo uveljavljanje pravice državljanov proti državi.

Državni svet je izpostavil zniževanje pogojev za opravljanje dela državnega odvetnika. Doslej so bili pogoji za imenovanje najmanj nivo višjega sodnika, ker gre za opravljanje zelo odgovornega dela, zdaj se ta kriterij znižuje. MP pri tem meni, da bo z novim sistemom bolje urejen karierni sistem v DO in da bo omogočena pomladitev kadra.

Državni svet je v zvezi s širitvijo nabora subjektov, ki jih bo DO zastopalo, preverjala kdaj lahko državni odvetnik odkloni zastopanje stranke in kako bodo ti izjemni primeri opredeljeni. Državni svetniki so opozorili na predlog Mestne občine Ljubljana, ki je predlagala, da se v predlogu zakona opredeli tudi subjekte, ki jih je ustanovila samoupravna lokalna skupnost in bi jih DO prav tako lahko zastopalo. Predlagatelj je Državnemu svetu pojasnil, da je v predlogu zakona razširjen nabor tistih, ki jih bo DO lahko zastopalo, pri čemer so upoštevali tudi opozorila DP, da se jim v zvezi z novimi subjekti količina dela ne bi preveč povečala, zato so dodane varovalke. Zastopanje novih subjektov bo možno le v primeru, kadar bo šlo za zadevo, ki je za državo izjemnega pomena. Generalni državni odvetnik bo tisti, ki bo ocenil, ali gre v določenem primeru za izjemen pomen za državo ali ne. DP je izpostavilo, da gre za ogromno povečanje števila subjektov in bo zato treba pripravljati veliko število mnenj, ki bodo podlaga za odločitve, ali gre za izjemen pomen za državo in bo pomenilo veliko obremenitev DO.

Postavljeno je bilo tudi vprašanje državnega svetnikov glede političnega vmešavanja v kadrovanje v DO. MP je poudarilo, da bo z namenom preprečevanja političnega vmešavanja v imenovanje državnih odvetnikov ustanovljena Komisija za presojo ustreznosti kandidatov, v kateri bodo sodniki, tožilci, državni odvetniki in pravni strokovnjaki presojali o primernosti kandidatov in to ne bo več odločitev Vlade. MP meni, da bodo s sistemom zaposlovanja državnih odvetnikov kot javnih uslužbencev za nedoločen čas ti manj podvrženi vplivu politike, saj jih je doslej Vlada potrjevala vsakih 8 let. MP je poudaril strinjanje Ministrstva za javno upravo z novim sistemom in da Zakon o javnih uslužbencih jasno opredeljuje samostojno in strokovno delo javnega uslužbenca. DP je pri tem državne svetnike opozorilo, da Zakon o javnih uslužbencih v resnici ima določbe, da javni uslužbenec lahko zavrne izvajanje naloge ali ne deluje v skladu z navodili nadrejenega, vendar pa v komentarju zakona piše, na katere položaje se to nanaša in gre za upravne naloge (izdajanje odločb, inšpekcijskih odločb ...). Zastopanje in svetovanje državi, predhodni postopki, mediacija in varovanje javnega interesa pa niso upravne naloge in zato DP meni, da se s takšno spremembo statusa ruši koncept zastopanja in odpira niz ustavno-pravnih vprašanj.

Državni svet je v razpravi opozoril tudi na to, da se je poročilo o delu DP vsako leto obravnavalo v Državnem svetu in v Državnem zboru in da s strani MP ni bilo slišati pripomb na predstavljena poročila, kar je presenetljivo glede na zdaj izraženo nezadovoljstvo z delom DP. Predlagatelj je potrdil, da v preteklosti niso imeli pripomb na poročila DP, vendar pa so opozorili, da so bili v poročilu v glavnem statistični podatki in da želijo, da so poročila v

prihodnje drugačna in jih zato tudi bolj natančno opredeljujejo v predlogu zakona. MP želi tudi večjo transparentnost poslovanja DO, kar bo doseženo z več objavami na spletnih straneh DO, letno poročilo pa bo moralo vsebovati analize primerov in delovanja organa in strateške usmeritve za delo vnaprej.

Državni svet je pohvalil dolgotrajno usklajevanje predloga zakona, vendar so državni svetniki poudarili, da sodeč po nasprotujočih si stališčih DP in MP usklajevanja niso bila v celoti uspešna in niso prinesla ustreznega kompromisa. Državni svet razume odgovornost MP, da poseže v delovanje organa, če meni, da ne deluje optimalno, vendar pa morajo spremembe nedvoumno zagotavljati avtonomnost delovanja DO, nesoglasja v razpravi med MP in DP pa ne vzbujajo zaupanja v pripravljene predloge. Državni svet je mnenja, da je za delovanje tako pomembnega organa, kot je DO, nujna usklajenost med MP in DP, saj si ni mogoče predstavljati, kako se bodo izvajale naloge DO pri branjenju interesov države doma in v tujini ob diametralno nasprotnih stališčih glede statusa in nadzora in še nekaterih zadev. Državni svet meni, da bi bilo zato bolje nadaljevati pogovore, kot pa hiteti s potrditvijo nedorečenega zakonodajnega predloga.

Državni svet je ugotovil, da so bili v okviru obravnave predloga zakona na 33. seji Odbora za pravosodje 5. aprila 2017 sprejeti amandmaji Poslanskih skupin SMC, DeSUS in SD k 14., 18., 19., 27., 34., 35., 36., 38., 39., 40., 41., 47., 48., 51., 52., 55., 67., 68., 78., 80., 85., 87., 93., 94., 96., 100. in 111. členu in amandma odbora k 95. členu. Tako je bil pripravljen dopolnjen predlog zakona, ki je dodatno opredelil tudi nekatere rešitve, o katerih je bilo govora v razpravi v Državnem svetu, npr. spor o prevzemu zastopanja (14. člen), ki pravi, da v primeru zavrnitve zastopanja s strani državnega odvetništva, o vprašanju ali naj državno odvetništvo zastopa subjekt, odloča Vlada na zahtevo subjekta. Dodatno so definirani predhodni postopki poskusa mirne rešitve spora (27., 35. in 36. člen) in organiziranost državnega odvetništva v 41. členu in v 47. členu način priprave in vsebine letnega poročila državnega odvetništva. Prav tako so dopolnjeni člani (80., 85. in 87. člen), ki govorijo o disciplinski odgovornosti državnih odvetnikov. Sprememb v členih, ki definirajo status državnih odvetnikov ni bilo.

Mitja Bervar, mag. manag.
predsednik