



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev

Številka: 0651-10/12-15/2
Ljubljana, 15. 7. 2013

Osnutek

ZAPISNIK

15. seje Komisije Državnega sveta za državno ureditev, ki je bila v sredo, 10. 7. 2013 v sobi 209/II, Šubičeva 4, Ljubljana.

Seja se je začela ob 14. uri in končala ob 15.30 uri.

Prisotni:

- predsednik: Rajko Fajt
- podpredsednik: Toni Dragar
- člani: dr. Zoran Božič, Bojana Potočan, mag. Dušan Semolič, Jernej Verbič, Milan Ozimič, mag. Dušan Semolič, Alojz Glavač in Bojan Kekec.

Opravičeno odsoten:

- član: Jože Slivšek

Odsoten:

- član: Franc Kangler

Ostali prisotni:

- Ana Marija Drev, dr. Boštjan Tratar, Državno pravobranilstvo Republike Slovenije
- dr. Dušan Štrus, Anka Zajc, Služba Državnega sveta za pravne in analitične zadeve

D n e v n i r e d :

1. Odobritev zapisnika 14. seje komisije
2. Poročilo o delu Državnega pravobranilstva Republike Slovenije za leto 2012, EPA 1226-VI
3. Pobude in vprašanja

Ad 1)

Zapisnik 14. seje komisije je bil soglasno potrjen.

Ad 2)

Komisija je obravnavala Poročilo o delu Državnega pravobranilstva Republike Slovenije za leto 2012, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložilo Državno pravobranilstvo Republike Slovenije.

Komisija **se je seznanila** s poročilom.

Generalni državni pravobranilec je pojasnil, da je delo Državnega pravobranilstva v letu 2012 zaznamovalo naraščanje števila obravnavanih zadev in izjemno povečan obseg dela na področjih, ki so posredno ali neposredno povezana z neugodnimi gospodarskimi razmerami v državi (predvsem na področju postopkov zaradi insolventnosti in postopkov zaradi prisilnega prenehanja ter na področju postopkov izvršbe in zavarovanja). Prijav terjatev v osebni stečaj je bilo v letu 2012, 1.428 zadev in prijav terjatev v stečaj pravne osebe 811 zadev, v 52 zadevah pa je bil podan predlog za uvedbo stečajnega postopka. V letu 2012 je bilo zaradi insolventnosti v postopkih prisilnega prenehanja v delu 5.629 zadev, 48% več kot leto prej. V letu 2010 in v letu 2011 se je število postopkov osebnega stečaja v primerjavi s preteklim letom več kot podvojilo, v letu 2012 pa se je njihovo število v primerjavi z leti 2011 povečalo za 48%. Pripad zadev z delovnega in socialnega področja, 641 zadev je nekoliko v upadu glede na prejšnja obdobja. Spore s področja delovno pravne zakonodaje so že najavili policisti in pripadniki Ministrstva za obrambo.

Zastopanje Republike Slovenije pred mednarodnimi sodišči, predvsem pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, povezano z vse večjo raznolikostjo, kompleksnostjo in pravno zahtevnostjo zadev. V letu 2012 se je sicer nadaljeval trend zmanjševanja števila pritožb iz naslova kršitve pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, povečalo pa se je število pritožb iz naslova kršitev pravic v postopkih o prekršku ter pritožb iz naslova kršitev pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja. Sodišče Evropske unije je Republike Sloveniji v letu 2012 vročilo 361 zadev. Državno pravobranilstvo je v letu 2012 zaključilo 339 zadev. Ob koncu leta je bilo odprtih 458 zadev. Splošno sodišče Evropske unije je Republiki Sloveniji v letu 2012 vročilo 396 zadev. Državno pravobranilstvo je v letu 2012 zaključilo 393 zadev. Ob koncu leta 2012 je bilo odprtih 33 zadev. Splošno sodišče Evropske unije je v primerjavi s preteklimi leti Republiki Sloveniji v letu 2012 vročilo, približno 50% več zadev v primerjavi s predhodnimi leti.

Ob povečevanju števila pripada in obravnavanih zadev se Državno pravobranilstvo še vedno sooča s kadrovsko problematiko in omejenimi finančnimi sredstvi, pogoja za strokovno in kakovostno zastopanje, ena izmed pomembnih prioritet Državnega pravobranilstva tudi v prihodnje. Generalni državni pravobranilec je opozoril na trende v praksi, ki nakazujejo, da je število sporov v porastu in bi kazalo razmisliti v smeri zagotavljanju pogojev za omejitve le teh in temu ustrezne zakonodaje.

V razpravi je generalni državni pravobranilec z odgovori na zastavljena vprašanja še dodatno izčrpno obrazložil poročilo.

Komisija ugotavlja, da poročilo sledi določbam 24. člena Zakona o državnem pravobranilstvu, po katerem je le-ta dolžan letno poročati Državnemu zboru. Poročilo o delu Državnega pravobranilstva Republike Slovenije za leto 2012 je smiselno strukturirano, vsebinsko obrazloženo. Komisija za državno ureditev je Državnemu pravobranilstvu Republike Slovenije izrazilo priznanje za opravljeno delo.

Člani komisije so v razpravi izpostavili, da Državno pravobranilstvo kot zakoniti zastopnik Republike Slovenije pred sodišči v praksi ugotavlja, da se je v zadnjih letih, število primerov, ko je zapuščina ostala brez dediča, naraslo. Po podatkih iz Poročil o delu Državnega pravobranilstva Republike Slovenije za leto 2010 in v letu 2011 izhaja, da je Državno

pravobranilstvo v letu 2010 obravnavalo 168 kaducitet, v letu 2011 pa 246 kaducitet. Glavni razlog za vse večje število kaducitet je ta, da dediči nočejo prevzeti dediščine oz. se ji odpovejo, ker je bil zapustnik prezadolžen. Problematika lahko privede do škodovanja državnega premoženja, zato Komisija za državno ureditev meni, da bi kazalo razmisliti o morebitnih ukrepih.

Število postopkov osebnega stečaja izjemno narašča (leta 2008 je bilo 5 primerov, leta 2009 je bilo 180 primerov, leta 2010 je bilo 395 primerov, leta 2011 je bilo 969 primerov in leta 2012 je bilo 1.431 primerov) skokovito naraščanje osebnih stečajev je vezano na velika finančna sredstva. V letu 2010 in v letu 2011 se je število teh zadev v primerjavi s preteklim letom več kot podvojilo, v letu 2012 pa se je njihovo število v primerjavi z letom 2011 povečalo za skoraj 48%.

Komisija za državno ureditev opozarja, da opustitev prevzema dediščine zaradi prezadolženosti in izjemno naraščanje problematike osebnega stečaja narekuje razmislek o morebitnih posledicah problematike z vidika vpliva na javnofinančni položaj ter morebitne potrebne ukrepe.

Komisija za državno ureditev soglaša z opozorili Državnega pravobranilstva, da Republika Slovenija v letih pred začetkom stečajnega postopka ni poskrbela za vpis svoje lastninske pravice na nepremičninah (v mnogih primerih gre za nepremičnine, ki so dejansko v lasti in posesti Republike Slovenije že več desetletij). Vpis ni bil opravljen zaradi različnih vzrokov: ker ni bila vpisana etažna lastnina, zaradi neurejenih evidenc, pomanjkljive dokumentacije ali preprosto pomanjkanja skrbnosti državnih organov pri urejanju zemljiškoknjižnega stanja nepremičnin. S pravočasnim vpisom lastninske pravice na nepremičninah v lasti Republike Slovenije bi se lahko Republika Slovenija izognila prijavam izločitvenih pravic v stečajnih postopkih kot tudi morebitnim pravnim postopkom zaradi ugotavljanja obstoja izločitvenih pravic na nepremičninah, ki jih je stečajni upravitelj štel v premoženje stečajnega dolžnika in s tem v stečajno maso.

Člani komisije so v razpravi izrazili zaskrbljenost nad spori, do katerih prihaja med Republiko Slovenijo kot delodajalcem in njenimi zaposlenimi. Množični spori delovnopravne narave se nakazujejo s strani policistov in pripadnikov Ministrstva za obrambo. Pri tem so opozorili, da je treba poiskati vzroke, zaradi katerih prihaja do delovnopravnih sporov, ter poiskati načine za zmanjšanje števila le-teh, tudi s sprejemanjem ustrezne zakonodaje.

Na vprašanje v zvezi s postopkom v smeri poravnave in morebitnimi ukrepi, pobudami na področju poravnavanja in v smeri sklenitve dogovorov (mediacija), skrajševanja postopkov in stroškov je bilo pojasnjeno, da je Državno pravobranilstvo naklonjeno alternativnim načinom reševanja sporov. Postopek mediacije terja celostni pogled reševanja zadeve v smeri rešitve spora in je prvenstveno postopek srečevanja strank, ne zastopnikov. Državno pravobranilstvo je zastopnik Republike Slovenije in drugih subjektov, ki deluje na podlagi usmeritvenih navodil zastopanega. Poravnavanje je stvar strank. Državni organi se pogosto ne izjasnijo o poravnavi in raje odločitev prepuščajo sodišču. Vsak sodni postopek je rizičen, brez garancije zaključka in nihajoče sodne prakse.

Komisija za državno ureditev predlaga, da bi kazalo upoštevati predlog Državnega pravobranilstva in priporočila Računskega sodišča Republike Slovenije o morebitnem sprejemu akta poravnave, ki bi določal usmeritve glede postopka poravnave na ravni države. Istočasno bi kazalo upoštevati tudi priporočila Komisije za preprečevanje korupcije.

Komisija pozdravlja prizadevanja Državnega pravobranilstva, da svojo izvirno nalogo, zastopanje države, nadgrajuje z opozarjanjem na pomanjkljivosti veljavne zakonodaje, na podlagi katere deluje, in s podajanjem konkretnih predlogov za spremembe (npr. predlog za spremembo 14. člena Zakona o državnem pravobranilstvu in drugi) na ministrstva in Vlado,

saj bi upoštevanje teh predlogov lahko bistveno prispevalo k zmanjševanju števila sporov, ne nazadnje pa tudi k zmanjšanju stroškov, ki bremenijo državni proračun.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Rajko Fajt.

Ad 3)

Komisija je obravnavala Pobudo glede dopolnitve 129. člena Poslovnika Državnega zbora, ki jo je v obravnavo predložil državni svetnik dr. Zoran Božič.

Uvodno obrazložitev je podal državni svetnik dr. Zoran Božič in poudaril, da predlagana pobuda za dopolnitev 129. člena Poslovnika Državnega zbora: omogoča, da amandmaje k predlogu zakona lahko vloži tudi Državni svet. Naglasil je, da možnost vlaganja amandmajev še ne pomeni odločanja, pač pa samo mnenje o drugačni rešitvi dela besedila (amandma pomeni spremembo, dopolnitev ali izločitev dela zakonskega besedila), je možno predlagano dopolnitev razumeti kot prispevek interesno sestavljenega državnega organa k temu, da se sprejemajo bolj kakovostne zakonske rešitve.

Vodja Službe Državnega sveta za pravne in analitične zadeve, dr. Dušan Štrus je pozitivno ocenil pobudo in poudaril, da tovrstna prizadevanja segajo v I. mandate delovanja Državnega sveta pod vodstvom prof. dr. Ivana Kristana. V navedenem obdobju je bi s strani Državnega sveta sprožena zahteva za presojo ustavnosti Poslovnika Državnega zbora. Ustavno določena pristojnost Državnega sveta je, da predlaga Državnemu zboru sprejem zakonov in bi bilo smiselno, da ima možnost vlaganja amandmajev. Ustavno sodišče je presodilo, da ima Državni zbor popolno avtonomijo glede predlogov amandmajev Državnega sveta. Veljavne določbe Poslovnika Državnega zbora tega ne omogočajo. V praksi prihaja do posvojitve konkretnih pripomb delovnih teles in Državnega sveta. V tej smeri je praksa pokazala pozitivne premike. Zato bi kazalo razmisliti o morebitnem predlogu glede 4. branja zakonodajnega postopka.

Člani komisije so bili seznanjeni, da je Državni svet je na 2. seji, dne 19. 12. 2012 sprejel Sklep o nalogah komisij Državnega sveta Republike Slovenije, ki v 8. točki določa naloge Mandatno-imunitetne komisije Državnega sveta Republike Slovenije, in ji nalaga, da obravnava predloge sprememb poslovnika in drugih aktov Državnega sveta, obravnava predloge za razlago določb Poslovnika Državnega sveta in druge zadeve.

Ustavno sodišče Republike Slovenije v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, na seji dne 21. oktobra 1999 z odločbo odločilo o skladnosti določb Poslovnika Državnega zbora z Ustavo (Odločba U-I.84/96 z dne 21.10.1999, Ur.l. RS, št. 95/99). Državni zbor povsem samostojno ureja notranja razmerja in razmerja do drugih državnih organov v Poslovniku Državnega zbora. Člani komisije so opozorili, da vsak morebiten predlog terja predhodno usklajevanje in dogovore predvsem v smeri smiselnosti, potrebnosti sprememb in dopolnitev in podprte z večinskim soglasjem.

Člani komisije so pozdravili dejstvo, da so bile v dosednji praksi nekatere konkretne pripombe delovnih teles in Državnega sveta povzete kot amandmaji, kar nakazuje na določene premike (vsebinske in konkretne) v smeri sodelovanja med Državnim zborom in Državnim svetom. Zato člani komisije predlagajo razmislek o celovitosti sprememb in dopolnitev ter tudi morebitnih možnosti. V tej luči je potrebno razmisliti tudi o prizadevanju v smislu nadgradnje Poslovnika državnega zbora glede možnosti 4. branja zakonodajnega postopka.

Člani komisije so predlagali okrepitev sodelovanja v smeri krepitve odnosov med predsednikom Državnega zbora in predsednikom Državnega sveta. V osnovi je potrebno iskati vse možnosti krepitve in še tesnejšega sodelovanja.

Člani komisije so po razpravi sprejeli naslednja stališča:

1. Komisija za državno ureditev se je seznanila s Pobudo državnega svetnika dr. Zorana Božiča glede dopolnitve 129. člena Poslovnika Državnega zbora.
2. Komisija načelno podpira pobude za izboljšanje določb Poslovnika Državnega zbora in pobude za morebitni razmislek o spremembi določb Poslovnika Državnega zbora v smeri boljšega sodelovanja, morda tudi v luči prizadevanj morebitnega 4. branja zakonodajnega postopka.
3. Komisija predlaga, da se pobuda strokovno dogradi, se o njej seznani in morebiti presodi Kolegij predsednika Državnega sveta in dodeli predlog pristojnemu delovnemu telesu Mandatno-imunitetni komisiji Državnega sveta v obravnavo in odločitev.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik dr. Zoran Božič.

* * *

Komisija je obravnavala Pobudo za uveljavitev glasovanja po delih na sejah Državnega sveta, ki jo je v obravnavo predložil državni svetnik dr. Zoran Božič.

Uvodno obrazložitev je podal državni svetnik dr. Zoran Božič in poudaril, da se je v sedanji sestavi petega sklica na sejah Državnega sveta že večkrat zgodilo, da je prišlo do nejasnosti, kaj pravzaprav pomeni izglasovano mnenje. Tako npr. ob ustavnih spremembah referendumске ureditve in na zadnji seji ob Zakonu o gozdovih. V obeh primerih (prvi se je na koncu iztekel v mnenje "Državni svet ne podpira", drugi pa v mnenje "Državni svet podpira") glasovanje ni omogočilo oblikovati jasnega stališča, koliko svetnikov podpira ali ne podpira dela besedila, ki je bil s strani interesne skupine ali komisije predstavljen kot sporen. Tovrstne dileme bi razrešilo upoštevanje 71. člena Poslovnika Državnega sveta, ki določa, da lahko Državni svet "na predlog katerega od državnih svetnikov sklene, da se o predlogu akta glasuje ločeno po delih akta".

Vodja Službe Državnega sveta za pravne in analitične zadeve, dr. Dušan Štrus je poudaril, da določbe 71. člena Poslovnika Državnega sveta omogoča glasovanje po delih. Amandmaji podajajo možnost logičnega zaporedja izboljšanja mnenj Državnega sveta in so v dosedanji praksi najbolj v uporabi.

V razpravi so člani komisije poudarili, da določbe 71. člena Poslovnika Državnega sveta že sedaj omogočajo, da Državni svet glasuje o aktu v celoti, razen če na predlog katerega od državnih svetnikov sklene, da se o predlogu akta glasuje ločeno po delih akta ali če so vloženi amandmaji. Kadar Državni svet glasuje ločeno po delih predloga akta, glasuje na koncu tudi o predlogu akta v celoti.

Člani komisije opozarjajo, da mora biti tako kot v primeru amandmiranja, pripravljen pisni predlog s kratko jasno in jedrnato obrazložitvijo o načinu glasovanja. Jasnost predloga mora biti zagotovljena. V izogib morebitnim zadregam pri glasovanju mora biti predlog konkretiziran za procesno odločanje.

Po razpravi so člani komisije sprejeli naslednja stališča:

1. Komisija za državno ureditev se je seznaniła s Pobudo za uveljavitev glasovanja po delih na sejah Državnega sveta, ki jo je vložil državni svetnik dr. Zoran Božič.
2. Komisija ugotavlja, da določbe 71. člene Poslovnika Državnega sveta že sedaj omogočajo glasovanje o predlogih mnenj po delih. Predlog mora biti konkretiziran v luči formaliziranega procesnega vodenja seje.
3. Komisija predlaga, da se s pobudo seznani Kolegij predsednika Državnega sveta.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik dr. Zoran Božič.

Sonja Uršič
sekretarka

Rajko Fajt
predsednik