



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev

Številka: 060-05-12/2020/8
Ljubljana, 12. januarja 2021

Predlog

ZAPISNIK

45. seje Komisije Državnega sveta za državno ureditev, ki je bila v sredo, 18. novembra 2020 ob 14. uri. Seja je potekala na daljavo, preko sistema Cisco Webex.

Prisotni:

- predsednik: Rajko Fajt
- člani: Milan Ozimič, Marjan Maučec, Branimir Štrukelj, Bojan Kekec, Bojana Potočan, mag. Marko Zidanšek, Željko Vogrin in Franjo Naraločnik.

Sejo je vodil Rajko Fajt.

Na seji so sodelovali še:

- predstavnik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije: mag. Jaša Vrabec, vodja Službe za razvoj sodne uprave;
- predstavnika Sodnega sveta: mag. Emil Zakonjšek, član Sodnega sveta in Maja Rozman, generalna sekretarka Sodnega sveta;
- predstavnik Ministrstva za pravosodje: Rado Fele, v.d. generalnega direktorja Direktorata za organizacijsko zakonodajo in pravosodno upravo (**vsi pri 1. in 2. točki dnevnega reda**).

Pri 3. točki so sodelovali:

- minister za notranje zadeve Aleš Hojs;
 - mag. Lado Bradač, generalni direktor Direktorata za policijo in druge varnostne naloge in Peter Skerbiš in Vladimir Ilič, oba s Policije;
- predstavniki Ministrstva za obrambo in Generalštaba Slovenske vojske:
- Uroš Lampret, državni sekretar;
 - brigadir Robert Glavaš, načelnik Generalštaba Slovenske vojske in
 - Igor Nered, vodja Službe za sodelovanje z Državnim zborom in Vlado na MORS.

Soglasno je bil potrjen naslednji dnevni red:

1. Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2019, EPA 1167 - VIII
2. Letno poročilo Sodnega sveta Republike Slovenije za leto 2019, EPA 1377 - VIII
3. Predlog Sklepa o izvajanju izjemnih pooblastil Slovenske vojske pri širšem varovanju državne meje, EPA 1442 - VIII
4. Pobude in vprašanja

Ad1) Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2019, EPA 1167 - VIII

Predstavnik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: predlagatelj) je na začetku predstavitve Letnega poročila o delu in učinkovitosti sodišč za leto 2019 (v nadaljevanju: letno poročilo) poudaril, da je sodstvo 2019 delovalo učinkovito in uspešno, rešeno je bilo več zadev, kot je bilo prejetih, roki reševanja so se skrajšali tudi na nekaterih kritičnih področjih. Roki za reševanje zadev pa so se podaljšali v kazenskem in upravnem

sodstvu. Gre za področji, kjer se kažejo določene težave in zato Vrhovno sodišče področji še posebno skrbno spremlja in poskuša situacijo reševati z dodatnimi ukrepi.

Predlagatelj je izpostavil, da je slovensko sodstvo 2019 prejelo več mednarodnih nagrad, med drugim za projekt izboljšanja kakovosti sodstva, ki se osredotoča na tri skupine. Gre za rezultat večletnega dela. Na podlagi raziskave so med sodniki ugotavljali, kaj potrebujejo za boljše delo in ugotovili, da je izjemno dobrodošlo mentorstvo, delavnice z uporabo supervizije in sestajanje mešanih skupin z različnih geografskih področij. Za nove sodnike so bili pripravljene različni vodniki, napisani s strani izkušenih sodnikov, prav tako so bila gradiva pripravljena za sodno osebje. Zelo so se osredotočili na uporabnike sodnih storitev in s poglobljenimi raziskavami merili, kaj potrebujejo. Slovensko sodstvo je prejelo najvišjo nagrado na svojem področju, to je Kristalno tehtnico sodstva, ki jo podeljujeta Svet Evrope in Evropska komisija. Prejeli so jo v konkurenci 40 projektov iz 20 držav. Prav tako so prejeli UX Design Awards 2019 - nagrada za izjemno uporabniško izkušnjo (Mednarodni design center Berlin), pri čemer se je želelo državljanom na razumljiv način približati delovanje sodstva. Dobili so tudi nagrado v kategoriji Digitalni produkti in storitve na slovenskem bienalu oblikovanja Brumen.

Ker število novih zadev pada, se posledično zmanjšuje tudi število rešenih zadev. V zadnjih 5 letih se je število nerešenih zadev prepolovilo. Zdaj sodniki zares sodijo v zadevah, ki zahtevajo sodniško vrednotenje. Število nerešenih zadev, ki so pomembnejše, je bilo pred 5 leti 30 %, zdaj je višje od 60 %. Pri tem se je število sodnikov v zadnjih 10 letih zmanjšalo za 15 %, sodiščem pa se nalagajo nove pristojnosti - Družinski zakonik, upravno sodstvo. Glede na to bi bila nujna ustrezna podpora strokovnega osebja, vendar za ta delovna mesta med mladimi pravniki ni večjega zanimanja. Vrhovno sodišče zato apelira na dolgoročnejši in strateški razmislek o privlačnosti dela v sodstvu tako za sodnike kot za sodno osebje. Predlagatelj je opozoril na približno 10 let staro odločitev Ustavnega sodišča, da je treba urediti področje sodniških plač.

Sodstvo je v največji meri odvisno od sebe, a tudi od ostalih dveh vej oblasti. Sodstvo je zdaj bolj vključeno v postopke, ki se tičejo poslovanja sodišč, vendar bi morale biti tudi finančne in organizacijske posledice bolj dorečene.

Predlagatelj je ponovno opozoril na slabe prostorske pogoje sodišč. Še posebej kritično je v Ljubljani, kar povzroča veliko nevšečnosti in zato se težko čaka na novo sodno stavbo. Vprašanje optimizacije mreže sodišč in enovitega sodnika je prisotno že dolgo, vendar še ni prišlo do sprememb zakonodaje.

Predlagatelj je izpostavil še nekaj opozoril Vrhovnega sodišča, kjer bi morale priti do določenih premikov. Gre za nujnost prizadevanj vseh državnih institucij za varovanje neodvisnosti in nepristranskosti sodstva in skrb za njegov ugled v javnosti, problem generacijske vrzeli ostaja, prav tako pomanjkanje mladih sodnikov. Neizpolnjena ostajajo priporočila GRECA glede imenovanja sodnikov in prenosa iz Državnega zbora, ureditev plačnega sistema za sodnike ter nujnost prenosa reševanja brezplačne pravne pomoči in morda tudi sodnih taks ven iz sodstva, ker to po nepotrebnem obremenjuje sodno osebje in sodnike pri izvajanju sodne oblasti. Predlagatelj je opozoril na nujnost doslednega upoštevanja sodne prakse v primerih, kjer je Republika Slovenija tožena stranka, da se izognemo različnim sodnim postopkom, kjer je zadeva že vsebinsko razrešena. Vrhovno sodišče že vrsto let opozarja na nujnost imenovanja zadostnega števila novih izvedencev, cenilcev in tolmačev, predvsem na področjih psihologije, psihiatrije ... Opozarjajo na obremenjenost izvršiteljev in opraviteljev. Ker je obremenitev sodišč v Ljubljani velika, je želja sodstva, da se tudi s pomočjo informacijskih tehnologij določeni postopki prenesejo na druga sodišča.

Predlagatelj je posebej izpostavil Upravno sodišče, ki je v zadnjih letih zelo obremenjeno in je prišlo do velikega porasta nerešenih zadev. To zdaj rešujejo z dodatnimi kadri, z dodelitvami sodnikom, pri tem pa Vrhovno sodišče apelira na premislek pri nalagaju novih pristojnosti sodiščem. Predlagatelj je poudaril, da so poročila mednarodne javnosti pozitivna za Slovenijo, saj sta Bruselj in Strasbourg opazila velike premike na bolje v slovenskem sodstvu.

Predstavnik Sodnega sveta sta predstavila pogled na letno poročilo. Sodni svet je obravnaval poročilo Komisije Sveta Evrope o učinkovitosti sodstva, ki še potrjuje oceno stanja v slovenskem sodstvu, ki jo je Sodni svet podal v letnem poročilu. Sodstvo je v dobri kondiciji in izkazuje pozitiven razvoj, so pa področja, ki jim bo moralo sodstvo nameniti posebno pozornost: že omenjeno upravno področje, pa tudi družinsko in kazensko. Še naprej bo treba spremljati storilnost na vseh področjih in se truditi za nadaljnje skrajševanje sodnih postopkov. Rezerve so v procesih digitalizacije določenih postopkov in s tem lažjega dostopa državljanov do storitev. Sodni svet opozarja še na naloge, ki jih imata zakonodajna in izvršilna veja oblasti, ki morata izpeljati reorganizacijo mreže sodišč, zagotoviti ustrezne prostorske pogoje in sodstvo razbremeniti pristojnosti, ki niso povezane s sojenjem, in urediti plačni položaj sodnikov.

Predstavnik Ministrstva za pravosodje (v nadaljevanju: MP) je poudaril, da so skrbno prebrali letno poročilo. Mnoga opozorila se ponavljajo, MP poskuša čim bolj ukrepati. Na področju uvajanja enovitega sodnika se intenzivno dela in pred časom so z MP predsednike sodišč in Vrhovno sodišče zaprosili za podatke o tem, kako nameravajo organizirati delo po vpeljavi enovitega sodnika.

Zanimanja za sodniška delovna mesta je bilo v zadnjih letih veliko, težava pa je pri zaposlovanju strokovnega osebja. MP se zaveda, da je treba poskrbeti za primerljive plače funkcionarjev in, kot je znano, naj bi se na Ministrstvu za javno upravo pripravljale spremembe zakonodaje v tej smeri. Glede strokovnega kadra deluje delovna skupina za izvedbo nalog iz stavkovnega sporazuma med Vlado in Sindikatom delavcev v pravosodju, ki jo vodi MP. Pričakuje se tudi odziv Vrhovnega sodišča, da bo delovna skupina lahko nadaljevala delo in ga zaključila z oblikovanjem Bele knjige, na podlagi katere bi se poskrbelo za ustrezno umestitev delovnih mest strokovnih sodelavcev in sodniških pomočnikov v pravosodju.

Predstavnik MP je poudaril, da MP ob nastajanju nove zakonodaje deležnike ves čas opozarja, da naj učinke zakonodaje ocenijo celovito in naj upoštevajo tudi posledice za pravosodje. MP pripravlja spremembe Zakona o upravnem sporu, ki bi v določeni meri lahko razbremenil situacijo na Upravnem sodišču. MP se zaveda prostorske problematike, finančna sredstva za investicije se sicer v zadnjih letih povečujejo in lokacija za novo sodno palačo je izbrana. Predstavnik MP je glede imenovanja vrhovnih sodnikov poudaril, da so predvidene spremembe v okviru nove sodniške zakonodaje, gre pa trenutno za osnutke predlogov. Prav tako se razmišlja o prenosu odločanja o upravičenosti do brezplačne pravne pomoči in oprostitev plačila sodnih taks. Glede sodnih izvedencev, cenilcev in tolmačev se jih dvakrat letno pozove k prijavam, vendar pomanjkanje prevsem kliničnih psihologov ostaja nerešeno, čeprav MP poskuša iskati tudi druge rešitve. MP bo v okviru nove kohezijske politike oz. nove finančne perspektive predlagal, da se programi digitalizacije postopkov v sodstvu financirajo iz teh sredstev.

Komisija je izrazila čestitke ob mednarodnih priznanjih, ki jih je lani prejelo slovensko sodstvo. Člani komisije so poudarili, da bi bilo dobro, če bi slovenska javnost bolje spoznala tudi to plat delovanja slovenskega sodstva, saj se v okviru rednih raziskav o zadovoljstvu javnosti s sodišči še vedno ugotavlja, da je splošna javnost izjemno kritična do delovanja slovenskega sodstva, medtem ko so strokovna javnost in uporabniki sodnih storitev z njimi

zadovoljni. Zato naj Vrhovno sodišče, če je le mogoče, te pozitivne projekte bolj izpostavi, saj je škoda, da v javnosti odmevajo le negativni primeri.

Komisijo je zanimal komentar predstavnikov Vrhovnega sodišča, Sodnega sveta in Ministrstva za pravosodje glede tega nasprotja, na eni strani izrazito kritičen odnos slovenske splošne javnosti do delovanja sodišč in na drugi strani mednarodne nagrade ter pohvale za slovensko sodstvo s strani Sveta Evrope in Evropske unije. Predstavnik Vrhovnega sodišča je glede kritičnega odnosa splošne slovenske javnosti do dela sodišč poudaril, da so v mednarodni teoriji trije glavni dejavniki, ki so pomembni za zaupanje v sodstvo, ki jih je v nadaljevanju tudi podrobneje predstavil. Pri tem se slovensko sodstvo spopada s posebnim problemom, saj je v zadnjih letih izrazilo skrajšalo postopke, število nerešenih zadev na sodiščih je padlo za polovico, pa vendar je percepcija v javnosti še vedno slaba. Očitno so nekaj realni podatki, na drugi strani pa je percepcija in treba se je vprašati, kdo ustvarja percepcijo - politika, mediji, mnenjski voditelji. Truditi se mora tako sodstvo, ki se lahko uči na odličnih praksah v tujini (Nizozemci, Finci ...), ki imajo komunikacijo sodnega sistema s splošno javnostjo razvito mnogo bolje kot pri nas. Vendar so v tem sistemu 3 veje oblasti in razmerja med njimi in nujen je trud vseh deležnikov za povečanje stopnje zaupanja in zadovoljstva z delom slovenskega sodstva.

Predstavnik MP je izpostavil, da je bila na MP ustanovljena posebna skupina, ki obravnava poročilo o stanju pravne države, ki ga je izdala Evropska komisija v okviru Mehanizma pravne države v EU. Skupina je sestavljena iz predstavnikov Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za zunanje zadeve, Vrhovnega sodišča RS, Sodnega sveta, Vrhovnega državnega tožilstva, Državnotožilskega sveta in zunanjih pravnih strokovnjakov. Predstavniki skupine obravnavajo posamezne ugotovitve iz poročila, pomanjkljivosti in iščejo rešitve oziroma predloge, na kakšen način jih nasloviti, da bodo MP in pravosodni organi bolje delali.

Komisija je poudarila, da je že v preteklosti v mnenjih opozarjala na vprašanje generacijske vrzeli in šibkega pritoka mladih v sodstvo in zato podpira apel Vrhovnega sodišča RS, da je treba o tem problemu opraviti dolgoročen in sistematičen razmislek. Komisija je prav tako ponovno pozvala k nujnosti urejanja težav s pomanjkanjem kliničnih psihologov in pri tem poudarila, da so hvalevredni naporji Ministrstva za pravosodje, ki so jih predstavili na seji komisije, vendar je problem širši in ga MP sam ne more rešiti. Kadra s področja klinične psihologije ni dovolj, ker ga država ne izobrazila in ker so omejeni vpisi na šolanje. Če se problem ne bo reševal na nivoju države, ga ne bo mogoče rešiti. Komisija je izpostavila, da govorimo o družinskih postopkih, ki bi se morali odvijati hitro in zato bi morala biti mnenja in ocene strokovnjakov pripravljena v najkrajšem času. Zaradi pomanjkanja strokovnjakov (kliničnih psihologov) postopki tečejo počasi, povzročajo veliko škodo predvsem otrokom.

Že večkrat je bilo na seji komisije izpostavljeno vprašanje reorganizacije mreže sodišč in vzpostavitev enovitega sodnika, zato je člane komisije zanimalo, ali je na tem področju urejanja sodstva kaj novega. Predstavnik MP se je strinjal, da poglavje glede enovitega sodnika in sodniške zakonodaje traja že dolgo, čeprav meni, da samo enoviti sodnik ne bo prinesel rešitve nakopičenih težav. Izpostavil je, da že veljavni Zakon o sodiščih daje veliko institutov, ki omogočajo slediti cilju prerazporejanja sodnikov na dela, kjer je najbolj nujno, vendar MP dela na novi zakonodaji, pri čemer je treba paziti, da nova zakonodaja ne bo povzročila zastoja v postopkih, kot je bilo to v 90-letih. Predstavnik Vrhovnega sodišča je pri tem dodal, da je vprašanje enovitega prvostopenjske sodnika usklajeno že najmanj 5 let in se čaka na izvedbo. Poudaril je, da v obstoječi zakonodaji res že obstajajo rešitve, da se določeni okrajni sodniki lahko razporejajo, vendar je težava v tem, da se dodelitve ne smejo ponavljati, zato je v praksi ogromno težav s tem. Vrhovno sodišče se zaveda, da to ne rešuje vseh težav in se strinja z MP, da je treba biti pri spremembah pazljiv.

Komisija je izrazila zadovoljstvo, da so pozitivni premiki pri delovanju sodstva, še naprej je treba veliko truda vlagati v poenotenje sodnih praks in v kakovost sojenja, kjer je z

zmanjšanjem sodnih zaostankov končno lahko večji poudarek na kakovosti in da se čim bolj zavaruje pravice ljudi, ki na sodišča prihajajo kot uporabniki. Komisija je v mnenju podprla delovanje sodstva, da se mu zagotovijo ustrezni materialni pogoji tako glede prostorov kot tudi glede plačnega sistema, da se bodo v sistem vključevali kakovostni pravniki in s tem pripomogli h kakovosti dela v sodstvu. Kot pozitivno prakso je komisija pozdravila uvajanje sistema mentorstva med sodnike, ki omogoča prepletanje praktičnega in teoretičnega znanja. Glede nedomišljenih zakonodajnih rešitev, ki sodstvu lahko povzročijo veliko težav, pa je tudi komisija izpostavila že v uvodni predstavitvi letnega poročila navedeni primer podrejenecv (Zakon o postopku sodnega varstva imetnikov obveznosti bank), kjer se je Državni svet močno angažiral z mnenji, zakonodajnimi iniciativami in vloženo zahtevo za oceno ustavnosti, saj obstoječi zakon lahko pomeni blokado sodnega sistema.

Po končani razpravi je komisija ugotovila, da se je seznanila z letnim poročilom in sprejela sklep:

1. Komisija je za poročevalca na seji matičnega odbora določila državnega svetnika Rajka Fajta. Sklep je bil izglasovan soglasno.

Ad2) Letno poročilo Sodnega sveta Republike Slovenije za leto 2019, EPA 1377 - VIII

Predstavnik Sodnega sveta (v nadaljevanju: predlagatelj) je predstavil letno poročilo. 2017 je bil sprejet nov Zakon o Sodnem svetu, ki je opredelil številne nove naloge in pristojnosti Sodnega sveta. Predlagatelj je opozoril, da se naloge in pristojnosti Sodnega sveta širijo, žal pa ne tudi podpora v strokovnih službah in administraciji Sodnega sveta, kar je še bolj pomembno zato, ker člani Sodnega sveta delujejo neprofesionalno in so zelo odvisni od pomoči strokovne službe. Sodni svet je podhranjen na področju informatizacije poslovanja in s tem povezane tehnične podpore, zato upajo, da bo Ministrstvo za pravosodje (v nadaljevanju: MP) lahko priskočilo na pomoč. Predlagatelj je pri tem izpostavil, da je tudi EU v okviru ocenjevanja stanja pravne države v članicah pri Sloveniji ugotovila, da je treba za Sodni svet in za Državnotožilski svet zagotoviti ustrezne vire za delovanje.

Predlagatelj je ocenil, da je Sodni svet 2019 deloval uspešno. Sodni svet deluje na rednih sejah. Leta 2019 je bilo sej za približno 20 % več kot 2018. Tudi temeljno in najbolj izpostavljeno nalogo, to je izbira kandidatov za sodnike in imenovanje sodnikov na sodniška mesta, je uspešno opravil, saj je bilo realiziranih največ razpisov v zadnjih 5 letih. Predlagatelj je opozoril, da se je na razpise prijavilo 515 kandidatov in za vsakega od njih je bilo treba obdelati veliko dokumentacije. Sodni svet je tako 2019 opravil kar 138 razgovorov s kandidati za sodniška mesta, pri čemer gre za podrobne razgovore. Leta 2019 je Sodni svet podal 22 predlogov za izvolitev sodnikov bodisi v Državni zbor ali za druga imenovanja.

Predlagatelj je opozoril na težavo, ki se državi obeta v naslednjem obdobju, gre pa za posledico dalj časa trajajoče generacijske vrzeli v sodniških vrstah. V letih 2021–2025 bo 231 sodnikov izpolnilo pogoje za upokojitev, vsi sicer še ne bodo izpolnili starostnega pogoja, vendar se je treba na to situacijo ustrezno pripraviti. Sodni svet bo po svojih močeh pomagal pri razreševanju kritične situacije.

Sodni svet je 2019 vložil 2 zahtevi za oceno ustavnosti. Prva je v povezavi s parlamentarno preiskavo, ki naj bi ocenjevala tudi delo in odgovornost sodnikov v konkretnih kazenskih zadevah. Ustavno sodišče še ni dokončno odločilo o zadevi, je pa parlamentarno preiskavo začasno zaustavilo. Drugo oceno ustavnosti je Sodni svet vložil v zvezi z Zakonom o sodniški službi, ker meni, da gre za neustavne rešitve v delu, ko zakon ob upokojitvi ločuje prenehanje funkcije od prenehanja službe. Tudi o tej zahtevi se Ustavno sodišče še ni izreklo.

Predlagatelj je iz letnega poročila izpostavil še poglavje o disciplinskih postopkih zoper sodnike. Disciplinsko sodišče je samostojni organ v okviru Sodnega sveta. 2019 se je za 100

% povečalo število zahtev za disciplinske obravnave, tega sicer ni veliko; 2019 je bilo 7 novih predlogov - 3 iz prejšnjih let, rešenih je bilo 6 zadev, v 2 zadevah sta bili izrečeni disciplinski kazni, v 3 zadevah je bilo ugotovljeno, da sodniki niso storili disciplinske kršitve, ki jim je bila očitana. Ena zadeva se je končala z umikom.

Znotraj Sodnega sveta kot samostojni organ deluje še Komisija za etiko in integriteto, ki je 2019 tudi bistveno povečala obseg svojega dela in je pripravila in sprejela za 75 % več stališč in mnenj kot leto prej. Šlo je tako za splošna mnenja kot tudi za čisto konkretna mnenja, ki so se nanašala na ravnanja posameznih sodnikov.

Sodni svet je v zadnjem času okrepili svoje odzivanje na vsa delovanja v sodstvu ali v povezavi s sodstvom in za katera ocenjuje, da je treba izdati mnenje. Tako je bilo izdelanih 16 načelnih mnenj za zelo različna področja dela, kar je trikrat več kot 2018. Mnenja so se dotikala ureditve enovitega sodnika, trajnega sodniškega mandata, govora je bilo o plačah sodnikov, prostorski problematiki sodišč, o pravici do javnega izražanja in nastopanja sodnikov in primernosti ter oblikah takega nastopanja.

Komisija je pohvalila pripravljeno letno poročilo, ki je vsebinsko bogato in naslavlja vsa odprta vprašanja v delovanju sodnega sistema pri nas.

Predlagatelj je na seji komisije izpostavil ugotovitev Sodnega sveta in Disciplinskega sodišča znotraj Sodnega sveta, ki se ukvarja z disciplinskimi postopki zoper sodnike, da so zakonske ureditve tega področja neustrezne. Zato so MP predlagali začetek postopka za spremembe Zakona o Sodnem svetu in spremembe Zakona o sodniški službi.

Predstavnik MP je v zvezi z vprašanjem disciplinskih postopkov zagotovil, da se ministrstvo zaveda težav na tem področju in da so že pristopili k pripravi sprememb. Sodni svet, ki je seznanjen s postopki, bo v kratkem zaprosen, da se dejavno vključi v pripravo predloga sprememb Zakona o Sodnem svetu. Ugotoviti je treba, kje bi bile potrebne izboljšave, ki bi jih bilo treba izpeljati vzporedno s spremembami Zakona o sodniški službi.

Po končani razpravi je komisija ugotovila, da se je seznanila z letnim poročilom in sprejela sklep:

1. Komisija je za poročevalca na seji matičnega odbora določila državnega svetnika Rajka Fajta. Sklep je bil izglasovan soglasno.

Ad3) Predlog Sklepa o izvajanju izjemnih pooblastil Slovenske vojske pri širšem varovanju državne meje, EPA 1442 - VIII

Komisija je prejela mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora.

Minister za notranje zadeve (v nadaljevanju: predlagatelj) je predstavil Predlog sklepa o izvajanju izjemnih pooblastil Slovenske vojske pri širšem varovanju državne meje (v nadaljevanju: predlog sklepa). Opozoril je, da je bil predlog za aktivacijo 37. a člena Zakona o obrambi predlagan že spomladi 2020, vendar predlog na Odboru DZ za obrambo ni dobil podpore. Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ) predlog sklepa v zakonodajni postopek tudi tokrat vlaga na pobudo Policije.

Slovenska vojska (v nadaljevanju: SV) ima na podlagi Zakona o obrambi možnost sodelovati pri širšem varovanju državne meje. 37. člen Zakona o obrambi določa, kaj pripadnik SV lahko počne, 37. a člen pa je bil v slovensko zakonodajo implementiran 2015, ko je Slovenijo prečkala velika množica migrantov. Takrat je bil sprejet 37. a člen, ki SV podeljuje nekatera, sicer zelo omejena pooblastila, govorimo o opozarjanju, napotitvi, začasni omejitvi gibanja

oseb – začasnem zadržanju in o sodelovanju pri obvladovanju skupin in množic. To so pristojnosti, ki jih SV lahko pridobi ob aktivaciji 37. a člena Zakona o obrambi.

MNZ je s SV usklajeval, katere aktivnosti bi lahko skupno izvajali policisti in vojaki. Pripadniki SV so že danes na državni meji, kjer pa lahko le opazujejo, saj drugih pooblastil nimajo, lahko pokličejo predstavnike Policije, ki nato v skladu z zakonodajo opravijo naloge. V primeru aktivacije 37. a člena bi pripadniki SV lahko aktivneje sodelovali s Policijo, vendar izključno po usmeritvah Policije. Tako bi delno razbremenili policiste in Policija bi se lahko bolj osredotočila na druge naloge, vezane na ilegalne migrante - individualni pogovori, izpolnjevanje obrazcev in vseh drugih pravil, ki jih morajo v postopkih z migranti policisti opraviti in jih upoštevati. Policija pa bi se tako lahko tudi bolj posvetila novim nalogam, ki jih opravlja v povezavi z epidemije COVID-19.

Predlagatelj je komisijo seznanil s komunikacijo z italijansko notranjo ministrico in z madžarskim notranjim ministrom, saj se MNZ želi pripraviti tudi na možnost, da bi bil postopek aktivacije 37. a člena v DZ ponovno neuspešen. V takšnem primeru bo treba navezati stike s sosednjimi policijami in jih zaprositi za pomoč, kar pa bo za državo drago.

Predstavnik Ministrstva za obrambo (v nadaljevanju: MORS) se je strinjal, da se Slovenija sooča z najzahtevnejšimi varnostnimi razmerami v času svoje samostojnosti. Gre za zelo kompleksne razmere, na eni strani je epidemija COVID-19 in na drugi strani nezakonite migracije. Razmere zahtevajo angažiranje vseh elementov sistema nacionalne varnosti - tako sistema zaščite in reševanja kot sistema civilne zaščite in varnostnega sistema - Policije in tudi pripadnikov obrambnega sistema. Vse razpoložljive kapacitete v tem sistemu je treba izkoristiti v celoti, racionalno, učinkovito in razmeram primerno ter tako, da bo vzdržno tudi v daljšem obdobju. Predlog sklepa o podelitvi izjemnih pooblastil SV z aktiviranjem 37. a člena Zakona o obrambi je zato po oceni MORS eden izmed ukrepov v tej smeri. SV nudi podporo Policiji pri varovanju državne meje že vse od 2015, in sicer na podlagi 37. člena Zakona o obrambi, vendar brez pooblastil. Pooblastila na podlagi 37. a člena je imela SV, na podlagi sklepa Državnega zbora, le od februarja do maja 2016. Trenutno pri varovanju državne meje dnevno sodeluje 139 pripadnikov SV. Naloge, ki jih pri tem opravljajo so opazovanje, podpora Policiji pri vzdrževanju začasnih tehničnih ovir, zagotavljanje radio zvez in zagotovitev zvez TETRA ter inženirsko urejanje cestišč.

Predstavnik MORS je poudaril, da glede na trenutne razmere ocenjujejo, da je upravičeno, da se s podelitvijo pooblastil SV na podlagi 37. a člena poveča oziroma zviša učinkovitost delovanja pripadnikov SV pri opravljanju skupnih nalog s Policijo pri varovanju državne meje in se s tem racionalno izkoristi kadrovske vire obeh sistemov. Predstavnik MORS je pojasnil, da so posamezna pooblastila, ki se bodo izvajala: opozarjanje, napotovanje, začasno omejevanje gibanja oseb, obvladovanje skupin in drugo, v gradivu podrobno pojasnjena. Pri tem se v celoti sledi odločbi Ustavnega sodišča 2016. Prav tako bo Vlada za izvedbo sklepa v 5 dneh po njegovi uveljavitvi sprejela pravila delovanja SV pri izvajanju 37. a člena. V pravih bodo, tako kot 2016, natančno določeni postopki pri izvajanju pooblastil. Predstavnik MORS je izpostavil 2 bistveni izhodišči, ki ju je v svoji odločbi izpostavilo tudi Ustavno sodišče, in sicer da pripadniki SV pooblastila izvajajo skupaj s Policijo v skladu z operativno taktičnimi načrti Policije in da pripadniki SV silo lahko uporabijo samo v skrajnem primeru, silobran pa v skladu s Kazenskim zakonikom. Pripadniki SV bodo za izvajanje pooblastil ustrezno usposobljeni. V preteklosti je bilo večkrat izpostavljeno vprašanje urejenosti pritožbenega postopka v primeru kršitve pooblastil s strani pripadnikov SV. Ustrezno

izvajanje pooblastil s strani SV se zagotavlja z linijo vodenja in poveljevanja v SV oziroma s poveljniško odgovornostjo, v okviru katere je zagotovljen stalen nadzor nad zakonitim in pravilnim izvajanjem pooblastil v skladu s pravili službe v SV. Pripadniki SV za nezakonito ali nepravilno delo kazensko, disciplinsko in odškodninsko odgovarjajo v skladu z Zakonom o obrambi in s pravili službe v SV. Vse morebitne kršitve pri izvajanju pooblastil bodo preiskala skupna telesa strokovnjakov, imenovanih s strani MNZ in MORS.

Komisija je izpostavila, da pripadniki SV in Policije že zdaj dobro sodelujejo pri varovanju državne meje. Če bo aktiviran 37. a člen Zakona o obrambi pa bo njihovo skupno varovanje državne meje lahko še uspešnejše. Komisija je opozorila, da gre pri ilegalnih prehodih meja velikokrat za organizirano kriminalno dejavnost, proti kateri je treba ukrepati z ustreznim varovanjem državne meje. Pri tem je treba, v skladu z zakonodajo, racionalno uporabiti vse razpoložljive kapacitete tako Policije kot SV. Komisija je poudarila tudi, da mora Slovenija opraviti svoje dolžnosti v zvezi z varovanjem t. i. schengenske meje. Komisija je opozorila, da je Policija zelo obremenjena, saj je v času epidemije COVID-19 dobila mnogo dodatnih nalog, prav tako pa so tudi pripadniki Policije izpostavljeni okužbam in je zato kadrovska stiska še večja.

V razpravi je bilo izpostavljenih tudi nekaj mnenj, ki niso bila naklonjena aktivaciji 37. a člena Zakona o obrambi. V zvezi s tem je bilo postavljenih nekaj vprašanj. Dileme so se nanašale delno na podatke glede ilegalnih prehodov mej v EU, ki jih je objavil Frontex in ki govorijo o tem, da je število ilegalnih prehodov mej upadlo. Prav tako je bilo zastavljeno vprašanje o evropski uredbi, ki naj bi določala, da državno mejo sme varovati le Policija.

Član komisije je izpostavil tudi opozorila policistov, da se količina njihovega dela ne bo bistveno zmanjšala, saj bo morala vse postopke glede ilegalnih prehodov meje še vedno urejati Policija in zato argument predlagatelja, da bodo z angažiranjem SV policisti razbremenjeni številnih nalog, ne drži povsem. Članica komisije je opozorila na mnenje ZPS, ki izpostavlja nekaj dilem v zvezi s predlogom sklepa in se nanašajo na ustavnopravni vidik sklepa.

Predlagatelj je v odgovorih članom komisije pojasnil, da schengenski prostor lahko varuje Policija in drugi državni organi, ki so opredeljeni z državnimi uredbami ali zakoni. Pri nas je jasno opredeljeno, da državno mejo pod točno določenimi pogoji lahko varuje tudi SV.

Predlagatelj je predstavil podatke o številu ilegalnih prehodov preko državne meje. Trenutno je število migrantov res nekoliko manjše kot lani, vendar te številke ne smejo zavesti, saj so migranti 2020 zaradi COVIDA-19 in s tem zaprtih meja v Evropi 3 mesece lahko le minimalno prehajali državne meje. To je treba upoštevati pri interpretaciji števil in je zato intenziteta ilegalnih prehodov večja, kot če se na številke pogledala samo nominalno. Predlagatelj je opozoril tudi na podatke grške policije, ki 25.000 do 32.000 migrantov ne more locirati oziroma ne vedo, kje so. MNZ zato meni, da je aktivacija 37. a člena Zakona o obrambi nujna.

Predlagatelj je ponovno poudaril, da je pobuda za aktivacijo 37. a člena Zakona o obrambi, tako kot spomladi, tudi tokrat prišla s strani Policije.

Predstavnik Policije je predstavil njihove razloge za podajo predloga za aktivacijo izjemnih pooblastil vojski in poudaril, da to zahtevajo varnostne razmere, pri čemer število migrantov ni izključno merilo, po katerem se ocenjuje varnostne razmere. Policija pri operativnem delu

ugotavlja, da je način ilegalnih prehodov državne meje postal takšen, da zelo obremenjuje delo Policije. Gre za velike skupine, lahko tudi za več kot 100 migrantov v eni skupini, velikokrat se premikajo po gozdovih in težko dostopnem in neprehodnem terenu in je zato treba za njihovo zajetje angažirati veliko policistov. Migranti ob prijemu velikokrat zbežijo in to zahteva velike napore policistov, da jih izsledijo. Policija si zato želi večje učinkovitosti, da bi vojaki lahko aktivneje sodelovali z opozarjanjem, napotovanjem, začasnim omejevanjem gibanja oseb in pri obvladovanju skupin in množic.

Trenutno SV s Policijo pri varovanju državne meje sodeluje v mešanih patroljah in na opazovalnicah. Predstavniki Policije je poudaril, da vse aktivnosti potekajo pod nadzorom Policije in na tak način bi se izvajala tudi izjemna pooblastila SV. Policija bi prek Generalne policijske uprave sodelovala s poveljstvom sil in Generalštabom Slovenske vojske, policijske uprave pa bi sodelovale z brigadami. Na izvedbeni ravni bi policijske postaje sodelovale z izpostavljenimi poveljniškimi mesti. V pripravi je nov operativno taktični načrt sodelovanja med Policijo in SV pri varovanju meje. Skupaj bi bili veliko učinkovitejši pri varovanju državne meje.

Člani komisije, ki prihajajo iz obmejnih občin, so se še posebej zavzeli za aktivacijo 37. a člena Zakona o obrambi in pri tem opozorili, da so lokalne skupnosti ob državni meji močno obremenjene zaradi ilegalnih migracij, med drugim imajo tudi precejšnje stroške, saj morajo iz gozdov in od drugod odstranjevati odpadke, ki ostajajo ob migrantskih poteh. Župani obmejnih občin so postavili zahtevo in zbrali podpise, da se aktivira 37. a člen in da se izdajo izjemna pooblastila SV. Predstavniki MORS je potrdil, da se tudi nanje obračajo župani obmejnih občin in želijo večjo prisotnost Slovenske vojske na državni meji.

Po končani razpravi je komisija sprejela naslednja sklepa:

1. Komisija za državno ureditev **podpira** Predlog Sklepa o izvajanju izjemnih pooblastil Slovenske vojske pri širšem varovanju državne meje, EPA 1442 – VIII. Komisija je sklep podprla z večino glasov.
2. Komisija je za poročevalca na seji matičnega odbora določila državnega svetnika Rajka Fajta.

Ad4) Pobude in vprašanja

Pobud in vprašanj na seji ni bilo.

mag. Mateja Poljanšek l.r.
sekretarka

Rajko Fajt l.r.
predsednik