



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**MINISTRSTVO ZA FINANCE**

KABINET MINISTRA

Župančičeva 3, p.p.644a, 1001 Ljubljana

T: 01 369 66 00  
F: 01 369 66 09  
E: [gp.mf@gov.si](mailto:gp.mf@gov.si)  
[www.mf.gov.si](http://www.mf.gov.si)

Številka: IPP I 007-557/2012/121
Ljubljana, dne 2. november 2012
<b>GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE</b>  <a href="mailto:Gp.gs@gov.si">Gp.gs@gov.si</a>
<b>ZADEVA: Predlog Vlade Republike Slovenije za presojo ustavnosti posledic, ki bi nastale z odložitvijo uveljavitve ali zaradi zavrnitve ZAKONA O SLOVENSKEM DRŽAVNEM HOLDINGU (ZSDH, EPA 516-VI) na referendumu</b>
<b>1. Predlog sklepov vlade:</b>
Na podlagi 2. člena in šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08 in 38/10 – ZUKN in 8/12) je Vlada RS na .....seji dne ..... sprejela naslednji sklep:  »Vlada Republike Slovenije je sprejela predlog za presojo ustavnosti posledic, ki bi nastale z odložitvijo uveljavitve ali zaradi zavrnitve Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH, EPA 516-VI) na referendumu in ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije.«.
Prejme: - Državni zbor Republike Slovenije, - Ministrstvo za finance, - Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
<b>2.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:</b>
dr. Janez Šušteršič, minister za finance, Matej Runjak, generalni direktor Direktorata za javno premoženje in finančni sistem Urška Cvelbar, sekretarka Anja Rijavec, višja svetovalka II

<b>2.b Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu Državnega zbora:</b>		
dr. Janez Šušteršič, minister za finance, dr. Dejan Krušec, državni sekretar, Aleš Živkovič, državni sekretar, Matej Runjak, generalni direktor Direktorata za javno premoženje in finančni sistem Urška Cvelbar, sekretarka Anja Rijavec, višja svetovalka II.		
<b>3. Gradivo se sme objaviti na svetovnem spletu:</b>		DA
<b>4.a Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem oziroma skrajšanem postopku v Državnem zboru RS z obrazložitvijo razlogov:</b>		
/		
<b>4.b Predlog za skrajšanje poslovnih rokov z obrazložitvijo razlogov:</b>		
Prosimo, da gradivo obravnava Vlada RS na dopisni seji dne 2. novembra 2012 in ga še isti dan pošlje v Državni zbor RS.		
<b>5. Kratek povzetek gradiva</b>		
<b>6. Presoja posledic</b>		
a)	na javnofinančna sredstva v višini, večji od 40 000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	na usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	na okolje, kar vključuje tudi prostorske in varstvene vidike	NE
e)	na socialno področje	NE
f)	na dokumenta razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none"> <li>- na nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja,</li> <li>- na razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna</li> <li>- na razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij</li> </ul>	NE

**7.a Predstavitev ocene finančnih posledic, višjih od 40 000 EUR**

<b>I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu</b>				
	Tekoče leto (t)	t+1	t+2	t+3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) obveznosti za druga javna finančna sredstva				
<b>II. Finančne posledice za državni proračun</b>				
<b>II.a. Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:</b>				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra ukrepa, projekta/Naziv ukrepa, projekta	Šifra PP /Naziv PP	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
<b>SKUPAJ:</b>				
<b>II.b. Manjkajoče pravice porabe se bodo zagotovile s prerazporeditvijo iz:</b>				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra ukrepa, projekta/Naziv ukrepa, projekta	Šifra PP /Naziv PP	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
<b>SKUPAJ:</b>				
<b>II.c. Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov oz. povečanih odhodkov proračuna:</b>				
Novi prihodki		Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1	

**OBRAZLOŽITEV: /**

**I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu**

**II. Finančne posledice, ki so načrtovane za državni proračun**

- **II.a. Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:**
- **II.b. Manjkajoče pravice porabe se bodo zagotovile s prerazporeditvijo iz:**

**II.c. Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov oz. povečanih odhodkov proračuna:**

<b>7.b Predstavitev ocene finančnih posledic, nižjih od 40 000 EUR</b>		
<b>8. Predstavitev sodelovanja javnosti</b>		
Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja	NE	
Gradivo na spletni strani Ministrstva za finance ni bilo objavljeno, ker gre za predlog Vlade RS za presojo ustavnosti posledic, ki bi nastale z odložitvijo uveljavitve ali zaradi zavrnitve Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH, EPA 516-VI) in sodelovanje javnosti ni potrebno.		
<b>9. Predstavitev medresorskega usklajevanja</b>		
/		
Datum pošiljanja: /		
/Gradivo je usklajeno:	/	
<b>10. Gradivo je lektorirano</b>	NE	
<b>11. Zahteva predlagatelja za</b>		
a)	obravnavo neusklajenega gradiva	DA
b)	za nujnost obravnave	DA
c)	obravnavo gradiva brez sodelovanja javnosti	NE
<b>12. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti</b>	NE	
<b>13. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade</b>	NE	
<b>14. Gradivo je pripravljeno na podlagi sklepa vlade: /</b>		

dr. Janez Šušteršič  
minister

Priloge:

- Predlog sklepa (Priloga 1)
- Obrazložitev predloga sklepa (Priloga 2)

- Predlog za presojo ustavnosti posledic, ki bi nastale z odložitvijo uveljavitve ali zaradi zavrnitve Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH, EPA 516-VI) na referendumu, (Priloga 3)

**VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE**

**PREDLOG**

Na podlagi 2. člena in šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08 in 38/10 – ZUKN in 8/12) je Vlada RS na .....seji dne ..... sprejela naslednji sklep:

**SKLEP:**

»Vlada Republike Slovenije je sprejela predlog za presojo ustavnosti posledic, ki bi nastale z odložitvijo uveljavitve ali zaradi zavrnitve Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH, EPA 516-VI) na referendumu in ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije.«.

**Dr. Božo Predalič**  
**GENERALNI SEKRETAR**

Številka:  
Ljubljana, .....

**Prejme:**

- Državni zbor Republike Slovenije,
- Ministrstvo za finance,
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

## **OBRAZLOŽITEV PREDLOGA SKLEPA :**

## **PRILOGA 2**

Vladi RS se predlaga sprejetje besedila predloga, da se presodi ustavnost posledic, ki bi nastale z odložitvijo uveljavitve ali zaradi zavrnitve Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH, EPA 516-VI) na referendumu in ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije.

Poslanci in poslanke Pozitivne Slovenije, poslanec Socialnih demokratov Srečko Meh ter neodvisna poslanca Ivan Vogrin in Borut Ambrožič so namreč dne 30.10.2012 vložili Zahtevo za razpis zakonodajnega referendumu o Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH, EPA 516-VI).

Referendumsko vprašanje se glasi:

»Ali ste za to, da se uveljavi Zakon o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH, EPA 516-VI), ki ga je Državni zbor sprejel na seji dne 23.10.2012?«

Skladno z Zakonom o referendumu in o ljudski iniciativi (Ur.l. RS, št. 26/2007-UPB2), lahko v primeru, če Državni zbor RS meni, da bi z odložitvijo uveljavitve zakona ali zaradi zavrnitve zakona lahko nastale protiustavne posledice, v sedmih dneh od razpisa referendumu zahteva, naj o tem odloči ustavno sodišče.

Vladi RS se predlaga, da sprejme predlog besedila omenjene zahteve in ga pošlje Državnemu zboru RS.



## PRILOGA 3

Na podlagi prvega odstavka 21. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo) in 112. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo in 105/10) je Državni zbor na seji sprejel

### SKLEP O ZAHTEVI DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA PRESOJO USTAVNOSTI POSLEDIC, KI BI NASTALE Z ODLOŽITVIJO UVELJAVITVE ALI ZARADI ZAVRNITVE **ZAKONA O SLOVENSKEM DRŽAVNEM HOLDINGU (ZSDH, EPA 516-VI)** NA REFERENDUMU

"Državni zbor Republike Slovenije meni, da bi z odložitvijo uveljavitve ali zaradi morebitne zavrnitve Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH, EPA 516-VI), ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel dne 23. 10. 2012, zaradi zahtevanega zakonodajnega referenduma, lahko nastale protiustavne posledice in stanje, ki ni v skladu s 1. členom ter z 2., 3., 8., 50., 51. in 153. členom Ustave Republike Slovenije, resno ogroženo pa bi bilo izvajanje celotnih poglavij Ustave Republike Slovenije, ki določajo državno ureditev Republike Slovenije in tudi z ustavo zagotovljeno varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Zato Državni zbor na podlagi prvega odstavka 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 - uradno prečiščeno besedilo) zahteva, naj o tem odloči Ustavno sodišče Republike Slovenije."

#### **VSEBINA IN UTEMELJITEV ZAHTEVE**

##### **I. Predlog Ustavnemu sodišču**

Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor ali predlagatelj) je na svoji 7. redni seji dne 23.10. 2012 sprejel Zakon o Slovenskem državnem holdingu (EPA 516-VI; v nadaljnjem besedilu: ZSDH).

Poslanci in poslanke Pozitivne Slovenije, poslanec Socialnih demokratov Srečko Meh ter neodvisna poslanca Ivan Vogrin in Borut Ambrožič so namreč dne 30.10.2012 vložili Zahtevo za razpis zakonodajnega referenduma o ZSDH.

Referendumsko vprašanje se glasi:

»Ali ste za to, da se uveljavi Zakon o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH, EPA 516-VI), ki ga je Državni zbor sprejel na seji dne 23.10.2012?«

Na podlagi prvega odstavka 21. člena v zvezi z 22. členom ZRLI Državni zbor Republike Slovenije vlaga zahtevo, naj Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče) odloči, da bi z odložitvijo uveljavitve oziroma zaradi zavrnitve ZSDH na zakonodajnem referendumu lahko nastale protiustavne posledice, ki so navedene v nadaljevanju.

##### **II. Podatki o predlagatelju, o njegovem zastopniku in o pravočasnosti**

Državni zbor Republike Slovenije, Šubičeva 4, 1000 Ljubljana, ki ga zastopa predsednik dr. Gregor Virant.

Glede na to, da ZRLI v 21. členu (in v navezavi tega člena na 22. člen) določa, da je odločitev Državnega zbora sprejeta v sedmih dneh po vložitvi zahteve za razpis referenduma oziroma po

prejetju odločitve Ustavnega sodišča iz 16. člena ZRLI, je zahteva na Ustavno sodišče vložena pravočasno.

### **III. Nujnost Zakona o Slovenskem državnem holdingu kot enega od ukrepov celovite reforme**

Republika Slovenija se je znašla v situaciji, ko mora sprejeti odločne ukrepe za stabilizacijo javnih financ, reformo trga dela in reformo pokojninskega sistema, prav tako pa mora sanirati bančni sektor.

Na področju finančnega sektorja je tako nujno potrebno sprejeti ukrepe, kot jih predvideva Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank, ki bodo izboljšali stanje v bančnem sistemu in posledično okrepili celotni finančni sistem, pripomogli pa bodo tudi k izboljšanju bonitetne ocene bank in Republike Slovenije ter omogočili lažji dostop do virov financiranja in tako tudi sprostiti kreditni krč.

V okviru načrtovanih reform zaseda pomembno mesto prenova in izboljšanje upravljanja z državnim premoženjem. Pri izvajanju Zakona o upravljanju kapitalskih naložb (Ur.l. RS št 38/10, 18/11, 77/11 in 22/12 - ZUKN) so se pojavile anomalije in nasprotujoče si poteze, ki niso vodile do maksimiziranja vrednosti državnega premoženja. Zaradi nesprejetja strategije in drugih strateških dokumentov, to je letnih načrtov upravljanja, je prišlo v sistemu upravljanja s kapitalskimi naložbami države do še večje nepreglednosti kot je bila pred ustanovitvijo Agencije za upravljanje kapitalskih naložb (AUKN). Posledično je obstoječemu sistemu upravljanja s kapitalskimi naložbami države primanjkovalo transparentnosti in zato je bila izgubljena kredibilnost Republike Slovenije v tujini. Da bi se odpravilo navedeno in da bi se s spremembo sistema upravljanja doseglo učinkovito upravljanje vseh državnih naložb na enem mestu, je bil sprejet Zakon o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH), ki bo kot del reform lahko prispeval k izboljšanju gospodarskega okolja in stabilizaciji javnih financ.

V kolikor reformnih ukrepov Republika Slovenija ne bo uveljavila ali jih ne bo uveljavila pravočasno bo Slovenija morala zaprositi za mednarodno finančno pomoč.

Pri sprejemanju ukrepov je ključen dejavnik pravočasnost, saj bodo v nasprotnem primeru ukrepi še ostrejši. Še najpomembnejše pa je dejstvo, da v kolikor bo Slovenija zaprosila za mednarodno finančno pomoč, potem ukrepov ne bo več določala sama, pač pa se bo morala podrediti vsem zahtevam t.i. financerja. Finančne pomoči ni mogoče dobiti v enkratnem obsegu, ki bi zadoščal za celovito sanacijo bančnega sektorja in celotnih javnih financ, pač pa mora država članica, ki zaprosi za mednarodno finančno pomoč, po prejemu delčka sredstev izpolniti zaveze določene v pogodbi o dodelitvi mednarodne finančne pomoči. Če teh zavez država iz kakršnegakoli razloga ne izpolni, ni upravičena do drugega in nadaljnjih delov pomoči. Zaveze v pogodbi o dodelitvi mednarodne finančne pomoči pa že pomenijo poseg v ustavno načelo suverenosti, saj državni organi ne bodo več suvereno izvrševali oblasti in oblastnih funkcij v okviru enotnega ustavnopravnega, gospodarskega in denarnega sistema.

Potrebno je poudariti, da v primeru mednarodne finančne pomoči t.i. trojček sestavlja poleg dveh institucij, ki nastopata v imenu EU, tudi Mednarodni denarni sklad (IMF). Navedeno pomeni, da bi v primeru tovrstne finančne pomoči, ko bi bili ukrepi Republiki Sloveniji narekovani s strani tujine, prišlo do ustavno nedopustnega posega v suverenost Republike Slovenije. Na tem mestu je treba namreč poudariti, da, četudi bi že pogojno sprejeli trditev, da je Republika Slovenija v okviru EU in da je tako na podlagi 3.a člena Ustave RS odstopila oz. prenesla del suverenosti na institucije EU, kaj takega ni mogoče trditi v primeru vpletenosti IMF, ki je sestavni del trojčka. Tako bi v tem primeru šlo za mednarodno finančno pomoč oz. t.i.

diktirane ukrepe pomoči zunaj 3.a člena Ustave RS in bi taki ukrepi pomenili ustavno nedopusten poseg v suverenost RS.

Potrebno se je tudi zavedati, da o mednarodni finančni pomoči v večini držav odločajo parlamenti (tudi pri nas smo na primer za pomoč Grčiji sprejeli poseben zakon). To pomeni, da se v primeru mednarodne finančne pomoči suverenost ne prenaša samo na trojko, ampak tudi na parlamente drugih držav, kar je z vidika suverenosti mnogo hujša situacija. Torej se v tem primeru ne prenaša suverenosti samo na institucije, ki so naše skupne, ampak tudi na parlamente drugih držav, v katerih bodo tako razpravljali, ali ima Republika Slovenija ustrezno gospodarska politiko in tako presojali tako pomembna nacionalna vprašanja, kot je na primer vprašanje upokojitvene starosti v Sloveniji, vprašanje števila zaposlenih v javnem sektorju, itd.

Posledično vse predhodno navedeno pomeni izgubo suverenosti, ki je najdragocenejša ustavna pridobitev, iz katere izvirajo vse druge temeljne ustavne pravice, kot so: človekovo dostojanstvo in osebna varnost, demokracija, pravna država, socialne pravice itd..

Ne gre zanemariti tudi dejstva, da mora Slovenija najkasneje do konca leta 2013 sprejeti predpise, potrebne za uskladitev z Direktivo Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviru držav članic, prav tako ne gre zanemariti dejstva, da mora Vlada Republike Slovenije natančno določiti ukrepe za odpravo čezmernega primanjkljaja in pospešiti odpravo tega primanjkljaja.

Državni zbor Republike Slovenije je v letu 2012 sprejel zakon o ratifikaciji medvladne pogodbe o fiskalnem paktu. Temelj te pogodbe je fiskalno pravilo, ki določa, da morajo biti proračuni uravnoteženi ali v presežku. To pomeni, da strukturni primanjkljaj na letni ravni ne sme preseči 0,5 odstotka bruto domačega proizvoda.

Državni zbor Republike Slovenije je v mesecu maju kot prvi ukrep sprejel ZUJF, s katerim se zmanjšujejo stroški proračuna države in tudi stroški drugih blagajn javnega financiranja. Pri tem pa je potrebno poudariti, da ukrepi določeni v ZUJF za reševanje finančnih težav Slovenije, predvsem zaradi poslabševanja gospodarskih razmer, ne zadoščajo in da to posledično pomeni, da je nujno potrebno sprejeti še reforme na ostalih področjih.

Vlada Republike Slovenije je paket ukrepov za reševanje finančnih težav Slovenije (med katerimi je prvi sprejeti zakon, Zakon za uravnoteženje javnih financ) že predstavila tudi raznim mednarodnim institucijam in strokovnjakom, iz njihovih odzivov pa je z gotovostjo mogoče sklepati, da Vlada Republike Slovenije pri pripravi ukrepov zasleduje prave cilje.

Pozitiven signal do predlaganih reformnih ukrepov je prišel tudi iz tujine:

Iz mnenja Mednarodnega denarnega sklada (IMF)<sup>1</sup> izhaja, da pozdravlja prizadevanja Vlade Republike Slovenije v zasledovanju cilja po uravnoteženem proračunu brez zadolževanja, hkrati pa opozarja, da je potrebno krepiti fiskalno upravljanje. IMF meni, da je zakon, ki bo urejal upravljanje terjatev bank, prvi korak k reševanju nakopičenih slabih terjatev, zakon o krepitvi stabilnosti bank pa bo pomagal reševati finančne težave številnih velikih nefinančnih družb. IMF prav tako meni, da je potrebno znižanje plač javnega sektorja, nujni pa sta tudi pokojninska reforma in reforma trga dela.

---

<sup>1</sup> <http://www.imf.org/external/np/ms/2012/100212.htm>

Generalni sekretar OECD Angel Gurría<sup>2</sup> je na Strateškem forumu na Bledu v začetku septembra 2012 povedal, da smo še vedno v zelo slabih časih in poudaril, da je potrebno vložiti vse napore v obvladovanje primanjkljaja države, reformo državnega pokojninskega sistema in trga dela in sanacijo bančnega sistema. Angel Gurría meni, da se Slovenija ne bo mogla izogniti izvajanju teh ukrepov in da ostaja odprto vprašanje ali bo te ukrepe izvedla sama ali pa bo moral to storiti nekdo drug, saj tuji partnerji narekujejo pogoje, če bo Slovenija morala zaprositi za mednarodno denarno pomoč. Pohvalil je tudi že sprejete in načrtovane ukrepe in poudaril, da imata slovenska vlada in njen parlament veliko odgovornost kaj se bo z reformami zgodilo.

Šef Evroskupine Jean-Claude Juncker<sup>3</sup> je ob srečanju s predsednikom Vlade Republike Slovenije Janezom Janšo dne 10.9.2012 v Luksemburgu izpostavil, da grede reforme, ki jih predlaga slovenska vlada v pravo smer in da so te reforme izjemno pomembne tako za Slovenijo kot za celotno območje evra. Juncker je »trdno prepričan«, da bo Slovenija naredila vse, kar mora biti storjeno, izpostavil pa je tudi, da so razmere resne po vsej EU ter da Slovenija ni edina država, ki je prisiljena v izvajanje reform in ukrepov za izhod iz krize.

Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije – TUL (sprejeta, razglašena in objavljena v Ur. l. RS 1–4/91 dne 25. 6. 1991) skupaj z Ustavnim zakonom za njeno izvedbo – UZITUL (sprejetim, razglašenim in objavljenim 25. 6. 1991, v Ur. l. RS 1-6/91-I z dne 25. 6. 1991) ter dopolnjenim z Ustavnim zakonom o dopolnitvah UZITUL pomeni ustavno uveljavitev, razglasitev ter izvedbo osamosvojitve Slovenije v neodvisno in suvereno državo. Določbe same TUL so uredile: razglasitev RS za samostojno in neodvisno državo, zagotovitev varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na ozemlju RS.

Ugotovitev, da Ustava izhaja iz Temeljne ustavne listine – TUL (ki jo je Skupščina RS razglasila 25. 6. 1991 in je bila objavljena v Ur. l. RS 1–4/91 dne 25. 6. 1991), pomeni, da je to ustava samostojne in neodvisne države, ki svobodno odloča o temeljnih vprašanjih svoje državnosti in ustavnosti.

Ustavno sodišče je v mnenju Ustavnega sodišča (Rm-1/09-26 z dne 18. 3. 2010) poudarilo, da je »(T)emeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (je) veljaven ustavni akt ter trajni in neusahljivi vir državnosti Republike Slovenije« (I. točka izreka Mnenja).

V ustavnopravnem pogledu pomeni pomemben mejnik sprejem ustavnih listin v Republiki Sloveniji v letu 1991. Preambula Ustave RS izhaja iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti RS z dne 25. 6. 1991, ki v svoji preambuli ugotavlja, da nekdanja Socialistična federativna republika Jugoslavija ni delovala kot pravno urejena država in da so se v njej hudo kršile človekove pravice. Ob upoštevanju tega historičnega dejstva in izhajajoč iz svojega temeljnega poslanstva, postavlja preambula Ustave na prvo mesto svobodno demokratično ustavno ureditev, ki zagotavlja temeljne človekove pravice in svoboščine. V ospredje postavlja človekovo dostojanstvo in njegovo duhovno, politično in gospodarsko svobodo.

Ustavno sodišče v odločbi Ustavnega sodišča (-I-109/10-17 z dne 3. 10. 2011) poudarja, da je človekovo dostojanstvo v središču ustavnega reda Republike Slovenije. Njegov etični in ustavnopravni pomen izhaja že iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije. Ta ni samo ustavnopravni temelj slovenske državnosti, temveč so v njej začrtana nekatera načela, ki izražajo temeljno ustavnopravno kakovost nove samostojne in neodvisne države. Republika Slovenija je pravna država, katere ustavna ureditev izhaja iz načela spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Človekovo dostojanstvo je

<sup>2</sup> <http://www.oecd.org/slovenia/newchallengesnewchampions.htm>

<sup>3</sup> <http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/novica/news/juncker-razmere-so-resne-slovenija-ne-sme-izgubljati-casa/9e20865dc2/>

temeljna vrednota, ki prežema ves pravni red in ima zato tudi objektivni pomen pri delovanju oblasti, tako v konkretnih postopkih kot tudi pri sprejemanju predpisov

Kot temeljna vrednota ima človekovo dostojanstvo normativni izraz v številnih določbah Ustave, zlasti je konkretizirano prek določb, ki zagotavljajo posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine. Kot posebno ustavnopravno načelo pa je načelo spoštovanja človekovega dostojanstva neposredno utemeljeno že v 1. členu Ustave, ki Slovenijo opredeljuje kot demokratično republiko. Načelo demokratičnosti po svoji vsebini in pomenu presega opredelitev državne ureditve kot zgolj formalne demokracije, temveč vsebinsko opredeljuje Republiko Slovenijo kot ustavno demokracijo, torej kot državo, v kateri je ravnanje oblastnih organov pravno omejeno z ustavnimi načeli ter s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami. Tako je prav zato, ker sta človek in njegovo dostojanstvo v središču njenega obstoja in delovanja. V ustavni demokraciji je človek subjekt in ne objekt oblastnega delovanja, njegova (samo)uresničitev kot človeka pa je temeljni namen demokratične ureditve.

Načelo demokratičnosti (s katerim so najtesneje povezana tudi druga ustavna načela, kot so načela pravne države iz 2. člena Ustave in načelo delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave) po svoji vsebini in pomenu presega opredelitev državne ureditve kot zgolj formalne demokracije, v kateri se zakoni in drugi predpisi sprejemajo po večinskem pravilu. Nasprotno, načelo demokratičnosti vsebinsko opredeljuje Republiko Slovenijo kot ustavno demokracijo, torej kot državo, v kateri je ravnanje oblastnih organov pravno omejeno z ustavnimi načeli ter človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, in to prav zato, ker sta človek in njegovo dostojanstvo v središču njenega obstoja in delovanja. V ustavni demokraciji je človek subjekt in ne objekt oblastnega delovanja, njegova (samo)uresničitev kot človeka pa je temeljni namen demokratične ureditve. Resnično demokratična je samo takšna državna ureditev, v kateri je spoštovanje človekovega dostojanstva temeljno vodilo delovanja države. Vsebinsko demokracija temelji na spoštovanju človekovega dostojanstva slehernika.

Izpeljavo načela socialne države na ustavnopravni ravni predstavljajo tudi posamezne ustavne določbe v okviru poglavja o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, o gospodarskih in socialnih razmerjih in o državni ureditvi. Ustavno sodišče pri ustavnosodni presoji izhaja iz posameznih ustavnih določb, ki pomenijo izpeljavo načela socialne države. Kot take je treba na prvem mestu omeniti vse tiste ustavne določbe, ki zagotavljajo posamezne temeljne socialne pravice kot človekove pravice; ob njih pa tudi določbe, iz katerih sicer ne izhajajo posamezne človekove pravice, državo pa vendar zavezujejo k določenemu aktivnemu ravnanju (ustvarjanju možnosti) pri zagotavljanju določenih socialnih dobrin. Kot najpomembnejše je treba omeniti predvsem ustavne določbe v zvezi z zaposlitvijo in delom (49. člen o svobodi dela, 66. člen o varstvu dela, 75. člen o soodločanju, 76. člen o sindikalni svobodi, 77. člen o pravici do stavke) ter v zvezi s socialno varnostjo v širšem smislu (50. člen o pravici do socialne varnosti, 51. člen o pravici do zdravstvenega varstva, 52. člen o pravicah invalidov).

#### **IV. Protiustavnost obstoječe (veljavne) zakonske ureditve**

##### **1. Razlaga vsebine 21. člena ZRLI**

Pristojnost Ustavnega sodišča, da odloča o zahtevi Državnega zbora, je na podlagi enajste alinee prvega odstavka 160. člena Ustave urejena v prvem odstavku 21. člena ZRLI. Če Ustavno sodišče ugotovi, da veljavna zakonska ureditev ni v neskladju z Ustavo, potem morebitna zavrnitev sprememb te zakonske ureditve na referendumu ne more pomeniti nastanka protiustavnih posledic. Če je veljavna zakonska ureditev protiustavna in želi zakonodajalec s sprejetim zakonom (v obravnavanem primeru z ZSDH) to protiustavnost na ustavno skladden način odpraviti, bi z njegovo zavrnitvijo neustavnost obstajala še naprej in niti v roku enega leta (25. člen ZRLI) ne bi bilo mogoče odpraviti. V tem primeru je po dosedanjih

stališčih ustavnosodne presoje mogoče ugotoviti nastanek protiuustavnih posledic. Namen prvega odstavka 21. člena ZRLI je torej, da se z odločitvijo Ustavnega sodišča prepreči, da bi volivci na referendumu lahko sprejeli odločitev, ki bi onemogočila odpravo protiuustavne zakonske ureditve.

Ustavno sodišče torej ugotovi nastanek protiuustavnih posledic morebitne zavrnitve zakona na referendumu, če navedbe Državnega zbora očitno izkazujejo obstoječo protiuustavnost, katere odprava je nujna, da bi se zavarovale pomembne ustavnopravne vrednote, ki jim je treba dati prednost pred ustavno pravico volivcev, da o zakonu odločajo na referendumu.

V nadaljevanju bo zato Državni zbor utemeljil:

- da je veljavna zakonska ureditev, ki se na novo ureja z ZSDH, protiuustavna in
- da protiuustavnost že obstoja, obstaja torej v času vložitve te zahteve in bo obstajala v času odločanja Ustavnega sodišča.

Ob tem predlagatelj dodaja, da v obravnavanem primeru ZSDH ne gre le za položaj, ko obstoječe zakonske ureditve in s tem neustavnega stanja v primeru nepotrditve ZSDH na referendumu ne bi bilo mogoče odpraviti niti v letu dni po referendumu. Posebnost položaja je v tem, da tudi v primeru potrditve ZSDH na referendumu neustavnih posledic ne bi bilo mogoče odpraviti. ZSDH namreč učinkovito odpravi in prepreči nastanek še hujših neustavnih posledic pod pogojem, da je uveljavljen v najkrajšem času, to je najkasneje v novembru 2012. Uveljavitev po tem obdobju (ob izvedbi referendumoma predvidoma šele v prvem četrtletju leta 2013) bi njegove določbe v veliki meri izničila.

## **2. Neustavnost obstoječe zakonske ureditve z vidika pravice do socialne varnosti in pokojnin**

V nadaljevanju so opisani razlogi, zaradi katerih je trenutna zakonska ureditev v ZUKN ter praksa upravljanja z državnim premoženjem protiuustavna iz vidika ustavne pravice do socialne varnosti in pokojnine:

Skladno z **50. členom** Ustave imajo državljani pod pogoji, določenimi z zakonom, **pravico do socialne varnosti**, vključno s **pravico do pokojnine**. Skladno z 50. členom država ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje. V skrbi za delovanje pokojninskega in invalidskega zavarovanja tako ZSDH vsebuje določbe, skladno s katerimi bodo prilivi v pokojninsko blagajno po uveljavitvi ZSDH večji, saj bo morala Kapitalska družba pokojninskega in invalidskega zavarovanja (KAD) nakazati Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje vsako leto najkasneje do 30. septembra 50 milijonov evrov primarno za usklajevanje pokojnin, poleg tega nakazila pa bo SDH za zagotavljanje dodatnih sredstev Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje nakazal KAD 10% kupnine, ki jo bo dobil SDH iz naslova prodaje svojega premoženja. Tako opisane določbe ZSDH v primerjavi z obstoječo ureditvijo, kot jo predpisuje Zakon o preoblikovanju Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter o naložbeni politiki Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja in Slovenske odškodninske družbe /ZPKDPIZ/ (Ur.l. RS, št. 79/10 in 26/11)<sup>4</sup> omogočajo boljše izvrševanje pravice do socialne varnosti, ki jo vsebuje 50. člen Ustave.

---

<sup>4</sup> 6. člen ZPKDPIZ določa:

1) Družba KAD mora Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje vsako leto najkasneje do 30. 9. nakazati 50 milijonov EUR. Nakazilo se izplača kot odhodek iz poslovanja, osnova zanj pa so donosi, ustvarjeni iz upravljanja premoženja družbe KAD.

(2) Na podlagi zakona, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje in določa usklajevanje pokojnin, se nakazilo

### **3. Neustavnost obstoječe zakonske ureditve z vidika demokratične in socialne države**

ZSDH na z Ustavo skladen način ureja pravno podlago za uporabo za uvedbo sistema korporativnega upravljanja, ki bo imel optimalni pozitiven učinek na maksimiziranje vrednosti državnega premoženja, zlasti če upoštevamo, da bo skladno z ZSDH upravljanje enotnejše, procesi bolj enostavni in transparentni ter naprej predvidljivi, saj bodo izvajani na temelju strategije in ostalih dokumentov, ki jih predvideva zakon. Ker se je izkazalo, da obstoječa zakonodaja s področja upravljanja državnega premoženja (ZUKN) ne predstavlja pravne podlage za učinkovito upravljanje z državnim premoženjem, ki pa je v danih razmerah nujno, bo ZSDH odpravil neustavnost obstoječe zakonske ureditve. Do nje je prišlo tudi zaradi spremenjenih makroekonomskih okoliščin v Republiki Sloveniji in v širšem okolju. Protiustavnost obstoječe zakonodaje je v tem, da ne zagotavlja možnosti za enotno, koncentrirano in učinkovito upravljanje, saj omogoča razpršeno in netransparentno izvajanje upravljalvske funkcije, ki zmanjšuje vrednost premoženja, posledično pa vpliva tudi na zmanjševanje likvidnosti javnih financ.

Posledično je ogroženo financiranje iz javnih sredstev na način, ki povzroča hudo nestabilnost javnih financ. Obstoječa nestabilnost financ je tako huda, da Republika Slovenija ni več sposobna financirati obveznosti, ki jih državljanom in drugim upravičencem zagotavljata zlasti 50. člen Ustave (pravica do socialne varnosti) in 51. člen Ustave (pravica do zdravstvenega varstva), kar ima za posledico tudi neposredno kršitev socialne države, kot jo opredeljuje 2. člen Ustave. Takšno stanje pomeni tudi poseg v položaj Slovenije kot demokratične republike (1. člen Ustave), ki po besedah Ustavnega sodišča temelji tudi oziroma zlasti na človekovem dostojanstvu.

Kot temeljna vrednota ima po stališču Ustavnega sodišča človekovo dostojanstvo normativni izraz v številnih določbah Ustave, zlasti je konkretizirano prek določb, ki zagotavljajo posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine. Kot posebno ustavnopravno načelo pa je načelo spoštovanja človekovega dostojanstva neposredno utemeljeno že v 1. členu Ustave, ki Slovenijo opredeljuje kot demokratično republiko. Načelo demokratičnosti po svoji vsebini in pomenu presega opredelitev državne ureditve kot zgolj formalne demokracije, temveč vsebinsko opredeljuje Republiko Slovenijo kot ustavno demokracijo, torej kot državo, v kateri je ravnanje organov oblasti pravno omejeno z ustavnimi načeli ter s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami. Tako je prav zato, ker sta človek in njegovo dostojanstvo v središču njenega obstoja in delovanja.

Pravica do osebnega dostojanstva pa ni zagotovljena v polni meri, če država (zakonodajalec) ne more vzpostaviti pravnega reda, ki zagotavlja takšen gospodarski in socialni razvoj družbe, ki ob zagotavljanju ustreznega socialnega položaja sedanjim generacijam ohranja enake možnosti tudi prihodnjim generacijam.

Zaradi neustreznega sistema upravljanja s kapitalskimi naložbami države, ki se na podlagi obstoječe zakonodaje izvaja v praksi, podjetja ne morejo dosegati optimalnih rezultatov, ki bi posledično lahko nudila nova delovna mesta, zaradi česar bo Republika Slovenija vedno težje zagotavljala socialni minimuma sedanjim, še manj pa prihodnjim generacijam. Določenemu delu populacije torej ne more več zagotavljati niti življenjskega minimuma za preživetje, kaj šele socialni minimum, ki ne pomeni le življenjskega minimuma za preživetje, temveč zagotavlja

---

uporabi za to usklajevanje. Dobiček iz poslovanja družbe KAD ostaja na postavki preneseni dobiček in se lahko uporabi za namene iz prvega odstavka tega člena, morebitni ostanek pa se lahko nameni za nakup novih naložb.

možnosti za negovanje medčloveških odnosov ter možnosti sodelovanja v družbenem, kulturnem in političnem življenju.

Glede na to, da je obstoječi sistem upravljanja manj primeren za dobrobit javnih financ kot ta, ki se predlaga z ZSDH, bo v Republiki Sloveniji ob nesprejetju ZSDH bolj ogrožena ustavna pravica do pravne in socialne države, saj bo država v sedanjih oteženih finančnih okoliščinah težje zagotavljala financiranje in s tem potrebna finančna sredstva za izplačilo pravic, katerih upravičenci imajo pravni naslov.

Glede na to, da so napovedane reforme, med katerimi je tudi sprememba upravljanja z državnimi naložbami na podlagi ZSDH nujen korak k izboljšanju bonitetne ocene Republike Slovenije, pomenijo te zakonodajne spremembe predpogoj za lažje zadolževanje države na mednarodnih trgih. Trenutno oteženo zadolževanje oziroma skorajšnja nezmožnost zadolževanja za zagotavljanje socialne varnosti torej že pomeni kršitev Ustave in to tudi glede na kriterije Ustavnega sodišča. Možnost za samostojno zadolževanje države zaradi zagotavljanja minimalne socialne varnosti državljanov bo podana z izboljšanjem bonitetnih ocen in mednarodnega mnenja o Republiki Sloveniji, ki pa trenutno ni mogoče tudi brez bolj učinkovitega upravljanja državnega premoženja, ki bi imelo pozitivne učinke na javne finance. Do takšnega neustavnega položaja pa so privedle in ga vzdržujejo določbe veljavne zakonodaje s področja upravljanja državnega premoženja, ki ne omogočajo učinkovitega, transparentnega in odgovornega upravljanja z državnim premoženjem, ki bi imel maksimalni pozitivni vpliv na proračunske prihodke. Z drugimi besedami to pomeni, da so določbe veljavne zakonodaje s področja finančnega sistema neustavne, njeno neustavnost in s tem obstoječe neustavno stanje in neustavne posledice tega stanja pa je mogoče odpraviti samo z uveljavitvijo ZSDH. Glede očitkov, ki do bili podani v javnosti, da ZSDH ne bo skladen z Ustavo, ker naj prihodki od prodaje državnega premoženja ne bi bili prihodki proračuna, pač pa sredstva SDH, je treba pojasniti naslednje. Prihodki od prodaje naložb SDH bodo v domeni SDH. O tem, ali bo del teh sredstev vplačanih tudi v proračun, bo država kot skupščina lahko odločala ob delitvi bilančnega dobička holdinga. Prav tako bo upravljal SDH s svojo kapitalsko naložbo v Zavarovalnici Triglav, d.d. z edinim namenom zagotavljanja dodatnih sredstev za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, tako da bo dolžan vsa prejeta denarna sredstva v zvezi z upravljanjem in razpolaganjem s kapitalsko naložbo iz prejšnjega odstavka nakazati Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.

Z vidika načela sorazmernosti navedeno pomeni, da bi v obravnavanem primeru uresničitev pravice do referendumu v primeru nepotrditve zakona na referendumu glede na razloge pobudnikov referendumu nesorazmerno posegla v ustavne pravice, katerih uresničevanje narekuje sprejetje in uveljavitev ZSDH. Kot je bilo že navedeno, pa je v primeru ZSDH posebnost položaja še v tem, da tudi v primeru potrditve ZSDH na referendumu neustavnih posledic ne bi bilo mogoče odpraviti. ZSDH namreč učinkovito odpravi in prepreči nastanek še hujših neustavnih posledic pod pogojem, da je uveljavljen v najkrajšem času. Zpoznela uveljavitev (ob izvedbi referendumu šele v prvem četrtletju leta 2013) bi pomenila nemožnost izvesti nujno potrebne ukrepe za maksimiziranje vrednosti državnega premoženja in stabilizacijo javnih financ, s čemer bi onemogočila financiranje države za opravljanje svojih že v ustavi določenih obveznosti.

#### **4. Neustavnost obstoječe zakonske ureditve z vidika pravice do varstva dela**

Skladno z **66. členom Ustave** država zagotavlja **varstvo dela** in sicer ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo. ZSDH v primerjavi z obstoječo zakonsko ureditvijo upravljanja kapitalskih naložb dosledneje sledi določbi 66. člena Ustave, saj se bo preko koncentriranega in aktivnejšega upravljanja s kapitalskimi naložbami države in z dosledno vzpostavitvijo sistema korporativnega upravljanja povečala vrednost naložb Republike



Slovenije, kar pa bo posledično vodilo do makroekonomskih učinkov in novih možnosti zaposlovanja. Izboljšanje gospodarnosti upravljanja s kapitalskimi naložbami države (na eni strani doseganje čim večje donosnosti iz naslova upravljanja državnega premoženja ter na drugi strani maksimiranje javnega dobrega) bo tako vodilo k boljšim rezultatom podjetij, ta pa bodo posledično lahko nudila nova delovna mesta.

Obstoječa ureditev upravljanja s kapitalskimi naložbami države in njeno izvajanje v praksi pa je bilo naravnano na način, da je prihajalo do zlorab državnega premoženja in razpolaganja s tem premoženjem, kar je to premoženje tudi razvrednotilo. Očiten primer zlorab upravljaljskih upravičenj in oškodovanja državnega premoženja iz tega naslova v preteklosti je bil primer izvedene dokapitalizacije Nove KBM d.d., ko je AUKN s pritiskom na uprave treh družb v večinski državni lasti (Gen Energija, Eles in Pošta Slovenije), dosegla, da so te družbe prispevale k dokapitalizaciji Nove KBM d.d. in sicer v skupnem znesku cca 47 milijonov evrov, pri čemer so delnice banke kupovala po ceni kar 8 evrov, zaradi česar je prišlo do znatnega oškodovanja državnega premoženja. Pri tem primeru se AUKN tudi ni ozirala na usmeritve iz obstoječe sektorske politike energetike, kar jasno nakazuje na to, da obstoječa ureditev v ZUKN omogoča upravljanje s kapitalskimi naložbami na način, ki omogoča AUKN, da izigrava že sprejete usmeritve vlade, kot je primer sektorske politike energetike. Obstoječa ureditev v ZUKN torej vodi do protiustavnih posledic v smislu, da daje možnosti AUKN, da ta s svojim ravnanjem deluje v škodo državnega premoženja in na ta način znižuje vrednost državnega premoženja in tako tudi zmanjšuje možnosti za zaposlovanje v teh podjetjih. Nazorna posledica takšnega ravnanja AUKN je tudi nedavna odločba Agencija za trg vrednostnih papirjev o prepovedi uresničevanja glasovalnih pravic državnih lastnikov Nove KBM d.d., zaradi kršitev prevzemnega praga.

Do sedaj je AUKN v pri svojem delovanju dokazala, da preveč izkorišča svoj položaj neodvisnosti, da pa pri tem ne deluje odgovorno do davkoplačevalcev, ampak nasprotno s svojim izvajanjem upravljanja kapitalskih naložb države deluje netransparentno ter v škodo državnega premoženja, zaradi česar posledično zaradi slabšega gospodarskega stanja v državi ni zagotovljeno izvajanje ustavne pravice do varstva dela in ustavne pravice do socialne varnosti.

Primer dokapitalizacije Nove KBM d.d. je bil torej jasen dokaz, da obstoječi sistem upravljanja kapitalskih naložb države, kot ga na podlagi ZUKN izvaja AUKN, tudi zaradi samovoljnega ravnanja AUKN vodi do oškodovanja vrednosti državnega premoženja, kar posledično vpliva tako na pravico do socialne varnosti (50. člen ustave), kakor tudi na pravico do varstva dela (66. člen ustave), saj se z negospodarnim upravljanjem s kapitalskimi naložbami države ne dosega optimalne donosnosti iz naslova upravljanja državnega premoženja ter tako javno dobro ne maksimizira, kar pa ima posledično vpliv tudi na stanje v gospodarstvu, blagostanje v državi in možnosti zaposlovanja. Tako pa obstoječa ureditev v ZUKN posega tudi v ustavno pravico iz **34. člena Ustave**, ki vsakomur zagotavlja pravico do osebnega dostojanstva in varnosti.

Sedanji sistem upravljanja s kapitalskimi naložbami RS ni v prid ustavnim določbam o socialni varnosti ter varstvu dela tudi iz razloga, saj ni naravnano k doseganju maksimalne vrednosti državnega premoženja, ki bi vodila do večjega blagostanja v državi in večjih možnosti zaposlovanja ter boljših možnosti do pokojnine. Razlog je v tem, da je trenutno državno premoženje in njegovo upravljanje razpršeno med več pravnimi osebami (AUKN, KAD, SOD,...), kar pa ne omogoča enovitega, preglednega in predvsem odgovornega upravljanja. Tudi po ZUKN, ki je ustanovil AUKN, namreč še vedno obstajajo še drugi subjekti, ki upravljajo s kapitalskimi deleži države v širšem smislu. Poleg AUKN imajo tako še vedno smiselno podobne pristojnosti Kapitalska družba, Slovenska odškodninska družba in Družba za svetovanje in upravljanje oziroma DSU. Tako stanje pa nikakor ne prispeva k transparentnosti in učinkovitosti upravljanja.

ZSDH bo omenjeno protiustavno stanje po obstoječi ureditvi odpravil na naslednji način. ZSDH bo temeljil na konceptu celovitega upravljanja s kapitalskimi naložbami RS ki bo skoncentrirano na enem mestu in posledično bolj aktivno, temeljilo pa bo na bolj doslednem sistemu korporativnega upravljanja. ZSDH tako vsebuje določbe o odgovornem ravnanju pri upravljanju s kapitalskimi naložbami, ki bo zagotovljeno z jasno določenimi pravicami, obveznostmi in pristojnostmi posameznih nosilcev funkcij pri upravljanju naložb v aktih upravljanja naložb ter nadzorom in poročanjem (6. člen ZSDH). Nadalje zakon določa, da bo uprava SDH vodila posle družbe samostojno, a na lastno odgovornost, pri čemer pa bo morala upoštevati smernice in strategijo, ki ju bo moral potrditi Državni zbor in letnim načrtom upravljanja naložb. Zakon vsebuje jasne določbe, kakšna so notranja razmerja med upravo in nadzornim svetom, ter razmerja SDH do Državnega zbora in Vlade. Takšna zakonska ureditev bo tako vsekakor zagotovila bolj transparentno, gospodarno in odgovorno upravljanje s kapitalskimi naložbami. Zakon vsebuje tudi načelo, da je potrebno pri upravljanju naložb ravnati gospodarno, učinkovito, s čim manjšimi stroški in na način, ki omogoča najugodnejše rezultate ter doseganje ciljev, opredeljenih v aktih upravljanja naložb. Nad uresničevanjem tega in drugih načel zakona bo bdel Državni zbor RS, kateremu bo morala SDH letno poročati, pri čemer bo moralo poročilo temeljiti na prikazu kazalcev za vse družbe, v katerih ima SDH kapitalsko naložbo. Takšna transparentnost delovanja SDH bo v primerjavi z obstoječim razpršenim in netransparentnim upravljanjem z državnim premoženjem vsekakor povečala vrednost naložb RS ter tako kot že predhodno omenjeno vplivala na večje možnosti zaposlovanja, preko ustreznjšega sistema upravljanja s kapitalsko naložbo RS v Zavarovalnici Triglav d.d., pa bo v primerjavi z obstoječo ureditvijo omogočeno boljše zagotavljanje dodatnih sredstev za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje. ZSDH namreč v 38. členu določa, da se na SDH prenese upravljanje s kapitalsko naložbo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije v družbi Zavarovalnica Triglav, d.d., SDH pa bo zavezan, da po lastni presoji upravlja s kapitalsko naložbo v tej zavarovalnici in sicer z edinim namenom zagotavljanja dodatnih sredstev za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, tako da bo dolžan vsa prejeta denarna sredstva v zvezi z upravljanjem in razpolaganjem s kapitalsko naložbo v omenjeni zavarovalnici nakazati Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. Skladno z navedenim bo ZSDH omogočil pripomogel k doseganju gospodarskih in razvojnih ciljev ter ciljev javnega interesa in posledično omogočil doslednejše izvajanje ustavne pravice do socialne varnosti in znotraj te pravice do pokojnine.

V nasprotju z obstoječo prakso upravljanja s kapitalskimi naložbami RS, bo moral SDH skladno z 6. členom SDH izvajati tudi postopke, ki omogočajo ugotavljanje, preprečevanje, omejevanje in evidentiranje konflikta interesov v zvezi z njegovim poslovanjem oziroma v zvezi z dejavnostmi, ki bi lahko vplivale na gospodarno upravljanje njegovih naložb, kar bi vsekakor lahko preprečilo negospodarno ravnanje z državnim premoženjem, kot je bil primer dokapitalizacije Nove KBM d.d., kot ga je narekovala AUKN. Tako bo tudi določba 6. člena omogočila maksimiziranje vrednosti državnega premoženja in na ta način omogočila boljše izvrševanje ustavne pravice do varstva dela in socialne varnosti.

## 5. Neustavnost obstoječe zakonske ureditve z vidika načela delitve oblasti

Skladno z **3. členom Ustave** je v Republiki Sloveniji uveljavljeno **načelo delitve oblasti** na zakonodajno, izvršilno in sodno. ZSDH v primerjavi z obstoječo ureditvijo po ZUKN v večji meri zagotavlja delitev oblasti, saj vsebuje določbe, ki dajejo Državnemu zboru dodatne pristojnosti in tako zakonodajno vejo oblasti postavljajo v bolj sorazmeren položaj v primerjavi z izvršilno vejo oblasti. Tako skladno z ZSDH člane nadzornega sveta SDH izvoli državni zbor z absolutno večino. Štirje člani se izvolijo na predlog vlade, izmed katerih enega predlaga Ekonomsko-socialni svet, štirje na predlog poslanskih skupin in eden na predlog komisije državnega zbora za nadzor javnih financ, tak način predlaganja pa daje torej večje pristojnosti tudi zakonodajni

veji oblasti. Poleg tega SDH poroča o svojem poslovanju direktno Državnemu zboru (enkrat letno) in ne preko Vlade, kot je to za AUKN določeno v ZUKN. Poleg tega ZSDH v primerjavi z ZUKN predvideva več dokumentov, katere mora potrditi Državni zbor (poleg strategije upravljanja tudi smernice upravljanja ter klasifikacijo naložb). Zaradi vsega navedenega ZSDH zagotavlja upoštevanje načela delitve oblasti v večji meri, saj postavlja primernejše sorazmerje med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti.

#### **6. Neustavnost obstoječe zakonske ureditve z usklajenosti pravnih aktov**

ZSDH v primerjavi z ZUKN in s prakso, kot jo je izvajala AUKN, omogoča doslednejše izvajanje **153. člena Ustave**, ki narekuje **usklajenost pravnih aktov** in določa med drugim, da morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z **veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor.**

18. junija 2010 je Državni zbor RS sprejel Zakon o ratifikaciji Sporazuma o pogojih pristopa Republike Slovenije h Konvenciji o organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj, 21. julij 2010 pa je RS tudi formalno postala članica Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). Navedeno pomeni, da mora RS pri upravljanju s kapitalskimi naložbami upoštevati tudi smernice OECD glede korporativnega upravljanja. ZSDH temelji na konceptu upravljanja, ki je bil usklajen s smernicami OECD o korporativnem upravljanju podjetij v državni lasti, ki kot eno od pomembnejših načel pri upravljanju s podjetji v državni lasti določa načelo transparentnosti oziroma preglednosti.

Sicer je treba pojasniti, da je OECD kot ustreznega označil sistem upravljanja kapitalskih naložb države kot je zapisan v ZUKN. Pri izvajanju zakonodaje pa so se, kot je bilo tudi predhodno pojasnjeno, pojavile anomalije in nasprotujoče si poteze, zaradi katerih je AUKN izgubila kredibilnost. Zato tudi ni prišlo do sprejetja strategije upravljanja, ki jo je AUKN sicer pripravila in javno objavila. Izkazalo se je namreč, da je problem sistemski, ker je prišlo do razcepa med nosilcem pristojnosti za upravljanje, to je AUKN, in organom, ki v očeh javnosti nosi odgovornost za njene poteze, torej Vlado. Zaradi nesprejetja strategije in drugih strateških dokumentov, to je letnih načrtov upravljanja, je prišlo v sistemu upravljanja s kapitalskimi naložbami države do še večje nepreglednosti, kot je bila pred ustanovitvijo AUKN. ZUKN in njegovo izvajanje v praksi (neodgovorno ravnanje AUKN) torej v primerjavi z določbami ZSDH ne sledi ustavni določbi o usklajenosti pravnih aktov, saj ne upošteva v celoti smernic OECD o korporativnem upravljanju podjetji v državni lasti, ki jih RS mora upoštevati zaradi ratifikacije mednarodnega Sporazuma o pogojih pristopa Republike Slovenije h Konvenciji o organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj. ZSDH bo tako v primerjavi z ZUKN zagotavljal večjo skladnost z omenjenimi smernicami OECD in bo tako v večji meri upošteval ustavno določbo o usklajenosti zakona z veljavno mednarodno pogodbo (omenjeno ratificirano mednarodno konvencijo), saj zahteve OECD upošteva na način, da:

- kot prvo načelo določa prav načelo preglednosti, ki se bo pri uporabi zakona v praksi izvajalo z upoštevanjem sprejetih aktov upravljanja naložb ter predpisanih postopkov in meril pri sprejemanju odločitev v zvezi z upravljanjem naložb. Izhodišča za nadaljnjo vpeljavo zakonskih načel v prakso bodo poleg podrobnejšega določanja prioritet delovanja SDH in osnove za pripravo strategije upravljanja naložb določale Smernice upravljanja naložb. Smernice bo sprejel Državni zbor RS in bodo posledično objavljene v Uradnem listu RS. Enak postopek potrditve in javne objave predlog zakona določa tudi za strategijo upravljanja naložb, ki bo za pet letno obdobje določila ravnanja SDH pri upravljanju naložb ter opredelila in razvrstila naložbe v naložbene segmente, ciljne deleže v kapitalskih naložbah ter metode prodaje, načine upravljanja SDH in spremljanje uspešnosti ter poročanje glede doseganja ciljev iz letnega načrta upravljanja naložb. Sprememba strategije, ki jo bo prav tako moral potrditi Državni zbor, bo mogoča le, če bodo tako zahtevale spremenjene gospodarske ali socialne razmere. SDH bo

poleg smernic in strategije pri upravljanju z naložbami moral upoštevati tudi letni načrt upravljanja z naložbami, v katerem se bodo na podlagi strategije opredelili konkretni cilji SDH pri upravljanju posameznih naložb in ukrepi ter usmeritve za doseganje teh ciljev v posameznem letu, in kodeksom upravljanja, ki bo določil načela in pravila ravnanj družb, v katerih bo imel SDH kapitalsko naložbo.

- SDH bo moral razkrivati javnosti informacije, ki so pomembne za njegovo poslovanje, kot velja za javne delniške družbe

- z namenom doseganja transparentnosti postopkov upravljanja z naložbami zakon v zvezi s pridobivanjem in razpolaganjem z naložbami določa tudi pripravljala dejanja cenitve naložbe ter skrbnega finančnega, pravnega in organizacijskega pregleda družbe za ugotovitev, ali so razkrite vse materialno pomembne informacije s teh področij, če vrednost naložbe presega v zakonu določene vrednosti glede na tip naložbe. Vrednosti naložb pri zahtevi po opravi pripravljalnih dejanj v zvezi s pridobivanjem in razpolaganjem premoženja so določene izključno z razlogom omogočanja operativnosti SDH in izogibanja nepotrebnim stroškom.

- skladno z zahtevami iz prej omenjenih smernica OECD ZSDH v primerjavi z ZUKN omogoča tudi upravljanje kapitalskih naložb, ki ni podvrženo vmešavanju politike. ZSDH tako vsebuje določbe v smeri, ki bi sledile enemu izmed temeljnih pogojev v OECD o nevmešavanju politike v poslovanje družb v katerih ima SDH svoje naložbe. Tako bo skladno z ZSDH SDH organizirana po dvotirnem sistemu upravljanja, kar zaradi ločenosti organov vodenja in nadzora zagotavlja neodvisnost med posamičnimi organi vodenja in nadzora. OECD je pregledala predlog ZSDH in podala nekaj predlogov, skladno s katerimi je bil v člen o imenovanju nadzornega sveta SDH vključen kriterij, po katerem kandidati ne smejo biti funkcionarji izvršilne veje oblasti. Poleg tega je bil v zadnji fazi sprejema zakona dodan tudi kriterij, da kandidat ni funkcionar v organih političnih strank. Pomembno je, da člane nadzornega sveta v skladu z ZSDH izvoli Državni zbor in to z absolutno večino. Štirje člani se izvolijo na predlog vlade, izmed katerih enega predlaga Ekonomsko-socialni svet, štirje na predlog poslanskih skupin in eden na predlog komisije državnega zbora za nadzor javnih financ, kar vsekakor omogoča, da ne pride do vpliva ene politične opcije. Glede možnosti korupcije zakon vsebuje varovalke, ki določajo protikorupcijsko klavzula, prijavo premoženjskega stanja in nadzor nad premoženjskim stanjem, opravljanje nadzora na tem ter kazenske določbe. ZSDH ima tudi določbo, skladno s katero mora SDH izvajati postopke, ki omogočajo ugotavljanje, preprečevanje, omejevanje in evidentiranje konflikta interesov v zvezi z njegovim poslovanjem.

Opisane določbe ZSDH tako v primerjavi z obstoječim ZUKN ter prakso izvajanja le- tega v večji meri sledijo mednarodnim pravilom (smernicam OECD), saj omogočajo bolj transparentno, nepolitično in odgovorno upravljanje kapitalskih naložb in so tako iz ustavnopravnega vidika primernejše.

## **7. Uveljavitev ZSDH kot edini način odprave neustavnega stanja**

Še pred pristopom k pripravi predloga ZSDH, je bila temeljito preučena veljavna zakonodaja in vse možnosti, ki jo ta za učinkovito upravljanje z državnim premoženjem ponuja. Ugotovljeno je bilo, da je treba zaradi neustreznega izvajanja upravljanja v praksi, ustrezno spremeniti pravne podlage za korporativno upravljanje.

ZSDH je bil tako pripravljen na način, da se bo z aktivnim upravljanjem in dosledno vzpostavitvijo sistema korporativnega upravljanja in koncentracijo vseh naložb države pri enem upravljavcu povečalo vrednost naložb Republike Slovenije.

Nadalje je treba pojasniti, da je OECD sicer kot ustreznega označil sistem upravljanja kapitalskih naložb države kot je bil zapisan v ZUKN. Pri izvajanju zakonodaje pa so se, kot je javno znano, pojavile anomalije in nasprotujoče si poteze, zaradi katerih je AUKN izgubila kredibilnost. Zato tudi ni prišlo do sprejetja strategije upravljanja, ki jo je AUKN sicer pripravila in javno objavila. Izkazalo se je namreč, da je problem sistemski, ker je prišlo do razcepa med nosilcem pristojnosti za upravljanje, to je AUKN, in organom, ki v očeh javnosti nosi odgovornost za njene poteze, torej Vlado. Zaradi nesprejetja strategije in drugih strateških dokumentov, to je letnih načrtov upravljanja, je prišlo v sistemu upravljanja s kapitalskimi naložbami države do še večje nepreglednosti, kot je bila pred ustanovitvijo AUKN.

ZSDH tako predvideva transparenten postopek upravljanja, ki temeljil predvsem na:

- izboljšanju gospodarnosti upravljanja s kapitalskimi naložbami države (doseganje čim večje donosnosti iz naslova upravljanja državnega premoženja ter na drugi maksimiranje javnega dobrega),
- izboljšanju preglednosti upravljanja s kapitalskimi naložbami države,
- načelu odgovornosti pri upravljanju z naložbami ter načelu ločevanja politične odgovornosti od profesionalnega upravljanja teh naložb,
- definiranju dolgoročnih ciljev, ki jih zasleduje Republika Slovenija kot lastnik teh naložb.

## **8. Uveljavitev ZSDH kot pogoj za preprečitev poglobitve neustavnega stanja**

Z uveljavitvijo ZSDH je mogoče učinkovito odpraviti in preprečiti poglobitev neustavnega stanja in s tem preprečiti nastanek še hujših neustavnih posledic.

ZSDH bi zagotavljal ustrezno pravno podlago za učinkovitejše upravljanje z državnim premoženjem s pozitivnimi učinki na javne finance in blaginjo v državi.

Vsako odlašanje s pričetkom veljavnosti zakona bo, kot že navedeno, imelo negativne posledice tako za stabilnost javnih financ, kot tudi za oživitev gospodarstva ter zaradi nadaljnjega zniževanja bonitetnih ocen možnosti zadolževanja Republike Slovenije in s tem zagotavljanja predhodno naštetih z ustavo zavarovanih ustavnih dobrih.

Z ukrepi, ki jih prinaša ZSDH, se kot nujni pogoj odprave in poglobitve neustavnega stanja zagotavlja izboljšanje korporativnega upravljanja z državnim premoženjem in s tem odpravlja neustavno stanje, ko zaradi netransparentnega upravljanja brez srednjeročne vizije, ki bi mednarodnim trgov nakazovala, kakšni so cilji države, mednarodni finančni trgi in bonitetne agencije vedno manj zaupajo Republiki Sloveniji, da bo v prihodnje lahko izpolnjevala svoje obveznosti. Oteženo zadolževanje oziroma skorajšnja nezmožnost, brez zmožnosti sprejemanja kakršnihkoli ukrepov, ki bi to stanje odpravljali, kakršno obstaja sedaj, je že samo po sebi v nasprotju z 2., 3., 8., 50., 51. in 153. členom Ustave RS, resno ogroženo pa je izvajanje celotnih poglavij Ustave, ki določajo državno ureditev Republike Slovenije in varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Ker je uveljavitev ZSDH, skupaj z drugimi nujnimi reformnimi ukrepi, ki so opisani uvodoma, nujna, bi v primeru, da je nov režim upravljanja prestavljen v prihodnost, lahko bilo ogroženo tudi izpolnjevanje mednarodnih zavez glede javnofinančnega primanjkljaja. Slovenija je namreč na podlagi 3.a člena in 8. člena Ustave dolžna spoštovati zaveze, ki jih je dala svojim evropskim partnerjem v območju evra. Nespoštovanje zavez, vsebovanih v pravu EU, zato ne pomeni le kršitev tega prava, temveč pomeni tudi neustavno stanje znotraj ustavnopravne ureditve Republike Slovenije. Pogodba o delovanju EU (PDEU) v 119. členu določa, da države članice upoštevajo določena vodilna načela pri vodenju ekonomskih politik in med njimi so izrecno izpostavljene tudi zdrave javne finance. Države članice EU imajo v skladu z določili 126. člena

PDEU obvezo, da se izogibajo čezmernemu javnofinančnemu primanjkljaju. Že z Maastrichtsko pogodbo je bilo določeno, da je javnofinančni primanjkljaj opredeljen kot čezmeren, kadar preseže 3 % BDP. V tem primeru se proti državi »kršiteljici« uvede postopek čezmernega primanjkljaja, v okviru katerega Svet EU na priporočilo Evropske komisije sprejme priporočila in jih posreduje zadevni državi za odpravo čezmernega primanjkljaja, skladno s sedmim odstavkom 126. člena PDEU.

Zato bi že sama izvedba referendum (ne glede na njegov izid) povzročila, da bi se še v letu 2012 neustavno stanje še poglobilo.

#### **V. Ekonomski razlogi za čimprejšnjo uveljavitev ZSDH**

ZSDH bo, kot opisano predhodno, v večji meri omogočil maksimiziranje vrednosti državnega premoženja in bo kot tak predstavljal tudi večje možnosti za stabilizacijo javnih financ. Na podlagi ZSDH se bodo tudi Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije omogočila dodatna sredstva (10% kupnine, ki jo bo dobil SDH iz naslova prodaje svojega premoženja) kar pa seveda v primeru referendum in neveljavitve zakona ne bi bilo implementirano. Bistveno je, da bo upravljanje temeljilo na dolgoročnejši strategiji, v kateri bodo jasno opredeljeni cilji države glede upravljanja z njenim premoženjem v srednjeročnem obdobju, kar bo dalo tudi pozitiven signal potencialnim vlagateljem. Poleg tega bo zaradi enovitega upravljanja mogoče tudi lažje meriti uspešnost upravljanja državnega premoženja, kar je pri trenutni razpršenosti težko izvedljivo.

#### **VI. Predstavitev posledic ob predpostavki, da se ZSDH ne uveljavi**

ZSDH lahko učinkovito odpravi in prepreči nastanek še hujših neustavnih posledic pod pogojem, da je uveljavljen v najkrajšem času. Zaposnela uveljavitev (ob izvedbi referendum šele v prvem četrtletju leta 2013) bi pomenila nemožnost izvesti nujno potrebne ukrepe za maksimiziranje vrednosti državnega premoženja in stabilizacijo javnih financ, s čemer bi onemogočila financiranje države za opravljanje svojih že v ustavi določenih obveznosti.

Posebnost položaja je v tem, da tudi v primeru potrditve ZSDH na referendumu neustavnih posledic ne bi bilo mogoče odpraviti. ZSDH namreč učinkovito odpravi in prepreči nastanek še hujših neustavnih posledic pod pogojem, da je uveljavljen v najkrajšem času, to je najkasneje v novembru 2012.

#### **VII. Sklepoma**

**Glede na predhodno navedeno ZSDH v primerjavi z obstoječo zakonodajo ter izvajanjem le-te v praksi, ureja nekatere nujne ukrepe in novosti upravljanja, zaradi katerih bi odlaganje uveljavitve takšnega zakona zaradi izvedbe referendum povzročilo nastanek hudih oz. nepopravljivih posledic za ustavno varovane dobrine, zlasti glede upoštevanja:**

**- ustavne pravice do varstva dela,**

**- ustavne pravice do socialne varnosti,**

**- ustavne določbe glede usklajenosti pravnih aktov.**

**Možnost nastanka protiustavnih posledic zaradi zavrnitve ZSDH na referendumu izhaja tudi iz dejstva, da v takem primeru zakon ne bi bil uveljavljen in področje, ki se z**

**nekaterimi določbami ZSDH na novo ureja, ne bi bilo urejeno, kar bi že samo povzročilo protiustavne razmere.**

Na novo se namreč ureja upravljanje kapitalskih naložb na način, da bo to enotno, v obliki ene družbe, ki bo vzpostavljena na podlagi določb Zakona o gospodarskih družbah in bo kapitalske naložbe RS upravljala v skladu z natančno predpisanimi pravili. ZSDH bi tako čisto na novo uredil upravljanje z državnim premoženjem, ki ne bo razpršeno (npr. k SDH se na novo pripaja DSU,...), nov sistem upravljanja v primerjavi z obstoječim ne bo podvržen konfliktom ter različnim ciljem, nekoordiniranosti ter neučinkovitosti upravljanja, kar je bila praksa dosedanjega sistema upravljanja, ki je rezultirala v zmanjševanju vrednosti državnega premoženja. Na novo se bo Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje omogočilo dodatna sredstva (10% kupnine, ki jo bo dobil SDH iz naslova prodaje svojega premoženja) kar pa seveda v primeru referendumu in neuveljavitve zakona ne bi bilo implementirano in tako ne bi prišlo do doprinosa k ustavni pravici do socialne varnosti (in pokojnine).

**Iz vsega prehodno opisanega izhaja očitna protiustavnost, katere takojšnja odprava je nujna zaradi zavarovanja tako pomembnih ustavnopravnih vrednot, kot je naprimer pravica do socialne varnosti, da jim je treba dati prednost pred ustavno pravico, da o zakonu odločajo volivci na referendumu. Zaradi morebitne zavrnitve ZSDH na referendumu bi lahko nastopilo še dodatno protiustavno stanje, ker področja, ki ga ureja ZSDH, še nadaljnje leto po razglasitvi odločitve na referendumu ne bo mogoče uskladiti z Ustavo RS.**

**ZSDH je del celovitih reform in njegova morebitna neuveljavitev lahko privede do izgube kredibilnosti RS in s tem do izgube suverenosti ekonomske politike.**