



Priponbe k osnutku predloga
Zakona o spremembah in
dopolnitvah Zakona o elektronskih
komunikacijah – ZEKom-1C
(EVA 2014-3330-0034)

15. september 2016

O inštitutu

DIGITAS, Inštitut za digitalno družbo (v nadaljevanju: Inštitut Digitas), je osredotočen na dve pomembni področji digitalne družbe:

- **digitalne politike in upravljanje interneta:**
izvajamo raziskave, usposabljanja ter zagovorništvo na nacionalni in mednarodni ravni na področju digitalnih politik, regulacije elektronskih komunikacij in medijev, upravljanja interneta ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin v digitalni družbi;
- **univerzalno digitalno dostopnost:**
izvajamo raziskave in razvijamo metodologije ter orodja, s katerimi posameznikom in organizacijam pomagamo izboljševati dostopnost do informacij in komunikacij, spletnih strani, avdiovizualnih medijev ter do kulturnih dobrin in kulturne dediščine.

1. Uvodna pojasnila

Inštitut Digitas podaja pripombe k osnutku predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o elektronskih komunikacijah – ZEKom-1C (EVA 2014-3330-0034), ki je bil v javni obravnavi v času od 15. 7. do 15. 9. 2016, ki jih je pripravil samostojno in neodvisno od tretjih oseb.

Uvodoma ugotavljamo, da je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: MIZŠ) v sodelovanju s Svetom za elektronske komunikacije RS (v nadaljevanju: SEK) dne 11. 12. 2014 izvedlo javni posvet v zvezi s stanjem po sprejetju Zakona o elektronskih komunikacijah¹ (ZEKom-1)². Na posvetu so udeleženci podali številne pripombe v zvezi z izvajanjem zakona in izrazili pričakovanje, da bo ministrstvo čim prej pristopilo k pripravi novele zakona. MIZŠ je nato na svojih spletnih straneh dne 17. 12. 2014 objavil poziv strokovni in zainteresirani javnosti za predložitev prispevkov v okviru priprave novele ZEKom-1. Na osnovi poziva so bili podani številni prispevki, ki pa jih pripravljavec osnutka predloga ZEKom-1C v veliki meri ni upošteval. Med njimi so pomembni predlogi sprememb glede varstva pravic potrošnikov, pravne varnosti in predvidljivosti zakonodaje ter upravljanja regulatorja, Agencije za komunikacijska omrežja in storitve RS (v nadaljevanju: AKOS).

Poglavitni namen in cilj ZEKom-1C je prenos zahtev Direktive 2014/61/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. 5. 2014 o ukrepih za znižanje stroškov za postavitve elektronskih komunikacijskih omrežij visokih hitrosti v nacionalno zakonodajo. Na Direktoratu za informacijsko družbo ob tem poudarjajo, da je Republika Slovenija napredne rešitve iz vseh štirih področij Direktive 2014/61/EU že vpeljala v slovenski pravni red tako z zakonodajo s področja elektronskih komunikacij kot z zakonodajo s področja določenih drugih sektorjev. Pa vendar se ob tem postavlja vprašanje, kakšni so bili učinki teh naprednih rešitev? Direktorat tovrstnih informacij namreč ni predstavil. Če bi jih, bi ugotovili, da se je zakonodaja slabo izvajala ali sploh ne. Celo v javno financiranih projektih, kot je gradnja komunikacijskega sistema GSM-R, pristojno ministrstvo operaterjem, ki so izrazili interes, ni omogočilo sovlaganja na območju trase komunikacijskih vodov projekta GSM-R. Podobno se je dogajalo pri infrastrukturnih projektih v lokalnih skupnostih. Zato bi pričakovali podrobnejšo analizo dosedanjega izvajanja ZEKom-1 in oceno učinkov uvedbe Direktive 2014/61/EU.

Republika Slovenija bi Direktivo 2014/61/EU v svoj pravni red morala prenesti do 1. 1. 2016, a tega zaradi enoletne zamude pri pripravi predloga ZEKom-1C ni storila. Ob tako veliki zamudi se lahko vprašamo, zakaj pristojno ministrstvo ni več pozornosti posvetilo že omenjenim pomembnim področjem v ZEKom-1. V celoti je spregledalo obsežne pripombe³ SEK, ki jih podal predvsem z vidika varstva pravic potrošnikov, neodvisnosti in odgovornosti AKOS, javnosti in preglednosti njegovega delovanja ter njegove podpore delovanju SEK. Povsem spregledalo je tudi sklep⁴ Odbora za izobraževanje, znanost, šport in mladino Državnega zbora RS, sprejet na 15. redni seji, ki je potekala 1. 12. 2015 in se nadaljevala 3. 2. 2016, s katerim je odbor pozval MIZŠ, da v noveli ZEKom-1C jasneje opredeli pristojnosti in naloge direktorja AKOS, Sveta AKOS, SEK in Sveta za radiodifuzijo. SEK je na podlagi tega sklepa pripravil izhodišča za poslovnik o

¹ Uradni list RS, št. [109/12](#), [110/13](#), [40/14](#) – ZIN-B, [54/14](#) – odl. US in [81/15](#).

² MIZŠ. Vabilo na javni posvet v zvezi s stanjem po sprejetju ZEKom-1, št. 007-174/2014/19 z dne 2. 12. 2014.

³ SEK. Posredovanje predlogov sprememb ZEKom-1, št. 0131-2/2015/1 z dne 29. 1. 2015.

⁴ Državni zbor RS, Odbor za izobraževanje, znanost, šport in mladino. Sprejeta sklepa na prvem nadaljevanju 15. redne seje Odbora za izobraževanje, znanost, šport in mladino, ob obravnavi točke Letno poročilo o delu Sveta za elektronske komunikacije Republike Slovenije za leto 2014, št. 326-09/15-3/5 z dne 10. 2. 2016.

sodelovanju med SEK in AKOS⁵. Pristojno ministrstvo je izhodišča povsem spregledalo, čeprav vsebujejo pomembne in strokovno utemeljene predloge, ki jih ni mogoče v celoti implementirati brez sprememb ZEKom-1.

V nadaljevanju podajamo pripombe k osnutku predloga ZEKom-1C, ki osvetljujejo vidike, ki jih drugi deležniki v javni obravnavi zakona morda ne bodo tako podrobno in celovito obravnavali.

2. Plačilo na podlagi obvestila in financiranje AKOS

Pravna varnost in predvidljivost odmere plačil in financiranja AKOS

ZEKom-1 glede plačil na podlagi obvestila, ki predstavljajo z zakonom predpisano javno dajatev, pristojbino, ne zagotavlja zadostne pravne varnosti in predvidljivosti. Kot kažejo izkušnje iz leta 2013, zakon celo omogoča, da AKOS letne pristojbine zaračunava v neskladju z zakonom in ustavo. Pri tem pa zavezanec za plačilo pristojbine, ki uveljavlja sodno varstvo zoper nezakonito in neustavno odmero pristojbine na osnovi obstoječih določb ZEKom-1, nima na voljo učinkovitega sodnega varstva, če sodišče, ki odloča v upravnem sporu, sledi le ne dovolj natančnim določbam zakona, ne da bi podvomilo v ustavno skladnost odmerjenih pristojbin.

Neustrezne in premalo jasne zakonske določbe so tudi eden izmed vzrokov za pretekle visoke presežke. Poleg tega pa ZEKom-1 sploh ne ureja ukrepov pri razhajanju med prihodki in odhodki AKOS, še zlasti v primeru primanjkljaja v tekočem letu, s čimer vnaša pravno negotovost tudi za AKOS.

Do zakonskih neskladij pri financiranju delovanja AKOS lahko prihaja tudi zaradi razhajanj med programskimi dokumenti in finančnimi načrti, ker zakon premalo jasno in natančno določa postopke in odgovornost v zvezi s planiranjem.

Na spornost postopkov v zvezi z odmero pristojbin AKOS (in pred tem v zvezi s planiranjem) je leta 2013 prvi opozoril SEK. Direktorat za informacijsko družbo in posledično pristojno ministrstvo ter Vlada RS (v nadaljevanju: vlada) ob prvih opozorilih leta 2013 niso ukrepali. Na problematiko je ponovno opozoril Svet AKOS v mnenju k Letnemu poročilu AKOS za leto 2014^{6,7} ter v postopku podaje mnenja k Programu dela in finančnemu načrtu AKOS za leto 2016.⁸

Kot izhaja iz dokumentov, ki jih je v zadevnem obdobju za vladno obravnavo pripravil MIZŠ (npr. iz predlogov za obravnavo Programa dela in finančnega načrta AKOS za leto 2013⁹, Letnega poročila AKOS za leto

⁵ SEK. Izhodišča za poslovnik o sodelovanju SEK in AKOS, sprejeta na 51. redni seji SEK dne 31. 3. 2016.

⁶ Svet AKOS. Mnenje Sveta AKOS k Letnemu poročilu AKOS za leto 2014, št. 0133-8/2015/8 z dne 22. 5. 2015.

⁷ Svet AKOS. Mnenje Sveta AKOS k Letnemu poročilu AKOS za leto 2014, št. 0133-15/2015/5 z dne 30. 11. 2015. (Opomba: Svet AKOS je prvotno mnenje spremenil na podlagi ustnih pojasnil generalnega direktorja Direktorata za informacijsko družbo. Zahtevana pisna pojasnila kasneje niso bila predložena. Svet AKOS je razloge za svojo prvotno odločitev pojasnil v dopisu št. 0133-2/2015/25 z dne 8. 9. 2015, naslovljenem na Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor ter Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.)

⁸ Svet AKOS. Mnenje Sveta AKOS k Programu dela in finančnemu načrtu AKOS za leto 2016, št. 0133-14/2015/4 z dne 28. 10. 2015.

⁹ MIZŠ. Program dela in finančni načrt AKOS (pravni naslednik Agencije za pošto in elektronske komunikacije RS) — predlog za obravnavo, št. 381-1/2013/135 z dne 7. 10. 2013. (Opomba: Vlada RS je soglasje k dokumentu podala 26. 2. 2014.)

2013¹⁰, Programa dela in finančnega načrta AKOS za leto 2014¹¹ ali Letnega poročila AKOS za leto 2014¹²), se vlada z nepravilnostmi pri financiranju delovanja AKOS ni ustrezno seznanila in v zvezi s tem ni ukrepala. Posledično z nepravilnostmi ni bil seznanjen niti Državni zbor RS (v nadaljevanju: državni zbor), ki skladno z zakonom obravnava letna poročila AKOS.

Šele po podaji negativnega mnenja Sveta AKOS k Letnemu poročilu AKOS za leto 2014¹³ in vztrajanju, da ne bo podal pozitivnega mnenja k Programu dela in finančnemu načrtu AKOS za leto 2016, če financiranje, neskladno z zakonom, ne bo odpravljeno, je MIZŠ nepravilnosti pri financiranju delovanja AKOS in nedovoljene presežke pričel sanirati.

Direktorat za informacijsko družbo je bil seznanjen s pomanjkljivo in nejasno zakonsko ureditvijo plačil pristojbin AKOS na podlagi ZEKom-1. Podobne ugotovitve najbrž veljajo še za druge zakonske podlage, po katerih AKOS zaračunava letne pristojbine za financiranje svojega delovanja (ZAVMS, ZPSto-2 in ZZelP). Zaradi tega je presenetljivo, da Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU) v predlogu novele ZEKom-1C ni popravilo zakonskih določb, ki urejajo odmero plačil.

Ustavno skladna odmera plačil

Skladno z načelom pravne varnosti in predvidljivosti v zvezi z odmero letnih pristojbin AKOS, ki so po svoji naravi javne dajatve, mora že iz ZEKom-1, ki dajatev uvaja, in ne šele iz podzakonskega predpisa, biti razvidno in predvidljivo, kaj AKOS zahteva od zavezancev za plačilo letnih pristojbin. O tem je v primeru urejanja davkov odločilo tudi Ustavno sodišče.¹⁴

AKOS se financira na podlagi plačil zavezancev, ki se odmerijo glede na načrtovane stroške delovanja AKOS za izvajanje njegovih nalog, sprejetih s programom dela. V skladu s 7. členom ZEKom-1 se plačila odmerijo vnaprej za tekoče koledarsko leto.

AKOS vsako leto pripravi predlog tarife, ki jo skupaj s programom dela in finančnim načrtom predloži vladi v potrditev. Potrjeno tarifo nato objavi v Uradnem listu RS.

Tarifa je splošni akt, ki določa vrednost točke za pristojbino, predpisano z zakonom (peti odstavek 6. člena, tretji odstavek 60 člena in tretji odstavek 74. člena ZEKom-1).

Na osnovi s tarifo določene vrednosti točke se nato zavezancem s posebno določbo, v skladu s 7. členom ZEKom-1, odmeri letno plačilo, ki predstavlja zmnožek števila točk¹⁵, dodeljenih posameznemu zavezancu, in vrednosti točke za tekoče leto, izražene v evrih.

¹⁰ MIZŠ, Letno poročilo AKOS za leto 2013 — predlog za obravnavo, št. 47601-18/2014/1 z dne 1. 12. 2014.

¹¹ MIZŠ, Program dela in finančni načrt AKOS za leto 2014 — predlog za obravnavo. (*Opomba: Vlada RS je soglasje k dokumentu podala 16. decembra 2014.*)

¹² MIZŠ, Letno poročilo AKOS za leto 2014 — predlog za obravnavo, št. 381-35/2013/89 z dne 14. 12. 2015.

¹³ Svet AKOS, Mnenje Sveta AKOS k Letnemu poročilu AKOS za leto 2014, št. 0133-8/2015/8 z dne 22. 5. 2015.

¹⁴ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-296/95 z dne 27. 11. 1997.

¹⁵ Število točk se za vsakega zavezanca posebej izračuna na podlagi Splošnega akta o načinu izračuna plačil za uporabo radijskih frekvenc (Uradni list RS, št. 30/13, 33/13 – popr., 40/13 – popr., 81/14 in 21/16), Splošnega akta o načinu izračuna višine plačil za uporabo elementov oštevilčenja (Uradni list RS, št. 31/13 in 21/16), Pravilnika o načinu izračuna plačil na podlagi dovoljenja za izvajanje televizijske dejavnosti oziroma vpisa v uradno evidenco ponudnikov avdiovizualnih medijskih storitev na zahtevo (Uradni list RS, št. 72/12) in Pravilnika o načinu izračunavanja in poravnave plačil za izvajanje poštnih storitev (Uradni list RS, št. 109/09).

Omenjene pristojbine AKOS so obvezne in se jim zavezanci, ki izpolnjujejo pogoje, določene z zakonom, ne morejo izogniti. V pravnem smislu so pristojbine javne dajatve. Zanje velja, tako kot za davke in druge javne dajatve, da morajo biti določene vnaprej. Ustava RS¹⁶ v 155. členu namreč določa, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj. Samo zakon lahko določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice. Prepoved povratne veljave zakonov mora zakonodajalec še posebej spoštovati na davčnem področju.¹⁷ To seveda velja tudi v primeru, ko se tarifa za neko področje prvič uveljavlja v tekočem letu. Tudi v tem primeru je ni mogoče uporabiti na ustavno skladen način za letno plačilo oziroma za njegov sorazmerni delež za zadevno leto, pač pa šele za naslednje leto. Enako velja za podzakonske akte, ki jih AKOS uporablja za izračun letnih pristojbin posameznih zavezancev.

Potrebne so zakonske spremembe za večjo pravno varnost in predvidljivost odmere plačil in financiranja delovanja AKOS

Določbe ZEKom-1 niso dovolj natančne in jasne, da bi preprečile ravnanje AKOS, ki je neskladno z ustavo v zvezi z odmero plačil in financiranjem delovanja AKOS.¹⁸

Določbe 6. in 7. člena ZEKom-1 niso dovolj jasne, da bi preprečile samovoljno ravnanje AKOS ter zavezancem zagotovile pravno varnost in predvidljivost. Po našem mnenju morajo določbe, ki urejajo plačila, jasno določiti, da se za odmero letnega plačila uporablja tarifa, ki velja na dan 1. januarja koledarskega leta, za katero se plačilo odmerja. Enako velja za ostale podzakonske akte, ki jih AKOS uporablja za izračun letnih pristojbin posameznih zavezancev. V skladu s tem načelom morebitna sprememba tarife (ali drugih aktov, ki se uporabljajo za odmero plačil) med tekočim letom lahko začne veljati šele na dan 1. januarja naslednjega koledarskega leta.

Zakon bi moral jasno urediti tudi primere, ko pristojbine ne bi pokrile stroškov določenega področja regulacije ali stroškov delovanja AKOS nasploh.

Inštitut Digitas poziva MJU, da z ustreznimi spremembami 6. in 7. člena v ZEKom-1 vnese elemente, ki so potrebni za zagotovitev pravne varnosti in predvidljivosti v zvezi z odmero pristojbin AKOS, ki so javne dajatve. Zakon bi moral zagotoviti pravočasno uveljavljanje vseh elementov za odmero plačil in preprečiti njihovo spreminjanje med tekočim letom z retroaktivno veljavnostjo. Zakon bi moral zagotoviti tudi pravno varnost in predvidljivost financiranja delovanja AKOS, ki ima lahko, zaradi neustreznega planiranja ali nepredvidenih večjih stroškov oz. izpada prihodkov, težave s financiranjem svojega delovanja.

Sprememba ZEKom-1 je nujna tudi zato, ker so doslej nadzorni mehanizmi večkrat zatajili, zavezanci pa nimajo zagotovljene pravne varnosti in učinkovitega sodnega varstva. Zakonske neskladnosti financiranja AKOS ni ugotovilo ne pristojno ministrstvo ne zunanji revizorji. Na zakonsko neskladnost in neustavnost odmere pristojbin (v letu 2013, ko je AKOS sredi leta spremenil način izračuna letnih pristojbin) ter presežkov v treh zaporednih letih je opozoril šele Svet AKOS.^{19,20} Navkljub pomembni vlogi, ki jo je imal Svet AKOS v

¹⁶ Uradni list RS, št. [33/91-I](#), [42/97](#) – UZS68, [66/00](#) – UZ80, [24/03](#) – UZ3a, 47, 68, [69/04](#) – UZ14, [69/04](#) – UZ43, [69/04](#) – UZ50, [68/06](#) – UZ121,140,143, [47/13](#) – UZ148 in [47/13](#) – UZ90,97,99.

¹⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-158/11 z dne 28. novembra 2013. (*Postopek za oceno ustavnosti 12. člena Zakona o dodatnem davku od dohodkov članov poslovodstev in nadzornih organov v času finančne in gospodarske krize, začet na zahtevo Upravnega sodišča.*)

¹⁸ Preveriti je treba tudi določbe ZAvMS, ZPSto-2 in ZZelP.

¹⁹ Svet AKOS. Mnenje Sveta AKOS k Letnemu poročilu AKOS za leto 2014, št. 0133-8/2015/8 z dne 22. 5. 2015.

²⁰ Svet AKOS. Dopis v zvezi z Letnim poročilom AKOS za leto 2014, št. 0133-2/2015/25 z dne 8. 9. 2015.

letih 2014 in 2015 pri nadzoru poslovanju AKOS in pri odpravljanju nepravilnosti, MJU s predlaganimi spremembami določb 177. člena zmanjšuje njegove pristojnosti, s tem ko predlaga, da se iz zakona umakne zahteva za njegovo soglasje k programu dela in finančnemu načrtu AKOS.

3. Upravljanje agencije

Uvodna pojasnila

MJU ni upošteval nobenega izmed predlogov zainteresirane javnosti, ki je večkrat opozorila, da obstoječa zakonska ureditev upravljanja AKOS ni primerna (XIV. poglavje ZEKom-1). Nacionalni regulativni organi v državah članicah EU in OECD so praviloma kolektivno vodeni, zlasti v primerih, ko je v njihovi pristojnosti urejanje več sektorjev, posebej konvergenčnih (npr. elektronske komunikacije in mediji). Pri tem je operativno vodenje strokovnih služb regulatorja lahko ločeno od organa upravljanja, torej sveta, ki je ključni organ, ki sprejema tudi vse regulativne odločitve.

Sedanja zakonska ureditev upravljanja AKOS ni primerna in ni skladna z ureditvijo sorodnih nacionalnih regulativnih organov v državah članicah EU in OECD. AKOS je imel skozi celotno »zgodovino« težave z iskanjem ravnovesja med regulacijo v korist zavezancev na eni strani in uporabnikov na drugi ter med interesi različnih skupin zavezancev oz. sektorjev. MJU oz. pred njim MIZŠ sta imela dovolj časa, da bi to vprašanje ustrezno naslovila, a tega nista storila. Odločitev, ali se spremembo uvede ali ne, je politična. Vlada in državni zbor bi morala dati jasen signal, da ohranjanje sedanjega sistema upravljanja ni primerno, ker ne vzpostavlja ustreznih mehanizmov za bolj uravnoteženo regulacijo, ki je sedaj pogosto v korist vplivnih interesnih skupin in v škodo končnih uporabnikov in potrošnikov, torej predvsem v škodo državljanov.

MJU pozivamo, da v dobrobit državljanov in razvoja države na področju elektronskih komunikacij in digitalne družbe prisluhne zahtevam za spremembo upravljanja AKOS. Pripravi naj zakonske spremembe za kolektivno upravljanje AKOS in druge organizacijske spremembe, ki bodo izboljšale kakovost delovanja AKOS in regulacije nasploh.

Predlagamo naslednjo osnovno strukturo upravljanja AKOS:

- svet agencije, ki ga sestavlja 5 članov, ki upravlja agencijo; svet agencije ima predsednika in namestnika predsednika;
- direktorja agencije, ki vodi poslovanje agencije in je odgovoren za delo strokovnih služb agencije.

Ob tem ima AKOS lahko tudi:

- nadzorni svet, pristojen za nadzor nad finančnim poslovanjem agencije, ki prevzame vlogo sedanjega sveta agencije, pri čemer se mu odvzamejo vse pristojnosti v zvezi z imenovanjem in razrešitvijo vodstva agencije,
- posvetovalni svet deležnikov,
- potrošniški posvetovalni svet.

Imenovanje članov sveta agencije lahko ostane v pristojnosti vlade, zakonsko pa je treba okrepiti vlogo in pomen poročanja sveta agencije državnemu zboru. Poročati morajo vsi člani in pomembno je, da se zakonsko zagotovi pravica do ločenega mnenja posameznega člana sveta.

V Inštitutu Digitas preučujemo različne rešitve in pristojnosti posameznih organov nacionalnih regulativnih organov ter analiziramo dobre prakse njihovega upravljanja in delovanja. Na tej osnovi si bomo še naprej prizadevali za boljše upravljanje in delovanje AKOS.

Pripombe k predlaganim spremembam 177. člena (51. člen ZEKom-1C)

Kot smo opisali v uvodnih pojasnilih, se mora vloga sedanjega Sveta AKOS postopoma približati vlogi nadzornih oz. revizijskih svetov, kot jih poznajo drugi nacionalni regulativni organi. Njegova vloga mora biti omejena na spremljanje zakonitosti, učinkovitosti in uspešnosti dela agencije ter svetovanje vodstvu agencije v teh zadevah. Pristojnosti v zvezi s postopki imenovanja in razreševanja vodstva agencije so v nacionalnih regulativnih organih prenesene na izvršno ali zakonodajno vejo oblasti, zato morajo biti tovrstne pristojnosti nadzornemu organu odvzete.

Po našem mnenju in izkušnjah za opravljanje nadzornih in svetovalnih pristojnosti zadostuje tričlanski svet. Vsaj eden od članov sveta bi moral biti ustrezno akreditiran revizor, preostala dva pa bi morala biti prav tako usposobljena za spremljanje zakonitosti, učinkovitosti in uspešnosti dela agencije. Imeti bi morala vsaj opravljeno usposabljanje za člane nadzornih svetov in upravnih odborov. Ker sedanja sestava Sveta AKOS ni skladna z njegovimi nadzornimi in svetovalnimi pristojnostmi, predlagamo, da se to vprašanje ustrezno zakonsko uredi (175. člen ZEKom-1).

Predlagana nova pristojnost v novi tretji alineji, » - spremljanje uresničevanja programa dela in finančnega načrta,« je v sedanji ureditvi upravljanja AKOS morda smiselna. Pregled ureditve drugih nacionalnih regulativnih organov v državah članicah EU in OECD pa kaže, da nadzorni organi v primeru kolektivnega vodenja takšnih pristojnosti nimajo. Mnenja k programu dela in njegovemu izvajanju, če so zakonsko predvidena, dajejo druga telesa, ki celoviteje spremljajo vsebino dela nacionalnega regulativnega organa. Sicer pa nacionalni regulativni organi o svojem delu poročajo parlamentu oz. vladi.

4. Prepoved poslovnega sodelovanja

Predlagani novi člen 183.a (55. člen ZEKom-1C) je dobro mišljen, a dosedanje izkušnje kažejo, da poslovodni in nadzorni organi javnih agencij tudi nove določbe zlahka zaobidejo. Nasprotje interesov je namreč treba vezati na »interes« v sektorju. Če želi MJU resnično omejiti nasprotje interesov, bi moral prepovedati vsaj še poslovno sodelovanje s fizičnimi ali pravnimi osebami, ki poslovno sodelujejo s fizičnimi ali pravnimi osebami, ki opravljajo dejavnost na področju, ki ga je pristojna urejati agencija. Lahko pa se pri tem zgleduje po sorodnih tujih nacionalnih regulativnih organih. Omejitve je treba razširiti na ožje družinske člane.

Posebej pa izpostavljamo pereč problem vrtljivih vrat. Vodstveni kadri v AKOS prihajajo iz sektorjev, tesno povezanih z odločitvami AKOS, in se nato vanje vračajo. Na podlagi pregleda zakonodaje in praks v državah članicah OECD predlagamo, da se oboje omeji na določeno časovno obdobje (vsaj dveh ali treh let).

5. Sprejemanje programa dela in finančnega načrta

MJU je s predlaganim novim členom 189.a skušal podrobneje urediti postopek sprejemanja programa dela in finančnega načrta AKOS. Pri tem je v določbah le povzel stališče sedanjega vodstva AKOS, ni pa upošteval mnenja drugih organov in zainteresirane javnosti.

Zakaj postopek sploh podrobneje opredeliti? Za delovanje AKOS je bil največji problem, da vlada nekaj let zapored ni pravočasno dala soglasja k tarifi ter k programu dela in finančnemu načrtu. AKOS je zatrjeval, da je imel zaradi tega težave s financiranjem svojega delovanja, a v resnici je zaradi tega ustvarjal visoke presežke. Glavni krivec, da vlada ni pravočasno dala soglasja, je bil AKOS, ki je programe dele in finančne načrte pripravljaval prepozno, ne da bi opravil kakršnokoli javno posvetovanje o programskih izhodiščih. Njegovi načrti niso bili deležni širše podpore in kot se je izkazalo, v danih okoliščinah niso bili niti izvedljivi. Na drugi strani vlada za obravnavo predloženih dokumentov ni imela veliko časa, saj je rok, v katerem mora

podati soglasje, relativno kratek — le 45 dni. Težava je tudi v tem, da ministrstva za odločanje nimajo na voljo dovolj relevantnih informacij in vsebine morda niti dovolj dobro ne poznajo.

Nezaupanje naj bi bilo odpravljeno z ustanovitvijo Sveta AKOS, a se to ni zgodilo. Njegove nadzorne pristojnosti so bile z zakonom omejene na finančno in računovodsko poslovanje, zato se z ustanovitvijo sveta zaupanje v vsebinski del delovanja AKOS ni povečalo.

AKOS ne opravlja analize učinkov regulacije in noben organ vsebinsko poglobljeno ne spremlja njegovega delovanja. Prav tako noben organ ne daje neodvisnega mnenja k njegovemu programu dela in k izvajanju programa dela. Tudi sicer je bilo izvajanje tovrstnega nadzora oteženo, ker AKOS do nedavnega ni planiral in poročal v skladu z mnenji Sveta AKOS in v skladu z usmeritvami ustanovitelja²¹, pripravljenimi na podlagi revizije Računskega sodišča RS.^{22,23} V skladu s temi usmeritvami mora biti program dela in finančni načrt napisan pregledno, da omogoča spremljanje izvajanja posameznih aktivnosti in izvrševanje celotnega programa dela in finančnega načrta. Cilji morajo biti predstavljeni pregledno, skupaj z aktivnostmi, ki jih bo AKOS izvajal za doseganje vsakega izmed ciljev. Smiselno je dodati tudi četrtletni časovni okvir izvajanja aktivnosti. Dokler ne bo spremenjen zakonski okvir upravljanja AKOS, bo manjkal podrobnejši vpogled v delovanje AKOS in učinke regulacije.

Svet AKOS je v letih 2014 in 2015 opozoril na vrsto nepravilnosti pri delovanju AKOS. Med drugim tudi na neprimeren postopek priprave ter sprejemanja programa dela in finančnega načrta. AKOS letni program dela in finančni načrt pripravlja brez predhodne analize učinkov regulacije ter brez jasne strategije ali vsaj večletnega programa dela, ki bi lahko nadomestil zakonsko predvideno strategijo, kar posebej izpostavljamo. Planirati začne pozno, praviloma šele v septembru, in njegovo planiranje je metodološko neprimerno, enako velja za povezane dokumente. Izkušnje kažejo, da zamuja s pripravo programa dela in da mu zmanjka časa za kakovostno javno posvetovanje. Slednje izvede predvsem zaradi zakonske obveze, pri čemer podrobnosti programa dela ne razkrije in morebitnih pripomb zainteresirane javnosti (praviloma) sploh ne upošteva. Takšen pristop slabi zaupanje ključnih deležnikov in zainteresirane javnosti v AKOS.

MJU s predlaganim 189.a členom ne rešuje nobenega izmed navedenih problemov in je odmaknjen od realnosti. V določbah je le povzel stališče sedanjega vodstva AKOS. Povsem pa je spregledal strokovno utemeljene in na izkušnjah temelječe pripombe drugih deležnikov, ki že vrsto let opozarjajo na neprimernost obstoječega postopka priprave ter sprejemanja programa dela in finančnega načrta. Postopki AKOS niso le nepregledni, ampak bistveno odstopajo od praks drugih nacionalnih regulativnih organov v EU.

SEK je že leta 2011 opozoril AKOS, da naj pred pripravo programa dela in finančnega načrta opravi javno posvetovanje, v okviru katerega bo pridobil mnenje zainteresirane javnosti o programskih izhodiščih.²⁴ Podobno je storil Svet AKOS, ki je pristojna ministrstva in Direktorat za informacijsko družbo večkrat opozoril na neprimerne postopke AKOS v zvezi s pripravo programa dela in finančnega načrta ter oblikovanja tarif. O programu dela in finančnem načrtu pa se AKOS nikoli ni javno posvetoval na način, kot to počno drugi nacionalni regulativni organi v EU. Takšno javno posvetovanje ne more biti zgolj formalizem, kot je bila

²¹ Vlada RS. Usmeritve Vlade Republike Slovenije za izvajanje nadzora nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela javnih agencij, št. 06000-3/2015/14 z dne 8. 10. 2015, s katerimi je vlada naložila pristojnim ministrom, da pri poročilu o delu javne agencije vključijo tudi poročilo o nadzoru nad delom javne agencije in o nadzoru na delom direktorja javne agencije.

²² Računsko sodišče RS. Revizijsko poročilo o učinkovitosti ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in javnih skladov, št. 3264-3/2013/178 z dne 18. 5. 2015.

²³ Računsko sodišče RS. Porevizijsko poročilo. Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti ureditve financiranja in delovanja javnih agencij in skladov, št. 3264-3/2013/183 z dne 14. 9. 2015.

²⁴ Zapisnik 3. redne seje SEK, št. 011-8/2011-2 z dne 28. 10. 2011.

dosedanja praksa. Javno posvetovanje tudi ni smiselno o predlogu končnega dokumenta. Ustaljena praksa drugih nacionalnih regulativnih organov pritrjuje našemu mnenju, da je javno posvetovanje smiselno le, če ga regulativni organ izvede dovolj zgodaj v procesu priprave programa dela, in sicer praviloma že v drugem četrtletju tekočega koledarskega leta (za prihodnje leto). Na tej osnovi lahko nato pripravi program dela, ki ima širšo podporo zainteresirane javnosti. Predlog programa dela mora AKOS pripraviti dovolj zgodaj, da lahko pristojni organi podajo svoje mnenje in da jih AKOS lahko pravočasno upošteva, preden gre dokument v nadaljnje zakonsko predvidene postopke.

Ob tem se postavlja vprašanje, katere roke je sploh smiselno dodatno zakonsko opredeliti? Po pregledu različnih zakonskih ureditev v zvezi z delovanjem nacionalnih regulativnih organov v EU menimo, da preveč podrobna zakonska ureditev postopka sprejemanja programa dela in finančnega načrta ni smiselna. Zakonodajca mora določati predvsem temeljna načela delovanja, na podlagi katerih bo samoumevno, da mora AKOS, na podlagi načel preglednosti in odgovornosti,^{25,26,27} v svojih internih aktih določiti primerne postopke priprave programa dela in finančnega načrta, ki bodo zadostili zakonsko določenim načelom in rokom ter bodo primerljivi s prakso sorodnih nacionalnih regulativnih organov v državah članicah EU.

V zvezi z roki je ključno vprašanje, ali ima vlada dovolj časa za podajo soglasja in kaj se zgodi, če soglasja v zakonsko določenem roku (do 15. decembra) ne poda? Po našem mnenju bi bilo smiselno zakonski rok, v katerem mora vlada podati soglasje k tarifi ter programu dela in finančnemu načrtu, podaljšati na 60 (šestdeset dni), če pa v tem roku mnenja ne poda, začne nova tarifa avtomatsko veljati. S tem bi odpravili ključne težave, s katerimi se je AKOS srečeval v preteklih letih.

Naslednje vprašanje je, kdaj mora svoje mnenje podati Svet AKOS. Po našem mnenju bi ta mnenje moral podati po opravljenem javnem posvetovanju, in ne pred tem, kot je predvidel MJU. Za podajo mnenja mora imeti najmanj 30 dni časa. Iz tega izhaja, da mora AKOS proces planiranja pričeti vsaj tri mesece prej, kot to počne sedaj, saj sicer ni mogoče izvesti vseh zakonsko predvidenih postopkov. To je primerljivo s prakso drugih nacionalnih regulativnih organov. Skladno s tem menimo, da mora svoje postopke ustrezno prilagoditi tudi AKOS.

²⁵ SEK. Posredovanje predlogov sprememb ZEKom-1, št. 0131-2/2015/1 z dne 29. 1. 2015.

²⁶ Letno poročilo SEK za leto 2014, št. 0131-2/2015/20 z dne 23. 6. 2015.

²⁷ Letno poročilo SEK za leto 2015, št. 0131-3/2016/29 z dne 17. 6. 2016.