



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET
Komisija za državno ureditev

Številka: 700-07-3/2018/5 EPA 2750-VII
Ljubljana, 27. 6. 2018

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je, na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), sprejela naslednje

M n e n j e

k Skupnemu poročilu o delu državnih tožilcev za leto 2017

Komisija za državno ureditev (v nadaljevanju: komisija) je na 10. seji 6. 6. 2018 obravnavala Skupno poročilo o delu državnih tožilcev za leto 2017, EPA 2750-VII (v nadaljevanju: skupno poročilo), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložilo Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: predlagatelj).

Komisija **se je seznanila** z letnim poročilom.

* * *

Predlagatelj je predstavil Skupno poročilo o delu državnih tožilcev za leto 2017 (skupno poročilo). Priprava skupnega poročila je zahteven proces in predstavlja celoto tožilskega dela. Sprejeta je bila nova politika pregona, ki je kot prioriteto izpostavila gospodarski kriminal, druga pomembna točka pa je bila razbremenitev sodišč oziroma količinsko uravnavanje dotoka na sodišča.

Delež obsodilnih sodb se je 2017 povišal na 87 %, hkrati se je zmanjšalo število pritožb, kar pomeni, da so bili vpleteni v večini zadovoljni s postopki. V celotni Sloveniji deluje 215 državnih funkcionarjev – državnih tožilcev in kljub kadrovskim okrepitvam, ki so jih bila državna tožilstva deležna v preteklem obdobju, skupno število državnih tožilcev ne presega 83 % zasedenosti delovnih mest državnih tožilcev. Leta 2017 so državna tožilstva prejela 27.985 kazenskih ovadb in primerjava z Veliko Britanijo (država z več kot 60 milijoni prebivalcev, tožilstva pa na letni ravni prejmejo okoli 68.000 kazenskih ovadb) pokaže, kam sodijo številke, ki jih prejmejo slovenska tožilstva. Žal gre v mnogih primerih tudi za šikanozne ovadbe, zato je to tudi sociološki problem, ko ljudje svoje težave oziroma spore rešujejo prek državnih in pravosodnih organov. Veliko število ovadb je zato zavrženih, Zakon o kazenskem postopku pa je uvedel številne možnosti selekcijskih mehanizmov. Tako je bilo po poravnavanju ali odloženem pregonu zavrženih 1520 ovadb ali 9 % polnoletnih storilcev, kar je primerljivo s preteklim letom, ko je bil ta delež 10 %. Leta 2017 je bilo obtoženih 9163 polnoletnih obdolžencev, kar je 35 % glede na število vseh polnoletnih storilcev, ki so jih državna tožilstva obravnavala in sprejela končno odločitev.

Na področju gospodarske kriminalitete je bila v 112 primerih izvršena zahteva za odvzem premoženjske koristi, sodišče pa je odredilo začasno zavarovanje v 86 primerih. Sodišča so sledila predlogom tožilstva v 86 % primerov.

Državni tožilci so se udeležili 14.415 narokov za glavno obravnavo in 13.857 drugih narokov po Zakonu o kazenskem postopku. Številka je potrebna omembe, ker v tistem času, ko so državni tožilci na narokih, ne morejo reševati lastnih zadev. 2017 se je število odrejenih finančnih preiskav povečalo. 2017 so državni tožilci predlagali kaznovalne naloge zoper 2638 oseb, za 1703 osebe so kaznovalni nalogi postali pravnomočni, vse zadeve še niso rešene.

Časi trajanja postopkov so bili s stališča tožilstva preverjeni v različnih fazah in so znotraj okvirjev. Časovni okviri v primerjavi z drugimi državami niso slabi.

Iz poročila so razvidne tudi naloge Vrhovnega državnega tožilstva, ki med drugim dela na izrednih pravnih sredstvih, kar je, glede na majhno število vrhovnih državnih tožilcev (9), zelo zahtevno. Gre za težavne študijske probleme, kjer je treba proučevati primerjalno pravo, ustavno pravo in vse druge vidike, zato da se lahko vzpostavi razmerje do obrambe in njihovih zahtev za varstvo zakonitosti. Vrhovno državno tožilstvo vlaga tudi svoje zahteve za varstvo zakonitosti in na ta način ščiti same obdolžence. Če gre za škodo za obdolženca, sodišče le ugotovi kršitev, ne more pa preseči pravnomočne sodne odločbe, medtem ko tožilstvo to lahko naredi. 2017 je prišlo do poprave nekaterih krivic glede povojnih pobojev, kjer je bilo Vrhovno državno tožilstvo uspešno v postopkih za varstvo zakonitosti.

Vrhovno državno tožilstvo veliko dela na področju izobraževanja in strokovnega nadzora. Pregledanih je bilo prek 2000 zadev. Pregledi lahko potekajo pri posameznih tožilcih, zaradi odkritih strokovnih napak v pregledanih spisih ali če se ugotovi, da so postopki potekali predolgo je to lahko tudi razlog za zaustavitev napredovanja.

Predlagatelj je opozoril, da se glede bančne luknje in korupcijske kriminalitete v zdravstvu pojavljajo napačni podatki, da naj bi šlo samo za eno pravnomočno sodbo. Sodišče je 2017 izreklo sodbe v 3 zadevah, ki so vse obsodilne, razveljavljena je bila tudi ena oprostilna sodba zoper 3 osebe, ker je Višje sodišče ugodilo pritožbi, ki jo je vložil SDT. Za zdaj je bilo v skupni bilanci pregona storilcev t. i. bančne luknje izrečenih sodb za več kot 10 kaznivih dejanj, od tega je pravnomočno končan postopek v 6 zadevah, od tega za 3 bančnike na vodilnih mestih. Prek 70 oseb že obravnavajo in tudi število obtožnih aktov že presega številko 40. Zdaj je na vrsti sodišče, da razpiše glavne obravnave.

2017 je tožilstvo odločalo o več ovadbah, kot jih je prejelo, in težave z obvladovanjem pripada za tožilstvo niso značilne. Pripad na tožilstvo upada, gre pa še vedno za veliko številko.

Mnenje k skupnemu poročilu sta podala tudi Državnotožilski svet in Ministrstvo za pravosodje (MP).

Državnotožilski svet meni, da je poročilo dobro, ga je pa mogoče v naslednjem letu še nadgraditi. Državnotožilski svet se zaveda, da se tožilstva soočajo s kadrovsko problematiko, ki jo tudi Državnotožilski svet poskuša razrešiti. Pogreša se analiza, kaj botruje posameznim številkam v poročilu, npr. zaznana je problematika različnosti odločitev po posameznih okrožnih državnih tožilstvih, zlasti v zvezi z uporabo alternativnih oblik kazni in v prihodnje bi bilo dobro ugotoviti, zakaj je tako. Državnotožilski svet se zaveda, da primanjkuje zaposlenih v analitični službi, zato podpira nove zaposlitve. Zadovoljni so s povečanim deležem denarnih kazni in menijo, da bi bila dobrodošla dodatna obrazložitev zapornih kazni. Pohvalili so obrazložitev v zvezi z izobraževanjem. Državnotožilski svet opozarja na nezasedenost tožilskih mest, na dolgotrajnost postopkov za imenovanje okrožnih državnih tožilcev, ki lahko trajajo tudi do 1 leta in s tem na onemogočeno učinkovito dopolnjevanje tožilske službe.

Ministrstvo za pravosodje (MP) je skupno poročilo pohvalilo, pogrešajo pa več analitičnega dela. Opozarjajo na razlike med tožilstvi in menijo, da je treba ugotoviti razloge, zakaj do tega prihaja. Razlike so lahko popolnoma legitimne, vendar to lahko potrdi le analiza. Pohvalno je, da se je zvišal delež izrečenih denarnih kazni, kar sledi politiki pregona, vendar tudi ta zelo niha med okrožnimi državnimi tožilstvi, npr. Kranj, Murska Sobota 22 %, Ptuj 5 %. Skupno poročilo vsebuje vse zahteve, ki jih določa zakon, ne vsebuje pa ukrepov za izboljšanje učinkovitosti pri tožilstvih, pri katerih dosežki bistveno odstopajo od načrtovanih. 2017 so imela že vsa državna tožilstva izdelane letne programe, vendar pa ocena dela na podlagi letnih programov iz skupnega poročila ni razvidna in vse to so priložnosti za izboljšave. Predstavnica MP je izpostavila tudi izvajanje splošnih strokovnih pregledov, ki jih v skupnem poročilu niso zasledili in so v domeni Vrhovnega državnega tožilstva. Njihova dodana vrednost je v tem, da se pri pregledovanju posameznih zadev lahko vidi, kje so pomanjkljivosti, ki bi jih veljalo nadgraditi in to je že del analize.

* * *

Komisija se je seznanila s skupnim poročilom in ga pohvalila. V razpravi so člani komisije komentirali in problematizirali nekatere podatke iz skupnega poročila. Člani komisije so izpostavili zgolj 83 % zasedenost tožilskih mest, pri čemer se trend kljub manjšemu napredku v zadnjih letih ne izboljšuje in se ne približujemo polni zasedenosti tožilskih delovnih mest. Komisija je menila, da je treba najti načine, da se stanje izboljša, saj je ob pomanjkljivi zasedenosti delovnih mest nemogoče pričakovati dobre rezultate in tožilstvom nalagati dodatne obremenitve. S strani predlagatelja so bila podana nekatera pojasnila glede zasedenosti tožilskih delovnih mest, hkrati pa je v pojasnilih predstavil še nekatere zelo zaskrbljujoče podatke. V zadnjem času prihaja do velike fluktuacije tožilcev, ker so se izboljšale razmere na trgu dela in tožilci, kljub trajnemu mandatu, odhajajo v bolj plačane službe. Tožilska služba terja moralno integriteto in za takšno delo je treba službo jemati kot poslanstvo, ki ga želiš opravljati, in gre za zahtevno delo. Državnotožilski svet se zelo trudi da bi zapolnil prosta delovna mesta, vendar so postopki dolgotrajni, zato se zavzema, da bi za sodnike in tožilce veljali enaki postopki za zaposlitev. Predlagatelj poročila je opozoril, da se bo v naslednjem obdobju (1 do 2 leti) zelo veliko tožilcev upokojilo, tudi na Vrhovnem državnem tožilstvu, pri čemer posamezni vodje okrožnih tožilstev opozarjajo, da jih zapušča veliko ljudi (npr. ljubljansko tožilstvo bo zapustilo 12 tožilcev). S kadrovske problematiko se bo treba intenzivno ukvarjati.

Komisija je komentirala 87 % obsodilnost, kar predstavlja visok odstotek in govori o dobrem delu tožilcev, vendar pa hkrati zbuja nelagodje, ali je morda ta številka že previsoka. Člani komisije so v zvezi z visoko obsodilnostjo opozorili na svojevrsten paradoks v slovenski družbi. Obsodilnost je visoka, hkrati pa v javnosti vlada percepcija, da ni nihče obsojen. Predlagatelj se je strinjal, da gre za dobre rezultate tožilstva, ki jih javnost v glavnem prezre, ker se njen odnos do tožilstva in pravosodja gradi na 4 ali 5 odmevnih primerih in, glede na izid teh, posploši na celoto. Predlagatelj se je strinjal, da bi bila vsaka želja po poviševanju uspešnosti tožilstva napačen korak, saj je vsaka zadeva rezultat postopkov na sodišču, kjer se srečata obramba in tožilstvo kot dve enakopravni stranki. Ob visoki obsodilnosti je predlagatelj opozoril tudi na zmanjšano število pritožb, kar pomeni, da so bili vpleteni v večini zadovoljni s postopki in na visok delež zavrženih ovadb. Visoka obsodilnost se pokaže v čisto drugačni luči, če jo povežemo s podatki 2017, ko je bilo obsojenih 6796 oseb, ovadbe pa so bile zavržene zoper 16184 oseb. Pri takem razmerju obsodb in zavrženih ovadb je seveda večja verjetnost, da bodo tisti, ki bodo ostali v postopkih, tudi obsojeni.

Poudarjeno je bilo, da so običajno zelo izpostavljeni primeri, ko obtožnica na sodišču pade in se hitro zapiše, da so obtožnice trhle ali pa da gre za povezanost med tožilstvom in sodstvom. Pri obtožnicah, ki na sodišču padejo, se mnogokrat pojavijo vprašanja, zakaj so bile obtožnice sploh vložene in podobno. Predlagatelj je poudaril, da verjame, da ni politično

motiviranih postopkov in da ne opaža pretirane povezanosti med državnimi tožilci in sodniki. Tožilec je pri vložitvi obtožnice samostojen, nihče, niti vodja, mu ne daje navodil, v nasprotnem primeru bi ga tožilec lahko prijavil Državnotožilskemu svetu. Pri obravnavi vsake zadeve je temeljno vodilo tožilca, da dokaže utemeljen sum, da je storilec izvršil kaznivo dejanje, sodišče pa odloča na podlagi gotovosti, in to je bistvena razlika. Če bi tožilec tožil na podlagi gotovosti, potem bi bila obsodilnost 100 %. Predlagatelj je opozoril, da je sodna praksa nekaj živega, danes se kot pravilo postavi nekaj, sodišče pa pravilo spremeni. Tudi odločitve ESČP kažejo, da se situacija lahko spremeni, ko ugotovi, da tudi naše Ustavno ali Vrhovno sodišče kršita človekove pravice. Zato padle obtožnice ne pomenijo, da je tožilec delal nestrokovno ali pa jih je vložil na sodišče neargumentirano. Tožilec vloži obtožbo na podlagi dokazov, za katere je prepričan, da bodo na sodišču zadostovali in ki jih ima v spisu, potem pa se lahko na sodišču zgodi marsikaj, ljudje pričajo drugače, pozabijo, zbolijo ... Odmevni procesi pa vedno sprožajo vprašanja zaupanja v pravno državo, je pa popolnoma normalno, da v enih zadevah pride do obsodbe, v drugih pa ne.

Komisija se je pridružila mnenju Državnotožilskega sveta in Ministrstva za pravosodje, da bi bilo dobro v skupnem poročilu dati večjo težo analitičnemu pregledu rezultatov posameznih tožilstev. Predvsem se to nanaša na dele, kjer prihaja do velikih razlik med posameznimi okrožnimi državnimi tožilstvi, npr. pri uporabi alternativnih kazni. Hkrati pa je komisija opozorila tudi na pomanjkanje kadra v analitičnem oddelku Vrhovnega državnega tožilstva in ob kadrovski podhranjenosti službe ni mogoče pričakovati poglobljenih analiz dela tožilcev in tožilstev. Predlagatelj se je strinjal, da so razlike med posameznimi okrožnimi državnimi tožilstvi glede npr. predpisovanja alternativnih kazni. Nekje so nova sredstva za razbremenitev sodišč sprejeli z odprtimi rokami, drugje pa ne zaživijo. Razlike za različne obravnave pa lahko temeljijo tudi v delu drugih institucij. V nekaterih okoljih delajo boljše, drugje slabše, kar bi bilo treba bolj podrobno analizirati, čeprav verjetno določene analize bolj sodijo v pripravo socioloških študij o značilnostih posameznega okolja. Predlagatelj je ob tem opozoril na kadrovsko problematiko in na veliko obremenjenost Vrhovnega državnega tožilstva s pripravo poročila, ki se ga pripravlja kar 6 mesecev. Je pa na novo ustanovljen oddelek za analitične študije, ki bo poskušal odkriti nedoslednosti v ravnanjih različnih okrožnih državnih tožilstev in tudi ugotavljal razloge zanje.

Komisija je izrazila zadovoljstvo, da se materialno-finančno stanje tožilstev popravlja, vendar nekatera vprašanja še ostajajo odprta, zato komisija poziva Ministrstvo za pravosodje, da skupaj s tožilstvi rešijo tudi ta.

* * *

Za poročevalko je bila določena državna svetnica Bojana Potočan.

Predsednik
Rajko Fajt, l.r.