



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev

Številka: 700-06-4/2021/4
Ljubljana, 8. 6. 2021

EPA 1807 - VIII

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 81/18 – odl. US) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20 in 123/20), sprejela naslednje

Mnenje

k Skupnemu poročilu o delu državnih tožilstev za leto 2020

Komisija za državno ureditev (v nadaljevanju: komisija) je na 53. seji, 2. 6. 2021, obravnavala Skupno poročilo o delu državnih tožilstev za leto 2020, EPA 1807-VIII, ki ga je v obravnavo predlagalo Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije.

Komisija **se je seznanila** s skupnim poročilom.

* * *

Skupno poročilo o delu državnih tožilstev za leto 2020 (v nadaljevanju: skupno poročilo) je na seji komisije predstavila predstavnica Vrhovnega državnega tožilstva (v nadaljevanju: predlagatelj). Skupno poročilo je zelo obsežno, zato se pripravljajo zakonske spremembe, ki bodo omogočile, da bo poročanje v prihodnje bolj strnjeno.

Leta 2020 je bilo delo na vseh državnih tožilstvih, tudi na Specializiranem državnem tožilstvu, izjemno oteženo. Sodišča so kljub epidemiji razpisovala naroke, tudi v nenujnih zadevah, državna tožilstva pa so se morala zaradi ukrepov in dela na daljavo reorganizirati.

Kadrovska situacija je na vseh državnih tožilstvih zahtevna, najtežja je na Okrožnem državnem tožilstvu v Ljubljani, kjer je zasedenost državnotožilskih mest približno 65 %, pri čemer gre za največje državno tožilstvo v državi. Velik manko državnih tožilcev je tudi na Vrhovnem državnem tožilstvu, npr. na Oddelku za kazenske zadeve je zasedenost komaj še 60 %, kadrovski primanjkljaj pa se kaže tudi na drugih državnih tožilstvih (Krško, Koper ...). Približno 15 izbranih kandidatov čaka na imenovanje, nekateri od njih že precej dolgo. Državni tožilci prav tako odhajajo na druga delovna mesta, tako da je odhodov več, kot je novoimenovanih. Odstotek zasedenosti tožilskih mest je občutno prenizek, na dan 31. 12. 2020 je bilo skupno število državnih tožilcev 206, kar pomeni 77 % zasedenost predvidenih tožilskih mest. Delež pa je vsako leto nižji.

Naslednji zaskrbljujoč podatek je, da je med starejšimi in mlajšimi državnimi tožilci velika starostna vrzel, ker se v preteklosti državnotožilska mesta niso popolnjevala in je zato prišlo do t. i. generacijske vrzeli. Starejši tožilci odhajajo v pokoj in ni kontinuiranega predajanja izkušenj mlajšim državnim tožilcem. Pogoji za delo na državnih tožilstvih so vse slabši, temu pa botrujejo tudi spremembe Zakona o kazenskem postopku s skrajšanjem nekaterih rokov

za odziv državnih tožilcev. Državnim tožilcem je naloženo vedno več nalog, kar vodi v izgorelost in povečanje bolniških odsotnosti. Tudi pri javnih uslužbencih, ki so pomembna strokovna pomoč državnim tožilcem, je zaznati odhode na druga delovna mesta. Kot je poudarila predlagateljica, pa je dokočna odločitev o imenovanjih v rokah politike.

Leta 2020 je bil pripad kazenskih ovadb na vseh državnih tožilstvih nekoliko manjši (za 3 %) kot 2019, verjetno kot posledica epidemije. Pokazal se je upad pri kaznivih dejanjih tatvin in goljufij. Državni tožilci so rešili več kazenskih ovadb, kot so jih prejeli, stopnja obvladovanja pripada je 103 % in število nerešenih kazenskih ovadb je bilo 2020 najnižje v zadnjih 10 letih. Leta 2020 so državna tožilstva obravnavala skupaj 27 770 ovadenih polnoletnih storilcev, mladoletnih storilcev je bilo 1428.

Delež obtoževanja je bil približno enak kot 2019, 35 % delež obtoževanja je podoben že nekaj let. Pri mladoletnih storilcih je bilo opaziti nekaj manj končnih odločitev, pri pravnih osebah je bil delež obtoževanja približno 9 %.

Delež alternativno rešenih zadev se je 2020, tudi zaradi epidemije, znižal. V približno 61 % kazenskih zadev so državni tožilci uporabili to možnost. Leta 2020 so storilci kaznivih dejanj v dobrodelne namene nakazali približno 210.000 evrov. Zaznan je bil upad poravnavanj, prišlo je tudi do upada pogajanj in sklenjenih sporazumov, uspešnost pogajanj je bila visoka, saj so bili državni tožilci v kar 93 % primerih uspešni.

Sodišča so 2020 izdala za 18 % manj sodnih odločb kot 2019, uspeh obtoževanja pa je bil visok - v 90 % zadev so bile polnoletnim storilcem izrečene obsodilne sodbe, kar je največ v zadnjih 6 letih. Pri mladoletnih storilcih je bilo za 13 % manj prejetih sodb kot 2019, delež obsodilnosti pri pravnih osebah je bil 55 % - kot 2019.

Pri pritožbah je bilo zaznati povečanje uspešnosti pritožb, pritožbam državnih tožilcev je bilo ugodeno v skoraj 44 % primerov. Iz strukture izrečenih kazenskih sankcij je razbrati, da je bila zaporna kazen izrečena v 22 %, pogojna pa v 68 %. Sodišča so izrekla tudi več denarnih kazni kot 2019. V primeru izrečenih alternativnih kazni jih je bilo 93 % za delo v splošno korist, v 2 % vikend zapor in nekaj malega še hišni zapor.

Leta 2020 je bilo zaznati povečanje začasnih zavarovanj za 22 %, v teh primerih gre za odvzem premoženjske koristi, odvzem premoženja nezakonitega izvora ali pa začasen odvzem premoženja. Skupna vrednost premoženja, ki je bilo predmet začasnih zavarovanj, je bila približno 225 milijonov evrov. Skupna vrednost protipravne koristi je bila približno 276 milijonov evrov. V postopkih po Zakonu o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (ZOPNI) je bilo 2020 zaznati večje število obtoženih strank v pravnih postopkih, vložene so bile 4 tožbe za odvzem nezakonito pridobljenega premoženja. Skupna vrednost tožb je bila 2 milijona evrov.

Tudi 2020 so državna tožilstva in Vrhovno državno tožilstvo (v nadaljevanju: VDT) sodelovala z drugimi državnimi organi, delovali so tudi v mednarodnem okolju, zaradi epidemije pa je delo potekalo večinoma prek videopovezav. Konec 2020 je bil na VDT izveden razvoj povezave za prenos vseh dokumentov s Policije na državna tožilstva, tudi sicer je bilo sodelovanje državnih tožilstev in Policije uspešno.

Leta 2020 se je veliko dogajalo na področju zakonodaje, kjer je VDT aktivno sodeloval. VDT je tvorno sodeloval tudi s predstavniki Finančne uprave RS, Urada RS za preprečevanje pranja denarja, Računskim sodiščem, KPK, Centri za socialno delo in Ministrstvom za pravosodje, kjer so predstavniki državnih tožilstev in VDT sodelovali v različnih delovnih skupinah. VDT je sodeloval tudi z EUROJUST, prav tako pa so bili aktivni pri vzpostavitvi Evropskega javnega tožilstva.

VDT vodi izobraževanja za vsa državna tožilstva, ki pa so bila v 2020 zaradi epidemije precej okrnjena, tako so bili izvedeni le tradicionalni tožilski dnevi in delavnice na daljavo z opisi kaznivih dejanj, kar je pomemben pripomoček za mlajše državne tožilce in višje pravosodne svetovalce.

Leta 2020 je bilo v bančnih zadevah izdanih 16 sodb, od tega 14 obsodilnih sodb za skupno 23 oseb, med njimi je bilo obsojenih 18 oseb in za 12 oseb je sodba že pravnomočna. Skupna protipravna premoženjska korist je znašala približno 42 milijonov evrov. Na 2. pritožbeni stopnji so bile končane 3 zadeve in 2 sta bili obsodilni. Skupna vrednost škode v teh primerih znaša 305 milijonov evrov.

Mnenje VDT je, da če bi želeli hitrejšo obravnave zgoraj omenjenih kaznivih dejanj, bi morali ustanoviti specializirano sodišče, kjer sodniki ne bi bili obremenjeni s sojenjem tudi v ostalih zadevah, ampak bi se ukvarjali le z najbolj zahtevnimi primeri. Nujno bi bilo treba tudi nevtralizirati vpliv lokalnega okolja. Pomembna je tudi specializiranost sodnikov na takšnih sodiščih, ki bi se izbraževali na teh področjih in bi zato sojenja tekla hitreje.

Na področju korupcijske kriminalitete so državna tožilstva prejela 121 kazenskih ovadb zoper fizične in pravne osebe. Sodišča so na podlagi vloženih obtožnih aktov 2020 izdala sodbo za 21 kaznivih dejanj. Kar se tiče korupcije v zdravstvu, je državno tožilstvo obravnavalo 9 zadev, večina jih je že na sodiščih, vloženih je bilo 6 obtožnih aktov, izrečene pa so bile 3 obsodilne sodbe. Na področju sovražnega govora je državno tožilstvo vložilo 38 kazenskih ovadb, kar je več kot 2019.

Sodišča so 2020 državnim tožilcem gleda vloženih obtožnih aktov večinoma sledila, kar kažejo podatki o obsodilnih sodbah. Delež zavrženih kazenskih ovadb je bil 2020 primerljiv z 2019.

Na področju kaznivih dejanj zoper okolje in prostor, kjer gre običajno za zelo zahtevna kazniva dejanja, se je VDT prilagodilo temu povečanju kaznivih dejanj tudi z organizacijo specializiranih izobraževanj na to temo. Leta 2020 so državna tožilstva vložila 28 obtožnih predlogov in 11 zahtev za preiskavo v postopkih, kjer je šlo za okrožno pristojnost.

VDT skupaj z MP na področju razvojnih aktivnosti izvaja projekt izboljšanja informacijskega sistema in procesov poslovanja državnega odvetništva in državnega tožilstva. Na novo sta bila potrjena 2 projekta, in sicer virtualne info točke za državljane, prek katerih se bodo državljani lahko seznanili, kaj dela državni tožilec, kakšne postopke vodi in na kakšen način ti potekajo. Tako se bo državno tožilstvo bolj odprlo državljanom. Poteka tudi projekt e-storitvev za podjetja, v načrtu pa je tudi obnova projekta Virtualni pomočnik, ki bo v zahtevnih primerih orodje državnim tožilcem. Eden od projektov je tudi zelena sejna soba, da se državnim tožilcem zagotovi komunikacijsko tehnično orodje za sodelovanje na daljavo.

Na koncu je predstavnica VDT omenila še uspešno zaključen projekt Barnahus – Hiša za otroke, kjer so predstavniki VDT in okrožnih državnih tožilstev sodelovali že od začetka 2016, saj so bili tudi med pobudniki projekta.

Predstavnica Državnotožilskega sveta je na komisiji predstavila njihov pogled na skupno poročilo. Državnotožilski svet pozdravlja nadgradnjo vsebine poročila in njenega analitičnega dela, ki je bistven del poročila, saj so tam obrazložene številke. Tudi Državnotožilski svet opozarja na obširnost skupnega poročila in pozdravlja vse aktivnosti, ki bodo podlaga za drugačno obliko poročila.

V skupnem poročilu pogrešajo analizo vpliva odstotka zavrženih kazenskih ovadb iz razloga umika predloga oškodovanca in kolikšen je delež bagatelne kriminalitete, torej analizo, kako

to vpliva na seštevek ovadb in na dejansko učinkovitost, gospodarnost in obremenjenost državnih tožilcev in posledično na državne tožilce.

Državnotožilski svet prav tako opozarja na kadrovske problematiko, situacija je zaskrbljujoča, če se pogleda zgolj 77 % zasedenost tožilskih mest. Trend padanja je viden že nekaj let in ni videti izboljšanja. Državnotožilski svet in VDT pri razpisnih postopkih za nove državne tožilce delujeta zelo aktivno, vendar se zatakne na koncu pri imenovanju. Tudi Državnotožilski svet opozarja na medgeneracijsko vrzel, pričakuje se velik odliv starejšega kadra, kar pomeni tudi težavo pri prenašanju znanj na mlajše kadre, zato Državnotožilski svet apelira na Ministrstvo za pravosodje, da pristopi k iskanju možnih rešitev za preseganje tega kritičnega stanja. Kadrovska problematika se odraža na vseh državnih tožilstvih, tudi na Specializiranem državnem tožilstvu, pri čemer bi bilo treba razmisliti tudi o ustreznosti sistema imenovanih in dodeljenih državnih tožilcev na SDT.

Na področju spreminjanja zakonodaje pa Državnotožilski svet poudarja pomen odpiranja širše razprave v zvezi z vsemi normativnimi podlagami, ki se nanašajo na delo državnih tožilcev. Državnotožilski svet je v svojem mnenju zapisal, da so državna tožilstva kot celota v težavni situaciji epidemije poslovala uspešno, učinkovito in odgovorno in da je bil viden velik angažma državnih tožilcev, prav tako je bila ustrezno izvajana politika pregona.

Predstavniki Ministrstva za pravosodje (v nadaljevanju: MP) je na komisiji predstavil njihovo stališče. MP je s skupnim poročilom zelo zadovoljno, oblikovano je v skladu s pravili. Poročilo je vsako leto tudi vsebinsko in kakovostno nadgrajeno. Zahvala gre vsem, ki so sodelovali pri njegovi pripravi. Skupno poročilo bi bilo mogoče izboljšati v delu, kjer se obravnavajo razlike med posameznimi državnimi tožilstvi in bolj podrobno analizirati vzroke za nastajanje razlik v delu tožilcev. Predstavniki MP se je zahvalil za tvorno in vsebinsko sodelovanje VDT in državnih tožilcev pri pripravi novih zakonodajnih rešitev in pri skupnem razreševanju tehničnih pogojev za delo državnih tožilcev.

Glede kadrovske problematike je predstavnik MP poudaril, da se zavedajo težav, ki se vsako leto še poglobljajo. MP reagira takoj na vsak predlog vodij državnih tožilstev za kadrovske popolnitev posameznega tožilstva, objavijo razpis in delujejo tekoče v optimalnih časovnih rokih. Navedel je statistične podatke za izvedene postopke in koliko državnih tožilcev čaka na imenovanja. MP problematika skrbi in priznava, da je problem tudi na zakonodajni ravni, ker so postopki za imenovanja državnih tožilcev komplicirani in dolgi. V tej luči je bila pripravljena novela Zakona o državnem tožilstvu, ki je trenutno v strokovnem usklajevanju, kjer se želijo doreči rešitve. Z novelo se želi nasloviti to problematiko v vseh ozirih in poskrbeti, da bodo državna tožilstva lahko uspešno in učinkovito delala.

Glede novele Zakona o kazenskem postopku, ki ga je izpostavila predstavnica VDT, je predstavnik MP poudaril, da je bilo ključno, da je bilo vse pripravljeno za delovanje Evropskega javnega tožilstva. Potem so se v samem postopku pojavili dodatni predlogi in na MP so razumeli, da so bile pri tem upoštevane pripombe VDT. MP pozna predloga za ustanovitev specializiranega kazenskega sodišča in iščejo rešitve in potrebo po ureditvi kataloga kaznivih dejanj. Pri tem je predstavnik MP dejal, da odločitev glede ustanovitve specializiranega sodišča ali ohranitve obstoječih 4 oddelkov še ni bila sprejeta. MP tudi v sodelovanju z zunanjimi strokovnjaki analizira, kaj bi pomenila ustanovitev takšnega sodišča. Treba je paziti, da ne bo porušeno tekoče poslovanje in obravnavanje najbolj zahtevnih kaznivih dejanj, da torej ne bi povzročili zastoja. Na MP poteka tudi priprava nove sodniške in sodno-organizacijske zakonodaje in to vprašanje je treba urediti tudi v tej zakonodaji. Nujno bi bilo, ne glede na obliko organiziranosti sodišča, zagotoviti specializacijo sodnikov, ki delajo na najbolj zahtevnih predmetih.

* * *

Komisija se je seznanila s skupnim poročilom in pohvalila njegovo pripravo in bogato vsebino.

Glede na izpostavljenost kadrovske problematike je tudi komisija izrazila svojo zaskrbljenost nad slabo zasedenostjo državnotožilskih mest, ki žal vsako leto še pada, in to kljub vsem pogovorom in opozorilom na to temo. Kot so dejali nekateri člani komisije, to kaže na ignoranco politike, ki se vleče že leta. Tako se slabi pravno državo in vedno bolj otežuje možnost učinkovitega dela tožilstva, saj kadrovski primanjkljaj ne more trajati v nedogled, zato bi bile nujne jasne odločitve, tudi zakonodajne spremembe, ki bi rešile pereč problem.

* * *

Za poročevalko na seji matičnega odbora Državnega zbora je bila določena državna svetnica Bojana Potočan.

Predsednik

Rajko Fajt, l.r.