



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev

Številka: 700-07-3/2020/4 EPA 1109-VIII
Ljubljana, 3. 6. 2020

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 in 55/20), sprejela naslednje

Mnenje

k Skupnemu poročilu o delu državnih tožilcev za leto 2019.

Komisija za državno ureditev (v nadaljevanju: komisija) je na 38. redni seji 14. 5. 2020 obravnavala Skupno poročilo o delu državnih tožilcev za leto 2019, EPA 1109-VIII, ki ga je v obravnavo predlagalo Vrhovno državno tožilstvo.

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

* * *

Predstavnik Vrhovnega državnega tožilstva (v nadaljevanju: predlagatelj) sta komisiji predstavila Skupno poročilo o delu državnih tožilcev za leto 2019 (v nadaljevanju: skupno poročilo). Tožilstvo je samostojen državni organ in del pravosodja. Vsak državni tožilec je zavezan k nepristranskemu delovanju in varovanju ustavnosti in zakonitosti ter varovanju načela pravne države in človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Skupno poročilo in druga poročila tožilcev so oblika nadzora javnosti nad delom državnih tožilcev. Skupno poročilo je pripravljeno na podlagi poročil posameznih državnih tožilcev. Naloga državnih tožilcev je, da uspešno, učinkovito in gospodarno delujejo in izvajajo vse funkcije, ki so jim zaupane.

Predlagatelj je poudaril, da je bilo delovanje državnih tožilcev leta 2019 uspešno. Državna tožilstva so obvladovala stopnjo pripada zadev, konec 2019 je bilo več rešenih zadev kot 2018 in več rešenih kot prejetih zadev. Leta 2019 je bilo prejetih 28 495 ovadb, rešenih je bilo 29 043. Stopnja obvladovanja pripada je bila 102 %. Kljub porastu kazenskih ovadb za skoraj 1 % glede na 2018 so tožilci dosegli več ovadb in dosegli znižanje števila nerešenih zadev na koncu 2019. Povečalo se je število postopkov poravnavanja, povečalo se je število obsodilnih sodb, naraslo je število izrečenih denarnih kazni, zmanjšalo pa se je število pogojnih kazni.

Te rezultate so tožilci dosegli kljub kadrovskim težavam, konec 2019 je bilo zaposlenih 211 tožilcev, zasedenih je bilo le 79 % tožilskih delovnih mest, dejanska

prisotnost je bila zaradi porodniških in bolniških odsotnosti še nižja. Pri državnotožilskem osebju je bilo konec 2019 zasedenih 95 % delovnih mest (306 zaposlenih). Opravljena je bila primerjava števila tožilcev pri nas s Hrvaško, Slovaško in Češko in primerjava je pokazala, da ima Slovenija, primerjalno gledano, najnižje število državnih tožilcev.

Tožilstva so leta 2019 prejela 28 495 ovadb znanih storilcev in 35 841 ovadb neznanih storilcev, skupaj je bilo obravnavanih 43 014 storilcev kaznivih dejanj. Državni tožilci so zavrgli 63 % vseh kazenskih ovadb, kar pomeni veliko razbremenitev sodišč. To pomeni, da so bili storilci v primeru kaznivega dejanja obravnavani v obliki alternativnega kazenskega pregona, kar pa izvajajo tožilci sami. V kar 61 % zavrženih ovadb tožilci ugotovijo, da ne gre za kaznivo dejanje in da za sodišče ni dovolj dokazov. Tožilci zelo skrbno pretehtajo svojo odločitev, preden vložijo tožbo, o čemer govori visoka stopnja obsodilnosti leta 2019, ki je bila 87 %. Obsojenih je bilo 9169 oseb. V 1593 primerih je bila izrečena zaporna kazen, v 1036 primerih je bila izrečena denarna kazen (gre za 33 % povečanje glede na 2018). Cilj tožilstev je, da se poveča količina denarnih kazni proti izrečenim pogojnim kaznim. Število pogojnih obsodb se tako zmanjšuje že 4 leta.

Odvzem premoženjske koristi je bil 2019 izrečen v 69 sodbah, vrednost zavarovanega premoženja je bila 182 milijonov evrov, višina protipravne premoženjske koristi pa je bila 262 milijonov evrov, v takšnih primerih je bistveno, da je protipravno pridobljeno premoženje odvzeto.

Leta 2019 je bilo na podlagi ZOPNI uvedenih 8 novih finančnih preiskav zoper 26 oseb, gre za znesek prek 2 milijonov evrov. Konec 2019 je bilo odrejenih za 4 milijone evrov zavarovanj in vložene so bile 3 civilne tožbe zoper 18 oseb.

Leta 2019 so se tožilci pogajali s 402 obdolženci, s 363 osebami so bili sklenjeni sporazumi o priznanju krivde, 2240 obdolžencev je dalo izjavo o priznanju krivde. Ti postopki so za državo finančno koristni in skrajšujejo postopke. Podobno velja za alternativne oblike kazenskega pregona, ki jih spodbuja državno tožilstvo. Leta 2019 je bilo alternativno obravnavano 3615 oseb, v okviru odloženega pregona je skupna višina vplačil v državni proračun ali v korist javnih ustanov znašala 260.830 evrov. Poravnavanja so potekala v 860 zadevah in bila uspešno izvedena v 532 zadevah.

Državni tožilci so 2019 vložili 532 pritožb zoper sodbe 1. stopnje, trajanja postopkov kažejo, da se stanje izboljšuje.

Vrhovno državno tožilstvo (v nadaljevanju: VDT) kot pomembno pravno sredstvo lahko uporabi zahtevo za varstvo zakonitosti. VDT je uspešno rešilo 99 % zadev, ki jih je prejelo, uspešni so bil tudi na prekrškovnem področju. Delež ugodenih zadev s strani Vrhovnega sodišča je bil 89 % in je najvišji v zadnjih 5 letih. Predlagatelj je izpostavil, da je bil 2019 med pomembnejšimi vsebinami, s katerimi se je ukvarjalo VDT, vprašanje sovražnega govora. Na zahtevo VDT je sodišče postavilo trdnejše meje, od kod naprej se začne sovražni govor, ki pomeni kaznivo dejanje. VDT še vedno posveča precej pozornosti pogojnim in medvojnimi dogodkom, saj se še vlagajo zahteve za varstvo zakonitosti. VDT je bil precej uspešen tudi na področju gospodarskega kriminala, kjer je bila vložena vrsta zahtev za varstvo zakonitosti, npr. za področje t. i. preslepitvenega namena pri poslovnih goljufijah. Predlagatelj je

opozoril, da na kazenskem oddelku VDT delajo samo 4 vrhovni državni tožilci in prazna mesta se ne zapolnjujejo.

Leta 2019 so bili vrhovni državni tožilci zelo aktivni pri mednarodnem sodelovanju (stiki z Avstrijo in Nemčijo), bilo je sklenjenih nekaj dogovorov o sodelovanju s tožilstvi iz drugih držav. Vrhovni državni tožilci sodelujejo tudi s pravnimi fakultetami in pripravljajo strokovne prispevke.

Glede posameznih področij kaznivih dejanj je bila prednost dana gospodarskim kaznivim dejanjem. Na področju zlorab položaja je bilo vloženi več obtožnih aktov kot prejšnja leta, prav tako je bilo več tudi obsodilnih sodb. Na področju preganjanja bančnega kriminala so tožilci dosegli dobre rezultate, čeprav mediji mnogokrat kažejo drugo sliko. V 19 zadevah so bili zoper 68 oseb vloženi obtožni akti, od tega je bilo 41 bančnikov, med drugim so tudi člani uprav bank. V fazi sodne preiskave se nahaja 20 zadev, s skupaj 114 osumljenimi, 74 jih je bilo zaposlenih v bankah.

Na področju pregona kaznivih dejanj v zdravstvu je v obravnavi 17 zadev, večina se jih že nahaja na sodišču, sodišča so izdala 3 sodbe za 4 fizične osebe, vse so bile obsodilne, 2 med njimi pa sta že pravnomočni.

Predlagatelj je izpostavil še nekaj pomembnih področij, na katerih državni tožilci intenzivno delajo - davčne zatajitve, goljufije na škodo EU, davčna kriminaliteta, poslovne goljufije, oškodovanja upnikov, borzna kriminaliteta, korupcijska kazniva dejanja ...

Ministrstvo za pravosodje (v nadaljevanju: MP) je najprej izrazilo obžalovanje, da se skupno poročilo obravnava, preden se je do njega opredelil Državnotožilski svet, ki ima pomembne pristojnosti pri načrtovanju in poročanju o tožilskem delu.

V zvezi s tem je bilo pojasnjeno, da se mora Komisija za državno ureditev pri obravnavi točk ozirati na matični Odbor za pravosodje. Seja Odbora za pravosodje je bila sklicana za 20. 5.* in tako Komisija za državno ureditev ni mogla čakati na mnenje Državnotožilskega sveta. *Seja Odbora za pravosodje je bila nato predstavljena na 5. 6. 2020.

Predstavnica MP je poudarila, da kazalniki v skupnem poročilu kažejo na stabilno delo. MP veseli, da tožilstvo vsako leto še izpopolni analitični del poročila, ki omogoča, da se poslovanje neke organizacije izboljšuje tudi v bodoče.

MP zagotavlja ustrezne materialne pogoje za delovanje tožilstev, organizacijske in normativne podlage. Sodelovanje s tožilstvom v zadnjih letih poteka dobro, kar je bilo v skupnem poročilu tudi prepoznano. Za izboljšanje materialnih pogojev za delo tožilstev je bilo veliko narejenega – boljši prostorski pogoji, obnavlja se vozni park, sodelovanje je potekalo tudi na področju zakonodaje.

Predstavnica MP se je dotaknila še dolgotrajnih kadrovskih postopkov imenovanja novih tožilcev, postopki lahko trajajo tudi eno leto in dlje. Na to temo je potekalo več sestankov, na katerih so sodelovali MP, VDT in Državnotožilski svet, kjer je bilo ugotovljeno, da brez normativnih sprememb bistvenega skrajšanja postopkov ni mogoče doseči. Pripravljene so že podlage, ki bi lahko prinesle skrajšanje postopkov.

* * *

Komisija se je seznanila s skupnim poročilom. Komisija se je strinjala, da se v prihodnje, če je le mogoče, z obravnavo skupnega poročila počaka, dokler se do njega ne opredeli Državnotožilski svet.

Komisija je ocenila skupno poročilo kot dobro pripravljeno in podprla stališče predlagatelja, da se morajo tožilci izogniti vsem političnim vplivom in pristranskosti.

Komisija se je, kot že v preteklih mnenjih, dotaknila vprašanja obsodilnih sodb oziroma visoke obsodilnosti, ki jo hkrati pozdravlja, saj kaže na dobro delo tožilcev, po drugi strani pa je opozorila, da je treba stopnjo obsodilnosti skrbno spremljati. Pri visoki obsodilnosti se postavi vprašanje, kje je meja obsodilnosti, 100 % obsodilnosti ne more biti, saj morajo sodišča tehtati dokaze in se odločati o njih. Komisijo je zanimalo, kako predlagatelj komentira visoko stopnjo obsodilnosti, kaj so po njihovem mnenju razlogi zanjo in ali posamezne podatke tudi analitično preverjajo.

Predlagatelj se je strinjal, da je delež obsodilnosti visok, je pa povsem primerljiv npr. z Avstrijo in Nemčijo in je odraz dobrega dela tožilcev. Tožilci skrbno pretehtajo, kdaj je stopnja utemeljenosti suma dovolj visoka, da se odločijo za obtoževanje, na koncu je seveda sodišče tisto, ki kritično presoja dokazni standard in odloči o utemeljenosti obtožbe. Običajno sta 2 podatka iz skupnega poročila, ki povzročita največ pozornosti, eno je visoka obsodilnost (87 %) in drugo je visok delež zavrženih kazenskih ovadb (63 % vseh kazenskih ovadb). Podatka sta povezana in pomenita skrbno presojo dokazov s strani tožilcev in zavedanje, da obtožne akte vlagajo le v primerih velike gotovosti, ker gre za odločanje o usodah ljudi. Rezultat takšnega načina dela je visoka obsodilnost. Tudi če je na koncu izrečena oprostilna sodba, lahko za posameznika obravnava na sodišču pomeni velik madež. Predlagatelj je poudaril, da se tožilci zavedajo pomena spoštovanja in varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Glede visokega deleža zavrženih ovadb je tudi komisija poudarila, da zavrženje ovadb ne pomeni nedela tožilstva, ki ima dolžnost preganjati kazniva dejanja in ne ljudi, in je zato treba skrbno presoditi, ali je neko dejanje in dokazi zanj kaznivo dejanje. Tehtna presoja je nujna, tudi v odmevnih zadevah.

Komisija je pozdravila izboljšanje materialnega položaja tožilstev, gleda na že dlje časa znane kadrovske težave tožilstva pa je pozvala vse deležnike, da čim prej najdejo ustrezne rešitve za popolnitev tožilskih vrst in skrajšanje dolgotrajnih kadrovskega postopkov imenovanja novih tožilcev.

Komisija se je strinjala s predlagatelji, da je treba skrbno pretehtati vsako zakonodajno spremembo, saj številne in pogoste spremembe zakonodaje onemogočajo vzpostavitev ustrezne sodne prakse.

Predlagatelj je glede postopkov po ZOPNI (Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora) izpostavil, da je prišlo do bistvene spremembe 2018, po odločitvi Ustavnega sodišča. Sprememba je povzročila umik številnih vloženih tožb in

je bila hud udarec za državo. Predlagatelj je poudaril, da bi bile lahko sprožene določene zakonodajne aktivnosti, ki bi se naslonile na stališče Ustavnega sodišča, da predlagatelj v ZOPNI ni dovolj natančno utemeljil javnega interesa, da se odločbe zakona uporabljajo tudi za nazaj. Komisija je podprla stališče predlagatelja in pri tem opozorila, da odločitev Ustavnega sodišča in razveljavitev člena ZOPNI govori o tem, da morajo biti vse zakonodajne rešitve skrbno pretehtane, argumentirane in ne smejo biti vzpostavljene na podlagi posameznih primerov. Država je imela zaradi napake velike stroške, tožilci, sodniki in drugi so v primere vložili veliko dela.

Komisija je prosila predlagatelja za komentar glede ločitve sistema plač sodnikov in tožilcev, do katere je prišlo v času sprejemanja zakonodaje povezane z epidemijo nalezljive bolezni COVID-19. Predlagatelj je poudaril, da plače državnih tožilcev izhajajo iz Zakona o državnem tožilstvu, ki govori, da je pravica do plače državnega tožilca v celoti izenačena s pravico do plače za sodnika. To ni neka novost ali posebnost Slovenije, tudi v drugih državah je urejeno podobno. Predlagatelj je opozoril, da obstajajo številna priporočila Evropske unije, da mora država državnim tožilcem zagotavljati enake materialne pogoje, vključno s finančnimi, kot sodnikom. Gre za vprašanje neodvisnosti državnega tožilca in sodnika. Predlagatelj je poudaril, da je Beneška komisija v zvezi s tem izdala svoje mnenje in priporočila enako. Protikoronska zakonodaja je državne tožilce ločila od sodnikov, kar se je zgodilo prvič v našem pravnem redu, kar lahko pripelje do tega, da se bo v prihodnje plače državnih tožilcev ločevalo od plač sodnikov. Učinkovit kazensko-pravni sistem temelji na dobrih sodnikih in dobrih državnih tožilih. Predlagatelj je poudaril, da ni jasno zakaj je prišlo do te spremembe v protikoronski zakonodaji in tožilci upajo, da se bo sistem čim prej vrnil v stanje izenačenosti plačnega sistema med državnimi tožilci in sodniki.

* * *

Za poročevalca na seji matičnega odbora je bil določen predsednik komisije Rajko Fajt.

Predsednik
Rajko Fajt, l.r.