



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev

Številka: 060-05-13/2020/3
Ljubljana, 18. januarja 2021

Predlog

ZAPISNIK

46. seje Komisije Državnega sveta za državno ureditev, ki je bila v sredo, 25. novembra 2020 ob 14. uri. Seja je potekala na daljavo, preko sistema Cisco Webex.

Prisotni:

- predsednik: Rajko Fajt
- člani: Milan Ozimič, Marjan Maučec, Branimir Štrukelj, Bojan Kekec, Bojana Potočan, mag. Marko Zidanšek, Željko Vogrin in Franjo Naraločnik.

Sejo je vodil Rajko Fajt.

Na seji so sodelovali še:

predstavniki Ministrstva za pravosodje:

- mag. Nina Koželj, generalna direktorica Direktorata za kaznovalno pravo in človekove pravice
- mag. Robert Golobinek, vodja Sektorja za kaznovalno pravo in človekove pravice in
- Jernej Koselj, Sektor za kaznovalno pravo in človekove pravice (pri 1. točki dnevnega reda).

predstavnik Ministrstva za notranje zadeve:

- Franc Kangler, državni sekretar in
- mag. Zdravko Mele, pomočnik generalnega direktorja Direktorata za policijo in druge varnostne naloge (pri 2. točki dnevnega reda).

Soglasno je bil potrjen naslednji dnevni red:

1. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-O), druga obravnava, EPA 1387 – VIII
2. Poročilo o izvajanju Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2019–2023 za leto 2019, EPA 1425 - VIII
3. Pobude in vprašanja

Ad1) Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-O), druga obravnava, EPA 1387 – VIII

Komisija je prejela tudi mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora in stališče Vrhovnega sodišča Republike Slovenije.

Predstavniki Ministrstva za pravosodje (v nadaljevanju: predlagatelj) so predstavili razloge za ponovno dopolnjevanje zakona. Z novelo ZKP se zagotavljajo procesni pogoji za delovanje evropskega javnega tožilstva, ki je tik pred tem, da začne z delom. Slovenija je k ustanovitvi institucije evropskega javnega tožilstva pristopila v okviru okrepljenega sodelovanja v EU. Evropsko javno tožilstvo bo preganjalo kazniva dejanja s področja sumov zlorab evropskih sredstev. Organizacijski del ustanavljanja evropskega javnega tožilstva je bil že izveden, zdaj pa je treba urediti še procesni del. Delovna skupina za pripravo novele, v okviru katere so

sodelovali vsi deležniki s področja pravosodja in pravni strokovnjaki, je že na začetku zavzela stališče, da bi izbrali minimalistični pristop in da se opravijo samo najnujnejše prilagoditve od veljavne ureditve kazenskega procesa, čemur sledi ureditev v noveli. Ureditev ne posega v osnovne predpostavke našega kazenskega postopka.

Sklop o pravicah mladoletnih storilcev kaznivih dejanj je prav tako pogojen s spremembami na ravni EU. Mudilo se je z implementacijo direktive o minimalnih procesnih jamstvih za mladoletne osumljence in obdolžence v kazenskih postopkih, kar se zdaj prenavlja z novelo ZKP.

V predlogu zakona se upošteva tudi dve ustavni odločbi o obveščanju strank o poimenski sestavi pritožbenega senata in ustavno odločbo o nadomestitvi zaporne kazni s hišnim zaporom. Predlagateljica je pojasnila, da so v novelo vključene tudi nekatere rešitve, ki so izpadle iz prejšnje novele. Po zgledu civilnega pravnega postopka se z novelo omogoča podajanje ločenih mnenj vrhovnih sodnikov.

V okviru možnosti je Ministrstvo za pravosodje (v nadaljevanju: MP) skušalo nasloviti tudi nekatere predloge deležnikov pravosodnega sistema. Tako se uvaja možnost videokonferenc pri izvajanju celotnega naroka. Čas epidemije COVID-19 je pokazal, da je treba to področje urediti tudi v prihodnje. Z novelo se rešujejo tudi težave z zaslišanjem prič tujcev, ki so nezakonito prešli državno mejo.

Predlagateljica se je dotaknila tudi mnenja Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora (v nadaljevanju: ZPS), ki med drugim opozarja, da je novel ZKP preveč in da je materija razdrobljena. Predlagateljica se je s tem strinjala in izpostavila, da se zavedajo, da bo treba pristopiti k celoviti prenovi ZKP. V MP trenutno poteka priprava strategije do 2030 in eden bistvenih ciljev je celovita ureditev ZKP.

ZPS se v mnenju dotika ločenih mnenj, vendar MP meni, da so ločena mnenja v kazenskem postopku na Vrhovnem sodišču, glede zahtev za varstvo zakonitosti, dobrodošla in nujna, saj bodo pripeljala do izboljšanja stališč.

Predlagateljica je komisijo seznanila, da so, skladno z novim Poslovníkom Vlade, ki je z njimi soglašala, pripravili že tri amandmaje. Gre za amandmaje k 14., 17. in 21. členu novele. Predlagateljica je v zvezi z amandmaji spomnila, da je Komisija za državno ureditev 14 dni nazaj obravnavala otežen dostop do informacij javnega značaja v kazenskih spisih, do česar je prišlo zaradi junijske sodbe Vrhovnega sodišča RS. Že takrat so z MP napovedali, da iščejo rešitve in da je transparentnost v kazenskih postopkih izjemnega pomena. To vprašanje zdaj rešuje amandma k 14. členu novele, ki jasno določa, da Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: ZDIJZ) velja tudi v kazenskih postopkih.

Na komisiji je bilo izpostavljeno, da je predlog zakona s strokovno javnostjo v veliki meri usklajen in da so mnoga sporna vprašanja, ki so se pojavljala v prejšnjih novelah, relativno dobro razrešena. Komisija je pozdravila namero MP, da gre v celovito prenovi ZKP. V primeru vsebinskih sprememb prenovljenega ZKP bo treba v pripravo in razpravo vključiti strokovno javnost.

Članica komisije je opozorila, da bo v okviru celovite prenovi ZKP treba preveriti tudi določene spremembe, ki so bile sprejete s prejšnjimi novelami in so bile v strokovni javnosti sicer dobro sprejete, v praksi pa so se pokazale kot manj posrečene ali so šle celo v svoje nasprotje. Odvetniška zbornica Slovenije posebej izpostavlja problematiko obravnav na drugi stopnji. Dolgo časa so bile kritik deležne t. i. "bralne vaje" na glavnih obravnavah, saj je bilo za branje gradiva porabljenega veliko časa. Z ukinitvijo tega določila v ZKP pa je šla situacija v drugo skrajnost. Tako se včasih zgodi, da se na glavni obravnavi ne preberejo niti relevantni dokazi, kar je s stališča neposrednega sojenja slabo.

Komisija je predlagateljke prosila za natančnejšo predstavitev amandmaja k 14. členu novele ZKP, ki se nanaša na odločitev Vrhovnega sodišča iz junija 2020, v kateri je zapisano, da je procesni zakon, torej ZKP, specialnejša ureditev od Zakona o dostopu do informacij javnega značaja in da se glede dostopa do spisov uporablja le ZKP. Komisija za državno ureditev je na 44. seji (28. 10. 2020) opozorila, da gre za odklik od transparentnosti delovanja pravosodnih organov in omejevanje dostopa do informacij javnega značaja in da bi bilo treba poiskati ustrezne rešitve.

Članica komisije je glede 128. člena ZKP opozorila na stališče Odvetniške zbornice Slovenije (v nadaljevanju: OZS). Mnenje OZS je, da vloženi amandma (k 14. členu novele ZKP) lahko "povozi" obstoječo ureditev v 128. členu ZKP na način, da bo imel pravico do pregleda in prepisa tekočega kazenskega spisa vsakdo, ki bo do dostopa do informacij javnega značaja upravičen po določbah ZDIJZ in ne po določbah ZKP. Ta razlika po mnenju OZS ne bi bila tako problematična, če bi se to nanašalo le na podatke iz že pravnomočno zaključenih spisov. OZS meni, da varovalke glede dostopa do tekočih kazenskih spisov po ZDIJZ niso zadostne in zato menijo, da je treba ohraniti obstoječo ureditev, še posebej, če je pritožbeni organ Informacijski pooblaščenec in ne sodišče. Kot primer OZS navaja situacijo pri zaslišanju prič, ko bi lahko v kazenski spis pogledal kdorkoli, ki ima po ZDIJZ pravico, prav tako lahko podatke tudi objavi, čeprav v postopku še niso bile zaslišane vse priče. To je za postopek lahko velik problem. Članica komisije opozarja, da ne sme priti do posega v kazenski postopek in dilema je, kaj to pomeni za varstvo kazenskega postopka, da so npr. priče lahko vnaprej seznanjene s predhodnimi pričanji.

Glede amandmaja k 14. členu predloga zakona je predlagateljica poudarila, da je bilo vprašanje dostopa do kazenskih spisov po ZDIJZ, ki je bilo omejeno glede na sodbo Vrhovnega sodišča iz junija 2020, v zadnjih mesecih izjemno izpostavljeno - tako medijsko kot s strani različnih institucij. Med drugim se je o problemu razpravljalo tudi na seji Komisije za državno ureditev. MP je prejel številne pobude, da je treba situacijo urediti in tako so pripravili predlog, ki ga zdaj povzema amandma k 14. členu novele. Predlog je v celoti usklajen z MJU in IP, negativno mnenje o predlogu pa so izrazili Odvetniška zbornica Slovenije, Vrhovno državno tožilstvo in Vrhovno sodišče.

Predlagateljica je opozorila, da po odločitvi Vrhovnega sodišča o tem, da za dostopnost do sodnih odločb in do odločb tožilstev veljajo določila področne zakonodaje, ne pa določbe Zakona o dostopu do informacij javnega značaja pomeni, da do podatkov spisa v kazenskem postopku lahko pride le tisti, ki dokaže utemeljen pravni interes, s čimer je bil iz postopkov v celoti izključen ZDIJZ. MP meni, da je ZDIJZ pomemben in da ni dvoma, da se ga uporablja tudi v vseh procesnih zakonodajah. ZDIJZ ima v 5.a in 6. členu določene omejitve, ki se nanašajo na kazenske postopke, kar kaže na to, da je mišljeno, da se ga uporablja tudi v kazenskem postopku. Tudi v 5. členu sodnega reda je zapisano, da so sodišča podvržena določbam ZDIJZ. MP z amandmajem k 14. členu novele odpravlja morebitno nejasnost tako, da se v 128. členu ZKP določa nov 12. odstavek, ki pravi, da v skladu z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, lahko, ne glede na določbe tega zakona, vsakdo ustno ali pisno zahteva od organa, da mu omogoči dostop do informacij javnega značaja v posameznih kazenskih zadevah. S tem, ko se napotuje na ZDIJZ, se napotuje tudi na vse varovalke, ki jih ZDIJZ že ima in veljajo tudi glede tekočih kazenskih spisov.

S tem amandmajem, kot je pripravljen, se po mnenju predlagateljev ne spreminja stanja, ki velja že od 2003 in se od takrat uporablja tudi v tekočih kazenskih spisih. Številne institucije so pozvale MP in MJU, da je treba jasno povedati, da je rešitev, ki velja od 2003, ustrezna. Predlagatelj je opozoril, da so poskušali najti skupno stališče z OZS glede tega vprašanja. ZDIJZ zadnjih 15 let vsebuje izjemo glede dostopa do spisov v odprtih kazenskih zadevah. Morebitno nasprotje z interesom kazenskega postopka je že doslej ocenjeval pristojni

državni tožilec in v tem delu ne prihaja do sprememb ureditve. V praksi je bilo ugotovljeno, da je presoja državnega tožilca v večini primerov potrjena na pritožbeni stopnji IP.

Predlagatelj je poudaril, da ni namen ZDIJZ v tem, da bi zainteresirani osumljenec in druge priče vpogledovali v kazenske spise, ampak, da javnost lahko nadzira delovanje sodišč in državnih tožilstev in da gre za vprašanje transparentnosti delovanja pravosodnih organov. Ena od posledic letošnje sodbe Vrhovnega sodišča je tudi ta, da odvetniki nimajo več možnosti dostopa do pravnomočnih sodb.

Komisija je v zvezi s stališči Vrhovnega državnega tožilstva, ki je opozorilo, da so v noveli rešitve, ki jih v času usklajevanja v predlogu zakona ni bilo, predlagateljke zaprosila, da podrobneje obrazložijo zaplet.

Predlagatelj je pojasnil, da se pripombe Vrhovnega državnega tožilstva prvenstveno nanašajo na spremembe 147. člen v predlogu zakona. V predlogu gradiva, ki ga je MP poslal na Vlado, teh sprememb ni bilo. MP je pojasnil, da je na Vladi prišlo do spremembe 147. člena novele ZKP, in to v delu, ki določa rok, v katerem mora državni tožilec po prejemu ovadbe to bodisi zavreči ali predlagati uvedbo preiskave. Predlog sprememb 147. člena je sprožil vrsto negativnih odzivov s strani Vrhovnega državnega tožilstva, nekateri argumenti so bili po mnenju MP utemeljeni, in zato je pripravljen in na Vladi že potrjen predlog amandmaja. Po oceni MP amandma k 147. členu ustrezno popravlja člen, ki je bil izpostavljen v pripombah Vrhovnega državnega tožilstva.

Po končani razpravi je komisija sprejela naslednja sklepa:

1. Komisija za državno ureditev **podpira** Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-O), druga obravnava, EPA 1387 – VIII. Komisija je sklep podprla z večino glasov.
2. Komisija je za poročevalca na seji matičnega odbora določila državno svetnico Bojano Potočan.

Ad2) Poročilo o izvajanju Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2019–2023 za leto 2019, EPA 1425 - VIII

Predstavnik Ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ) je predstavil poročilo o izvajanju Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2019–2023 (v nadaljevanju: resolucija) za leto 2019.

Državni zbor RS je resolucijo sprejel 2019. Osrednji cilj Resolucije je učinkovito oblikovanje in izvajanje politike preprečevanja in zatiranja kriminalitete oziroma zagotavljanje takšnega družbenega okolja, ki bo dolgoročno vplivalo na zmanjšanje kriminalitete, zagotavljalo varnost, bivanje in delo v varnem okolju ter na podlagi predlaganih ukrepov doseči tako družbeno stanje, da bi se ljudje počutili varne.

V Resoluciji so opredeljeni cilji, ki se jih želi doseči in izpeljane konkretne strategije oziroma programi za uresničitev postavljenih ciljev.

Vlada RS je oktobra 2019 za spremljanje učinkovitosti izvajanja programov in strategij iz Resolucije, koordiniranja dela nosilcev in sodelujočih pri pripravi in izvajanju strategij in programov ter za pripravo letnega poročila o uspešnosti izvajanja Resolucije ustanovila Medresorsko delovno skupino za koordinacijo in nadzor nad izvajanjem Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2019–2023. V njej sodelujejo predstavniki ministrstev in drugih organov, ki med svojimi pristojnostmi in nalogami delujejo na področju preprečevanja in zatiranja kriminalitete. Delovna skupina, ki jo vodi predstavnik ministrstva za notranje zadeve, je pripravila poročilo za preteklo leto.

V šestem poglavju Resolucije so opredeljene strategije oziroma programi za uresničitev postavljenega cilja in nosilci, pristojni za uresničevanje načrtovanih dejavnosti.

Številne strategije in programi iz Resolucije so se večinoma uspešno izvajali, nekateri kot redna dejavnost na področjih, ki so v pristojnosti posameznih ministrstev.

Kljub prizadevanjem pristojnih za izvedbo programov so posamezni ostali nerealizirani in so bile aktivnosti za njihovo izvedbo prenesene v naslednje leto.

V Resoluciji je določeno, da Vlada RS najmanj enkrat letno obravnava poročilo delovne skupine o izvajanju resolucije glede izvajanja strategij in programov in ga predloži Državnemu zboru.

V Resoluciji je opredeljenih devet vsebinskih področji preprečevanja in zatiranja kriminalitete. Ta so: varnost v lokalnih skupnostih; nasilje; javno spodbujanje sovraštva in nestrpnosti – sovražni govor; gospodarska kriminaliteta pri varovanju finančnih interesov v Republiki Sloveniji in EU; korupcija in zaščita javnih sredstev; ogrožanje javnega zdravja; informacijska varnost; ogroženost Republike Slovenije zaradi radikalizacije, ekstremnega nasilja in terorizma; ogroženost Republike Slovenije zaradi hudih in organiziranih oblik kriminalitete.

Znotraj področij je skupno oblikovanih 45 posameznih strategij oziroma programov. Za realizacijo ciljev je bilo v letu 2019 načrtovanih 40 strategij oziroma programov, od tega jih je 33 stalne narave in se bodo nadaljevali tudi v letu 2020. Od načrtovanih 40 strategij oziroma programov v letu 2019 jih je bilo uresničenih 29 in delno uresničenih sedem, štiri pa so ostale neuresničene.

Predlagatelj je z ožjega področja delovanja MNZ na komisiji predstavil tudi nekatere zakonske predloge, ki so že v proceduri in bodo prispevali k večji varnosti, tako je omenil Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prijavi prebivališča (ZPPreb-1A), EPA 1529 – VIII in Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni izkaznici (ZOIzk-1A), skrajšani postopek, EPA 1527 – VIII.

Po končani razpravi je komisija ugotovila, da se je seznanila s Poročilom o izvajanju Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2019–2023 za leto 2019, EPA 1425 – VIII in sprejela sklep:

1. Komisija je za poročevalca na seji matičnega odbora določila državnega svetnika Rajka Fajta.

Ad3) Pobude in vprašanja

Pobud in vprašanj na seji ni bilo.

mag. Mateja Poljanšek l.r.
sekretarka

Rajko Fajt l.r.
predsednik