



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against Corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

19 October 2012

Greco Eval IV Rep (2012) 1 SLO

FOURTH EVALUATION ROUND

Preprečevanje korupcije pri poslancih, sodnikih in
tožilcih

POROČILO O REPUBLIKI SLOVENIJI

ki ga je GRECO sprejel na 57. plenarnem zasedanju
(Strasbourg, 15. do 19. oktober 2012)

Č
E
T
R
T
I

K
R
O
G

O
C
E
N
J
E
V
A
N
J
A

VSEBINSKO KAZALO

POVZETEK	5
I. UVOD IN METODOLOGIJA	6
II. OKVIR.....	8
III. PREPREČEVANJE KORUPCIJE PRI POSLANCIH	10
PREGLED PARLAMENTARNEGA SISTEMA	10
PREGLEDNOST ZAKONODAJNEGA POSTOPKA	11
PLAČILO IN EKONOMSKE KORISTI.....	12
ETIČNA NAČELA IN PRAVILA OBNAŠANJA	13
NASPROTJE INTERESOV	14
PREPOVED ALI OMEJEVANJE NEKATERIH DEJAVNOSTI	15
<i>Darila</i>	<i>15</i>
<i>Nezdružljivost in dodatne dejavnosti</i>	<i>16</i>
<i>Finančni interesi.....</i>	<i>16</i>
<i>Pogodbe z državnimi organi.....</i>	<i>17</i>
<i>Omejitve po prenehanju funkcije.....</i>	<i>17</i>
<i>Stiki s tretjimi osebami.....</i>	<i>17</i>
<i>Zloraba zaupnih podatkov</i>	<i>18</i>
<i>Zloraba javnih sredstev.....</i>	<i>19</i>
PRIJAVA PREMOŽENJA, DOHODKOV, OBVEZNOSTI IN DELEŽEV	19
NADZOR IN IZVRŠEVANJE SANKCIJ	20
<i>Nasprotje interesov.....</i>	<i>20</i>
<i>Darila</i>	<i>20</i>
<i>Prijava premoženja, dohodkov, obveznosti in deležev.....</i>	<i>21</i>
<i>Sankcije in imuniteta.....</i>	<i>21</i>
SVETOVANJE, USPOSABLJANJE IN OZAVEŠČANJE	24
IV. PREPREČEVANJE KORUPCIJE PRI SODNIKIH	25
PREGLED PRAVOSODNEGA SISTEMA.....	25
ZAPOSLOVANJE, KARIERA IN POGOJI ZA OPRAVLJANJE DELA	26
<i>Poklicni sodniki.....</i>	<i>26</i>
<i>Sodniki porotniki</i>	<i>28</i>
<i>Pogoji za opravljanje dela.....</i>	<i>28</i>
PRIPAD IN POSTOPEK.....	28
ETIČNA NAČELA IN PRAVILA OBNAŠANJA	30
NASPROTJE INTERESOV	31
PREPOVED ALI OMEJEVANJE NEKATERIH DEJAVNOSTI	32
<i>Nezdružljivost in dodatne dejavnosti</i>	<i>32</i>
<i>Izločitev in redni umik</i>	<i>32</i>
<i>Darila</i>	<i>33</i>
<i>Omejitve po prenehanju funkcije.....</i>	<i>33</i>
<i>Stiki s tretjimi osebami, zaupni podatki</i>	<i>34</i>
PRIJAVA PREMOŽENJA, DOHODKOV, OBVEZNOSTI IN DELEŽEV	34
NADZOR IN IZVRŠEVANJE SANKCIJ	34
<i>Statistika.....</i>	<i>37</i>
SVETOVANJE, USPOSABLJANJE IN OZAVEŠČANJE	38
V. PREPREČEVANJE KORUPCIJE PRI TOŽILCIH	40
PREGLED TOŽILSTVA	40
ZAPOSLOVANJE, KARIERA IN POGOJI ZA OPRAVLJANJE DELA	41
DODELJEVANJE ZADEV IN POSTOPEK	42
ETIČNA NAČELA IN PRAVILA OBNAŠANJA	44
NASPROTJE INTERESOV	45
PREPOVED ALI OMEJEVANJE NEKATERIH DEJAVNOSTI	45
<i>Nezdružljivost in dodatne dejavnosti</i>	<i>45</i>
<i>Izločitev in redni umik</i>	<i>46</i>
<i>Darila</i>	<i>46</i>

<i>Omejitve po prenehanju funkcije</i>	46
<i>Stiki s tretjimi osebami, zaupni podatki</i>	46
PRIJAVA PREMOŽENJA, DOHODKOV, OBVEZNOSTI IN DELEŽEV	47
NADZOR IN IZVRŠEVANJE SANKCIJ	47
SVETOVANJE, USPOSABLJANJE IN OZAVEŠČANJE	49
DRUGA VPRAŠANJA	50
VI. PREPREČEVANJE KORUPCIJE PRI VSEH OCENJEVANIH SKUPINAH – VLOGA KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE	51
VII. PRIPOROČILA IN SPREMLJANJE IZVAJANJA	52

POVZETEK

1. Slovenija ima dobro razvit zakonski okvir, ki zajema večino področij, obravnavanih v četrtem krogu ocenjevanja GRECO. Vsekakor si močno prizadeva izboljšati pravila in standarde integritete, ki veljajo za tri ocenjevane sektorje. Glavni zakonodajni dokument, namreč Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), je bil sprejet leta 2010 in spremenjen leta 2011. Brez določnejših zakonodajnih dokumentov, ki bi navajali drugače, ZIntPK velja za vse javne uslužbence v Sloveniji, vključno s poslanci, sodniki in tožilci. Vsebuje podrobna pravila o nasprotju interesov, nezdržljivosti, pomožnih dejavnostih, darilih, lobiranju in prijavi premoženja. ZIntPK pri uveljavljanju teh pravil, razvijanju zavesti o vprašanih integritete in preprečevanju korupcije namenja osrednjo vlogo Komisiji za preprečevanje korupcije (KPK), ki je neodvisen organ.
2. Kljub dobremu zakonskemu okviru in delovanju KPK pa poslanci, sodniki in tožilci različno trpijo zaradi nizke stopnje zaupanja javnosti v njihovo integriteto in delovanje. Zdi se, da je to negativno dožemanje nekam nezasluženo. To neskladje razkriva tudi, da je treba še marsikaj storiti pri izobraževanju pripadnikov ocenjevanih skupin o integriteti in nasprotju interesov, zagotavljanju boljšega izvajanja zakonskega okvira ter izboljšanju javne podobe poslancev, sodnikov in tožilcev.
3. Pri pravilih, ki veljajo posebej za poslance, so pohvalna tista o preglednosti zakonodajnega postopka. GRECO naključno ugotavlja, da se dajo integriteta parlamentarnega postopka in informacije, ki so na voljo poslancem, izboljšati, tako da se posveti več pozornosti interesom, ki vladajo pri pripravi zakonodajnih besedil, s tem pa prepreči poznejše prikrito lobiranje. Nedavno je bil uveden spletni sistem prijavljanja premoženja, ki se uporablja tudi za sodnike in tožilce ter očitno ponuja zagotovila za večje upoštevanje v prihodnje. Obstajajo tudi jasna in dokaj stroga pravila o darilih, nezdržljivosti in dodatnih dejavnostih, ki jih tisti, na katere se nanašajo, očitno dobro poznajo. To pa ne velja za predpise o lobiranju in nasprotju interesov, ki so novi in slabo razumljeni. Upoštevanje teh pravil se še ne jemlje resno. Poleg tega ni pristne in razširjene kulture integritete, to pa pripomore k negativni javni podobi poslancev. Spodletelo je več poskusov uvajanja sklopa pravil obnašanja ter potrebnega spremljevalnega nadzornega mehanizma in sankcij. Posvetiti se tem vrzelim je pomembno, če želimo izboljšati javno podobo poslancev.
4. Čeprav zaradi pomanjkanja zaupanja javnosti trpijo tudi sodniki, se zdi, da je tako zaradi sodnih zaostankov, šibkega notranjega vodenja sodišč in pomanjkanja politike odnosov z javnostjo, ne pa zaradi problema systemske korupcije. Za sodnike veljajo posebna pravila o nezdržljivosti, nasprotju interesov, dodatnih dejavnostih in darilih, ki so še strožja od pravil iz ZIntPK. Vendar pa obstaja prostor za izboljšave, na primer pri postopku izbire, imenovanja in napredovanja sodnikov ter vlogi sodnega sveta pri razvijanju integritete in vodenju tveganj, povezanih s korupcijo.
5. Za tožilce veljajo podobna pravila kakor za sodnike. Primerljiva je tudi stopnja zaupanja javnosti, večinoma pa jih kritizirajo zaradi premajhne preglednosti, šibkega notranjega vodenja in slabega komuniciranja z javnostjo. Na te kritike se je treba odzvati s krepitvijo vodstvene in nadzorne vloge generalnega državnega tožilca in državnotožilskega sveta ter večjim posvečanjem politiki komuniciranja z javnostjo in mediji. Pojavili so se tudi pomisleki glede prenosa pristojnosti za tožilsko službo z Ministrstva za pravosodje na Ministrstvo za notranje zadeve ter njegovega morebitnega vpliva na neodvisnost tožilcev.
6. Komisija za preprečevanje korupcije ima v protikorupcijski politiki v Sloveniji pomembno vlogo. Vendar pa jo pri sposobnosti delovanja v zvezi s preprečevanjem korupcije pri poslancih, sodnikih in tožilih ovirajo proračunske in kadrovske omejitve, ki jih je treba obravnavati.

I. UVOD IN METODOLOGIJA

7. Slovenija je vstopila v GRECO leta 1999. Od vstopa je bila ocenjena pri prvem (decembra 2000), drugem (decembra 2003) in tretjem (decembra 2007) krogu ocenjevanja GRECO. Ustrezna ocenjevalna poročila, pa tudi naknadna poročila o upoštevanju predpisov so na voljo na domači strani GRECO (<http://www.coe.int/greco>).

8. V četrtem krogu ocenjevanja GRECO, ki poteka od 1. januarja 2012, se ukvarjamo s "preprečevanjem korupcije pri poslancih, sodnikih in tožilcih". GRECO z izbiro te teme stopa na novo področje in poudarja multidisciplinarnost svojih pristojnosti. Hkrati je ta tema jasno povezana s prejšnjim njegovim delom, predvsem prvim krogom ocenjevanja, pri katerem je bil velik poudarek na neodvisnosti sodstva, drugim krogom ocenjevanja, pri katerem so se posvečali zlasti izvršilni veji javne uprave, in tretjim krogom ocenjevanja, pri katerem sta bili v središču obdolžitve korupcije (tudi pri poslancih, sodnikih in tožilcih) in preprečitev korupcije pri političnem financiranju.

9. V četrtem krogu ocenjevanja se posvečamo istim prednostnim vprašanjem za vse obravnavane osebe/funkcije, namreč:

- etična načela, pravila obnašanja in nasprotja interesov;
- prepoved ali omejevanje nekaterih dejavnosti;
- prijava premoženja, dohodka, odgovornosti in interesov;
- uveljavljanje veljavnih pravil;
- ozaveščenost.

10. Pri parlamentarnih skupščinah se ocenjevanje osredotoča na člane državnih parlamentov vključno z vsemi parlamentarnimi domovi in ne glede na to, ali so člani parlamenta imenovani ali izvoljeni. Pri sodnih in drugih akterjih v predsodnem in sodnem postopku se ocena nanaša na tožilce in sodnike, tako poklicne sodnike kot porotnike, za katere veljajo državni zakoni in predpisi, ne glede na vrsto sodišča, na katerem so.

11. GRECO je pri pripravi tega poročila uporabil odgovore Slovenije na ocenjevalni vprašalnik (Greco Eval IV (2012) 2E), pa tudi druge podatke, vključno z informacijami, ki jih je dobil od civilne družbe. Poleg tega je bila ocenjevalna skupina GRECO (v nadaljevanju: OSG) na obisku v Sloveniji od 16. do 20. aprila 2012. Sestavljali so jo Francisco JIMÉNEZ VILLAREJO, višji tožilec, enota za mednarodno sodelovanje, predstavnik posebnega urada za preganjanje korupcije, tožilstvo v Málaga, splošno tožilstvo (Španija), Anca JURMA, glavna tožilka, služba za mednarodno sodelovanje, državni protikorupcijski direktorat, tožilstvo v sestavi visokega kasacijskega sodišča (Romunija), Zorana MARKOVIĆ, direktorica protikorupcijske agencije (Srbija), in David WADDELL, sekretar irske komisije za standarde, sekretar, standardi v komisiji za javne funkcije (Irska). OSG je pomagala Sophie MEUDAL - LEENDERS s sekretariata GRECO.

12. OSG je opravila informativne pogovore s predstavniki KPK, Državnega zbora, Državnega sveta, Državne volilne komisije, Ministrstva za pravosodje in javno upravo, Ministrstva za notranje zadeve, Službe vlade za zakonodajo, Varuha človekovih pravic, Ustavnega sodišča, Vrhovnega sodišča, Upravnega sodišča, Delovnega in socialnega sodišča, Višjega sodišča v Ljubljani, Okrožnega sodišča v Ljubljani, Okrožnega sodišča v Kranju, Okrajnega sodišča v Ljubljani, Okrajnega sodišča v Kamniku, Okrajnega sodišča v Domžalah, Sodnega sveta, Centra za izobraževanje v pravosodju, Vrhovnega državnega tožilstva, Specializiranega državnega tožilstva, Okrožnega državnega tožilstva v Ljubljani, Okrožnega državnega tožilstva v Kranju in Državnotožilskega sveta. OSG se je sestala tudi s predstavniki civilne družbe, namreč CNVOS, Transparency International, Slovenskega sodniškega društva, Slovenskega združenja lobistov, pa tudi z več akademiki in predstavniki medijev.

13. Poglavitni cilj tega poročila je oceniti učinkovitost ukrepov, ki so jih slovenski organi sprejeli za preprečevanje korupcije pri poslancih, sodnikih in tožilcih ter za povečanje njihove navidezne in dejanske integritete. Poročilo vsebuje kritično analizo položaja v državi, izraža prizadevanje zadevnih akterjev in dosežke, ugotavlja pa tudi morebitne pomanjkljivosti in daje priporočila za nadaljnje izboljšave. V skladu z ravnanjem GRECO so priporočila namenjena organom v Sloveniji, ki naj določijo ustrezne institucije/organe, odgovorne za potrebno ukrepanje. Slovenija mora v osemnajstih mesecih po sprejemu tega poročila poročati o ukrepih, sprejetih v odgovor na priporočila, ki jih vsebuje.

II. OKVIR

14. V zadnjih letih v slovenski javnosti močno prevladuje mnenje, da korupcija narašča in je velik državni problem. To splošno mnenje se nanaša tudi na sodnike, tožilce in zlasti poslance, in sicer zaradi nekaterih nedavnih odmevnih primerov, v katere so bili vpleteni pripadniki teh skupin.

15. Zaupanje javnosti je majhno zlasti pri političnih strankah in politikih. Javno razširjeno mnenje je, da zasebni interesi nedvomno vplivajo na javni sektor. V zvezi s tem nedavno poročilo Transparency International o nacionalnem sistemu integritete (NIS)¹ sviri pred pretesnimi povezavami med poslom in politiko, izraža pa tudi pomisleke do primerov nizke stopnje integritete pri nekaterih članih Državnega zbora. Preglednost in nadzor financiranja strank ostajata glavni vir nezaupanja javnosti kljub ustreznim priporočilom GRECO. Najnovejše raziskave Evrobarometra "Odnos Evropejcev do korupcije" še močneje dokazujejo, kako se je negativno dožemanje državnih politikov skrb zbujujoče poslabšalo v zadnjih nekaj letih. Po teh anketah je leta 2009 69 % anketirancev v Sloveniji verjelo, da je korupcija med politiki močno razširjena, ta delež pa je leta 2011 narasel na 83 %, medtem ko je bil povprečni delež v drugih državah članicah EU v istem obdobju 57 %. V zvezi s sodstvom je leta 2011 65 % anketirancev v Sloveniji menilo, da je korupcija med njegovimi zaposlenimi močno razširjena. Čeprav se ta delež v zadnjih letih ne spreminja, pa je zaznana stopnja korupcije približno dvakrat večja od povprečja v drugih državah članicah EU (37 % leta 2011).

16. Kljub nedavnim odmevnim primerom, v katere so bili vpleteni poslanci in člani sodnih organov, se ne zdi, da bi bila korupcija v Sloveniji tako razširjena, kot kažejo vtisi v omenjenih mednarodnih anketah. Kljub temu pa kažejo na zaskrbljivo pomanjkanje zaupanja javnosti v institucije, ki jih obravnavamo v tem krogu ocenjevanja, ter izražajo poudarjen dvom o vladnem prizadevanju za odpravo korupcije.

17. Vsekakor je treba dodati, da je kljub obsežnemu korpusu zakonodaje o protikorupcijskih ukrepih, ki jo je sprejela Slovenija, njeno izvajanje treba šele zagotoviti. Obstaja veliko neskladje med zakonodajo in prakso, na kar je opozorila tudi Transparency International v poročilu o NIS. Ustanovljene so bile ključne institucije za preprečevanje korupcije, npr. Komisija za preprečevanje korupcije, Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic ter posebne enote pri organih odkrivanja in pregona. Zaupanje javnosti v te institucije je veliko, splošno mnenje pa je, da še vedno potrebujejo bistveno večja sredstva in pooblastila za učinkovito izvajanje odločilne vloge pri odkrivanju in kaznovanju korupcije. Javnost izraža veliko nezadovoljstva, ker tožilstvo ni sposobno preprečevati korupcije, posledično pa na tem pomembnem področju ni dovolj kazenskih ukrepov.

18. Kot smo že poudarili, ima KPK osrednjo vlogo pri oblikovanju in izvajanju protikorupcijskih politik v Sloveniji. To je neodvisen vladni organ, ki ima od ustanovitve leta 2002 za sabo več razvojnih obdobj, in ena javnih institucij, ki uživa najvišjo stopnjo zaupanja v državi. Po sprejetju novega Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije leta 2010 (Uradni list RS, št. 45/10, 26/11 in 43/11, v nadaljevanju: ZIntPK) kot glavnem pravnem instrumentu na področjih, ki jih ocenjujemo v tem poročilu, je KPK dobila še večja pooblastila, ki segajo od preprečevanja korupcije do vodenja upravnih preiskav in nalaganja glob. Njene naloge so zlasti sprejetje in usklajevanje državnega protikorupcijskega načrta, snovanje in izvajanje ukrepov za ozaveščanje in izobraževanje glede korupcije in integritete, svetovanje glede izvajanja ZIntPK in protikorupcijskih ukrepov, pomoč javnim institucijam pri razvijanju in spremljanju lastnih načrtov integritete, vzdrževanje osrednjega registra lobistov in spremljanje širokega sistema spletne prijave premoženja. Te naloge bomo v tem poročilu podrobneje opisali.

¹ Ocena nacionalnega sistema integritete o Sloveniji. Transparency International (2012).

19. ZIntPK se uporablja za vse javne uslužbence, vključno s poslanci, sodniki in tožilci, kadar ni izrecnejših sektorskih določb, ki bi urejale ta področja. Komisiji podeljuje široka pravna pooblastila za opravljanje nalog. Dostopa lahko do potrebnih dokumentov in zbirk podatkov, tudi finančnih, preverja javne uradnike, vodi upravne preiskave in postopke ter svetuje organom odkrivanja in pregona pri zbiranju dodatnih dokazov. Kot smo že navedli, lahko nalaga tudi globe. Avtoriteta KPK pri vseh vprašanjih, povezanih z njenimi pooblastili, je splošno priznana, njeni odloki, predlogi in mnenja pa se na splošno upoštevajo. Vendar pa jo pri delovanju ovirajo finančne in kadrovske omejitve, o katerih bomo v poročilu še spregovorili.

III. PREPREČEVANJE KORUPCIJE PRI POSLANCIH

Pregled parlamentarnega sistema

20. Slovenija je parlamentarna republika. Njeno zakonodajno telo je prirejen dvodomni parlament, ki ga sestavljata Državni zbor in Državni svet, pri čemer ima slednji omejena pooblastila. Državni zbor sestavlja 90 poslancev, od katerih sta dva predstavnika italijanske in madžarske narodnostne manjšine. Poslanci so izvoljeni za štiriletni mandat s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem (80. in 81. člen ustave) na podlagi kombiniranega sistema proporcionalne zastopanosti in večinskega elementa. Poslanci, izvoljeni po sistemu proporcionalne zastopanosti, dobijo sedeže z uporabo d'Hondtove formule, pri čemer je volilni prag na državni ravni štiriodstoten. Poslanca, ki zastopata italijansko in madžarsko manjšinsko skupnost, sta izvoljena po preprostem večinskem sistemu.

21. Poslancu preneha mandat, če izgubi volilno pravico, če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije, če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno zaporno kazen, daljšo od šest mesecev (razen če Državni zbor sklene, da lahko opravlja poslansko funkcijo), če v treh mesecih po potrditvi poslanskega mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo poslanca, če nastopi funkcijo ali začne opravljati dejavnost, ki ni združljiva s funkcijo poslanca, ali če odstopi.

22. Državni zbor opravlja zakonodajno, glasovalno in nadzorno funkcijo. Kot zakonodajni organ sprejema ustavne spremembe, zakone, državne programe, sklepe itd. Oblikuje tudi lastna notranja pravila, sprejema državni proračun, ratificira mednarodne pogodbe in razpisuje referendum. Državni zbor kot volilno telo izvoli predsednika vlade in druge ministre, predsednika Državnega zbora in do tri podpredsednike. Na priporočilo predsednika voli tudi sodnike ustavnega sodišča, vrhovnega sodišča, guvernerja Banke Slovenije, člane računskega sodišča, varuha človekovih pravic itd. Nadzorna funkcija Državnega zbora vključuje sprožitev parlamentarnih preiskav, glasovanje o nezaupnici vladi ali ministrom in pobude za ustavno obtožbo predsednika republike, predsednika vlade ali ministrov na ustavnem sodišču.

23. Državni zbor ustanavlja delovna telesa, namreč odbore za spremljanje in razpravljanje o delu vlade in komisij, ki razpravljajo o nekaterih splošnih vprašanjih ali vprašanjih posebnega pomena. Komisija je lahko stalna ali ustanovljena posebej za razpravljanje o posebnih vprašanjih.² Preiskovalna komisija je na primer ustanovljena za ugotavljanje politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij. Odbori in komisije so ustanovljeni po volitvah skladno z dogovorom, ki ga doseže Kolegij predsednika Državnega zbora,³ in skladno z ustreznimi določbami Poslovnika Državnega zbora (32.–56. člen). Splošno pravilo je, da ima vsaka parlamentarna skupina zagotovljen vsaj en sedež v vsakem delovnem telesu.

24. Državni svet sestavlja 40 članov, ki jih za petletni mandat posredno izvolijo interesne skupine in lokalne skupnosti. To so predstavniki delodajalcev (4), predstavniki delojemalcev (4), predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev (4), predstavniki negospodarskih dejavnosti (6) in predstavnik lokalnih interesov (22). Mandat lahko izgubijo iz enakih razlogov kakor poslanci (glej 21. odstavek).

² V Državnem zboru so te stalne komisije: Mandatno-volilna komisija, Komisija za poslovnik, Komisija za narodne skupnosti, Komisija za nadzor javnih financ, Komisija za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb ter Komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu.

³ Svet predsednika Državnega zbora je posvetovalni organ predsednika. Sestavljajo ga predsednik in podpredsedniki Državnega zbora, vodje poslanskih skupin in poslanca narodnih skupnosti. Generalni sekretar Državnega zbora in vodja zakonodajno-pravne službe Državnega zbora sodelujeta pri delu sveta; sodelujejo lahko tudi predsedniki delovnih teles, predstavniki vlade, specializirani uslužbenci Državnega zbora in druge osebe (21. člen poslovnika).

25. Pristojnosti Državnega sveta v zakonodajnem postopku so omejene: predlaga lahko zakone Državnemu zboru in ima na splošno svetovalno vlogo. Od Državnega zbora lahko zahteva, da ponovno odloča o izglasovanem zakonu (odločilni veto). Zahteva lahko tudi uvedbo parlamentarne preiskave ali razpis referendumu. Sejo Državnega sveta skliče njegov predsednik na lastno pobudo ali po sklepu sveta na zahtevo odbora ali vodje ene ali več interesnih skupin ali na zahtevo osmih državnih svetnikov. Državni svet zaseda vsaj dvakrat mesečno.

26. OSG je bila med obiskom opozorjena, da glede vloge Državnega sveta vladajo nesporazumi. Ti izhajajo iz dejstva, da člani Državnega sveta zastopajo drugačne interese kakor poslanci in da imajo lahko zato o nekaterih zakonih drugačno mnenje kakor Državni zbor ter da zato lahko odložijo ali blokirajo njihovo uveljavitev. Čeprav so pooblastila doslej uporabili le redko – pooblastilo za referendum le dvakrat, leta 1997 in 2009 – nekatere politične stranke taka pooblastila zavračajo in predlagajo ukinitve Državnega sveta, s čimer želijo narediti zakonodajni postopek učinkovitejši in cenejši. Za tako ustavno spremembo bi bila potrebna dvotretjinska večina v Državnem zboru, ki pa je predlog ob obisku očitno ni užival. Druge politične stranke so se namesto za ukinitve zavzemale za spremenjeno vlogo Državnega sveta, tako da bi zastopal le lokalne interese oziroma zagotovil boljšo zastopanost lokalnih interesov. OSG do tega seveda nima stališča. Pripominja pa, da ima Državni svet zanimiv, čeprav nekoliko svojevrsten položaj v institucionalni ureditvi Slovenije. Večina sogovornikov, ki smo jih spoznali na obisku, je menila, da je Državni svet dragocen del sistema zavor in ravnotežij ter da omogoča zastopanost civilne družbe v zakonodajnem postopku, ki dopolnjuje vlogo neposredno izvoljenih predstavnikov.

Preglednost zakonodajnega postopka

27. Izvajajo se ukrepi za zagotavljanje preglednosti zakonodajnega postopka od prve obravnave zakonodajnega akta. Delovne seje in sestanki Državnega zbora, in sicer plenarne seje in seje delovnih teles, so napovedani na spletu, objavljen pa je tudi dnevni red s povezavami na vse delovne dokumente.

28. Delovne seje Državnega zbora in njegovih delovnih skupin so na splošno odprte za javnost, prenašajo pa jih tudi po televiziji in spletu. Edina izjema pri javnosti zakonodajnega postopka se nanaša na zadeve, ki vsebujejo zaupne podatke (skladno z določbami Zakona o dostopu do informacij javnega značaja⁴). Na predlog predsednika matičnega delovnega telesa, parlamentarne skupine ali vlade se lahko Državni zbor odloči, da je seja ali del seje zaprt za javnost, tudi če se o gradivu, ki vsebuje zaupne informacije, ne razpravlja, kakor je določeno s Poslovníkom Državnega zbora ali kadar je upravičeno pričakovati, da se lahko vprašanja, povezana s takimi informacijami, pojavijo med razpravo. Vendar pa je OSG izvedela, da so to možnost pri zadevah, ki niso vsebovale zaupnih informacij, uporabili le enkrat.

29. Državni zbor na splošno odloča z javnim glasovanjem; izidi so takoj objavljeni na spletni strani Državnega zbora. Glasovanje je tajno v primerih, predpisanih z zakonom, npr. pri volitvah, imenovanjih in razrešitvah, ustavni obtožbi predsednika republike, predsednika vlade ali ministra. Kadar poteka tajno glasovanje, so izidi objavljeni elektronsko takoj, ko so znani, tj. ko so prešteti glasovi.

30. Kadar obstaja javni interes, se lahko pri oblikovanju zakonodajnega akta organizirajo tudi postopki sodelovanja javnosti. Slednja je o takih postopkih obveščena v medijih ali na spletni strani Državnega zbora. Njene pripombe se lahko zbirajo v pisni ali

⁴ V Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja so naštetih primeri, kadar dostop do informacij sploh ni dovoljen: informacije, po zakonu opredeljene kot tajne, zaradi državne varnosti, poslovne skrivnosti (kar velja za nekatere dejavnosti državnih podjetij, ki jih ščitijo pravila o zaupnosti) in podobno.

ustni obliki. Obveščanje in sodelovanje javnosti pri oblikovanju zakonov omogoča tudi spletni portal E-demokracija. OSG so obvestili, da se posvetovanje z javnostjo v praksi organizira pri 10 do 20 odstotkih vseh zakonskih predlogov.

31. Enaki ukrepi glede preglednosti veljajo za Državni svet. Njegove seje so napovedane po spletu ter vsebujejo povezave do dnevnega reda in delovnih dokumentov. Državni svet organizira tudi konference in podobne dogodke (npr. javne govorne nastope, okrogle mize) za spodbujanje dejavnega vključevanja civilne družbe v procese odločanja o vprašanih javnega pomena. Objavlja tudi zbornike; ti poleg predstavljenih prispevkov vsebujejo povzetke razprav udeležencev.

32. Končno imajo državljani tudi pravico vlagati peticije in sprožati druge pobude splošnega pomena, vključno z uveljavljanjem predlogov zakonov (zakonodajne pobude mora vložiti vsaj 5000 državljanov).

33. Vsi sogovorniki OSG so se strinjali, da je zakonodajni postopek v Sloveniji na splošno zelo pregleden, saj imajo državljani na spletu na voljo uradne informacije, vključno z evidenco glasov vsakega od poslancev in dokumenti, o katerih razpravljajo odbori v obeh domovih parlamenta. OSG želi pohvaliti to široko preglednost, ki očitno ne obstaja le na papirju, saj so vsi pomembni dokumenti hitro objavljeni na spletu. Izpostavljanje dela poslancev javni presoji in tako prispevanje k njihovi odgovornosti je zagotovo sredstvo za preprečevanje korupcije. Je tudi primer rabe novih tehnologij za lažje obveščanje javnosti in spodbujanje zaupanja državljanov v delo javnih institucij.

34. Kljub pozitivni oceni in ob upoštevanju, da velika večina zakonodajnih pobud prihaja od vlade, želi OSG poudariti dve področji, na katerih bi lahko izboljšali preglednost in sodelovanje javnosti. Prvič, ukrepi obveščanja javnosti veljajo od trenutka, ko o zakonodajnih besedilih razpravljajo delovna telesa Državnega zbora. Nekateri sogovorniki OSG so obžalovali, ker ukrepi ne veljajo že pred tem, ker ni informacij o avtorjih, virih in interesih, ki vladajo ob oblikovanju zakonodajnega besedila. Omenili so možnost nasprotnih interesov in opisali pojav "privatizacije zakonodaje" ali prikritega lobiranja, pri katerem besedila sestavljajo zunanji izvajalci, majhna skupina pravnih strokovnjakov, ki jim različne interesne skupine plačujejo velike vsote, strokovnjaki pa tem skupinam pozneje svetujejo, kako se lahko izognejo sprejetim zakonom. Po podatkih, ki jih je zbrala KPK, je bilo med letoma 2004 in 2010 sedem milijonov evrov namenjenih za oblikovanje 66 zakonov, 22 knjig pravil in s tem povezane pravne storitve. Sedanje stanje je s stališča preglednosti in odgovornosti vsekakor nezadovoljivo. Ne le, da spodkopava preglednost zakonodajnega procesa kot celote, prizadene lahko tudi integriteto poslancev in jim preprečuje opravljanje zakonodajnega dela ob poznavanju vseh informacij in pregledno. Medtem ko GRECO opušča izdajo formalnega priporočila zaradi obsega tega kroga ocenjevanja, pa organe močno spodbuja, naj se lotijo reševanja tega problema.

35. Drugič, OSG so obvestili o pogostejši uporabi hitrega postopka v tem mandatu. V tem postopku so vsi dokumenti še vedno javno objavljeni, vendar pa so časovni okviri za javno razpravo okrnjeni, zaradi česar zainteresirane osebe in skupine težko pridobijo tehtno stališče do osnutkov zakona. OSG je slišala različne informacije o obsegu uporabe tega postopka, bilo pa je nekaj domnev, da se zlorablja in da vsi osnutki zakonov, o katerih so razpravljali po hitrem postopku, niso izpolnjevali pogojev njegove uporabe. Organi bi torej lahko nadzirali uporabo hitrega postopka za zagotovitev njegove nezlorabe.

Plačilo in ekonomske koristi

36. Plače poslancev so določene na podlagi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Mesečna bruto plača za leto 2011 sega od 3.979,62 evra za poslanca do 5.236,91 evra

za podpredsednike Državnega zbora in 5.890,80 evra za predsednika. Plačne stopnje v tem okviru določa Mandatno-volilna komisija Državnega zbora. Tako kot drugi javni uslužbenci so tudi poslanci upravičeni do dodatka za delovno dobo (do 80 % skupnega plačila za vsako delovno leto), kar vključuje delovni čas zunaj Državnega zbora.

37. Poslanci imajo še dodatne ugodnosti:

- stanovanjski dodatek: nadomestilo za ločeno življenje v višini 312,13 evra mesečno. Mesečne stroške (npr. električna energija, ogrevanje) poravnava poslanec sam;
- nadomestilo za izobraževanje;
- mesečni pavšalni znesek za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije v zvezi z delom v volilni enoti;
- mesečne stroške uporabe službenih mobilnih telefonov in brezžičnega spleta;
- dnevnice za službeno pot v tujino (12,5 evra na dan);
- parkirišče v bližini zgradbe Državnega zbora.

38. Vsak poslanec mesečno prejme skupno 200 evrov za stroške delovanja pisarne (npr. plačilo najemnine poslovnih prostorov, administrativna in tehnična pomoč, pisarniški material) v svoji volilni enoti. Poleg tega imajo poslanci kot del olajšav in subvencij za parlamentarne skupine pravico uporabljati vse informacijsko in dokumentarno gradivo ter vse komunikacijske zveze na sedežu Državnega zbora. Vsaki parlamentarni skupini se dodelijo sredstva, izračunana na podlagi števila poslancev, ki jo sestavljajo, s katerimi lahko najame tehnične svetovalce.

39. Poslanec, ki mu je prenehal mandat in objektivno ne more nadaljevati prejšnjega dela ali dobiti druge ustrezne zaposlitve niti ni izpolnil pogojev za upokožitev po splošnih predpisih, ima pravico do nadomestila plače v višini plače, ki bi jo prejemal, če bi opravljal funkcijo, dokler se ne zaposli oziroma dokler ne izpolni pogojev za upokožitev po splošnih predpisih, vendar najdlje eno leto od prenehanja mandata. Čas, v katerem prejema omenjeno nadomestilo, se šteje poslancu, ki mu je prenehal mandat, v delovno dobo; v tem času je tudi socialno zavarovan po predpisih, ki urejajo socialno zavarovanje oseb v delovnem razmerju, in ima pravico do letnega dopusta.

40. Člani Državnega sveta opravljajo častno funkcijo in ne prejemajo plače. Prejemajo pa sejnino v višini 124,35 evra za plenarno sejo in 75,50 evra za sejo delovnega telesa. Prejemajo tudi mesečni pavšal (414,52 evra na člana, 559,40 evra za predsednika delovnega telesa in 600,02 evra za podpredsednika Državnega sveta) in dnevnice ter potne stroške za službene poti. Predsednik in sekretar Državnega sveta prejemata tudi plačilo mesečnih stroškov za uporabo mobilnih telefonov in brezžičnega spleta. Vse omenjeno se krije iz javnih sredstev.

Etična načela in pravila obnašanja

41. Nekatera pravila obnašanja, ki veljajo za poslance, so razpršena po različnih zakonodajnih aktih, kot so npr. ustava (dostojanstvo, nevezanost na nobena navodila, razen na splošni interes volilnega telesa, nezdržljivost funkcije), kazenski zakonik (določbe proti korupciji, zloraba položaja, razkritje tajnih informacij, goljufija itd.), Zakon o poslancih (pravila o nezdržljivosti), Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (pravila o integriteti, preglednosti in preprečevanju nasprotja interesov), Poslovnik Državnega zbora (ravnanje med sejami), Hišni red Državnega zbora Republike Slovenije (kodeks obnašanja v prostorih Državnega zbora), Protokolarna pravila Državnega zbora (pravila o protokolarnih darilih) itd. Nekateri politične stranke in parlamentarne skupine imajo tudi notranja pravila obnašanja.

42. Ni pa enotnega kodeksa obnašanja za poslance ali člane Državnega sveta. Čeprav so v vseh teh letih sestavili več kodeksov obnašanja za poslance, ni bil nobeden dokončan in sprejet. OSG je na obisku veliko časa namenila razpravi o razlogih za to

vrzel. Večina poslancev, s katerimi se je srečala, je izrazila dvom o dodani vrednosti takega sklopa pravil obnašanja in zatrdila, da bi morali vedenje poslancev urejati ustrezni zakoni, pospremljeni s sankcijami. Ta dvom sega onkraj političnih krogov. Poslanci so dvomili tudi o načinu uveljavljanja takih pravil in organu, ki bi bil odgovoren za to uveljavljanje. Trdili so, da bi bilo treba slednje prepustiti političnim strankam in parlamentarnim skupinam, kakor je zdaj. Vprašanje uveljavljanja je bilo namreč glavni vzrok, da so v preteklosti spodletele pobude za sprejetje kodeksa/pravil obnašanja.

43. OSG meni, da je veljavna ureditev glede etičnih načel in pravil obnašanja vsekakor pomanjkljiva. Že to, da mnogi poslanci ne vidijo, da ima lahko kodeks/sklop pravil obnašanja jasno dodano vrednost – zanje in za njihovo javno podobo – je simptomatično za njihovo pomanjkljivo zavedanje o etičnih vprašanjih nasploh. V poročilu smo že poudarili, da je parlament ena od institucij, ki v Sloveniji uživajo najmanj zaupanja. Tako mnenje spodbujajo številni škandali, v katere so bili v preteklih letih vpleteni politiki, in nepravilnosti, ki so jih odkrili KPK, Nacionalni preiskovalni urad in mediji. Namesto da bi poslanci prevzeli odgovornost ter si prizadevali za preprečevanje takih pojavov v prihodnje in izboljšanje javne podobe, mnogi valijo krivdo na druge in trdijo, da je te kršitve zagrešilo nekaj "slabih posameznikov".

44. OSG je prepričana, da bi bilo sprejetje kodeksa/pravil obnašanja poslancev – in članov Državnega sveta – koristno za same člane parlamenta in njihovo podobo v javnosti. Namen takega dokumenta ni nadomestiti različne zakonodajne akte, ki poslancem nalagajo obveznosti skupaj s sankcijami, temveč jih dopolniti in pojasniti. Zaradi njega bi se bolje zavedali vprašanj integritete, dobili napotke za obnašanje in javnosti pokazali, da so pripravljeni ukrepati za izboljšanje svoje integritete in integritete svojih kolegov. Taki napotki bi bili koristni tudi za državljane, ki imajo pravico vedeti, kakšno obnašanje lahko pričakujejo od izvoljenih predstavnikov, tako pa bi se krepila pravna država in zaupanje državljanov v parlamentarne institucije. To seveda pomeni, da tak kodeks obnašanja nastaja pri samih članih parlamenta ali da ti vsaj dejavno sodelujejo pri njegovi pripravi. V tem smislu so OSG obvestili, da je KPK nedavno izdala formalen predlog predsedniku parlamenta, naj sprejme etični kodeks za člane parlamenta, in da je predsednik ta predlog podprl. OSG se zdi ta pobuda dobra in upa, da bo obrodila sadove. Ob vprašanju izvajanja določb, ki jih vsebuje/-jo kodeks/pravila obnašanja, OSG poudarja, da je tako izvajanje bistveni del vsakega sistema integritete. Učinkovitost sklopa pravil je odvisna od ozaveščenosti tistih, ki jim je namenjen, od njihove pripravljenosti na spoštovanje določb, pa tudi od primernih pripomočkov za zagotavljanje njihovega izvajanja, tj. zagotavljanja, da se kršitve razkrijejo in za sabo potegnejo ustrezne sankcije. Glede na prejšnje odstavke **GRECO priporočja, (i) da se sprejme/-jo kodeks/pravila obnašanja za člane Državnega zbora in Državnega sveta (vključno z navodili o npr. nasprotju interesov, darilih in drugih ugodnostih, zlorabi informacij in javnih sredstev, stikih s tretjimi osebami, vključno z lobisti, ohranjanju ugleda) ter (ii) da je treba izdelati zaupanja vreden mehanizem nadzora in sankcij, če želimo, da ta pravila učinkujejo.**

45. ZIntPK končno za vse javne institucije v Sloveniji predpisuje tudi obveznost, da pripravijo in izvedejo načrte integritete (glej 138. in 139. odstavek v nadaljevanju) za preprečevanje in obvladovanje tveganja korupcije. Vendar pa ta obveznost velja za člane sekretariata obeh domov parlamenta, ki so javni uslužbenci. Kot taka pa se ne nanaša na člane Državnega zbora in Državnega sveta.

Nasprotje interesov

46. ZIntPK vsebuje ključne določbe za preprečevanje in obvladovanje nasprotja interesov. Nanaša se na slovenske uradnike, vključno s člani Državnega zbora in Državnega sveta, ki v tem besedilu ravno tako veljajo za "uradnike". Kot smo že omenili, so te določbe razmeroma nove, saj so bile v obstoječi obliki zakonsko uvedene s

sprejetjem ZIntPK leta 2010. Pojem nasprotja interesov se je prej pojavil le v kodeksu obnašanja za javne uslužbence.

47. Nasprotje interesov je opredeljeno kot "okolščine, v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog" (9. člen ZIntPK). Cilj zasebnih interesov so lahko denarne in nedearne koristi za samega uradnika ali njegove družinske člane ali druge fizične ali pravne osebe, s katerimi je ali je bil v osebnih, poslovnih ali političnih odnosih.

48. Oseba, ki ugotovi nasprotje interesov ali možnost njegovega nastanka, mora: (i) a) o tem takoj pisno obvestiti svojega predstojnika, (b) če predstojnika nima, pa KPK; (ii) takoj opustiti delo v zadevi, v kateri je prišlo do nasprotja interesov, razen če bi bilo nevarno odlašati. Predstojnik oziroma KPK o obstoju nasprotja interesov odloči v 15 dneh in s svojo odločitvijo takoj seznaniti uradno osebo. Če o primeru odloča predstojnik uradnika, se KPK o tem ne obvesti. Po podatkih, ki smo jih dobili pri OSG, je KPK leta 2011 ugotovila morebitno nasprotje interesov in o tem izdala mnenje v 20 primerih. Redno izdaja tudi predhodna mnenja v odgovor na vprašanja iz javnega sektorja.

49. OSG je dobila vtis, da poslanci in člani Državnega sveta določb ZIntPK o nasprotju interesov, drugače od drugih vidikov zakona, večinoma ne poznajo – obe instituciji sta potrdili, da dotlej še ni bilo prijav nasprotja interesov. KPK je obvestila OSG, da je prejela mnogo vprašanj o pravnih določbah glede nasprotja interesov, včasih pa tudi ugovore uradnikov, na katere se nanašajo in ki menijo, da so prestroge za državo v velikosti Slovenije. OSG je dobila tudi vtis, da uradniki, s katerimi se je sestala med obiskom, še niso razumeli sedanjega obsega nasprotja interesov in tega, kako se ga morajo zavedati med odločanjem pri delu, zasebnih interesih in interesih svojih sorodnikov. Kulture preprečevanja in izogibanja morebitnim nasprotjem interesov v Sloveniji še ni. Ustrezni nadzorni organi, na primer Mandatno-volilna komisija Državnega zbora in sekretar Državnega sveta, še niso razvili proaktivnega odnosa do tega, OSG pa so potrdili, da se v takem primeru ne bi čutili sposobne za opredeljevanje in da bi primer prepustili KPK. Ta mora okrepiti svoje delovanje, zato da pojem nasprotja interesov in njegove implikacije ponotranjijo tisti, na katere se nanaša. OSG tako spodbuja KPK, naj nadaljuje in okrepi prizadevanje za obveščanje, razlaganje in ozaveščanje članov Državnega zbora in Državnega sveta ter ustreznih nadzornih organov glede nasprotja interesov.

Prepoved ali omejevanje nekaterih dejavnosti

Darila

50. Predpise, ki se nanašajo na darila, vsebuje 30. do 34. člen ZIntPK. Kakor drugi funkcionarji tudi poslanci in člani Državnega sveta ne smejo sprejemati daril, ki so ali bi lahko vplivala na objektivno in nepristransko opravljanje funkcije poslanca ali člana Državnega sveta, ne glede na vrednost daril. Ta prepoved se nanaša na poslance/člane Državnega sveta, pa tudi na njihove družinske člane.

51. Sprejemljiva so protokolarna in priložnostna darila manjše vrednosti (tj. darila, dana ob posebnih priložnostih), ki ne presegajo vrednosti 75 evrov in katerih skupna vrednost v posameznem letu ne presega 150 evrov, če so prejeta od iste osebe. Nikakor pa se kot darilo manjše vrednosti ne sme sprejeti denar, vrednostni papirji ali dragocene kovine. Darila, ki presegajo vrednost 75 evrov, postanejo last organa, v katerem funkcionar opravlja svojo funkcijo, tj. Državnega zbora ali Državnega sveta.

52. Sprejeta darila, katerih vrednost je višja od 25 evrov, vpiše na seznam daril ustrezen organ, torej Državni zbor ali Državni svet; ti podatki se vsako leto pošljejo KPK, ki pripravi javen katalog daril, sprejetih v preteklem letu, in ga objavi na svoji spletni strani.

53. Tudi protokolarna pravila Državnega zbora vsebujejo poglavje, namenjeno darilom, ki ureja sprejemanje daril višjih članov, kot so predsednik Državnega zbora, podpredsedniki, vodje parlamentarnih skupin, predsedniki delovnih teles, vodje stalnih delegacij in predsedniki skupin prijateljstev.

54. Po informacijah, ki jih je zbrala OSG, so pravila o darilih jasna in videti je, da jih poslanci in člani Državnega sveta na splošno dobro poznajo. Njihovo izvajanje očitno ne povzroča praktičnih težav.

Nezdružljivost in dodatne dejavnosti

55. Zakon o poslancih (10.–14. člen) določa, da poslanec ne sme biti hkrati član Državnega sveta niti ne sme opravljati druge funkcije ali dela v državnih organih. Prav tako ne sme opravljati funkcije župana ali podžupana v občini oziroma predsednika vlade ali ministra. Z dnem potrditve poslanskega mandata preneha funkcija, ki ni združljiva s funkcijo poslanca.

56. Poslanec ne sme opravljati pridobitne dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva z opravljanjem javne funkcije, in ne sme biti član nadzornega odbora gospodarske družbe. Najpozneje v treh mesecih po potrditvi poslanskega mandata mora poslanec opustiti opravljanje omenjenih dejavnosti; če tega ne stori, mu mandat preneha.

57. Edina izjema pri omenjenih prepovedih se nanaša na dejavnosti (strokovno, znanstveno, pedagoško ali raziskovalno delo), ki jih poslanec opravlja samostojno ali v delovnem razmerju, vendar največ v obsegu, ki ne presega petine polnega delovnega časa, potrebnega oziroma določenega za redno opravljanje dejavnosti. Za to izjemo je potrebna prijava in dovoljenje Mandatno-volilne komisije Državnega zbora. Državni zbor na predlog pristojnega delovnega telesa odkloni poslancu opravljanje dejavnosti ali dela, če to vpliva na opravljanje poslanske funkcije ali ovira objektivno in od zunanjih vplivov neodvisno opravljanje funkcije. Ni zahteve po tem, da se podatki o dodatnih dejavnostih poslancev razkrijejo javnosti. Vendar pa ti v praksi na splošno javno prijavljajo dodatne dejavnosti, vključno z imenom delodajalca.

58. Po Zakonu o državnem svetu je edini primer nezdružljivosti ta, da član tega sveta ne sme biti hkrati poslanec Državnega zbora niti ne sme opravljati druge funkcije v državnih organih. Člani Državnega sveta se lahko ukvarjajo s pridobitnimi dejavnostmi, saj je njihova funkcija častna in zanj ne prejema plače. Organ, ki je odgovoren za upoštevanje pravil o nezdružljivosti, je Mandatno-imunitetna komisija Državnega sveta.

59. Nezdružljivost poslanskega mandata in županske ali podžupanske funkcije je najnovejši dodatek k pravilom o nezdružljivosti, OSG pa so jo predstavili kot nekaj dobrega, kot korak naprej ter učinkovit način reševanja morebitnih nasprotij med državnimi in lokalnimi interesi. Zdaj obravnavajo možnost, da bi na seznam funkcij, nezdružljivih s poslanskim mandatom, dodali funkcijo občinskega svetnika.

60. Po drugi strani pa so pravila, ki veljajo za dodatne dejavnosti poslancev, precej nejasna in OSG so obvestili, da praksa mandatno-volilne komisije glede odobritev ni enotna, temveč včasih nanjo vplivajo politični premisleki in zaveznitva. KPK namerava to izboljšati s prošnjo vladi, naj pod svojim okriljem centralizira pravila o nezdružljivosti za vse funkcionarje, tudi iz zakonodajne in sodne veje. OSG se strinja s to rešitvijo, ki bi omogočila razvoj preglednih skupnih meril in prakse.

Finančni interesi

61. Finančnih interesov poslancem ne prepoveduje niti Zakon o poslancih niti ZIntPK; vendar pa jih morajo poslanci prijaviti pri prijavi premoženja. Prepovedani oziroma omejeni niso niti finančni interesi članov Državnega sveta. Ker za svojo funkcijo ne prejemajo plače, zanje ne veljajo niti pravila o prijavi premoženja.

Pogodbe z državnimi organi

62. Če so poslanci ali njihovi družinski člani člani uprave ali pravni zastopniki zasebnih subjektov ali če imajo kapitalski delež pri takih subjektih, morajo o tem, pa tudi o vseh naknadnih spremembah svojega položaja obvestiti Državni zbor ali Državni svet. Ustrezni dom to informacijo predloži KPK, ki objavi seznam takih subjektov na spletni strani. Nobeden od domov ne sme od takih subjektov naročati blaga ali storitev ali z njimi vzpostavljati poslovnih odnosov ob uporabi javnih sredstev.

63. Ta prepoved je omejena na prej opisane postopke ali načine pridobivanja javnih sredstev. V vseh drugih primerih prepoved ne velja, če se ustrezno upoštevajo pravila o nasprotju interesov ali če je član parlamenta dosledno izločen na vseh stopnjah odločanja o postopkih naročanja, ki bi lahko posegali v njegovo neodvisnost. Ta prepoved pa ne velja za delovanje na podlagi pogodb, sklenjenih pred nastopom mandata poslanca.

Omejitve po prenehanju funkcije

64. Ustrezna pravila so navedena v 35. in 36. členu ZIntPK, kar pomeni, da so enaka kakor za druge javne uslužbence. Po teh pravilih v dveh letih po prenehanju funkcije funkcionar v razmerju do organa, pri katerem je opravljal svojo funkcijo, ne sme nastopiti kot predstavnik poslovnega subjekta, ki s tem organom vzpostavlja poslovni stik. Organ, v katerem je funkcionar opravljal funkcijo, eno leto po njenem prenehanju ne sme poslovati s subjektom, v katerem je nekdanji funkcionar neposredno ali po drugih pravnih osebah udeležen pri upravljanju oziroma kapitalu. Pri lobiranju prepoved velja dve leti.

65. Če se nekdanji član parlamenta obrne na parlament in znajde v omenjenih položajih, mora parlament v 30 dneh obvestiti KPK.

66. Poleg navedenih omejitev za poslance/člane Državnega sveta ne veljajo nobena druga pravila za čas po prenehanju funkcije. V Zakonu o poslancih je predvideno, da se poslanec, ki je do izvolitve opravljal funkcijo sodnika ali drugo trajno funkcijo v državnem organu, po končanem mandatu lahko vrne k opravljanju prejšnje funkcije. Če se želi vrniti na prejšnje delovno mesto, mora o tem obvestiti nekdanjega delodajalca v treh mesecih po prenehanju poslanskega mandata. OSG ni zaznala posebnih težav v zvezi z omejitvami po prenehanju funkcije.

Stiki s tretjimi osebami

67. Na tem področju veljajo omejitve le za lobiranje. Ureditev lobiranja je v Sloveniji novost, saj je bila uvedena leta 2010 z ZIntPK (56.–74. člen).

68. Lobisti se vpišejo v register in pisno sporočijo KPK podatke o davčni številki, interesni skupini, ki jo zastopajo, višini plačila, ki so ga prejeli za vsako zadevo, za katero so lobirali, navedbo državnih organov, pri katerih so lobirali, vrst in načinov lobiranja ter vrst in vrednosti donacij političnim strankam in organizatorjem kampanj. Poročila o stikih z državnimi organi, vključno s posameznimi poslanci ali člani Državnega sveta, je treba sestaviti vsako leto.

69. Poslanci in člani Državnega sveta se lahko sestajajo z registriranimi lobisti, vendar pa pri takih stikih ne sme biti ali prihajati do nasprotja interesov. Kadar se na

funkcionarja obrne lobist, mora funkcionar napisati in podpisati zapisnik o istovetnosti lobista, področju lobiranja in interesni skupini ali organizaciji, ki jo lobist zastopa, prejetih dokumentih (če obstajajo) ter datumu in kraju srečanja. Zapisnik mora v treh dneh po srečanju predložiti predstojniku in KPK; zapisniki se hranijo pet let.

70. Če lobist ne ravna v skladu z zakonom (tj. daje lobirancu nepravilne, nepopolne ali zavajajoče podatke ali ne upošteva veljavnih pravil o darilih) ali če ni vpisan v register lobistov, mora lobiranec zavrni stik in lobista v desetih dneh od poskusa lobiranja prijaviti KPK.

71. Kakor velja tudi za druge zadeve, ki jih obravnava ZIntPK, je ureditev lobiranja novost, ki se mora v Sloveniji šele zakoreniniti. Drugače od določb ZIntPK o nasprotju interesov pa poslanci in člani Državnega sveta očitno precej dobro poznajo določbe o lobiranju. In sicer je predvsem zato, ker pri članih parlamenta sprožajo mnoga vprašanja in dvome o tem, kaj predstavlja lobiranje, kakšni stiki z lobisti in drugimi tretjimi strankami so dovoljeni, ter o načinu poročanja o teh stikih. KPK si močno prizadeva odgovoriti na ta vprašanja z razpošiljanjem razlagalnega gradiva, organiziranjem sestankov za obveščanje in odgovarjanjem na vprašanja tistih, ki jih to zadeva. OSG spodbuja komisijo k opravljanju in krepitvi teh dejavnosti, zato da se še naprej uveljavlja zavedanje in se dajejo navodila članom parlamenta pri ukvarjanju z lobisti in drugimi tretjimi strankami.

72. OSG tudi meni, da je treba nekatere vidike ureditve lobiranja izboljšati. Prvič, položaj in naloge članov Državnega sveta glede lobiranja so nejasni. Treba je imeti v mislih, da so ti člani izvoljeni, zato da zastopajo različne zasebne interese – poklicnih skupin ali lokalnih skupnosti – tako da je njihova vloga v bistvu podobna vlogi lobistov. Člani Državnega sveta niso prepričani, ali zanje veljajo pravila o stikih z lobisti tudi pri zasebnih interesih, za zastopanje katerih so izvoljeni. OSG je dobila različne in včasih nasprotujoče si odgovore na to vprašanje, ki ga je treba prednostno pojasniti. Drugič, za člane parlamenta in lobiste ne veljajo ista pravila o pogostosti poročanja: lobisti morajo o stikih poročati vsako leto, poslanci pa tri dni po stiku. Po mnenju OSG bi bila primerjava med poročili lažja, če bi uskladili njihovo pogostost.

73. Končno, in kar je najpomembnejše, veljavna ureditev glede izvajanja nikakor ni zadostna. Po informacijah, ki jih je zbrala OSG, je registriranih 59 lobistov, od teh pa jih je zdaj dejavnih komaj okrog dvajset. Čeprav ZIntPK določa, da lahko lobistične dejavnosti opravljajo samo registrirani lobisti, očitno obstaja od sto do tristo neregistriranih, a dejavnih lobistov. Doslej ni bil registriran niti en tuji lobist, čeprav zakon velja tudi zanje, takoj ko so udeleženi pri dejavnostih, ki naj bi vplivale na odločanje javnih organov. V razlagah, ki jih je prejela OSG, so bili zajeti pomanjkljivo zavedanje in spodbude za registracijo lobistov ter odklonilna mnenja, povezana z dejstvom, da je lobiranje urejeno z zakonom, namenjenim zlasti preprečevanju korupcije. Poleg tega ima KPK, ki je odgovorna za uveljavljanje pravil o lobiranju, zelo omejena sredstva za ta namen, saj se s temi vprašanji zdaj ukvarja le en inšpektor. Glede na to **GRECO priporoča, da se uveljavljanje pravil o stikih članov Državnega zbora in Državnega sveta z lobisti temeljito oceni, zato da se po potrebi izboljša.**

Zloraba zaupnih podatkov

74. Poslanci imajo v zvezi z opravljanjem funkcije dostop do tajnih podatkov (3. člen Zakona o tajnih podatkih). Varovati morajo podatke zaupne narave (18. člen Zakona o poslancih). Vpogled v dosjeje in gradivo, ki vsebujejo osebne podatke, je dovoljen le poslancem, na katere se ti podatki nanašajo. Vpogled v podatke o tretjih osebah se sme opraviti z dovoljenjem predsednika Državnega zbora in poslanca, na katerega se taki podatki nanašajo.

75. Poslanci so osebno odgovorni za napačno ravnanje z zaupnimi podatki po določbah Odloka o ravnanju s tajnimi podatki. Za zlorabo podatkov ni upravnih pravil; vendar pa v tem okviru velja kazenska odgovornost (260. člen kazenskega zakonika o razkritju tajnih podatkov).

Zloraba javnih sredstev

76. Glede zlorabe javnih sredstev s strani poslancev/članov Državnega sveta ni posebnih pravil. Poleg politične odgovornosti se po potrebi uporabljajo kazenskopravne določbe.

Prijava premoženja, dohodkov, obveznosti in deležev

77. Sistem prijave premoženja so v Sloveniji uvedli v začetku 90. let 20. stoletja. Ko je bila ustanovljena KPK, je centraliziral sprejemanje prijav funkcionarjev iz izvršilne, zakonodajne in sodne veje oblasti, pa tudi funkcionarjev lokalne samouprave – skupno okrog 5000 funkcionarjev. Sistem je temeljil na papirju, kar je oteževalo nadzor prijav.

78. Leta 2010 je novi ZIntPK (41.–46. člen) razširil krog funkcionarjev, od katerih se zahteva prijava premoženja, na okrog deset tisoč, uvedel nekaj sprememb pri vsebini prijav ter sankcije za neoddano in lažno prijavo. Vpeljan je bil tudi spletni sistem za prijavo in od vseh funkcionarjev so zahtevali ponovno oddajo prijav po novem sistemu, proces pa je bil dokončno usklajen februarja 2012.

79. Poslanci morajo oddati prijavo premoženja KPK na elektronskem obrazcu, ki je na voljo na spletni strani komisije, najpozneje mesec dni po nastopu ali prenehanju svoje funkcije ali delovnega mesta. Članom Državnega sveta ni treba oddati prijave premoženja.

80. Podatki o premoženjskem stanju obsegajo:

- osebne podatke, kakršni so ime, naslov, davčna številka;
- podatke o delu, ki ga poslanec opravlja, in delu, ki ga je opravljal neposredno pred nastopom funkcije, pa tudi o drugih funkcijah oziroma dejavnostih, ki jih opravlja;
- podatke o lastništvu oziroma deležih, delnicah in upravljavskih pravicah v gospodarski družbi, zasebnem zavodu ali drugi zasebni dejavnosti z opisom dejavnosti in oznako firme oziroma imena organizacije,
- podatke o deležih, delnicah, pravicah, ki jih imajo subjekti iz prejšnje alineje v drugi družbi, zavodu ali zasebni dejavnosti, z oznako firme oziroma imena organizacije (v nadaljevanju: posredno lastništvo);
- podatke o letnih dohodkih, ki so osnova za dohodnino,
- podatke o nepremičninah z vsemi zemljiškopravnimi podatki;
- podatke o denarnih sredstvih pri bankah, hranilnicah in hranilno-kreditnih službah, katerih skupna vrednost na posameznem računu presega 10.000 evrov,
- skupno vrednost gotovine, če ta vrednost presega 10.000 evrov,
- vrste in vrednost vrednostnih papirjev, če njihova skupna vrednost ob prijavi premoženja presega 10.000 evrov;
- dolgove, obveznosti oziroma prevzeta jamstva in dana posojila, katerih vrednost presega 10.000 evrov,
- premičnine, katerih vrednost presega 10.000 evrov; in
- vse druge podatke o premoženjskem stanju, ki jih prijavitelj želi navesti.

81. Prijava premoženja ne vključuje podrobnosti o poslovnih pogodbah z državnimi organi; ponudbah za plačane ali neplačane dejavnosti (vključno z zaposlitvijo, svetovanjem, sponzorstvom, plačanimi funkcijami – npr. direktorsko funkcijo in drugimi imenovanji itd.) in dogovorih za take dejavnosti (npr. informacije o tem, kje je zaposlen

poslanec in koliko zasluži); vseh drugih interesih ali odnosih, ki lahko ali ki ustvarjajo nasprotje interesov, vključno z nepremoženjskimi interesi in odnosi. Ni pravila, ki bi zahtevalo izredno prijavo, če ima poslanec interes pri zadevi, ki jo obravnava zakonodajno telo ali eden njegovih odborov.

82. Podatki o dohodkih in premoženju poslancev, pridobljenih med opravljanjem funkcije in v enem letu po prenehanju mandata, so javno objavljeni na spletni strani KPK. Vse omenjene informacije so javno dostopne, razen tistih o obdavčljivem dohodku. Zaradi varovanja zasebnosti obravnavane osebe naslov in podrobnosti o lokaciji niso objavljeni, informacije o premoženju in obveznostih pa vključujejo le skupno vrednost vsake omenjene vrste premoženja/obveznosti. Spremembe premoženja bodo od leta 2013 objavljene vsako leto.

83. Spremembe premoženja – če se od enega leta poročanja do drugega poveča za več kot 10.000 evrov, pa tudi spremembe dejavnosti ali lastništva zasebne entitete je treba sporočiti KPK. Na spletni strani komisije v ta namen obstaja standardni obrazec; vključuje možnost navedbe razloga za povečanje premoženja.

84. OSG se strinja z uvedbo spletnega sistema prijave premoženja, ki bo po njenem mnenju močno olajšal objavo in nadzor prijav (o nadzoru bomo podrobneje razpravljali v nadaljevanju). Še en ugoden učinek spletnega sistema je dvojen; povečal je upoštevanje obveznosti oddaje prijave – skoraj vsi zadevni uradniki naj bi oddali prijave, izboljšala pa se je tudi kakovost oddanih informacij. Zahtevane informacije so na splošno zadostne, tudi če bi bilo treba v sistem uvesti nekatere novosti, kakršne so razlikovanje med uradniki, katerih položaj ali delovno okolje prinaša večje korupcijsko tveganje, in drugimi. OSG so obvestili, da KPK namerava predlagati ustrezno spremembo zakona in še izboljšati izvedljivost sistema, tako da na to pobudo gleda z odobravanjem.

Nadzor in izvrševanje sankcij

85. Ključni organ za nadzor pravil glede nasprotja interesov, daril in prijave premoženja, dohodkov, obveznosti in deležev je KPK.

Nasprotje interesov

86. Če obstaja možnost nastalega nasprotja interesov, KPK sproži postopek za dokaz njegovega obstoja in njegovih posledic (39. člen ZIntPK). Ta postopek se lahko začne – ali po uradni dolžnosti, na podlagi poročila ali prošnje za mnenje, ki jo vloži organ, v katerem uradnik dela – v dveh letih po storitvi uradnega dejanja.

87. Če je ugotovljeno dejansko nasprotje interesov, KPK obvesti pristojne organe in jim postavi rok za poročanje o izvedenih ukrepih. Odkar so bile te določbe ZIntPK leta 2010 sprejete, jih še niso izvedli. OSG so povedali, da pri članih Državnega sveta pristojni organi vključujejo organe pregona in sekretarja Državnega sveta. Ni bilo jasno, kdo so pristojni organi pri članih Državnega zbora.

Darila

88. KPK je odgovorna za spremljanje skladnosti z določbami ZIntPK glede daril (30.–33. člen ZIntPK), ki jih prejemajo člani Državnega zbora in Državnega sveta. Če komisija ugotovi, da je član parlamenta sprejemal darila, ki so ali bi lahko vplivala na objektivno in nepristransko opravljanje njegove funkcije, jih zaseže ter o tem nemudoma obvesti organe odkrivanja in pregona, po potrebi pa tudi druge pristojne organe, namreč Državni zbor ali Državni svet.

Prijava premoženja, dohodkov, obveznosti in deležev

89. Ker mora premoženje prijaviti veliko uradnikov ter zaradi proračunskih in kadrovskih omejitev, ki smo jih v poročilu že poudarili, KPK opravlja nadzor tako, da preverja naključno in vsako leto izbere drugo skupino ciljnih uslužbencev, ki jih temeljiteje preveri.

90. Komisija lahko kadar koli navzkrižno preveri točnost in pravilnost podatkov, ki jih poslanci oddajo v prijavi premoženja, tudi s stikom z drugimi pristojnimi organi (npr. davčnimi uradniki in ustreznimi registri). Če odkrije nedoslednosti, lahko od poslancev zahteva nadaljnja dokazila. Taka pojasnila so leta 2010 zahtevali v 48 primerih, v letih 2011-2012 pa v 36 primerih, nanašali pa so se na tri oziroma na 23 poslancev.

91. Če poslanec ne sporoči podatkov o premoženju, ga KPK pozove, da ji v roku, ki ne sme biti krajši od 15 in ne daljši od 30 dni, predloži predpisane podatke. Če v tem roku ne predloži zahtevanih podatkov, se mu plača oziroma nadomestilo plače vsak mesec po tem, ko je pretekel rok, zniža za znesek v višini desetih odstotkov njegove osnovne plače, vendar največ do višine minimalne plače. Takega primera še ni bilo.

92. Če se premoženje poslanca od zadnje prijave nesorazmerno poveča, lahko KPK začne preiskavo vzrokov za tako povečanje. Če obstaja utemeljena nevarnost, da bo zavezanec s tem premoženjem razpolagal, ga skril ali odtujil, lahko komisija državnemu tožilstvu ali pristojnemu organu za preprečevanje pranja denarja, davke ali finančni nadzor predlaga, da ukrene vse potrebno za zavarovanje denarja in premoženja. KPK je treba sproti obveščati o ukrepih, ki jih sprejmejo ustrezni organi odkrivanja in pregona. Tega postopka še niso uporabili, saj niso odkrili še nobenega primera hujših nepravilnosti. OSG so obvestili, da KPK zdaj opravlja temeljito finančno preiskavo pri številnih visokih funkcionarjih izvršilne in zakonodajne veje oblasti.

93. Družinskim članom ni treba prijaviti premoženja, razen če tako zahteva KPK, kadar obstaja utemeljen sum, da je poslanec prenesel nanje svoje premoženje ali dohodek, zato da bi se izognil nadzoru. Družinski člani poslanca so njegov zakonec, otroci, posvojenci, starši, posvojitelji, bratje, sestre in osebe, ki s funkcionarjem živijo v skupnem gospodinjstvu ali v zunajzakonski skupnosti. Takega primera še ni bilo zaradi sorazmerno visokega praga suma, ki je potreben za zahtevanje podatkov o družinskih članih.

94. KPK vodi evidenco funkcionarjev, ki morajo prijaviti premoženje, pa tudi primerov, ki vključujejo nesorazmerno povečanje premoženja.

95. Nadzor nad prijavo premoženja se je zares začel šele po uvedbi spletnega sistema prijav, tako da je prežgodaj za ocenjevanje njegove učinkovitosti. OSG meni, da ima KPK mnogo orodja, na primer kakovostno elektronsko zbirko podatkov, in možnost elektronskega navzkrižnega preverjanja s podatki drugih upravnih organov, kar bi ji moralo omogočiti izvajanje smiselnega nadzora. Kakor smo že omenili, namerava komisija predlagati spremembe ZIntPK, da bi povečala svoje možnosti ukrepanja. Ti predlogi bodo verjetno vključevali boljšo pravno podlago za preverjanje sredstev funkcionarjevih družinskih članov in njegovih sredstev v tujini. Po mnenju OSG bi bili koristni pri učinkovitosti opravljanja nadzora.

Sankcije in imuniteta

96. Za neupoštevanje določil o darilih, nezdružljivosti (opravljanja javne funkcije), nasprotju interesov in prijave premoženja po ZIntPK so predvidene sankcije. Globa od 400 do 1.200 evrov je, med drugim, predvidena zlasti za prekršek posameznika (poslanca), ki:

- ne prijavi premoženjskega stanja ali sporoči lažne podatke o njem;
- kot lobiranelec ne izdelava zapisa o lobiranju ali ne odkloni stika z lobistom, ki ni vpisan v register lobistov, ali stika, pri katerem bi nastalo nasprotje interesov;
- ne sporoči podatkov o subjektih, s katerimi so poslanec ali njegovi družinski člani povezani;
- sprejme darilo (razen dovoljenega darila) ali drugo korist v zvezi z opravljanjem funkcije;
- podatkov o sprejetem darilu in njegove vrednosti ne vpiše na seznam daril pri Državnem zboru/Državnem svetu;
- v dveh letih po prenehanju funkcije v razmerju do organa, v katerem je opravljal funkcijo, na primer Državnega zbora ali Državnega sveta, nastopi kor predstavnik pravne osebe, ki s tem organom ima ali vzpostavlja poslovni stik.

97. Te globe izreka neposredno KPK. Po podatkih, ki jih je zbrala ocenjevalna skupina GRECO, so bili v letu 2012 z globo zaradi kršenja določb zakona, ki ureja lobiranje, kaznovani štiri poslanci.

98. Oseba, ki ne prijavi premoženjskega stanja po opominu in v roku, ki ga postavi KPK, se kaznuje z znižanjem plače za deset odstotkov za vsak mesec po tem, ko je potekel postavljeni rok. Prav tako je nesorazmerno povečanje premoženja, ki ni ustrezno pojasnjeno, razlog za sprejetje previdnostnih ukrepov (tj. začasnega ukrepa zaustavitve transakcij, zasega in zavarovanja premoženja). Vendar pa zdaj za poslance, pri katerih pregled pokaže resne nepravilnosti, ni nobenih posledic. Nevoljenim funkcionarjem 45. člen ZIntPK omogoča, da KPK obvesti organ, v katerem je funkcionar zaposlen, da lahko ta organ vpelje sankcije, ki lahko privedejo tudi do prenehanja opravljanja funkcije. Vendar pa ta določba ne velja za poslance, ki so neposredno izvoljeni funkcionarji.

99. Po potrebi se uporabljajo ustrezne določbe kazenskega zakonika (npr. o podkupovanju, goljufiji, zlorabi uradnega položaja, razkrivanju tajnih podatkov, poneverbi itd.).

100. OSG meni, da so sankcije razen zgoraj poudarjene vrzeli glede možnega nezakonitega bogatenja pri prijavi premoženja za poslance Državnega zbora in člane Državnega sveta za kršitev ZIntPK, kakršne so zapisane, videti primerne, zlasti pa je dejstvo, da jih lahko neposredno izvršuje KPK, zunanji in neodvisni organ, jamstvo za prožen in učinkovit sistem. Ker pa ni standardov obnašanja (kodeksa obnašanja), je razumljivo, da za neetična dejanja ni sankcij. OSG želi poudariti, kakor je to storila že v poglavju o etičnih načelih in pravilih obnašanja, da je vzpostavitev verodostojnega mehanizma nadzora skupaj z učinkovitim sistemom sankcioniranja bistveni del sistema integritete ter ključna za dvig integritete članov parlamenta in izboljšanje njihove javne podobe.

101. Poslanci Državnega zbora in člani Državnega sveta ne morejo biti kazensko odgovorni za mnenja ali glas, ki ga izrečejo na sejah Državnega zbora ali njegovih delovnih teles.

102. Poleg tega poslanec v Državnem zboru ali član Državnega sveta ne more biti priprt in proti njemu ne more biti uveden kazenski postopek brez dovoljenja Državnega zbora oziroma Državnega sveta, razen če je bil zaloten *in flagrante delicto* pri kaznivem dejanju, za katero je zagrožena zaporna kazen najmanj petih let. Na zahtevo se poslancu Državnega zbora ali članu Državnega sveta običajno podeli imuniteta. Vendar pa mu jo lahko Državni zbor oziroma Državni svet podeli tudi, če je bil zaloten *in flagrante delicto* pri kaznivem dejanju, za katero je zagrožena kazen najmanj petih let zapora, ali če sploh ni zaprosil za imuniteto. Imuniteta preneha veljati, ko preneha mandat osebe, ki je do nje upravičena. Po podatkih, ki jih je

zbrala OSG, je bil v sedanjem sklicu Državnega zbora, to je od leta 2011, en poslanec obdolžen kaznivega dejanja korupcije. Imuniteta ni bila zahtevana in tudi ne podeljena. V prejšnjem sklicu (2008–2011) je bilo 16 primerov, ko so bili poslanci vpleteni v kazenske postopke – od tega približno četrtnina zaradi korupcije. Samo en poslanec je zaprosil za imuniteto, a mu je Državni zbor ni podelil. V drugem primeru je bil poslanec obsojen na zaporno kazen zaradi korupcije in izsiljevanja, in mu je mandat prenehal. Od leta 2004 je bila imuniteta v dvanajstih primerih članom Državnega sveta podeljena dvakrat.

Svetovanje, usposabljanje in ozaveščanje

103. Generalni sekretar Državnega zbora, čigar naloga je obveščanje poslancev o veljavnih pravilih, na začetku mandata razdeli poslancem priročnik z navodili o njihovem obnašanju, delu in statusu. Vsebuje vse pomembne določbe ZIntPK in drugih pravnih besedil o nezdružljivosti funkcije, nasprotju interesov, lobiranju, ravnanju s tajnimi podatki itd. KPK prav tako zanje pripravi informativno gradivo, objavlja svoja mnenja ter odgovarja na vprašanja poslancev o njihovih konkretnih obveznostih in obnašanju v posameznih primerih. V sodelovanju s predsednikom Državnega zbora je maja 2004 prvič organizirala štiriurni posvet za poslance o njihovih obveznostih po ZIntPK. OSG je bila obveščena, da namerava KPK taka srečanja organizirati vsako leto, in to pobudo odobrava.
104. Videti pa je, da so pri članih Državnega sveta ukrepi v zvezi z ozaveščanjem precej pičli. Edine dejavnosti, o katerih je bila OSG obveščena, so bile nekatera posvetovanja s KPK o novih določbah ZIntPK o lobiranju, da bi se razjasnilo, kako te določbe veljajo za člane Državnega sveta (glej 72. odstavek).
105. Kljub obstoječim ukrepom za ozaveščanje pa OSG iz pogovorov, ki jih je imela med svojim obiskom, ugotavlja, da je razumevanje dolžnosti pri poslancih predvsem teoretično. Celo če se zavedajo mogočega obstoja nasprotja interesov, ne vedo, kako naj bi ukrepali. Pogosto pa sploh ne razumejo, da gre za nasprotje interesov. Mandatno-volilna komisija Državnega zbora lahko v skladu s svojimi pooblastili svetuje poslancem glede pravil o nezdružljivosti in nasprotju interesov. Vendar pa je OSG očitno zaznala, da komisija v tem smislu ne deluje samoiniciativno (proaktivno) in da prelaga vsa vprašanja glede izvajanja določb ZIntPK na KPK. Nujno je treba poslancem in članom Državnega sveta ponuditi več praktičnih informacij in usmerjenega izobraževanja, zlasti glede novih vidikov ZIntPK, kakršna so navzkrižje interesov in pravila o lobiranju. V tem smislu bi bilo koristno, da se teoretične informacije v priročniku, ki ga dobijo poslanci na začetku mandata, dopolnijo s pojasnili in konkretnimi primeri. Prav tako se od uveljavljenih oseb in organov zahteva, da zaupno svetujejo poslancem in članom Državnega sveta glede praktičnih posledic njihovih zakonskih dolžnosti. Za primerno in učinkovito opravljanje takih nalog morajo biti te osebe strokovnjaki na svojem področju in politično neodvisni. Čeprav ima KPK, ki je ključni organ za nadziranje izvajanja ZIntPK, pomembno vlogo pri svetovanju in izobraževanju članov parlamenta, pa je naloga parlamenta, da prevzame vodstvo in odgovornost na tem področju. **GRECO zato priporoča, da se za poslance Državnega zbora in člane Državnega sveta (i) imenuje poseben svetovalec z nalogo usmerjati člane parlamenta in jim svetovati glede praktičnih posledic njihovih zakonskih dolžnosti v konkretnih okoliščinah ter (ii) organizira usmerjeno in stalno seznanjanje z etiko in integriteto ter ustrezno usposabljanje.**

IV. PREPREČEVANJE KORUPCIJE PRI SODNIKIH

Pregled pravosodnega sistema

106. V Sloveniji je na prvi stopnji 44 okrajnih in 11 okrožnih sodišč, ki imajo splošno pristojnost v civilnih in kazenskih zadevah. Na drugi stopnji so štiri višja sodišča, vrhovno sodišče pa odloča o izrednih pravnih sredstvih in je v nekaterih zadevah sodišče tretje stopnje.
107. Okrajna sodišča so prvostopenjska sodišča, pristojna za odločanje v civilnih zadevah, kakršne so nepravdne zadeve, izvršbe in zavarovanja, ter v različnih pravnih zadevah, zlasti v sporih zaradi premoženjskopravnih zadev, če vrednost spornega predmeta ne presega 20.000 evrov, pa tudi sporih zaradi motenja posesti, najemnih in zakupnih razmerij. Okrožna sodišča so prvostopenjska sodišča, pristojna v zadevah prisilnih poravnav, stečaja in likvidacij, v sporih zaradi pravice intelektualne lastnine, v zadevah družinskega prava, v gospodarskih sporih in sporih zaradi premoženjskopravnih zahtevkov, če vrednost spornega predmeta presega 20.000 evrov. V kazenskih zadevah so okrajna sodišča pristojna za obravnavanje kaznivih dejanj, za katera je zagrožena denarna kazen ali kazen zapora do treh let – o teh zadevah odloča sodnik posameznik. Okrožna sodišča so pristojna za obravnavanje kaznivih dejanj, za katera je zagrožena kazen zapora več kot treh let. Od leta 2009 so okrajna sodišča oddelki okrožnih sodišč.
108. Poleg teh splošnih sodišč je na prvi stopnji še pet specializiranih sodišč – štiri delovna sodišča in socialno sodišče, ki so pristojna za odločanje o posamičnih in skupnih delovnih sporih ter sporih iz socialnega zavarovanja. Pritožbe zoper njihove odločitve obravnava višje delovno in socialno sodišče, vrhovno sodišče pa je tudi za te primere zadnja pritožbena instanca. Obstaja še Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani, ki ima status višjega sodišča in zagotavlja sodno varstvo v upravnih zadevah.
109. Poleg tega ima Slovenija ustavno sodišče, ki je pristojno za odločanje o skladnosti zakonodaje z ustavo in mednarodnim pravom, ter v zadevah domnevnih kršitev temeljnih pravic in svoboščin. Sestavlja ga devet sodnic ali sodnikov, ki jih izvoli Državni zbor na predlog predsednika republike; izvoljeni so za devet let in ne morejo biti ponovno izvoljeni. Predsednika ustavnega sodišča izvolijo ti sodniki izmed sebe za tri leta (163 in 165. člen ustave).
110. Nekatera sodišča imajo senate, v katerih so poklicni sodniki in državljani kot sodniki porotniki. To velja za okrajna sodišča, ki odločajo o zadevah, za katere je zagrožena kazen zapora več kot treh let. V kazenskih zadevah, za katere je zagrožena kazen zapora od treh do 15 let, senat sestavljajo trije sodniki – od tega dva sodnika porotnika, v kazenskih zadevah, za katere je zagrožena kazen zapora več kot 15 let, pa senat sestavlja pet sodnikov, dva poklicna (ki opravljata trajno sodniško funkcijo) in trije sodniki porotniki. Sodniki porotniki so tudi v senatih socialnih sodišč, in sicer so v tem senatu en poklicni sodnik in dva sodnika porotnika.
111. Sodni svet je edini pristojen za imenovanje in napredovanje sodnikov. Sestavlja ga enajst članov, pet jih izvoli na predlog predsednika republike Državni zbor izmed univerzitetnih profesorjev prava, odvetnikov in drugih pravnikov, šest članov pa izmed sebe izvolijo sodniki, ki trajno opravljajo sodniško funkcijo. Predsednika izberejo člani sveta izmed sebe (131. člen ustave).

Zaposlovanje, kariera in pogoji za opravljanje dela

Poklicni sodniki

112. Status sodnikov urejajo 125. do 134. člen ustave in Zakon o sodniški službi (v nadaljevanju: ZSS). Sodnike izvoli Državni zbor na predlog sodnega sveta, njihov mandat je neomejen, sodniška služba pa jim preneha z upokojitvijo, vendar najpozneje, ko dopolnijo 70 let starosti. Imajo status državnih funkcionarjev, vendar so po 125. členu ustave pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni ter vezani le na ustavo in zakon. Sodniki niso specializirani za posamezno pravno področje, ampak delujejo glede na notranjo organizacijo sodišča, na katerem so zaposleni (opravljajo sodniško funkcijo).
113. Splošni pogoji⁵ kandidiranja za sodniško funkcijo so določeni v 8. členu ZSS. Število let delovnih izkušenj je merilo za to, za katero stopnjo sodišča je oseba lahko izvoljena. Glede primernosti kandidatov 8. člen ZSS določa *"[n]i osebno primeren za opravljanje sodniške funkcije tisti, za katerega je na podlagi dosedanjega dela, ravnanja ali obnašanja utemeljeno sklepati, da sodniške funkcije ne bo opravljal strokovno, pošteno ali vestno ali da kot sodnik ne bo varoval sodniškega ugleda, nepristranskosti in neodvisnosti sojenja ali je bil obsojen za kaznivo dejanje, zaradi katerega je podan razlog za razrešitev sodnika"*.
114. Poleg teh splošnih pogojev, dosedanjega dela in opravljanja sodniške službe se pri kandidatih za prvo imenovanje in za napredovanje pripravi tudi ocena na podlagi devetih meril iz 29. člena ZSS, to je strokovnega znanja, delovnih sposobnosti (število in zapletenost rešenih zadev), sposobnosti reševanja pravnih vprašanj (odstotek ugodenih ali zavrženih pritožb), opravljenega dela pri odpravi sodnih zaostankov, varovanja ugleda sodnika in sodišča, sposobnosti izražanja, opravljenega dodatnega dela (na primer mentorstvo, sodelovanje pri izobraževanju in objavljanje), odnosa do sodelavcev in sposobnosti opravljanja nalog vodstvenega mesta (samo za sodnike, ki so že imenovani na tako mesto). Za kandidate, ki prej niso opravljali sodniške funkcije, se ta merila uporabljajo glede na njihove prejšnje delovne izkušnje.
115. Ta merila se v postopku imenovanja in napredovanja sodnikov vrednotijo večkrat, o čemer je OSG med svojim obiskom veliko razpravljala. Prosta mesta razpiše Ministrstvo za pravosodje na podlagi informacije, ki jo prejme od predsednika sodišča, na katerem je prosto mesto. Ministrstvo za pravosodje preveri, ali so prijave popolne in izpolnjujejo potrebne formalne pogoje, ter jih pošlje predsedniku sodišča, ki kandidate oceni. Pri napredovanju se upošteva tudi ocena delovne uspešnosti, ki jo naredi pristojni personalni svet⁶ in ki se vstavi v osebni spis kandidata. Oceni se izpolnjevanje vseh meril iz 29. člena ZSS, predsednik sodišča pa mora pripraviti obrazloženo mnenje o ustreznosti vsakega kandidata. Lahko tudi predlaga, in to pogosto stori, kandidata, ki je po njegovem mnenju najustreznejši za ta položaj. Sodni svet nato izbere kandidata za sodniško mesto, in če izbere, takega, ki še ni izvoljen v sodniško funkcijo, ga predlaga Državnemu zboru v izvolitev. Sodni svet pri izbiri kandidata ni vezan na mnenje predsednika sodišča in lahko zahteva dodatne informacije ali pokliče kandidata na pogovor. Vendar pa je v praksi mnenje predsednika sodišča odločilno. Predsednike sodišč imenuje sodni svet.
116. Nekateri sogovorniki, s katerimi se je OSG pogovarjala med svojim obiskom, so izrazili nezadovoljstvo zaradi pomanjkanja usklajenosti in predvidljivosti tega postopka in OSG se strinja, da bi ga bilo mogoče izboljšati. Izpolnjevanje istih meril

⁵ Posameznik lahko zaprosi za mesto sodnika, če je državljan Slovenije in aktivno obvlada slovenski jezik, je star vsaj 30 let, opravilno sposoben in v dobrem zdravstvenem stanju, ima slovensko ali enakovredno tujo diplomu iz prava, opravljen državni pravosodni izpit in je osebno primeren za opravljanje sodniške funkcije.

⁶ Personalni sveti so organi pri višjih sodiščih, ki so pristojni za oblikovanje mnenj o delovni uspešnosti sodnikov nižjih sodišč. Člane personalnega sveta izvolijo sodniki izmed sebe.

se na različnih sodiščih ocenjuje in tehta različno. Mnenja predsednika sodišča so v nekaterih primerih premalo kritična in premalo podrobno obrazložena. V zvezi s tem je OSG prepričana, da je razpršenost postopka izbire in napredovanja sodnikov dodaten element, ki povečuje ranljivost sistema: kandidat se prijavi za določeno mesto in v državi, kakršna je Slovenija, ki ima sorazmerno majhno pravosodno skupnost, je velika verjetnost, da pozna predsednika sodišča, ki bo ocenjeval njegovo ustreznost. Pri tem obstaja nevarnost, da se zazna splošno mnenje o pomanjkanju objektivnosti pri izbiri kandidatov. Drug pomemben element je, da sodni svet zaradi pomanjkanja pristojnosti in virov izbira večinoma na podlagi pisnih dokumentov. Pogovori se opravijo samo za mesta predsednikov sodišč. OSG meni, da bi bila okrepitev vloge sodnega sveta in vzpostavitev enotnejše, preglednejše in predvidljivejše razlage meril za izbiro in napredovanje sodnikov zaščita pred nevarnostjo dožemanja (splošnega mnenja), da so lahko lokalni nedopustni pritiski odločilni dejavnik pri izvolitvi in kariernem napredovanju sodnikov. Zato **GRECO priporoča, da se merila za izbiro in ocenjevanje sodnikov v Zakonu o sodniški službi podrobneje opredelijo z ustreznim predpisom, vključno s pripravo zakona o sodnem svetu, zato da se poveča njihova enotnost, predvidljivost in preglednost.**

117. Naslednje vprašanje, o katerem se je razpravljalo med obiskom, je vloga Državnega zbora pri izvolitvi sodnikov. Prva izvolitev v sodniško funkcijo ni sporna, saj je za izvolitev za vsako sodniško mesto predlagan en kandidat in v praksi Državni zbor izvoli tega kandidata. Njegova vloga je torej bolj simbolična. Vendar pa Državni zbor voli tudi sodnike in predsednika vrhovnega sodišča. OSG je slišala, da so nedavne volitve na te položaje, zlasti dvoje zadnjih volitev predsednika vrhovnega sodišča, sprožile vroče politične razprave v parlamentu, ki jih je tisk podrobno spremljal. V enem primeru je bil kandidat očitno žrtev diskreditacije. Ti dogodki so v Sloveniji utrdili dožemanje, da sodniki niso odporni proti političnim vplivom. Ob upoštevanju, da so v Sloveniji sodniki lahko člani političnih strank, se način, kako so bili v nedavnih primerih v Državnem zboru voljeni višji sodniki, kaže kot problematičen glede potrebne neodvisnosti in integritete sodnikov.
118. V zvezi s tem OSG opozarja, da čeprav *Priporočilo odbora ministrov št. CM/Rec(2010)12 o sodnikih: neodvisnost, učinkovitost in odgovornost* dopušča možnost, da zakonodajna oblast odloča o izbiri in poklicni poti sodnikov, prednostno priporoča ustanovitev neodvisnega in strokovnega telesa, katerega priporočila naj bi upoštevale druge veje oblasti. Imenovanja na podlagi političnega premisleka seveda niso sprejemljiva. Velika listina sodnikov še dodaja, da "odločitve glede izbire, imenovanja in poklicne poti temeljijo na objektivnih merilih, sprejema pa jih organ, odgovoren za zagotavljanje neodvisnosti". **GRECO torej priporoča, da slovenske oblasti razmislijo o reviziji postopka za imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča, da se zmanjša možnost za politično vplivanje.**
119. Sodnik ne more biti dodeljen drugemu sodišču brez svoje predhodne pisne privolitve, razen če tako odloči sodni svet s sklepom zaradi sprememb v zvezi z organizacijo sodišč ali pripadom zadev (66. člen ZSS). Mogoče pa ga je začasno, tudi brez privolitve, za polni ali nepolni delovni čas dodeliti drugemu sodišču za največ dve leti, če je to potrebno zaradi obsega dela sodišča. O začasni premestitvi odloča predsednik vrhovnega sodišča, zoper odločitev pa se dodeljeni sodnik lahko pritoži na sodni svet (67. a člen ZSS).
120. Sodnik je lahko razrešen pred upokojitvijo s sklepom Državnega zbora na predlog sodnega sveta, če ne izpolnjuje več formalnih pogojev za opravljanje sodniške funkcije (glej opombo št. 5), če mu zaradi reorganizacije sodišč ni mogoče zagotoviti sodniške službe, če sprejme službo ali funkcijo, ki ni združljiva s sodniško službo, če iz ocene njegovega dela izhaja, da ni več primeren za sodniško službo, ali če mu je izrečena disciplinska sankcija (77. in 78. člen ZSS).

Sodniki porotniki

121. Kakor smo že omenili, sodniki porotniki delujejo na okrožnih sodiščih pri obravnavah kazenskih zadev ter na delovnih in socialnih sodiščih. V skladu s 7. poglavjem Zakona o sodiščih sodnike porotnike pri okrožnih sodiščih s sodnega območja višjega sodišča imenuje in razrešuje predsednik višjega sodišča; njihov mandat je pet let. Kandidate⁷ lahko predlagajo predstavniški organi občin in predstavniki gospodarskih ali neprofitnih subjektov z območja sodišča. Politične stranke ne morejo predlagati kandidatov neposredno.
122. Delovanje sodnikov porotnikov ocenjuje predsednik okrožnega sodišča, na katero so imenovani, in ta ocena se vloži v njihov osebni spis, če želijo biti imenovani ponovno.
123. Sodnike porotnike po Zakonu o delovnih in socialnih sodiščih voli Državni zbor, njihov mandat pa traja pet let. Sodnike porotnike na delovnih in socialnih sodiščih imenuje Državni zbor. Vseh sodnikov porotnikov je 1476. Kandidate za delovna sodišča predlagajo v enakem številu predstavniki sindikatov in poklicnih združenj delodajalcev; kandidate za socialna sodišča pa predlagajo v enakem številu predstavniki zavarovancev in zavarovalnic.
124. Med obiskom se vprašanje sodnikov porotnikov ni pokazalo kot problematično. Razen kadar je to izrecno navedeno, OSG ni imela pripomb k njihovem statusu in predpisom, ki ga urejajo.

Pogoji za opravljanje dela

125. Vprašanje sodniških plač je v zadnjih nekaj letih v Sloveniji vzdignilo veliko prahu. Sodniške plače določa ZSS v skladu z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju. Predlagane so bile spremembe zakonodaje, zoper katere pa so se sodniki pritožili na ustavno sodišče, predvsem zaradi očitanih nesorazmerij med plačami sodnikov in plačami funkcionarjev v drugih vejah oblasti. Ustavno sodišče je odločilo v korist sodnikov in navedlo, da vlada ni navedla prepričljivih razlogov za to nesorazmerje, ki zato krši načelo delitve oblasti⁸. Vlada je nato vnesla nekatere spremembe, vendar pa je tokrat presojo njihove ustavnosti zahtevalo upravno sodišče. Ustavno sodišče je odločilo, da niso v skladu z ustavo, in ponovno navedlo, da je treba sodnike obravnavati primerljivo s funkcionarji drugih dveh vej oblasti⁹.
126. Zato so bile plače sodnikov leta 2009 usklajene s plačami primerljivih funkcionarjev v zakonodajni in izvršni veji oblasti, v skladu z novelo Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Vendar pa zaradi sedanjega gospodarskega položaja novi sistem še ni uveden in se uporablja prehodni sistem. Po slednjem je mesečna bruto plača v letu 2011 od 2.486 evrov za sodnika na okrajnem sodišču na začetku poklicne poti do 4.304 evrov za sodnika vrhovnega sodišča. Povprečna sodniška bruto plača v letu 2011 je bila 3.145 evrov. Sodniki nimajo nobenih dodatnih ugodnosti.

Pripad in postopek

7 Kandidat za sodnika porotnika na okrožnem, delovnem ali socialnem sodišču mora biti slovenski državljan, aktivno obvladati slovenski jezik, dopolniti trideset let starosti, biti osebnostno primeren za udeležbo pri izvajanju sodne oblasti in ne sme biti pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti.

8 Odločbe U-I-60/06, U-I-214/06 in U-I-228/06.

9 Odločba U-I-159/08.

127. Sprememba Zakona o sodiščih leta 2010 je uvedla položaj direktorja na krajevnih in okrožnih sodiščih z nalogo učinkovitejšega poslovanja sodišč in razbremenitve predsednika sodišča. Direktorji sodišč so javni uslužbenci – ne sodniki – ki jih izbere predsednik sodišča in imenuje minister, pristojen za pravosodje, za petletni mandat in so lahko ponovno imenovani. Odgovorni so za materialno, tehnično in finančno poslovanje sodišča ter vodenje postopkov javnega naročanja na podlagi pooblastila predsednika sodišča. Slednji ohranja izključno pristojnost za vse zadeve, ki se nanašajo na opravljanje sodniške službe. Čeprav je bila ta sprememba uvedena šele nedavno in je prezgodaj, da bi se ocenile vse njene posledice, OSG meni, da lahko ugodno vpliva na poslovanje sodišč. Če bodo predsedniki sodišč izkoristili to priložnost za novo opredelitev svoje vloge pri reševanju vprašanj sodniške etike in integritete ter politike komuniciranja, sprememba lahko ugodno vpliva na ta vprašanja in celo izboljša javno podobo sodnikov.
128. Zakon o sodiščih določa splošna načela za pripad zadev, te pa se dodeljujejo posameznim sodnikom glede na posamezno pravno področje, na katero so razporejeni, po dnevnem zaporedju vložitve začetnega procesnega akta, upoštevaje abecedni red začetnic priimkov sodnikov. To načelo velja za vsa sodišča, tudi za vrhovno (15. člen Zakona o sodiščih). V sodnem redu¹⁰ je to načelo dodatno podrobno opredeljeno, na primer če je v istem dnevu vloženi več procesnih aktov ali če je treba upoštevati obremenjenost sodnika ali nujnost zadeve.
129. O izločitvi sodnika ali sodnika porotnika odloča predsednik sodišča na zahtevo sodnika ali strank v postopku. Pogoje za izločitev, katere namen je izognitev nasprotju interesov ali drugim okoliščinam, ki bi lahko vzbudile dvom o sodnikovi nepristranskosti, določata Zakon o pravnem postopku in Zakon o kazenskem postopku.
130. Določeni so tudi varovalni ukrepi, ki zagotavljajo, da je sojenje brez odlašanja in po predvidenem postopku. V skladu z 71. členom Zakona o sodiščih je redno spremljanje delovanja sodišča naloga njegovega predsednika. Če ta meni, da je bila pravica stranke do sojenja v primernem roku kršena ali bi bila lahko kršena ali da so bile ali bi lahko bile kršene določbe o odločanju ali druge postopkovne določbe, lahko od sodnika, ki obravnava primer, zahteva pisno poročilo ali sam pregleda spis. Če ugotovi nepravilnosti, lahko sprejme različne ukrepe, na primer izda pisni opomin sodniku, odloči, da se zadeva obravnava prednostno, ali določi rok za izvedbo ustreznih proceduralnih dejanj in druge ukrepe v skladu z Zakonom o sodiščih, ZSS in Zakonom o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja. Za pospešitev postopka lahko stranke vložijo nadzorstveno pritožbo ali, če je pritožba zavrnjena, rokovni predlog na višje sodišče. Stranka, ki ji je uspelo z eno ali drugo pritožbo, lahko vloži tudi zahtevek za odškodnino.
131. Sodne obravnave so javne in tudi sodbe se izrekajo javno razen pri izjemah, ki jih določa zakon (24. člen ustave). Po Zakonu o pravnem postopku lahko sodnik izključi javnost, če se to zahteva v korist uradne, poslovne ali osebne skrivnosti, javnega reda ali morale. Podobni razlogi so predvideni v Zakonu o kazenskem postopku.
132. Vrhovno sodišče ima nalogo informatizirati pravosodni sistem in uvaja na sodišča nove tehnologije, med drugim za vodenje sistema pripada zadev in objavljanja. V Sloveniji so sodni registri v celoti informatizirani in javno dostopni. Približno 95 % vseh zadev je vpisanih in dodeljenih elektronsko. Letni delovni načrti vseh sodišč so objavljeni na spletnih straneh slovenskega sodstva. OSG meni, da je to dober element sistema, saj jamči, da nihče ne more spreminjati pravil o dodeljevanju zadev

¹⁰ Sodni red, sprejet 1995, je poseben podzakonski predpis za uveljavljanje pravice do sodne zaščite iz ustave, ki podrobno opredeljuje izvajanje Zakona o sodiščih. Zlasti podrobno opredeljuje notranjo organizacijo sodišč, pripad zadev, stike s strankami in vprašanja upravljanja sodišč.

sodnikom. OSG je bila obveščena, da je informatizacija povečala zaupanje javnosti v sistem dodeljevanja zadev, saj pritožb zaradi kršitve teh določb skoraj ni več.

133. Glede javnosti obravnav je bila OSG obveščena, da so bile nedavno v vse sodne dvorane v Sloveniji nameščene avdiosnemalne naprave. Na okrožnih sodiščih je na voljo tudi oprema za videokonference, ki jo po potrebi lahko uporabljajo tudi krajevna sodišča. Sodišča uporabljajo to tehnologijo v različnem obsegu, vendar pa tista, ki jo, poročajo o ugodnih učinkih njene uporabe na dolžino razprav, disciplino in upoštevanje postopkovnih določb. OSG zagovarja stališče, da ti ukrepi, ki na splošno izboljšujejo preglednost delovanja sodišč, lahko pripomorejo k preprečevanju mnogih "tihih zlorab", kakšno je neprimerno vplivanje ali nedovoljeni pritiski, ki so mogoči za zaprtimi vrati ali pa so dojeti kot taki. OSG je prepričana, da ti primeri jasno kažejo, kakšno vlogo imajo lahko nove tehnologije pri preprečevanju korupcije sodnikov in pri krepitvi zaupanja javnosti v pravosodni sistem.

Etična načela in pravila obnašanja

134. Ustava Republike Slovenije določa ključne vrednote, ki veljajo za pravosodne postopke (21. do 31. člen), kakršne so enako varstvo pravic, pravica do pravnega sredstva in domneva nedolžnosti. Zajema tudi načela, ki veljajo neposredno za pravosodje in sodnike (125. do 134. člen). Ti členi se nanašajo na neodvisnost sodnikov (125. člen), trajnost sodniške funkcije (129. člen), izvolitev sodnikov (130. člen), pa tudi na prenehanje in odvzem sodniške funkcije (132. člen), nezdržljivost (133. člen) in imuniteto sodnika (134. člen).

135. Tudi Zakon o sodiščih in Zakon o sodniški službi opredeljujeta neodvisnost sodnikov in določata, da mora sodnik vselej ravnati tako, da varuje nepristranskost in neodvisnost sojenja ter ugled sodniške službe (2. člen ZSS). ZSS vsebuje tudi določbe o nezdržljivosti (41. do 43. člen) in prepoved sprejemanja daril (39. člen).

136. Podrobnejša pravila za poslovno in osebno obnašanje določa Kodeks sodniške etike, ki ga je sprejelo Slovensko sodniško združenje leta 1972, leta 2001 pa je bil prenovljen in dopolnjen s komentarjem. V njem je naštetih devet načel, neodvisnost, nepristranskost, usposobljenost, predanost, združljivost, nezdržljivost, diskretnost, odnos in ugled. Kodeks nima določb o spremljanju njegovega izvajanja in ni namenjen neposredni uporabi kot podlaga za disciplinske postopke ali ugotavljanje sodnikove odgovornosti. OSG je dobila potrditev, da njegove določbe še nikoli niso bile posredno ali neposredno uporabljene v nobenem disciplinskem postopku proti sodnikom. Vendar pa neupoštevanje njegovih določb lahko pomeni kršitev sodniške dolžnosti ali neredno opravljanje sodniške službe po Zakonu o sodniški službi (81. člen ZSS) in je razlog za izrek disciplinske sankcije. Po mnenju sodnikov, s katerimi se je OSG srečala med obiskom, je Kodeks sodniške etike dokument, ki je vsesplošno poznan, uravnotežen in dovolj podroben.

137. OSG se strinja, da je Kodeks sodniške etike dragocen dokument. Poudariti pa želi, da zavezuje le člane Slovenskega sodniškega društva in da je v društvo vključena samo približno polovica vseh sodnikov v Sloveniji. Čeprav je večina načel zajeta v ZSS, pa OSG meni, da zakonske naloge in standardi poslovnega obnašanja, navedeni v etičnem kodeksu, med seboj niso zamenljivi. Kakor je bilo že poudarjeno v zvezi s poslanci, je eno in drugo nujno, a v različnem namen. Zakonsko določene naloge so temeljna pravila, po katerih morajo ravnati vsi sodniki, in njihovo neupoštevanje je lahko razlog za uvedbo disciplinskih postopkov, strokovne standarde pa določajo sodniki sami in jih ali naj bi jih nenehno razvijali. So "dobra praksa, ki bi jo morali vsi sodniki razvijati in h kateri bi morali vsi sodniki težiti"¹¹. Glede na povedano **GRECO**

¹¹ Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov št. 3(2002) za Odbor ministrov Sveta Evrope o načelih strokovnega obnašanja sodnikov, zlasti etike, nezdržljivosti in nepristranskosti

priporoča, da se vzpostavijo jasni standardi/oblikuje kodeks poslovnega obnašanja, skupaj s komentarjem in/ali praktičnimi primeri, ki bi se uporabljali za vse sodnike. Ti standardi bi lahko temeljili na Kodeksu sodniške etike (lahko bili oblikovani po analogiji z njim).

138. Enako kakor drugi državni organi v Sloveniji morajo tudi sodišča pripraviti načrte integritete in jih do 5. junija 2012 poslati KPK. Te načrte določa ZIntPK v 47. do 50. členu ter so namenjeni odkrivanju, spremljanju in obvladovanju tveganj za korupcijo v posameznem organu¹². Pripravljeni so bili v sodelovanju s KPK, ki je pripravljavcem svetovala in jim omogočila usposabljanje. Namen priprave teh načrtov pa je bil, da vsaka ustanova pripravi svojega ter da v postopek razprave in razmisleka vključi vse zaposlene, zato da spodbudi njihovo zavedanje o tveganjih za korupcijo in doseže soglasje, kako ta tveganja obvladovati. Načrti so zajeti v register vsakega organa, ki navaja tveganja, ukrepe, roke in odgovorne osebe. Predvideno je, da se načrti redno posodablajo.

139. Komisija zdaj preučuje načrte ter jih namerava dolgoročno uporabiti za izboljšanje usposabljanja javnih ustanov in njihovega nadzora. Po podatkih, ki jih je prejela OSG, so med obiskom vsa sodišča razen enega KPK že poslala svoje načrte integritete. Vsi sodniki, s katerimi se je OSG srečala, so poudarili izobraževalno vrednost postopka njihove priprave in razložili, da jim je to dalo možnost srečati se ter tvorno sodelovali v razpravah o vprašanih integritete in korupcije, ki se jih tičejo. OSG želi poudariti, da so načrti integritete, če so pripravljeni in uporabljeni v duhu zakona, kakor je opisano, izjemno orodje za dvig zavedanja tveganj za korupcijo, njihovo odkrivanje in obvladovanje ne le v ustanovah, ampak tudi na drugih področjih. OSG poziva vse pristojne akterje, zlasti predsednike sodišč, sodni svet in KPK, da jih upoštevajo pri ocenjevanju skupnih tveganj za korupcijo ter za boljše usmerjanje in usklajevanje politik njihovega preprečevanja.

Nasprotje interesov

140. Kakor je pojasnjeno v delu, ki se nanaša na poslance, je splošna opredelitev navzkrižja interesov določena v ZIntPK (glej 47. odstavek). Vendar pa je ta zakon subsidiaren in se ne uporablja za sodnike, za katere veljajo posebni zakoni, ki vsebujejo podrobnejše določbe. Navzkrižje interesov je obravnavano predvsem v določbah o nezdržljivosti in prepovedi nekaterih dejavnosti, zajetih v ZSS, Kodeksu sodniške etike in ZIntPK, ter v določbah o izključitvi sodnika v posamezni zadevi v Zakonu o pravdnem postopku in Zakonu o kazenskem postopku. Sodniki, s katerimi se je med obiskom srečala OSG, so zato sicer dobro poznali te določbe, niso pa razumeli celovitosti vprašanja navzkrižja interesov, ki vpliva ne le na njihovo delovanje na sodišču, ampak tudi na njihove izbire in odločitve zunaj sodišča ter v zasebnem življenju. OSG je prepričana, da je treba sodnikom dati več smernic, zlasti glede navzkrižja interesov, ki je mogoče pri njihovih dejavnostih zunaj sodišča, za spoštovanje teh smernic pa je treba vzpostaviti verodostojen sistem nadzora in sankcioniranja. Tak sistem in smernice bi se lahko vzpostavili na podlagi opredelitve in določb o nasprotju interesov iz ZIntPK. V teh zadevah bi KPK s svojim strokovnim znanjem in izkušnjami lahko koristila pravosodju. Objava take politike in njenih dosežkov bi prav tako lahko izboljšala javno podobo sodstva. **GRECO torej priporoča, (i) da sodni svet v sodelovanju z ustreznimi ustanovami, tudi Komisijo za preprečevanje korupcije, razvije smernice o nasprotju interesov za sodnike v zvezi z ravnanjem, ki se od njih pričakuje zunaj sodišča, in (ii) da te smernice spremljajo jasna pravila izvajanja in sankcioniranja, ki jih je treba javno objaviti.**

¹² Načrti integritete imajo enotno zasnovo, njihova vsebina pa je individualizirana. Tveganja za korupcijo so razdeljena v tri skupine glede na to, ali izvirajo iz pravnega okvira ustanove, delovnega procesa ali od zaposlenih. Tveganja pri sodiščih se torej nanašajo na prvi dve skupini, vsako sodišče pa se ubada z različnimi tveganji iz tretje skupine glede na strokovnost in osebno zgodovino zaposlenih.

Prepoved ali omejevanje nekaterih dejavnosti

Nezdružljivost in dodatne dejavnosti

141. Nezdružljivost funkcije sodnika z drugimi funkcijami v državnih organih, organih lokalne samouprave in političnih strank je določena v 133. členu ustave ter dodatno opredeljena v ZSS in Kodeksu sodniške etike.
142. ZSS določa, da sodniška služba ni združljiva z opravljanjem odvetniških ali notarskih poslov ali gospodarske ali druge profitne dejavnosti. Sodnik ne sme opravljati poslovodskih poslov in ne sme biti član upravnega ali nadzornega odbora gospodarske družbe. Na splošno ne sme sprejeti nobenega dela ali zaposlitve, ki bi ga ovirala pri opravljanju sodniške službe, ki bi nasprotovala njenemu ugledu ali vzbujala vtis, da je pri svojem delu pristranski. Edina izjema se nanaša na opravljanje pedagoškega, znanstvenega, publicističnega in raziskovalnega dela, če z njim ni ovirano opravljanje sodniške službe in če za njegovo opravljanje ni sklenjeno delovno razmerje. Za to mora sodnik dobiti dovoljenje svojega nadrejenega, to je predsednika sodišča, če pa je sam predsednik sodišča, od predsednika neposredno nadrejenega sodišča. Če sodnikov nadrejeni meni, da bi bilo tako delo po določbah zakona nezdržljivo s sodniško funkcijo, o tem obvesti sodni svet, ki mu lahko prepove sprejeti tako delo (41. do 43. člen ZSS). Izjava o dodatnih dejavnostih je del sodnikove osebne mape, ki je tajna in se hrani v prostorih njegovega neposredno nadrejenega.
143. Kodeks sodniške etike določa še načelo nezdržljivosti, po katerem "*[s]odnik uravnava svoje zasebne ali javne, plačane ali neplačane (pro bono) zunajsodne dejavnosti tako, da ne prihaja v nasprotje s svojimi poklicnimi dolžnostmi ali z ugledom in dostojanstvom sodniškega poklica*", in s tem povezano načelo združljivosti, pri katerem so navedene sprejemljive izjeme, ker sodniki kot visokokvalificirani pravniki lahko prispevajo h krepitvi pravne varnosti.
144. Čeprav, kakor je bilo že omenjeno, večina določb ZIntPK ne velja za sodnike, pa se, če v drugih besedilih ni podrobnejših določb, 35. člen ZIntPK o omejitvah poslovanja uporablja neposredno. Ta člen določa, da organi ali organizacije javnega sektorja, ki so zavezane postopku javnega naročanja – na primer sodišča, ne smejo naročati blaga ali storitev pri subjektih, v katerih je funkcionar ali njegov družinski član član poslovodstva, zakoniti zastopnik ali je z več kot pet odstotnim deležem udeležen pri upravljanju ali kapitalu.
145. Po podatkih, ki so bili zbrani med obiskom, je videti, da so določbe o nezdržljivosti za sodnike, ki so v primerjavi z določbami za druge poklice precej stroge, v praksi dobro znane in upoštevane.

Izločitev in redni umik

146. Zakon o pravdnem postopku (70. do 75. člen) in Zakon o kazenskem postopku (39. do 44. člen) navajata razloge, zaradi katerih morajo biti sodniki, sodniki porotniki ali porotniki izločeni iz obravnave posamezne zadeve. Namen teh določb je preprečiti, da bi sodnik delal pri zadevi, s katero je posebej povezan ali kot žrtev ali kot stranka, če je pri isti zadevi že delal pred nižjim sodiščem ali opravljal preiskovalna dejanja, če je v sorodstvenem ali poslovnem razmerju s strankami ali njihovimi zastopniki ali če obstajajo okoliščine, ki vzbujajo dvom o njegovi nepristranskosti. Predlog za izločitev vložijo sodnik sam ali stranke v postopku, o izločitvi pa odloči predsednik sodišča. Zoper sklep predsednika sodišča se je mogoče pritožiti.

147. Izločitev je navedena tudi v komentarju k načelu nepristranskosti¹³ v Kodeksu sodniške etike, namreč da kodeks ne našteva izčrpno izločitvenih okoliščin, saj je sodnikova nepristranskost podrejena predvsem njegovemu samonadzoru in izogibanju kakršnim koli interesnim konfliktom pri njegovih interesih, pa tudi interesih tistih oseb, s katerimi živi.

148. Enako kakor za pravila o nezdržljivosti je očitno, da so pravila o izločitvi in umiku med sodniki dobro znana in redno uporabljana. Nekateri sogovorniki so opozorili, da so stranke do nedavnega zahtevke za izločitev zlorabljale za prelaganje sodnih postopkov. Ta problem je bil rešen z vnosom v zakon zahteve, da mora stranka, ki zahteva izločitev sodnika, navesti razloge za svojo zahtevo. OSG v tej zvezi ni zaznala drugih težav.

Darila

149. Zakon o sodniški službi izrecno prepoveduje sodniku in njegovim družinskim članom sprejemati darila ne glede na njihovo vrednost (39. člen ZSS). Ker pa ZSS ne predvideva, da je darilo dano sodišču kot ustanovi in ne posameznemu sodniku, se za take primere uporabljajo določbe 30. do 34. člena ZIntPK, ki dovoljujejo sprejemanje daril do vrednosti 75 evrov. Seznane daril, ki presegajo vrednost 25 evrov, vodijo sodišča in jih vsako leto predložijo KPK, ki jih zbere in objavi na svoji spletni strani. Te določbe veljajo tudi za tradicionalna priložnostna darila, na primer božična darila. V praksi stranke v postopku včasih dajo sodnikom majhna darila, a jih ti dosledno zavrnejo ali pa jih, glede na okoliščine, uradno zabeležijo.

150. Tudi Kodeks sodniške etike obravnava darila in navaja, da ni v skladu z načelom nezdržljivosti, če bi sodnik ali njegov bližnji sprejel darilo stranke v postopku ali njegovega pooblaščenca ali druge osebe, ki bi lahko postala stranka v postopku, ali če bi bilo darilo dano v kakršni koli povezavi z opravljanjem sodniške službe. Tudi te določbe so v praksi očitno ustrezno upoštevane.

Omejitve po prenehanju funkcije

151. ZSS ne predvideva omejitev glede zaposlitve ali opravljanja dejavnosti po prenehanju sodniške službe in tudi Kodeks sodniške etike o tem ne govori. Zato pa ZIntPK določa začasno prepoved poslovanja po prenehanju funkcije, namreč da sodnik v dveh letih po prenehanju funkcije ne sme nastopiti kot predstavnik poslovnega subjekta, ki ima ali vzpostavlja poslovne stike s sodiščem, pri katerem je opravljal svojo funkcijo. Sodišče pa ne sme poslovati s subjektom, v katerem ima nekdanji sodnik delež, ki je večji od petih odstotkov. O teh primerih je treba obvestiti KPK (36. člen ZIntPK).

152. OSG pripominja, da je med obiskom več sogovornikov opozorilo, da vedno več sodnikov zapušča sodniško službo in se zaposluje v zasebnih pravnih pisarnah, zato je velika verjetnost, da bodo zastopali stranke na sodišču, na katerem so prej opravljali svojo funkcijo. Obstoječa pravila ne prepovedujejo te prakse. Po podatkih, ki jih je zbrala OSG, je bil v preteklosti že zavržen poskus uvedbe začasne prepovedi za nekdanje sodnike, da delujejo kot pooblaščenca v zadevah pred svojimi nekdanjimi kolegi na sodišču, na katerem so prej opravljali svojo funkcijo. OSG meni, da je tak položaj neustrezen, saj odpira jasne možnosti za nasprotje interesov, ki je mogoče

¹³ "Sodnik opravlja sodniško funkcijo nepristransko in pri tem ne dopušča, da bi bilo sojenje podvrženo njegovim nagnjenjem, predsodkom ali vnaprejšnjim prepričanjem, političnim, ekonomskim ali drugim interesom, njegovim zasebnim vedenjem o spornih dejstvih, javnim zahtevam ali kritikam in drugim okoliščinam, ki bi lahko vplivale na njegovo odločitev v konkretni zadevi ali ki bi lahko vzbujale videz takega neustreznega vpliva."

zaradi notranjih informacij ter poslovnih povezav in znanstev iz preteklosti. To prav tako vzbuja vtis pomanjkanja objektivnosti in lahko podžiga odklonilno dojetje sodnikov, o katerem je bil v tem poročilu že govor. **Za preprečitev nasprotja interesov GRECO priporoča uvedbo jasnih pravil/smernic, če sodniki odidejo v zasebni sektor.**

Stiki s tretjimi osebami, zaupni podatki

153. Stike sodnikov s strankami, njihovimi pooblaščenici in tretjimi osebami ureja sodni red, ki določa, da sodniki glede zadeve ne smejo imeti stikov s tretjimi strankami. Na splošno sodni red določa, da lahko sodniki poslujejo s strankami in drugimi udeleženci v postopku samo na obravnavah, narokih ali na podlagi vabila (16. in 71. člen sodnega reda). Temeljno vodilo je varovanje tajnosti vseh podatkov, do katerih javnost nima dostopa (38. člen ZSS). Neupoštevanje pravil o tajnosti ter stikih s strankami in drugimi osebami pomeni kršitev sodniške dolžnosti oziroma neredno opravljanje sodniške službe in lahko se izreče disciplinska sankcija (81. člen ZSS).
154. Tudi Kodeks sodniške etike zajema načelo diskretnosti, po katerem *"[s]odnik spoštuje načelo sodniške tajnosti glede osebnih, poslovnih in vseh drugih podatkov, za katere je izvedel pri opravljanju svoje funkcije"*.

Prijava premoženja, dohodkov, obveznosti in deležev

155. Sodniki morajo že od leta 1992 v skladu z zakoni, sprejetimi od takrat, prijaviti svoje premoženjsko stanje. Zdaj to sporočanje ureja ZIntPK (41. do 46. člen), ki velja od leta 2010 in se uporablja za vse javne uslužbence. Elementi tega sistema, ki so opisani v poglavju o poslancih (glej 77. do 84. odstavek), se smiselno uporabljajo tudi za sodnike. OSG je bila obveščena, da so vsi sodniki prijavili svoje premoženjsko stanje na ustreznem elektronskem obrazcu.

Nadzor in izvrševanje sankcij

156. Nadzor nad uveljavljanjem pravil, ki veljajo za sodnike, si v glavnem delijo predsedniki sodišč in sodni svet, KPK pa je pristojna za nadzor nad upoštevanjem določb o prijavi premoženjskega stanja po ZIntPK. Elementi ureditve nadzora, opisani v zvezi s poslanci (glej 89. do 95. odstavek), se ustrezno uporabljajo za sodnike. Preverjanje podatkov, ki jih navedejo sodniki v poročilih o premoženjskem stanju, je predvideno v načrtu dejavnosti KPK za leto 2012.
157. Predsednik sodišča vodi in nadzoruje poslovanje sodišča (7. člen Zakona o sodiščih). Odkar je bilo ustanovljeno mesto direktorja sodišča (glej 127. odstavek), je ta odgovoren predvsem za zadeve, ki se nanašajo na opravljanje sodniške službe. To zajema nadzor nad delom sodnikov¹⁴ ter nad upoštevanjem pravil o nezdržljivosti, dodatnih dejavnostih, izločitvi, darilih in tajnosti. Spoštovanje pravil predsednika sodišča nadzoruje predsednik sodišča neposredno višje stopnje.
158. Tudi sodni svet, katerega glavne naloge se nanašajo na imenovanje, karierno pot in razrešitev sodnikov, kakor je navedeno v ustreznem poglavju tega poročila, je pristojen za nadzor predsednikov sodišč pri opravljanju njihove sodniške funkcije in vodenju poslovanja sodišča. Tako na primer nadzoruje upoštevanje pravil glede dodeljevanja zadev. Sodni svet je pristojen še za odločanje o vprašanih nezdržljivosti ter o pritožbah sodnikov, ki menijo, da je bil kršen njihov neodvisni položaj, in pritožbah državljanov zoper sodnike (28. člen ZSS). In končno sodni svet

¹⁴ Vendar pa oceno sodniške službe za sodnika izdelata personalni svet vsaka tri leta ali pa pogosteje na zahtevo sodnega sveta, predsednika sodišča, predsednika sodišča višje stopnje ali sodnika samega (31. člen ZSS).

sodeluje v disciplinskih postopkih zoper sodnike, kar bo v nadaljevanju opisano podrobneje.

159. Iz opisa vlog ključnih akterjev pri nadzoru sodnikov je očitno, da integriteta in preprečevanje korupcije nimata zelo pomembnega mesta v ureditvi nadzora, kakršna velja zdaj, čeprav nekatere elemente integritete vendarle ocenjujejo predsedniki sodišč oziroma sodni svet. Več sogovornikov je poudarilo, da je premalo preprečevanja in obvladovanja tveganj za korupcijo v zvezi s sodniki. Sodni svet je sprejel stališče, da ni pristojen in da nima sredstev za nadzor sodnikov glede preprečevanja korupcije ter da je to naloga KPK in predsednikov sodišč. OSG je med svojim obiskom ugotovila še, da člani sodnega sveta opravljajo to nalogo honorarno in za omejen čas; poleg tega imajo za pomoč pri svojih nalogah na razpolago zelo malo ljudi.
160. OSG meni, da je to zanemarjanje vprašanja nadzorovanja integritete in preprečevanja korupcije lahko eden od glavnih razlogov za slabo javno podobo pravosodja. Ne zadostuje namreč, da sodniki delujejo strokovno in z integriteto, ampak mora biti javnost s tem veliko bolj seznanjena. Analiza in uporaba načrtov integritete, ki jih pripravijo sodišča, bosta za pravosodne organe in Komisijo za preprečevanje korupcije prav gotovo koristna pripomočka, da se poudari pomen integritete sodnikov. Vendar pa ni naloga komisije, da deluje namesto predsednikov sodišč in zlasti ne sodnega sveta, ki imajo jasno odgovornost glede nadzora sodnikov, tudi glede njihove integritete in obnašanja¹⁵. Zato je izjemno pomembno, da imajo na razpolago ustrezno osebje in finančna sredstva za konstruktivno opravljanje te naloge. **GRECO zato priporoča, da se (i) pripravi in javno objavi politika zaznavanja in obvladovanja korupcijskih tveganj in izpostavljenosti sodnikov, (ii) temeljna pristojnost in viri za vodenje te politike pa da se dodelijo sodnemu svetu, ki mora pri nadzoru in uresničevanju slednje sodelovati z drugimi ustreznimi institucijami, tudi s Komisijo za preprečevanje korupcije.**
161. Disciplinske sankcije in postopke ureja izključno ZSS. V 81. členu so naštetá dejanja, ki pomenijo kršitev sodniške dolžnosti ali neredno opravljanje sodniške službe, zlasti:

¹⁵ V tej zvezi mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov št. 10(2007) za Odbor ministrov Sveta Evrope navaja, da imajo sodni sveti pomembno vlogo pri disciplinskih in etičnih zadevah, varovanju podobe sodnikov in imajo odgovornost do javnosti.

- kaznivo dejanje, storjeno med opravljanjem sodniške funkcije;
- izdajanje uradne ali druge tajnosti;
- kršitev vrstnega reda oziroma prednostnega obravnavanja zadev;
- opravljanje funkcij ali dejavnosti, ki so nezdržljive s sodniško funkcijo;
- opustitev obvestila predsedniku sodišča o sprejemu dela, ki ni združljivo s sodniško funkcijo;
- opustitev sporočila o zakonskih razlogih za izločitev ali nadaljevanje dela v zadevi, v kateri obstaja izločitveni razlog;
- vedenje ali ravnanje, ki je v nasprotju s sodniško nepristranskostjo ali s katerim se krši ugled sodniškega poklica;
- sprejemanje daril ali drugih koristi v zvezi s sodniško službo;
- nepredložitev ali nepravočasna predložitev podatkov o premoženjskem stanju;
- poslovanje s strankami, njihovimi pooblaščenci in drugimi osebami v nasprotju z določbami zakona ali sodnega reda.

162. Za kršitev sodniške dolžnosti in neredno opravljanje sodniške službe so predvidene te disciplinske sankcije (82. in 83. člen ZSS):

- pisni opomin, ki se izreče za lažjo kršitev ali če sodniku še ni bila izrečena disciplinska sankcija;
- ustavitev napredovanja za največ tri leta;
- znižanje plače do višine 20 % za eno leto;
- premestitev na drugo sodišče enake ravni ali za eno stopnjo nižje ravni od šest mesecev do treh let. Te sankcije ni mogoče izreči sodniku vrhovnega sodišča;
- prenehanje sodniške funkcije, če sodnik zaradi težje disciplinske kršitve ni več primeren za opravljanje te funkcije. Ta sankcija se lahko izreče zlasti zaradi opravljanja nezdržljivih dejavnosti.

163. Pobudo za uvedbo disciplinskega postopka lahko da predsednik sodišča, na katerem sodnik opravlja svojo funkcijo, predsednik sodišča neposredno višje stopnje, sodni svet ali pravosodni minister. Vendar pa mora formalni predlog za uvedbo vložiti disciplinska tožilka, ki je sodnica vrhovnega sodišča. O zadevah odločata disciplinsko sodišče prve stopnje in disciplinsko sodišče druge stopnje.

164. Disciplinsko sodišče prve stopnje ima osem članov, in sicer: dva sodnika vrhovnega sodišča, dva sodnika višjega sodišča, dva sodnika okrožnega sodišča in dva sodnika okrajnega sodišča. O posamezni zadevi odloča senat treh sodnikov, od katerih mora imeti eden enak položaj kakor sodnik, zoper katerega teče disciplinski postopek. Sestavo senata določi predsednik disciplinskega sodišča (86. člen ZSS).

165. Disciplinsko sodišče druge stopnje sestavlja pet vrhovnih sodnikov, odloča pa o pritožbah zoper sklepe disciplinskega sodišča prve stopnje. Odloča v senatu, ki ga sestavljajo predsednik sodišča in dva sodnika, ki ju izbere predsednik (87. člen ZSS).

166. Oba organa se imenujeta na plenarnem zasedanju vrhovnega sodišča na predlog sodnega sveta za dve leti z možnostjo ponovnega imenovanja (89. člen ZSS) in se na njem tudi razrešujeta. Pri opravljanju svojih nalog sta neodvisna. Sedež imata na vrhovnem sodišču, ki zagotavlja tudi finančna sredstva za njuno delo (89. a člen). V disciplinskem postopku se smiselno uporabljajo določbe Zakona o kazenskem postopku, ki veljajo za skrajšani postopek pred okrajnim sodiščem. Postopek ni javen. Predsednik sodišča lahko določi enega od sodnikov za izvedbo preiskovalnih dejanj v zvezi s primerom. Odločitve se sprejemajo z večino glasov. Pravnomočni sklep o izrečenih disciplinskih sankcijah se pošlje predsedniku sodišča, na katerem sankcionirani sodnik opravlja funkcijo, ministru za pravosodje in sodnemu svetu, ki je pristojen za izvršitev disciplinskih sankcij (83. člen ZSS).

167. Disciplinski postopek zastara v dveh letih, zastaranje pa pretrga vsako procesno dejanje in tudi nova disciplinska kršitev, ki jo sodnik stori v času, ko teče zastaralni rok. Ne glede na to se lahko uvede disciplinski postopek zoper sodnika, ki je bil pravnomočno obsojen, najpozneje v treh mesecih od dneva pravnomočnosti sodbe. Absolutni zastaralni rok je štiri leta. Izvršitev izrečene disciplinske sankcije zastara v šestih mesecih od pravnomočnega sklepa.
168. 132. člen ustave določa, da pri naklepno storjenem kaznivem dejanju z zlorabo sodne funkcije, ugotovljenem s pravnomočno sodno odločbo, sodnika razreši Državni zbor. ZSS pa določa, da se pravnomočna sodba pošlje sodnemu svetu, ki brez odlašanja obvesti Državni zbor.
169. Če je sodnik zaradi kaznivega dejanja obsojen na zaporno kazen, ZSS razlikuje med zaporno kaznijo, ki je daljša od šestih mesecev, in krajšimi kaznimi. V prvem primeru mora sodni svet predlagati Državnemu zboru, da sodnika razreši. Državni zbor ima potem možnost, da razrešitev sprejme ali zavrne. V drugem primeru sodni svet Državni zbor le obvesti o sodbi in lahko predlaga razrešitev sodnika, če meni, da gre za kaznivo dejanje, zaradi katerega je osebno neprimeren za opravljanje sodniške funkcije (78. člen ZSS).
170. Sodniku, ki je osumljen storitve kaznivega dejanja, za katero je zagrožena kazen zapora več kot dve leti, lahko predsednik vrhovnega sodišča izreče suspenz.
171. Kazenski postopek ali postopek o prekršku, ki je uveden proti sodniku, ne izključuje uvedbe disciplinskega postopka zaradi istih dejstev.
172. Sodniku je treba izreči suspenz zaradi utemeljenega suma storitve kaznivega dejanja z zlorabo sodniške funkcije (95. člen ZSS). Suspendirani sodnik se zoper odločitev o suspenzu lahko pritoži na sodni svet. Če sodni svet ugodí njegovi pritožbi, se predsednik vrhovnega sodišča lahko pritoži na Državni zbor (96. člen ZSS).
173. Sodniki uživajo imuniteto za mnenja, ki jih dajo pri odločanju na sodišču. Če je sodnik osumljen kaznivega dejanja pri opravljanju sodniške funkcije, brez dovoljenja Državnega zbora ne sme biti priprt ali predmet kazenskega postopka.

Statistika

174. Po podatkih, ki jih je predložilo disciplinsko sodišče, se od 2008 do 2011 noben disciplinski postopek proti sodnikom ni nanašal na nasprotje interesov ali prijavo premoženja, dohodkov, obveznosti in deležev. Opravljeni disciplinski postopki:

2008 (trije postopki):

- eden zaradi ravnanja ali vedenja sodnika, ki je v nasprotju s sodniško nepristranskostjo ali ki škoduje ugledu sodniškega poklica (14. točka drugega odstavka Zakona o sodniški službi): po preiskavi je disciplinski tožilec umaknil obtožnico;
- eden zaradi kršitve z zakonom ali sodnim redom določenega vrstnega reda oziroma prednostnega obravnavanja zadev (9. točka drugega odstavka 81. člena Zakona o sodniški službi): sodnik je bil oproščen;
- eden zaradi nedoseganja pričakovanih rezultatov dela več kot tri mesece zaporedoma iz neopravičenih razlogov (8. točka drugega odstavka 81. člena Zakona o sodniški službi): sodnik se je med postopkom upokojil, zato je disciplinski tožilec postopek ustavil;

2009 (en postopek):

– zaradi nevestnega, nepravočasnega, neustreznega ali malomarnega opravljanja sodniške službe, kršitev z zakonom in sodnim redom določenega vrstnega reda oziroma prednostnega obravnavanja zadev, ravnanja ali vedenja sodnika, ki je v nasprotju s sodniško nepristranskostjo ali ki škoduje ugledu sodniškega poklica (3., 9. in 14. točka drugega odstavka Zakona o sodniški službi): sodnik je bil spoznan za odgovornega, izrečena mu je bila sankcija šestmesečnega 20-odstotnega znižanja plače;

2010 (en postopek):

– nevestno, nepravočasno, neustrezno ali malomarno opravljanje sodniške službe (3. točka drugega odstavka 81. člena Zakona o sodniški službi): po preiskavi je disciplinski tožilec umaknil obtožnico;

2011 (devet postopkov):

– eden zaradi dejanja, ki ima zakonske znake kaznivega dejanja, storjenega pri opravljanju sodniške funkcije (1. točka drugega odstavka 81. člena Zakona o sodniški službi): preiskava še traja;

– šest zaradi nevestnega, nepravočasnega, neustreznega ali malomarnega opravljanja sodniške službe (3. točka drugega odstavka 81. člena Zakona o sodniški službi): v eni zadevi preiskava še traja; v eni zadevi je bil postopek ustavljen; v eni zadevi sodnik ni bil spoznan za krivega; v dveh zadevah sta bila sodnika spoznana za kriva, njuno napredovanje je bilo ustavljeno za eno leto; v eni zadevi je bil sodnik spoznan za krivega, izrečena mu je bila sankcija dveletnega 5-odstotnega znižanja plače; vložena je bila pritožba;

– eden zaradi kršitve z zakonom ali sodnim redom določenega vrstnega reda oziroma prednostnega obravnavanja zadev (9. točka drugega odstavka 81. člena Zakona o sodniški službi): preiskava še traja;

– eden zaradi ravnanja ali vedenja sodnika, ki je v nasprotju s sodniško nepristranskostjo ali ki škoduje ugledu sodniškega poklica (14. točka drugega odstavka Zakona o sodniški službi): sodnik je bil spoznan za krivega, izrečen mu je bil pisni opomin.

Svetovanje, usposabljanje in ozaveščanje

175. Center za izobraževanje v pravosodju, ki deluje na Ministrstvu za pravosodje, organizira izobraževanje in usposabljanje za sodnike in tožilce. Stalno izobraževanje za sodnike ni obvezno, ga pa spodbuja Kodeks sodniške etike, ki izobraževanje in usposabljanje opredeljuje kot eno izmed devetih načel. Izobraževalne teme predlagajo sodniki in tožilci, letni program izobraževanja in usposabljanja ter kurikulum sprejme strokovni svet centra, ki ga sestavljajo strokovnjaki z vrhovnega sodišča in vrhovnega državnega tožilstva. Med obravnavanimi temami so etika, pričakovano ravnanje, nasprotje interesov in korupcija. Predsedniki sodišč in direktorji se lahko vključijo v tečaje odnosov z javnostjo in javnega nastopanja. Kljub temu pa so nekateri sogovorniki OSG menili, da bi bilo mogoče delo na tem področju še izboljšati. OSG se strinja, da je skrb za primerno posebno izobraževanje in usposabljanje ljudi, odgovornih za stike z javnostjo, ključnega pomena za izboljšanje javne podobe sodstva v javnosti. Zato spodbuja slovenske oblasti, da zagotovijo dovolj možnosti izobraževanja in usposabljanja.

176. Med obiskom v Centru za izobraževanje v pravosodju je bila OSG seznanjena, da center nima lastnega proračuna in da so bila zaradi gospodarske krize sredstva za njegove programe v letih od 2008 do 2010 znižana za 35 %. Center je odgovoren tudi za organizacijo pravniških državnih izpitov za sodnike, tožilce, notarje, upravitelje v postopkih zaradi insolventnosti in prisilne poravnave ter sodne tolmače, to je za 550 kandidatov na leto, kar pomeni, da je za izobraževanje in usposabljanje na voljo še manj sredstev. Za vse te naloge je na njem zaposlenih 14 ljudi, samo pet pa jih poln delovni čas dela v dejavnostih izobraževanja in usposabljanja.

177. Sodniško društvo je zaradi ozaveščanja o vprašanih integritete ustanovilo Svet za sodniško etiko, ki daje smernice in odgovarja na vprašanja sodnikov, ki se znajdejo v položaju, ki bi bil lahko v nasprotju s sodnimi standardi. OSG je bila obveščena, da o konkretnih primerih kršitve določb Kodeksa sodniške etike razpravlja tudi sodniško društvo. Ne glede na pohvalno prakso želi OSG opozoriti, da vsi sodniki niso člani društva in torej vsi nimajo dostopa do Sveta za sodniško etiko. Jasno stališče OSG je, da je treba več storiti za dvig ozaveščenosti in zagotovitev smernic za integriteto vsem sodnikom. Več sogovornikov OSG je opozorilo na neskladje med zakonsko določenimi dolžnostmi in njihovim razumevanjem v vsakdanjem življenju in praksi. Izražena je bila potreba po dodatnem izobraževanju in usposabljanju ter smernicah za ravnanje v konkretnih položajih.

178. V ta namen morata Center za izobraževanje v pravosodju in sodniško društvo nadaljevati, in če je mogoče okrepiti, delovanje pri standardih sodniške etike. Ob upoštevanju pred kratkim spremenjenega in dopolnjenega Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, ki je uvedel več novih zasnov in mehanizmov, na primer prijavo premoženjskega stanja po spletu, ima KPK jasno vlogo pri krepitvi ozaveščenosti o vprašanih integritete. Vendar pa OSG meni, da je sodni svet, ki predstavlja celotno sodstvo, bolj poklican, da prevzame vodilno vlogo pri krepitvi ozaveščenosti in zagotavljanju smernic v zvezi z vprašanji etike in integritete¹⁶. Ta vloga bi lahko dopolnila zgoraj omenjeno, ki naj bi jo imel svet pri nadziranju korupcijskega tveganja v sodstvu, in bi pomagala izboljšati zaupanje javnosti v sodstvo, seveda če je slednja obveščena o ukrepih, sprejetih na tem področju. To bi seveda pomenilo, kakor je bilo že poudarjeno, da mora sodni svet dobiti primerne pristojnosti in sredstva za doseganje tega cilja. Glede na zgoraj navedeno **GRECO priporoča, da se vsem sodnikom zagotovi primerno izobraževanje in usposabljanje ter svetovanje v zvezi z etiko in integriteto, pri tem pa naj dobi vodilno vlogo sodni svet.**

¹⁶ V zvezi s tem glej mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov št. 10, ki ob poudarjanju vloge svetov za sodstvo v etičnih zadevah opozarja na "potrebo, da se sodnikom zagotovi zbirka načel poklicne etike, ki mora biti zasnovana kot delovno orodje za izobraževanje in usposabljanje v pravosodju in vsakodnevno prakso". Ta zbirka "ne sme biti kodeks", mora pa "vključevati sintezo [...] dobrih praks s primeri in pojasnili". Posvetovalni svet evropskih sodnikov tudi meni, da bi sveti za sodstvo "lahko sodnikom svetovali v zadevah poklicne etike, s katerimi se bodo verjetno srečali na svoji poklicni poti".

V. PREPREČEVANJE KORUPCIJE PRI TOŽILCIH

Pregled tožilstva

179. Na prvi stopnji je 12 okrožnih državnih tožilstev, eno med njimi je Specializirano državno tožilstvo Republike Slovenije. To tožilstvo, ustanovljeno v Ljubljani, je pristojno za pregon kaznivih dejanj gospodarskega in organiziranega kriminala, korupcijskih kaznivih dejanj, terorizma in trgovine z ljudmi na celotnem ozemlju Slovenije. 11 drugih okrožnih državnih tožilstev se navezuje na okrožja 11 okrožnih sodišč. Državnih tožilstev za opravljanje funkcij pred okrajnimi sodišči ni. V štirih mestih, v katerih so sedeži višjih sodišč, imajo okrožna državna tožilstva posebne pritožbene oddelke, ki se ukvarjajo z zadevami na drugi stopnji. Na državni ravni je Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije, ki ga vodi vrhovni državni tožilec.

180. Osrednje zakonsko besedilo, ki se uporablja za tožilstvo, je Zakon o državnem tožilstvu (v nadaljevanju: ZDT), ki je bil sprejet leta 2011. Državnotožilski svet (v nadaljevanju: DTS) je pristojen za izbiro, ocenjevanje, napredovanje in premestitve tožilcev ter za ocenjevanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja državnih tožilstev (18. člen ZDT). Ima devet članov: štiri člane izvolijo državni tožilci na vseh ravneh izmed državnih tožilcev, ki nimajo vodstvenih položajev, štirje člani so pravni strokovnjaki, ki jih izvoli Državni zbor na predlog predsednika republike, enega člana pa imenuje minister za notranje zadeve izmed vodij okrožnih državnih tožilstev. Njihov mandat traja šest let in po njegovem preteku ne morejo biti takoj ponovno izvoljeni oziroma imenovani.

181. Po ZDT so državni tožilci pri opravljanju državnotožilske službe samostojni in neodvisni. Tožilcem ne sme nobeden, ne njihovi nadrejeni ne pripadniki zakonodajne ali izvršilne veje oblasti, dajati nobenih navodil za obravnavanje posamezne zadeve. Vendar pa ima izvršilna oblast nekaj pristojnosti glede organizacije, nadzora in splošnega upravljanja človeških virov. Do nedavnega je imel te pristojnosti minister za pravosodje. Med obiskom so OSG obvestili, da je po zadnjih splošnih volitvah in spremembi vlade od 1. aprila 2012 za tožilstvo pristojno ministrstvo za notranje zadeve. Med obiskom se je veliko razpravljalo o tem prenosu pristojnosti, razprave pa niso dale nobene prepričljive obrazložitve nujnosti ali razlogov za prenos. Nasprotno, velika večina sogovornikov OSG je izrazila zaskrbljenost zaradi prenosa pristojnosti, v zvezi s katerim je vložena pritožba na ustavno sodišče.

182. OSG opozarja, da priporočilo Odbora ministrov št. (2000) 19 državam članicam o vlogi državnega tožilstva v kazenskem pravosodju dopušča različne modele stopnje neodvisnosti tožilstev od drugih državnih organov ter da so v veliko državah članicah Sveta Evrope tožilstva samostojna in ne podrejena ali povezana z izvršilno vejo oblasti¹⁷. Celo v tistih državah, v katerih so povezana z izvršilno vejo oblasti, so po navadi povezana z ministrstvom za pravosodje in ne za notranje zadeve. OSG je dobila potrditev, da v Sloveniji tožilstvo v preteklosti ni bilo podrejeno notranjemu ministrstvu in da so bili tožilci zaradi svojega pravnega statusa bliže sodstvu. OSG je zaskrbljena, saj bi zaradi posebnega položaja v Sloveniji, to je zelo nizkega zaupanja javnosti v državno tožilstvo, prenos pristojnosti z Ministrstva za pravosodje na Ministrstvo za notranje zadeve lahko vplival na poslabšanje javne podobe tožilstva in okrepitev bojazni državljanov glede izpostavljenosti tožilstva neprimernemu vplivu. V tem smislu je lahko videz, da gre za poseganje v vodenje zadev, ravno tako škodljiv kakor dejansko vmešavanje. OSG želi poudariti, da med obiskom posledice, ki jih je povzročil prenos organizaciji in vodenju tožilstva, niso bile znane. Ustrezna pravna besedila, predvsem ZDT, je bilo treba dopolniti v skladu z novim položajem. Po obisku so OSG obvestili, da je Ministrstvo za notranje zadeve s tožilstvom razpravljalo o predvidenih spremembah statusa specializiranega

¹⁷ Poročilo beneške komisije o evropskih standardih neodvisnosti sodstva, II. del – tožilstvo, sprejeto 17. in 18. decembra 2010.

državnega tožilstva, ki so bile razumljene kot omejitev njegove neodvisnosti. V razpravi sprememb, ki jih je predlagalo ministrstvo, niso sprejeli, kar je dobrodošla novica. Ta primer ponazarja pomisleke, ki jih vzbuja prenos pristojnosti za tožilstvo. V tem smislu OSG opozarja na ključna zagotovila iz 11. in 13. odstavka priporočila št. (2000) 19, katerih cilj je poskrbeti, da vlada uresničuje svoje pristojnosti za tožilstvo brez neupravičenega poseganja in pregledno. **Zato GRECO priporoča slovenskim oblastem, naj zagotovijo, da Ministrstvo za notranje zadeve uresničuje svoje pristojnosti za tožilstvo tako, da ne slabi integritete tožilcev in ne povzroča tveganja neprimerne vpliva.**

Zaposlovanje, kariera in pogoji za opravljanje dela

183. Tožilce imenuje vlada na predlog ministra za notranje zadeve, ki ga da po pridobitvi mnenja vodij državnih tožilstev in DTS, tožilci so imenovani za nedoločen čas. Vodje okrožnih državnih tožilstev in specializiranega državnega tožilstva imenuje DTS na predlog generalnega državnega tožilca, njihov mandat traja šest let in je obnovljiv. Generalnega državnega tožilca imenuje vlada na predlog DTS za šestletni mandat, ki je obnovljiv.

184. Splošni pogoji¹⁸ za kandidiranje za mesto tožilca na začetku kariere – to je za okrožnega državnega tožilca – so določeni v ZDT in so enaki kakor za delovno mesto sodnika. Za imenovanje na višja mesta veljajo dodatni pogoji glede delovnih izkušenj in delovne dobe (23. do 27. člen ZDT).

185. O napredovanju tožilcev v istem plačnem razredu, na mesto svetovalca, v naziv okrožni državni tožilec in višji državni tožilec odloča DTS na predlog samega tožilca ali vodje tožilstva, v katerem je zaposlen. O napredovanju v naziv vrhovni državni tožilec odloča vlada na predlog DTS. V vseh primerih se odločitev sprejme na podlagi ocene uspešnosti tožilčevega dela, strokovnega znanja in izkušenj (37. člen ZDT).

186. Oceno dela kandidata za zaposlitev ali napredovanje pripravi DTS, pri čemer uporabi podobna merila kakor za sodnike (specialistično znanje, delovne sposobnosti, sposobnost reševanja pravnih vprašanj, delo pri sodnih zaostankih, ohranjanje ugleda, sposobnosti komuniciranja, dodatno delo, odnos do sodelavcev in sposobnost vodenja za tiste, ki so že na vodilnem položaju). DTS pravkar sprejema merila za ocenjevanje kakovosti dela tožilcev, kakor določa 103. člen ZDT.

187. Zgornji opis kaže, da je postopek zaposlovanja in napredovanja tožilcev v glavnem podoben kakor za sodnike. Vendar pa ima DTS v postopku močnejšo vlogo od državnega sodnega sveta v zvezi s sodniki. Prijave za državnotožilsko službo so razpršene – tožilec neposredno zaprosi za pristo mesto na državnem tožilstvu in njegovo vlogo najprej oceni vodja tega tožilstva. Kandidature nato oceni še DTS, ki mora vse kandidate povabiti na razgovor. Po tem jih razvrsti in to razvrstitev obrazloži. DTS neposredno odloča o napredovanju, razen na položaj vrhovnega državnega tožilca. Za to mesto, pa tudi za prvo imenovanje v državnotožilsko službo pošlje DTS svoja priporočila Ministrstvu za notranje zadeve, ki nato predlaga kandidate vladi, odgovorni za imenovanja (34. in 37. člen ZDT). Če se Ministrstvo za notranje zadeve ne strinja s predlogom DTS, tega lahko prosi za ponovno odločanje, pri čemer mora obrazložiti razloge za nestrinjanje. Če DTS po ponovnem odločanju sprejme predlog – bodisi potrdi svoj prvi predlog ali predlaga drugega kandidata – z dvotretjinsko večino, je ta predlog za ministrstvo obvezujoč.

¹⁸ Posameznik lahko zaprosi za mesto tožilca, če je državljan Slovenije in aktivno obvlada slovenski jezik, je star vsaj 30 let, opravilno sposoben in v dobrem zdravstvenem stanju, ima slovensko ali enakovredno tujo diplomu iz prava, opravljen državni pravosodni izpit in je osebnostno primeren za opravljanje tožilske funkcije.

188. Kakor pri zaposlovanju in napredovanju sodnikov želi OSG tudi tu poudariti, da razpršeni postopek prijavljanja na razpis lahko pomeni tveganje za nastanek videza neobjektivnosti pri izbiri kandidatov. Vendar pa glede tožilcev meni, da je odločilna vloga DTS pri ocenjevanju in izbiri kandidatov mogoče jamstvo za enotno, objektivno in pregledno zaposlovanje in napredovanje tožilcev. Seveda pa bo veliko odvisno od prakse, ki jo bo DTS razvil s to okrepljeno vlogo, zaupano mu šele pred kratkim.

189. Tožilca ni mogoče premestiti na drugo državno tožilstvo brez njegovega predhodnega pisnega soglasja razen v izjemnih primerih, ko tako odloči DTS zaradi spremembe organizacije ali delovne obremenitve tožilstva (60. člen ZDT). Tožilca pa je mogoče začasno, za poln ali krajši delovni čas in brez njegovega soglasja dodeliti drugemu tožilstvu za največ dve leti, če je to potrebno zaradi delovne obremenitve tožilstva. O začasni dodelitvi odloča generalni državni tožilec na predlog vodje tožilstva, na katero bo tožilec začasno dodeljen (61. člen ZDT).

190. Tožilca pred upokojitvijo – upokoji se najpozneje, ko dopolni 70 let – lahko razreši le vlada z odločitvijo, ki jo sprejme na predlog ministra za notranje zadeve, če tožilec ne izpolnjuje več vseh formalnih pogojev za opravljanje funkcije (glej opombo pod črto 18), če mu zaposlitve ni več mogoče zagotoviti zaradi reorganizacije, če sprejme mesto ali funkcijo, ki ni združljiva s funkcijo tožilca, če iz ocene dela izhaja, da ne ustreza več državnotožilski službi, če pri opravljanju svoje funkcije stori kaznivo dejanje ali zaradi disciplinskega postopka.

191. Letna bruto plača tožilca znaša od 34.858 evrov na začetku kariere do 54.765 evrov za državnega tožilca na vrhovnem sodišču. Ustrezna neto zneska letnih plač sta 19.901 evrov in 29.367 evrov¹⁹. Tožilci nimajo nobenih dodatnih ugodnosti.

Dodeljevanje zadev in postopek

192. Po 144. členu ZDT se zadeve dodeljujejo državnim tožilcem ročno, po vrstnem redu prispetja na državno tožilstvo, ob upoštevanju organizacije dela in specializacije na tožilstvu ter enakomerne obremenjenosti. Natančna pravila dodeljevanja zadev so določena v novem državnotožilskem redu, ki je bil sprejet 25. januarja 2012.

193. 44. člen Zakona o kazenskem postopku določa, da se določbe, ki se nanašajo na zahtevo po izločitvi sodnikov in sodnikov porotnikov, uporabljajo smiselno tudi za državne tožilce (glej nasprotje interesov spodaj). O izločitvi tožilca iz zadeve odloča vodja državnega tožilstva, če pa se predlog za izločitev nanaša nanj, o predlogu odloči vodja nadrejenega tožilstva.

194. Tožilci so neodvisni in za obravnavanje posameznih zadev ne dobijo nobenih navodil, vendar pa vodja državnega tožilstva za zagotovitev učinkovitega delovanja in enotnega pregona lahko zahteva, da ga tožilci obveščajo o zadevah, ki so po njegovem mnenju pomembne (169. člen ZDT). Tožilci, ki se ukvarjajo s temi zadevami, morajo osnutke svojih aktov predložiti vodji tožilstva, ki lahko predlaga njihove spremembe in dopolnitve, če sodi, da so pomanjkljivi ali nerazumljivi. Vodja tožilstva sme s pisno in obrazloženo odredbo prevzeti zadevo, če se ne strinja z odločitvijo tožilca, če sumi, da gre za hudo nepravilnost ali nezakonitost pri reševanju zadeve, za zlorabo, nepotrebno zavlačevanje, neustrezno ali drugačno malomarno reševanje zadeve ali iz katerega koli drugega razloga, predvsem v zvezi z mogočim disciplinskim postopkom. Izvod odredbe pošlje DTS. Tožilec, ki mu je bila zadeva odvzeta, se lahko pritoži na DTS (172. člen ZDT). V zvezi s tem OSG ni naletela na primere sporne prakse. Taki ukrepi so lahko koristni za zagotovitev enotne politike pregona v tožilstvu, je pa treba njihovo uporabo skrbno

¹⁹ Zneski za leto 2011.

spremljati, da bi se izognili kakršnemu koli neprimernemu vplivanju na način reševanja posamezne zadeve.

195. 168. člen ZDT določa, da mora generalni državni tožilec izdati splošna navodila za politiko pregona, s katerimi se opredelijo "pogoji, merila in posebne okoliščine, ki vplivajo na odločitve državnih tožilcev" in ki se nanašajo na različne vidike njihovega dela. Vendar pa je nekaj sogovornikov OSG kritično opozorilo na pomanjkanje smernic in da ni enotne politike, kar vpliva predvsem na tri področja, in sicer na lažja kazniva dejanja, opustitev zadev in novi postopek v zvezi s sporazumom o priznanju krivde. V Sloveniji temelji kazenski pregon predvsem na načelu zakonitosti, vendar je v zvezi z lažjimi kaznivimi dejanji dopustna neka stopnja diskrecije (na primer tatvina predmeta majhne vrednosti) in tožilec lahko opusti zadevo. Merila za določitev lažjih kaznivih dejanj niso zakonsko opredeljena, določajo se za vsak primer posebej. Nekaj sogovornikov je kritiziralo dejstvo, da ni enotne politike glede uporabe diskrecije v teh primerih. Sogovorniki pogrešajo tudi smernice za postopek v zvezi s sporazumom o priznanju krivde, ki je bil v slovensko zakonodajo uveden s spremembami in dopolnitvami Zakona o kazenskem postopku z začetkom veljavnosti 15. maj 2012. Ta novi postopek omogoča obdolžencu, da prizna krivdo za storjeno kaznivo dejanje in dobi omiljeno kazen. Ob obisku OSG tožilci še niso dobili nobenih meril ali smernic, kako ravnati v zvezi s sporazumom o priznanju krivde. Tožilci, s katerimi se je srečala OSG, so se zavedali, da bo javnost njihove odločitve v teh primerih strogo nadzorovala, pa tudi bojazni državljanov, da bodo nekateri dogovori posledica koruptivnih ravnanj. Nekateri sogovorniki so opozorili tudi na splošno vprašanje pomanjkljive preglednosti nad pregonom, ne le v zvezi s prekrški, ampak tudi vsemi odločitvami o opustitvi pregona v kateri koli zadevi. Take odločitve naj bi bile včasih brez obrazložitve, zato jih javnost ne razume, kar povzroča bojazen, da so bile sprejete v zameno za podkupnino. Tožilstvo je zato videti kot zaprt in nepregleden organ, to pa slabo vpliva na zaznavanje njegove učinkovitosti in v javnosti utrjuje njegovo negativno podobo, kar je že bilo poudarjeno. OSG je bila po obisku obveščena, da je bila politika pregona sprejeta in objavljena 27. junija 2012 ter da je izdaja navodil, predvsem o odložitvi kazenskega pregona, sporazumu o priznanju krivde ter odločanju v primerih nesorazmernosti med majhnim pomenom kaznivega dejanja in posledicami, ki jih povzroči kazenski pregon, načrtovana v oktobru in novembru 2012. OSG odobrava to obvestilo, ki kaže, da generalni državni tožilec sprejema ukrepe, povezane z zgoraj omenjenimi potrebnimi smernicami. OSG meni, da je treba nadaljevati in pospeševati delo na tem področju, tako pa okrepiti zaupanje javnosti v tožilstvo in javnost prepričati, da tožilci sprejemajo odločitve na podlagi vsebine neke zadeve ter pri tem uporabljajo znana, pregledna in enotna merila. **GRECO zato priporoča, da generalni državni tožilec še naprej razvija splošna navodila za politiko pregona, predvsem glede uporabe diskrecije, postopka v zvezi s sporazumom o priznanju krivde in opustitve zadeve, zagotovi njihovo javno objavo in spremlja njihovo izvajanje.**

Etična načela in pravila obnašanja

196. Osnovne dolžnosti tožilcev so določene v 38. do 42. členu ZDT in vključujejo dolžnost varovanja ugleda, pravočasnost poslovanja, dolžnost obveščanja nadrejenih o kaznivih dejanjih ali zadevah širšega javnega pomena, ki so pomembne za tožilstvo, varovanje tajnosti podatkov in prepoved sprejemanja daril.

197. Društvo državnih tožilcev Slovenije je leta 2009 sprejelo kodeks etike za državne tožilce. Vključuje splošna načela poklicnega ravnanja, na primer neodvisnost, nepristranskost, zavzetost pri opravljanju poklica, dolžnost obvestiti oblast o vsakem neprimernem vplivanju in določbo o preprečevanju nasprotja interesov. V njem je tudi določeno, da moralno odgovornost tožilca zaradi kršitve določb kodeksa ugotavlja častno razsodišče društva na pobudo člana društva. Po podatkih, ki jih je OSG dobila med obiskom, je bil ta postopek uveden le dvakrat, vendar častno razsodišče ni sprejelo nobenih ukrepov: v eni zadevi je tožilec, čigar moralna odgovornost je bila sporna, zapustil tožilstvo, v drugi zadevi pa tožilec ni bil član društva državnih tožilcev in ga torej društvo ni moglo obravnavati. Ta zadeva kaže eno od pomanjkljivosti etičnega kodeksa, to je, da njegove določbe ne veljajo za vse tožilce. OSG je bila obveščena, da je v društvo včlanjenih manj od polovice tožilcev in da število članov pada. Nekaj tožilcev, s katerimi se je OSG sestala med obiskom, je menilo, da ne veljavni etični kodeks ne postopek pred častnim razsodiščem društva nista posebno uspešna. Izrazili so potrebo po natančnejših smernicah za ravnanje v konkretnih položajih. OSG opaža, da je kodeks etike za državne tožilce kratka navedba načel, ki ne vključuje nobenih pojasnil, pripomb ali praktičnih primerov. Veljavna etična pravila so lahko podlaga za dokument, ki bo natančno opredelil standarde obnašanja tožilcev, jih je pa vsekakor treba še naprej razvijati, če je mogoče, v sodelovanju z DTS, ki je predstaviški organ vseh tožilcev²⁰. Zato **GRECO priporoča, da se za vse tožilce pripravi sklop jasnih standardov/kodeks poklicnega ravnanja s pojasnili in/ali praktičnimi primeri.**

198. Tako kakor vse javne institucije v Sloveniji so morala tudi vrhovno in okrožna državna tožilstva do 5. junija 2012 pripraviti načrt integritete v skladu z določbami ZIntPK in ga predložiti KPK. Kakor je pojasnjeno zgoraj v zvezi s sodišči (glej 138. in 139. odstavek), so ti načrti namenjeni opredelitvi korupcijskih tveganj v institucijah in ukrepom za krepitev integritete. OSG je že v zvezi s sodišči poudarila izobraževalno vrednost načrtov integritete, če so pripravljeni v skladu z duhom zakona in so v pripravo vključeni vsi zaposleni v instituciji. Vendar je bila OSG ob obisku obveščena, da je bil pripravljen le en načrt integritete, in sicer pri poskusnem projektu na okrožnem državnem tožilstvu v Krškem. Druge institucije so načrte integritete še pripravljale, da bi jih predložile do roka²¹, je pa OSG slišala nasprotujoča si mnenja o pripravljalnem postopku. Nekateri tožilci so pojasnili, da so s kolegi na tožilstvu razpravljali o vprašanih integritete in korupcijskih tveganjih, drugi pa so poročali o slabših izkušnjah in nejasnostih glede priprave teh načrtov, povedali so, da niso bili pravilno obveščeni o njihovem namenu. OSG je bila obveščena, da je KPK v letu 2011 za javne institucije organizirala več kot 100 usposabljanj o načrtu integritete, in ne more utemeljeno sklepati, da so državni tožilci dobili manj informacij kakor druge javne institucije. Za uresničitev vseh zmogljivosti načrta integritete morajo institucije, zavezane za njegovo pripravo, ustrezno voditi delo od trenutka, ko je priprava načrta napovedana, do njegovega sprejetja, uresničevanja in posodabljanja. Zato spodbuja nosilce, torej vodje državnih tožilstev, vrhovno državno tožilstvo in DTS, da v povezavi s KPK spremljajo izpolnjevanje načrtov integritete in jih posodabljaajo, tako pa zagotovijo, da odigrajo celovito vlogo pri

²⁰ V tej zvezi glej 35. načelo priporočila št. (2000) 19, ki od držav zahteva zagotovitev, da "državne tožilce pri opravljanju nalog zavezuje *kodeks ravnanja*". Obrazložiteni memorandum k priporočilu podrobneje pojasnjuje, naj ta kodeks ne bo formalen, nespremenljiv dokument, temveč "razmeroma prilagodljiv sklop navodil o pristopu, ki ga morajo uporabiti državni tožilci, njegov namen pa je jasno ločiti sprejemljivo od nesprejemljivega poklicnega ravnanja".

²¹ Po obisku so OSG obvestili, da so bili vsi načrti integritete predloženi KPK do roka.

ozaveščanju o integriteti, ocenjevanju korupcijskih tveganj in usmerjanju politike preprečevanja.

Nasprotje interesov

199. Kakor je pojasnjeno v delu, ki se nanaša na poslance (glej 47. odstavek), je splošna opredelitev navzkrižja interesov določena v devetem odstavku 4. člena ZIntPK. Vendar pa se, drugače kakor pri sodnikih, ta določba ne uporablja za državne tožilce, za katere veljajo njihovi posebni zakoni, in sicer ZDT in ZSS. Pravila, ki za tožilce veljajo glede nezdržljivosti in prepovedi opravljanja nekaterih dejavnosti, so zelo podobna tistim, ki se uporabljajo za sodnike in so podrobneje opisana v nadaljevanju. Kakor pri sodnikih je OSG tudi pri tožilih, s katerimi se je srečala med obiskom, opazila splošno znanje o teh posebnih določbah, zaznala pa je zelo pomanjkljivo zavedanje o vprašanju nasprotja interesov in njegovem pomenu pri vsakdanjih izbirah in odločitvah, ki jih tožilci sprejemajo pri svoji funkciji in širše. OSG zato meni, da je tako kakor sodnikom tudi tožilcem treba dati več smernic glede mogočega nasprotja interesov, predvsem tistega, ki je posledica njihovega ravnanja zunaj tožilstva. Te smernice bi lahko temeljile na splošni opredelitvi nasprotja interesov iz ZIntPK. Za zagotovitev skladnosti morajo smernice spremljati verodostojni mehanizmi nadzora in sankcij, ki jih je prav tako mogoče pripraviti na podlagi pravil iz ZIntPK. OSG tudi meni, da bi seznanjanje javnosti s temi smernicami lahko izboljšalo podobo tožilstva. **GRECO priporoča, (i) da DTS v sodelovanju z ustreznimi institucijami, tudi Komisijo za preprečevanje korupcije, razvije smernice glede nasprotja interesov za tožilce v zvezi z ravnanjem, ki se od njih pričakuje zunaj tožilstva, in (ii) da te smernice spremljajo jasna pravila izvajanja in sankcioniranja, ki morajo biti javno objavljena.**

Prepoved ali omejevanje nekaterih dejavnosti

Nezdružljivost in dodatne dejavnosti

200. Načelo nezdržljivosti funkcije državnega tožilca s funkcijami v drugih državnih organih, organih lokalne samouprave in organih političnih strank ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, za katere to določa zakon, je zapisano v ustavi (136. člen).

201. 47. člen ZDT pa še določa, da tožilec ne sme opravljati dejavnosti ali sprejeti zaposlitve ali dela, ki ga po določbah ustave in zakona ne sme opravljati oziroma sprejeti sodnik. Iz ustreznih določb ZSS (37. do 43. člen) torej izhaja, da so dejavnosti odvetnika ali notarja ali katera koli gospodarska ali druga pridobitna dejavnost nezdržljive s funkcijo državnega tožilca. Ta ne sme opravljati poslovodskih poslov in ne sme biti član upravnega odbora gospodarske družbe ter, splošneje, ne sme sprejeti nobenega dela ali zaposlitve, ki bi ga ovirala pri opravljanju službe ali vzbujala vtis, da ni nepristranski. Kakor za sodnike velja tudi za tožilce izjema, ki se nanaša na opravljanje pedagoškega, znanstvenega, publicističnega in raziskovalnega dela, če s tem ni ovirano opravljanje tožilske službe in če za opravljanje tega dela ni sklenjeno delovno razmerje. Tožilec lahko sprejme tako delo, če dobi dovoljenje DTS, ki je pristojen za odločanje o nezdržljivosti dela s tožilsko funkcijo (47. člen ZDT). Ker ni drugih natančnejših določb, se za tožilce tako kakor za sodnike neposredno uporablja 35. člen ZIntPK o omejitvah poslovanja. Ta člen določa, da organi ali organizacije javnega sektorja, ki so zavezane postopku javnega naročanja – na primer državno tožilstvo – ne smejo naročati blaga ali storitev pri subjektih, v katerih je funkcionar ali njegov družinski član poslovodja, zakoniti zastopnik ali je v več kot pet odstotnem deležu udeležen pri upravljanju ali kapitalu.

202. V kodeksu etike za državne tožilce je zapisano tudi, da tožilec "*vzdržuje in varuje svojo neodvisnost in neodvisnost državnega tožilstva v skladu z ustavo in zakonom in ne dovoljuje nobenih posegov, ki bi lahko to neodvisnost ogrozili*". Lahko pa se vključuje v dejavnosti, ki prispevajo k izboljšanju pravnega sistema, pri čemer ne vzbujata dvoma o

svoji nepristranskosti. OSG je bila med obiskom obveščena, da so tožilci dobro seznanjeni z določbami o nezdržljivosti in jih na splošno spoštujejo.

Izločitev in redni umik

203. V skladu s 44. členom Zakona o kazenskem postopku se določbe, ki se nanašajo na izločitev sodnikov in sodnikov porotnikov (39. do 44. člen Zakona o kazenskem postopku), uporabljajo smiselno tudi za državne tožilce. Kakor je že pojasnjeno za sodnike, je namen teh določb preprečiti, da bi tožilec delal v zadevi, s katero je posebej povezan bodisi kot žrtev ali stranka, če je v isti zadevi že delal pred nižjim sodiščem ali opravljal preiskovalna dejanja, če je v sorodstvenem ali poslovnem razmerju s strankami ali njihovimi zastopniki ali če obstajajo okoliščine, ki vzbujajo dvom o njegovi nepristranskosti. Predlog za izločitev lahko da tožilec sam ali stranke, o izločitvi tožilca iz zadeve odloča njegov nadrejeni, to je vodja državnega tožilstva, če pa se predlog za izločitev nanaša na vodjo državnega tožilstva, odloča vodja narejenega tožilstva.

204. Kodeks etike za državne tožilce se posredno nanaša tudi na izločitev tožilcev iz neke zadeve, saj določa, da tožilčevo odločanje ne sme biti podrejeno njegovim političnim, ekonomskim ali drugim interesom ali zasebnemu védenju o dejstvih posamezne zadeve.

Darila

205. Kakor za sodnike velja tudi za tožilce splošna prepoved sprejemanja daril kakršne koli vrednosti (42. člen ZDT). Ta prepoved velja še za člane njihovih družin in gospodinjstev. Po podatkih, ki jih je dobila OSG, se zdi, da to določbo v praksi spoštujejo. Oblasti navajajo, da izmenjava majhnih daril med državljanji in javnimi uslužbenci, na primer tožilci, ni v navadi. Kakor za sodišča veljajo tudi za državna tožilstva določbe ZIntPK (30. do 34. člen) glede daril, ki jih dobijo kot institucija, saj v ZDT to ni posebej urejeno. Torej tožilstva lahko sprejemajo darila, ki ne presegajo vrednosti 75 evrov. Seznane daril, katerih vrednost presega 25 evrov, vodijo posamezna tožilstva in jih vsako leto pošljejo KPK, ki jih objavi na svoji spletni strani. Kodeks etike za državne tožilce ne vključuje posebnih določb o darilih.

Omejitve po prenehanju funkcije

206. ZDT ne določa nobenih omejitev glede zaposlovanja ali poslovanja po prenehanju funkcije tožilca. 36. člen ZIntPK pa zaradi svoje subsidiarnosti velja za sodnike in za tožilce. Po tem členu tožilci dve leti po prenehanju funkcije ne smejo nastopati kot predstavniki poslovnega subjekta, ki ima ali vzpostavlja poslovne stike s tožilstvom, na katerem so bili zaposleni. Tožilstvo pa ne sme poslovati s subjektom, v katerem ima nekdanji tožilec delež, ki je večji od pet odstotkov. O teh primerih je treba obvestiti KPK.

207. Kakor je OSG že opozorila v zvezi s sodniki, tudi vedno več tožilcev zapušča sodstvo, da bi izkoristili priložnosti, ki jih ponuja zasebni sektor, in na koncu zastopajo stranke nasproti svojim nekdanjim kolegom. Pravil, ki bi urejala tako prakso, ni, zato obstaja veliko možnosti za nasprotje interesov zaradi notranjih informacij ter neformalnih mrež znancev in poklicnih povezav iz preteklosti, kar spodbuja videz pomanjkljive objektivnosti tožilcev. **Da bi preprečili nasprotja interesov, GRECO priporoča uvedbo jasnih pravil/smernic za primere, ko tožilci odidejo v zasebni sektor.**

Stiki s tretjimi osebami, zaupni podatki

208. Dolžnost državnih tožilcev, da varujejo tajnost in zaupnost informacij, je opredeljena v 41. členu ZDT. Ta dolžnost ne preneha s prenehanjem tožilske funkcije.

Državnotožilski red vsebuje določbo (205. člen) o varovanju tajnosti podatkov in stikih s tretjimi osebami. Razkritje uradne tajnosti in drugih zaupnih podatkov, določenih v zakonu ali redu, je disciplinska kršitev.

209. Kodeks etike za državne tožilce vključuje tudi načelo varovanja poklicne tajnosti glede osebnih, poslovnih in vseh drugih zaupnih podatkov, za katere je tožilec izvedel pri opravljanju svoje funkcije.

Prijava premoženja, dohodkov, obveznosti in deležev

210. Državni tožilci imajo kakor drugi javni uslužbenci dolžnost, da prijavijo svoje premoženjsko stanje KPK. Veljavni sistem prijavljanja je urejen v 41. do 46. členu ZIntPK, opisan je v poglavju o poslancih (glej 77. do 84. odstavek) in velja tudi za tožilce. OSG je bila obveščena, da so tožilci predložili komisiji podatke o premoženjskem stanju na novih elektronskih obrazcih.

Nadzor in izvrševanje sankcij

211. Nadzor nad pravili, ki veljajo za tožilce, opravljajo vodje tožilstev, generalni državni tožilec, DTS in minister za notranje zadeve.

212. KPK je pristojna za nadziranje spoštovanja pravil o prijavi premoženjskega stanja. Elementi ureditve nadzora, opisani v zvezi s poslanci (glej 89. do 95. odstavek), se ustrezno uporabljajo za tožilce.

213. Vodje državnih tožilstev so odgovorni za vodenje in izvajanje nadzora nad delom svojih tožilstev (12. člen ZIntPK) ter imajo tudi upravne in nadzorne pristojnosti (110. člen ZIntPK). Vključujejo nadzor nad upravnimi pravili, ki se nanašajo na delo tožilcev, tudi pravili o dodeljevanju zadev, izločitvi, zaupnosti in darilih. Pri upravnih nalogah jim lahko pomagajo direktorji – javni uslužbenci, ki jih na eno ali več okrožnih državnih tožilstev imenuje minister za notranje zadeve na predlog vodij teh tožilstev.

214. Generalni državni tožilec nadzoruje opravljanje zadev državnotožilske uprave na okrožnih državnih tožilstvih. Izvaja tudi strokovni nadzor s splošnim, delnim ali posamičnim strokovnim pregledom državnega tožilstva in tožilcev (173. člen ZDT). Ta vključuje nadzor nad pravili dodeljevanja zadev in postopka. Splošni strokovni pregled dela vseh okrožnih državnih tožilstev je treba opraviti najmanj enkrat na tri leta. Delni strokovni pregled se lahko opravi za ocenitev dela posameznega okrožnega državnega tožilstva, analizo pregona v posameznih vrstah zadev ali oceno izvajanja zakonov in drugih predpisov. Strokovni pregled dela tožilca v posamezni zadevi se lahko opravi v okviru nadzorstvene pritožbe. To lahko vložijo stranke v zadevi, če menijo, da tožilec zadeve ni obravnaval primerno skrbno.

215. Glavne naloge DTS so povezane z zaposlovanjem, kariero in ocenjevanjem dela tožilcev. Odloča o zadevah v zvezi z nezdržljivostjo in dodatnimi dejavnostmi, sprejema merila za kakovost dela tožilstev in tožilcev ter sodeluje v disciplinskih postopkih proti tožilcem, kar je podrobneje opisano v nadaljevanju (102. člen ZDT).

216. Ministrstvo za notranje zadeve je najvišji organ, odgovoren za nadzor nad opravljanjem zadev državnotožilske uprave (160. člen ZDT). Nadzor praviloma opravlja posredno z generalnim državnim tožilcem in vodji okrožnih državnih tožilstev, kakor je opisano v nadaljevanju. Lahko pa ga opravlja tudi neposredno in v tem primeru sta na zahtevo vodje državnega tožilstva, nad katerim se izvaja nadzor, lahko navzoča člana DTS.

217. OSG pripominja, kakor je to že storila za sodnike, da je integriteti in preprečevanju korupcije v veljavni ureditvi za tožilce namenjeno malo pozornosti. Vodje državnih tožilstev oziroma DTS sicer ocenjujejo nekatere elemente integritete, vendar bolj naključno kakor pa z neko usmerjeno politiko preprečevanja in obvladovanja korupcijskih tveganj. OSG verjame, da bi bilo podobo tožilcev v javnosti mogoče izboljšati, če bi bil nadzor bolj osredotočen na integriteto in ravnanje tožilcev in če bi bila javnost s tem seznanjena. Kakor je poudarjeno zgoraj, bodo vsebina in rezultati načrtov integritete, ki so jih pripravila državna tožilstva, ključni za določitev pravilne politike preprečevanja in obvladovanja korupcijskih tveganj. Seveda mora imeti KPK v tem procesu svetovalno vlogo, pobude in odgovornost pa prevzemajo nadzorni organi, predvsem generalni državni tožilec in DTS. **GRECO zato priporoča, da se (i) pripravi in javno objavi politika zaznavanja in obvladovanja korupcijskih tveganj in izpostavljenosti tožilstev ter (ii) temeljna pristojnost in viri za vodenje te politike dodelijo generalnemu državnemu tožilcu in DTS, ki morata pri nadzorovanju in uresničevanju te politike sodelovati z drugimi ustreznimi institucijami, tudi s Komisijo za preprečevanje korupcije.**

218. Disciplinske sankcije in postopki za tožilce so določeni v ZDT. Dejanja, ki pomenijo kršitev, so naštet v 80. členu in vključujejo:

- izdajanje uradne ali druge tajnosti;
- kršitev vrstnega reda oziroma prednostnega obravnavanja zadev;
- opravljanje funkcij ali dejavnosti, ki so nezdržljive z državnotožilsko funkcijo;
- opustitev sporočila o zakonskih razlogih za izločitev ali nadaljevanje dela v zadevi, v kateri obstaja izločitveni razlog,
- vodenje ali ravnanje, ki je v nasprotju s samostojnostjo državnega tožilca ali s katerim se krši ugled poklica državnega tožilca;
- sprejemanje daril ali drugih koristi v zvezi z državnotožilsko službo;
- nepredložitev ali nepravočasna predložitev podatkov o premoženjskem stanju;
- poslovanje s strankami, njihovimi pooblaščenci in drugimi osebami v nasprotju z določbami zakona ali državnotožilskega reda.

219. Disciplinske sankcije vključujejo (81. člen ZDT):

- pisni opomin;
- ustavitev napredovanja;
- premestitev na drugo tožilstvo;
- razrešitev državnega tožilca, če je obsojen za kaznivo dejanje, storjeno z zlorabo državnotožilske funkcije, ali za kaznivo dejanje na zaporno kazen, daljšo od šestih mesecev.

220. Pobudo za uvedbo disciplinskega postopka lahko da vodja državnega tožilstva, pri katerem državni tožilec opravlja državnotožilsko službo, generalni državni tožilec, DTS in minister za notranje zadeve. Postopek vodi disciplinski tožilec ali njegov namestnik, oba sta vrhovna državna tožilca, ki ju na predlog generalnega državnega tožilca imenuje DTS. O zadevah odločata disciplinski sodišči prve in druge stopnje. Če da pobudo za uvedbo disciplinskega postopka vodja državnega tožilstva in se disciplinski tožilec odloči, da ga ne uvede, se pobudnik lahko pritoži na disciplinsko sodišče prve stopnje. Če da pobudo za uvedbo disciplinskega postopka generalni državni tožilec, DTS ali minister za notranje zadeve, mora disciplinski tožilec zahtevati njegovo uvedbo (92. člen ZDT).

221. Disciplinsko sodišče prve stopnje ima devet članov, in sicer: šest državnih tožilcev in tri sodnike disciplinskega sodišča prve stopnje za sodnike (87. člen ZDT).

222. Disciplinsko sodišče druge stopnje ima šest članov, in sicer: štiri člane z disciplinskega sodišča druge stopnje za sodnike in dva vrhovna državna tožilca (88. člen ZDT).

223. Oba organa imenuje in razrešuje DTS. Njun sedež je pri vrhovnem državnem tožilstvu, ki zagotavlja finančna sredstva in materialne možnosti za delo. Pri opravljanju svojih nalog sta neodvisna. V disciplinskem postopku proti tožilcem se smiselno uporablja ureditev, ki velja za disciplinski postopek zoper sodnike – torej določbe Zakona o kazenskem postopku, ki veljajo za hitri postopek pred okrajnim sodiščem. Postopek ni javen. Odločitve se sprejemajo z večino glasov.

224. Disciplinski postopek zastara v dveh letih, pri čemer zastaranje pretrga vsako procesno dejanje ali nova disciplinska kršitev, ki jo tožilec stori v času, ko teče zastaralni rok. Ne glede na to se lahko uvede disciplinski postopek zoper državnega tožilca, ki je bil pravnomočno obsojen, najpozneje v treh mesecih od dneva pravnomočnosti sodbe. Absolutni zastaralni rok je štiri leta. Izrečena disciplinska sankcija se ne sme začeti izvrševati, če preteče šest mesecev od dneva, ko je odločba postala pravnomočna (83. člen ZDT).

225. Kazenski postopek ali postopek o prekršku, ki je uveden proti tožilcu, ne izključuje uvedbe disciplinskega postopka zaradi istih dejstev.

226. Tožilec ne uživa posebne imunitete. Ni pa ga mogoče obtožiti pred disciplinskim sodiščem za mnenje, ki ga je dal pri opravljanju državnotožilske službe (8. člen ZDT).

Statistika

227. Od leta 2008 do 2012 so bili v zvezi z disciplinskimi postopki proti tožilcem predloženi ti statistični podatki:

- 2008: uvedena sta bila dva disciplinska postopka, a sta bila oba umaknjena. V prvi zadevi je tožilec, proti kateremu je bil uveden postopek, prenehal opravljati tožilsko funkcijo. V drugi zadevi pa je bilo ugotovljeno, da je bil tožilec, proti kateremu je bil uveden disciplinski postopek, razrešen s funkcije pomočnika vodje in je že prejemal nižjo plačo.
- 2009: uvedena sta bila dva disciplinska postopka, a sta bila oba ustavljena. V prvi zadevi je disciplinska tožilca umaknila predlog zaradi hude bolezni obtoženega tožilca, ki se je pozneje upokojil. V drugi zadevi pa je disciplinsko sodišče postopek ustavilo, ker se je obtoženi tožilec upokojil.
- 2010: uveden je bil en disciplinski postopek, a so ga pozneje umaknili, ker ni bilo pravne podlage za ugotavljanje odgovornosti obtoženega tožilca, ki se je pozneje upokojil.
- 2011: ni bilo nobenega postopka.
- 2012: uveden je bil en postopek in še ni končan.

Svetovanje, usposabljanje in ozaveščanje

228. Kakor je bilo že omenjeno, ponuja Center za izobraževanje v pravosodju, ki je do nedavnega deloval pod Ministrstvom za pravosodje, sodnikom in tožilcem stalno izobraževanje s seminarji o etiki, pričakovanem ravnanju, nasprotju interesov in korupciji. Oblike izobraževanja in omejitve, ki se nanašajo na ta center, so bile že opisane v zvezi s sodniki (glej 175. in 176. odstavek). Na vlogo, ki jo ima pri izobraževanju tožilcev, pa lahko vpliva dodatna težava. Po prenosu pristojnosti za tožilstvo na Ministrstvo za notranje zadeve je bila OSG obveščena, da bo center še naprej izobraževal tožilce. Predstavnike Ministrstva za pravosodje bodo v strokovnem svetu centra zamenjali

predstavniki Ministrstva za notranje zadeve. Vendar le-to ne bo sodelovalo pri financiranju centra, OSG pa ni bila obveščena, ali bo Ministrstvo za pravosodje ohranilo preteklo raven financiranja. OSG poudarja, da je treba centru zagotoviti zadostne vire za ustrezno opravljanje nalog. V delu, ki se nanaša na sodnike, je bilo že poudarjeno, da so Centru za izobraževanje v pravosodju zmanjšali sredstva že pred gospodarsko krizo. Organizacijska sprememba ne sme negativno učinkovati na izobraževanje in usposabljanje tožilcev ter višino finančnih virov, ki jih dobi center.

229. Nekaj oblik izobraževanja in usposabljanja organizira tudi vrhovno državno tožilstvo, ki vsako leto pripravi izobraževalne tožilske dneve ter konference o posebnih temah iz kazenskega prava in kriminologije.

230. OSG je bila v zvezi z izobraževanjem in usposabljanjem ter ozaveščenostjo o vprašanih integritete obveščena, da lahko tožilci nasvet v zvezi z etično dilemo ali dvomom o morebitnem nasprotju interesov dobijo na vrhovnem državnem tožilstvu, DTS, društvu državnih tožilcev in KPK. Nekaj tožilcev, tudi takih, ki so na vodilnih položajih v državnem tožilstvu, je menilo, da je ta ureditev pomanjkljiva in da pogosto ne vedo, kako naj v konkretnem položaju ravnajo. Povedali so, da bi želeli več svetovanja in smernic. OSG se strinja, da bi bilo mogoče svetovanje, ki je tožilcem zdaj na voljo, okrepiti. Opozarja na omejitve društva državnih tožilcev, saj je vanj včlanjenih manj od polovice tožilcev. KPK ima brez dvoma pomembno vlogo pri razvijanju smernic za tožilce glede etike in integritete. Vendar pa zaradi narave tožilskega dela in posebnih predpisov, ki veljajo za tožilce, OSG meni, da bi bilo primernejše, če bi vodilno vlogo pri krepitvi ozaveščenosti in razvoju smernic na tem področju dobila vrhovno državno tožilstvo in DTS. Glede na to **GRECO priporoča, da se vsem tožilcem zagotovi primerno izobraževanje in usposabljanje ter svetovanje glede etike in integritete.**

Druga vprašanja

231. OSG so med obiskom ves čas opozarjali na vprašanje slabega sporazumevanja tožilcev z javnostjo. Center za izobraževanje v pravosodju ponuja nekaj tečajev komuniciranja, vendar večina tožilcev ni usposobljenih za sporazumevanje z mediji in civilno družbo ter ne vedo natančno, katere podatke o konkretni zadevi smejo razkriti javnosti. Na vrhovnem državnem tožilstvu imajo trenutno le enega uradnega govorca, na drugih državnih tožilstvih pa jih ni. Ni komunikacijske strategije in nič ne kaže, da bi tožilci dobili kakršne koli smernice o tem, kaj, kdaj in kako javnost obveščati o svojem delu. Zato javnost in mediji, kakor je poudarjeno že zgoraj, pogosto ne razumejo razlogov za odločitev tožilcev v posameznih zadevah, predvsem glede opustitve zadev. Zaradi slabega obveščanja javnosti se zdi tožilstvo zaprt in nepregleden organ, opazovalci pa se strinjajo, da je ta videz eden glavnih vzrokov za slabo javno podobo tožilcev. OSG se zaveda, da je zaupnost podatkov ključni element kazenskega postopka, ki je pomembna pri varovanju učinkovitosti kazenske preiskave in preiskovancev. Vendar jo je treba uravnotežiti z zahtevami po preglednosti, ki so ključne za vzpostavitev zaupanja javnosti v sistem odkrivanja in pregona ter sodni sistem. Zaradi nezmožnosti razložiti odločitve, ki jih sprejmejo tožilci, in razloge zanje se zdi, da so posledica koruptivnih poslov. OSG se zaveda tudi, da so za ljudi, ki na tem področju niso usposobljeni, odnosi z mediji lahko težavni. Zato **GRECO priporoča (i) sprejetje strategije obveščanja javnosti ter (ii) zagotovitev ustreznega izobraževanja in usposabljanja.**

VI. PREPREČEVANJE KORUPCIJE PRI VSEH OCENJEVANIH SKUPINAH – VLOGA KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

232. Poročilo ves čas poudarja osrednjo vlogo KPK. OSG ugotavlja, da so položaj, pristojnosti in priznana strokovnost KPK med najmočnejšimi sredstvi sistema preprečevanja korupcije, pa tudi spodbujanja integritete članov parlamenta, sodnikov in tožilcev v Sloveniji. Žal je sposobnost KPK za ukrepanje okrnjena zaradi finančnih in kadrovskih omejitev, ki so po razširitvi njenih pristojnosti po novem ZIntPK še bolj preteče. Novih nalog in pristojnosti, ki jih je dobila v zvezi z lobiranjem, nasprotjem interesov in prijavo premoženja, nista spremljala nujna kadrovska okrepitev in povečanje finančnih sredstev. KPK ima zdaj 40 zaposlenih, pod njeno pristojnostjo pa je približno 10.000 zavezancev, ki morajo prijaviti premoženjsko stanje, in 3.000 javnih institucij, ki morajo pripraviti načrte integritete. Na primer, za vzdrževanje in uveljavljanje novega spletnega sistema za prijavo premoženjskega stanja za teh 10.000 zavezancev, kakor je opisano zgoraj, ima KPK na voljo samo 44.000 evrov, za nadzorovanje prijav pa eno zaposleno osebo s polnim delovnim časom. Drug primer omejitve finančnih sredstev KPK je povezan z novo ureditvijo lobiranja, ki jo je uvedel ZIntPK. KPK ima za vodenje novega registra lobistov in za uveljavitev pravil na tem področju samo enega zaposlenega in nobenih dodatnih finančnih virov. Že zdaj ima premalo zaposlenih in premalo denarja, zadnje informacije pa kažejo, da je proračunsko znižanje sredstev v javnem sektorju zaradi gospodarske krize že učinkovalo na KPK, ta vpliv pa bi se lahko nadaljeval tudi v prihodnje. OSG je trdno prepričana, da so te finančne in kadrovske omejitve zelo škodljive za delovanje KPK pri preprečevanju korupcije pri poslancih, sodnikih in tožilcih. Reševanje tega problema je torej bistveno za uresničevanje drugih priporočil iz poročila. **Za zagotovitev ustrezne opremljenosti za učinkovito opravljanje nalog, ki jih ima Komisija za preprečevanje korupcije v zvezi s poslanci, sodniki in tožilci, GRECO priporoča prednostno povečanje kadrovskih in finančnih virov komisije na področjih prijave premoženjskega stanja, lobiranja in nasprotja interesov.**

VII. PRIPOROČILA IN SPREMLJANJE IZVAJANJA

233. Glede na ugotovitve v poročilu daje GRECO Sloveniji ta priporočila:

v zvezi s poslanci

- i. **(i) da se sprejme/-jo kodeks/pravila obnašanja za člane Državnega zbora in Državnega sveta (vključno z navodili o npr. nasprotju interesov, darilih in drugih ugodnostih, zlorabi informacij in javnih sredstev, stikih s tretjimi osebami, vključno z lobisti, in ohranjanju ugleda) ter (ii) da je treba izdelati zaupanja vreden mehanizem nadzora in sankcij, če želimo, da ta pravila učinkujejo (44. odstavek);**
- ii. **da se uveljavljanje pravil o stikih članov Državnega zbora in Državnega sveta z lobisti temeljito oceni in se izboljša, kadar je to potrebno (73. odstavek);**
- iii. **da se za poslance Državnega zbora in člane Državnega sveta (i) imenuje poseben svetovalec z nalogo usmerjati jih in jim svetovati o praktičnih posledicah njihovih zakonskih dolžnosti v konkretnih okoliščinah ter (ii) organizirata usmerjeno in stalno obveščanje in usposabljanje o etiki in integriteti (105. odstavek);**

v zvezi s sodniki

- iv. **da se merila za izbiro in ocenjevanje sodnikov v Zakonu o sodniški službi podrobneje opredelijo z ustreznim aktom, vključno s pripravo zakona o sodnem svetu, zato da se poveča njihova enotnost, predvidljivost in preglednost (116. odstavek);**
- v. **da slovenske oblasti razmislijo o reviziji postopka za imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča, zato da se zmanjša možnost za politično vplivanje (118. odstavek);**
- vi. **da se vzpostavijo jasni standardi/oblikuje kodeks poslovnega obnašanja, skupaj s komentarjem in/ali praktičnimi primeri, ki bi se uporabljal/-li za vse sodnike (137. odstavek);**
- vii. **(i) da sodni svet v sodelovanju z ustreznimi ustanovami, tudi Komisijo za preprečevanje korupcije, razvije smernice glede nasprotja interesov za sodnike v zvezi z ravnanjem, ki se od njih pričakuje zunaj sodišča; in (ii) da te smernice spremljajo jasna pravila o izvajanju in sankcioniranju, ki jih je treba javno objaviti (140. odstavek);**
- viii. **da se za preprečitev nasprotja interesov uvedejo jasna pravila/smernice za primere, ko sodniki odidejo v zasebni sektor (152. odstavek);**
- ix. **(i) da se pripravi in javno objavi politika zaznavanja in obvladovanja korupcijskih tveganj in izpostavljenosti sodnikov ter da se (ii) temeljna pristojnost in viri za vodenje te politike dodelijo sodnemu svetu, ki mora pri njenem nadzorovanju in uresničevanju sodelovati z drugimi ustreznimi institucijami, tudi s Komisijo za preprečevanje korupcije (160. odstavek);**

- x. **da se vsem sodnikom zagotovi primerno izobraževanje in usposabljanje ter svetovanje v zvezi z etiko in integriteto, pri tem pa naj dobi vodilno vlogo sodni svet (178. odstavek);**

v zvezi s tožilci

- xi. **da slovenske oblasti zagotovijo, da Ministrstvo za notranje zadeve uresničuje svoje pristojnosti za tožilstvo tako, da ne slabi integritete tožilcev in ne povzroča tveganja neprimerne vpliva (182. odstavek);**
- xii. **da generalni državni tožilec še naprej razvija splošna navodila za politiko pregona, predvsem glede uporabe diskrecije, postopka v zvezi s sporazumom o priznanju krivde in opustitve zadev, ter zagotovi njihovo javno objavo in spremlja njihovo izpolnjevanje (195. odstavek);**
- xiii. **da se za vse tožilce pripravi sklop jasnih standardov/kodeks poklicnega ravnanja s pojasnili in/ali praktičnimi primeri (197. odstavek);**
- xiv. **(i) da DTS v sodelovanju z ustreznimi ustanovami, tudi Komisijo za preprečevanje korupcije, razvije smernice glede nasprotja interesov za tožilce v zvezi z ravnanjem, ki se od njih pričakuje zunaj tožilstva, in (ii) da te smernice spremljajo jasna pravila glede upoštevanja in sankcioniranja, ki morajo biti javno objavljena (199. odstavek);**
- xv. **da se zaradi izognitve nasprotju interesov uvedejo jasna pravila/ smernica za primere, ko tožilci odidejo v zasebni sektor (207. odstavek);**
- xvi. **da se (i) pripravi in javno objavi politika zaznavanja in obvladovanja korupcijskih tveganj in izpostavljenosti tožilcev ter da se (ii) temeljna pristojnost in viri za vodenje te politike dodelijo generalnemu državnemu tožilcu in DTS, ki morata pri nadzorovanju in uresničevanju te politike sodelovati z drugimi ustreznimi institucijami, tudi s Komisijo za preprečevanje korupcije (217. odstavek);**
- xvii. **da se vsem tožilcem zagotovijo primerno izobraževanje in usposabljanje ter svetovanje o etiki in integriteti (230. odstavek);**
- xviii. **da se (i) sprejme strategija obveščanja javnosti ter (ii) zagotovita ustrezno izobraževanje in usposabljanje (231. odstavek);**

v zvezi z vsemi ocenjevanimi skupinami

- xix. **da se za zagotovitev ustrezne opremljenosti za učinkovito opravljanje nalog, ki jih ima Komisija za preprečevanje korupcije v zvezi s poslanci, sodniki in tožilci, povečajo kadrovski in finančni viri komisije na področjih prijave premoženjskega stanja, lobiranja in nasprotja interesov (232. odstavek).**

234. V skladu z drugim odstavkom pravila 30 poslovnika GRECO poziva slovenske oblasti, da predložijo poročilo o ukrepih za uveljavljanje zgoraj omenjenih priporočil do 30. aprila 2014. GRECO bo te ukrepe ocenil po svojem posebnem postopku preverjanja skladnosti.

235. GRECO poziva slovenske organe oblasti, da čim prejodobrijo objavo tega poročila, poročilo prevedejo v domači jezik in prevod objavijo.

O GRECO

Skupina držav proti korupciji (GRECO) spremlja skladnost delovanja s protikorupcijskimi instrumenti Sveta Evrope v 49 državah članicah. Spremljanje obsega "ocenjevalni postopek", opravljen na podlagi odgovorov na vprašalnik in obiskov v državi, in presojo učinkov ("preverjanje skladnosti"), s katero GRECO pregleda ukrepe za uresničevanje priporočil iz ocene države. Uporablja se dinamičen postopek vzajemnega ocenjevanja in stanovskega pritiska, združujoč znanje strokovnjakov, ki delujejo kot ocenjevalci, in predstavnikov držav, ki sodelujejo na plenarnih zasedanjih.

Delo, ki ga je opravil GRECO, je pripeljalo do sprejetja velikega števila poročil, ki vsebujejo obilo konkretnih podatkov o protikorupcijskih politikah in praksah v Evropi. V poročilih so navedeni uspehi in pomanjkljivosti notranjih zakonodaj, ureditev, politik in institucionalnih ureditev ter vključena priporočila za izboljšanje sposobnosti držav za boj proti korupciji in spodbujanje integritete.

V GRECO se lahko prostovoljno in enakopravno vključijo vse države članice Sveta Evrope in druge države. Poročila o ocenjevanju in skladnosti, ki jih sprejme GRECO, pa tudi drugi podatki o GRECO so dostopni na: www.coe.int/greco.
