

Številka: Dts 21/17-41

Datum: 18. 9. 2017

DRŽAVNI TOŽILEC KOT POOBLAŠČENEC

Na podlagi 1. alineje prvega odstavka 108a. člena Zakona o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 58/2011 s spremembami; v nadaljevanju ZDT-1) je Komisija za etiko in integriteto (v nadaljevanju: Komisija) v postopku obravnave zaprosila Ministrstva za pravosodje RS za sprejem načelnega mnenja, št. 701-10/2017 z 9. 2. 2017, na 13. seji, ki je potekala 18. 9. 2017, sprejela naslednje

n a č e l n o m n e n j e:

Ravnanje državnega tožilca, ki pred sodišči in pred upravnimi organi nastopa kot pooblaščenec stranke, je v nasprotju z načeli Kodeksa državnotožilske etike.

O b r a z l o ž i t e v:

Komisija je s strani Ministrstva za pravosodje RS prejela zaprosilo za sprejem načelnega mnenja v zvezi z ravnanjem državnega tožilca, ki je pred sodiščem nastopal kot pooblaščenec stranke, in sicer naj bi v postopku zastopal svojo mamo (zaposilo, št. 701-10/2017 z 9. 2. 2017, v zvezi z obrazložitvijo, št. 701-10/2017 z 9. 3. 2017). Ministrstvo za pravosodje RS je glede na medijsko izpostavljenost ravnanja državnega tožilca ocenilo, da se v zvezi s predmetnim ravnanjem odpira širše načelno vprašanje o ustreznosti in primernosti nastopanja državnih tožilcev kot pooblaščenecv strank v postopkih pred sodišči in drugimi organi.

Komisija je predmetno zaprosilo in njegovo obrazložitev oziroma dopolnitev obravnavala in na 10. seji, ki je potekala 19. 4. 2017 sklenila, da se zadeva zaradi suma kršitve V. člena Kodeksa državnotožilske etike (št. Dts 5/15-1-AM(VV)-ah z 22. 9. 2015) sprejme v obravnavo. V zvezi s predmetno zadevo je pridobila pisno in ustno predstavitev stališča državnega tožilca, katerega ravnanja so bila predmet obravnave.

Iz pregledane dokumentacije in pisno ter ustno predstavljenega stališča državnega tožilca izhaja, da je slednji v več postopkih pred sodišči in pred upravnimi organi večkrat nastopal kot pooblaščenec stranke, in sicer svoje mame, ki ga je v različnih postopkih pooblaščala za zastopanje pri posameznih procesnih opravilih, pri čemer ni šlo za zakonito zastopanje.

Predmetna ravnanja državnega tožilca zaobsegajo daljše časovno obdobje, in sicer segajo tako v obdobje pred kot tudi po sprejemu in uveljavitvi novele ZDT-1B, Kodeksa državnotožilske etike in Priporočil glede nasprotja interesov za državne tožilce glede ravnanj, ki se za njih pričakujejo zunaj državnega tožilstva in za primere, ko državni tožilci odidejo v zasebni sektor (št. Dts 4/15-23 s 25. 5. 2016; v nadaljevanju: Priporočila).

Pri normativnem urejanju hkratnega opravljanja več funkcij oziroma drugih dejavnosti sta mogoča dva pristopa. Prvi temelji na predhodnem in vnaprejšnjem urejanju takih položajev, za katere ustavodajalec oziroma zakonodajalec ugotovi, da je možnost nasprotja interesov tako velika, da jih je treba vselej onemogočiti tako, da funkcionar ne sme opravljati druge funkcije ali dejavnosti v času, ko opravlja prvo funkcijo. Drugi pristop pa temelji na sprotne (od primera do primera) ugotavljanju nasprotja interesov med funkcijo, ki jo opravlja funkcionar, in drugo funkcijo ali dejavnostjo. V veljavni zakonodaji sta uporabljena oba pristopa. 47. člen ZDT-1 tako določa, da državni tožilec ne sme opravljati funkcij, ki so po določbi Ustave RS nezdržljive s funkcijo državnega tožilca, niti ne sme opravljati dejavnosti ali sprejeti zaposlitve ali dela, ki jih po določbi Ustave RS ali zakona ne sme opravljati oziroma sprejeti sodnik. Sodnik (državni tožilec) ne sme opravljati funkcij v drugih državnih organih, funkcij v organih lokalne samouprave in političnih strank, odvetniških ali notarskih poslov, gospodarske ali druge pridobitne dejavnosti, poslovodskih poslov in ne sme biti član upravnega ali nadzornega odbora gospodarske družbe ali druge pravne osebe, ki se ukvarja s pridobitno dejavnostjo (41. člen Zakona o sodniški službi; ZSS), ter ne sme imeti zaposlitve ali opravljati dela, ki bi ga oviralo pri opravljanju sodniške (državnotožilske) službe ali ki bi nasprotovalo ugledu te službe oziroma ki bi zbujalo vtis, da pri opravljanju svoje službe ni nepristranski (prvi odstavek 42. člena ZSS). Vprašanje združljivosti oziroma nezdržljivosti državnotožilske funkcije pa ni le normativno, temveč ima tudi etično razsežnost. Vprašanje, kaj je (ne)združljivo s funkcijo državnega tožilca, ne more biti le (ali predvsem) predmet pravnega urejanja, saj pravo ne more vnaprej predvideti vseh možnih načinov vedenja in ravnanja. Prav etično ravnanje državnih tožilcev pa je ključno za zaupanje javnosti v državno tožilstvo in državnega tožilca ter posledično v njegovo legitimnost.

V zvezi s stališčem Državnotožilskega sveta, ki ga je sprejel na 36. seji, ki je potekala 16. 4. 2014, da ni zadržkov, da državni tožilec v konkretnem postopku ne bi smel kot pooblaščenec zastopati svoje mame, na katerega se sklicuje državni tožilec, Komisija pojasnjuje, da navedeno stališče Državnotožilskega sveta za odločanje v konkretnem primeru ni zavezujoče, pri čemer še opominja, da je šlo takrat zgolj za eno posamezno zadevo, ter da se je le ta nanašala na obdobje pred sprejemom in uveljavitvijo novele ZDT-1B, Kodeksa državnotožilske etike in Priporočil. Glede na navedeno Komisija navedenemu stališču ni bila dolžna slediti.

Glede zunajsodnega sodnikovega pravnega udejstvovanja je Sodni svet na 31. seji, ki je potekala 6. 3. 2014, zavzel stališče, da je zastopanje strank ali udeležencev v postopku na podlagi pooblastitve nesprejemljivo, zato taka ravnanja sodnikom odsvetuje, pri čemer navedeno ne velja za zastopanje pri opravljanju poslov vsakdanjega pravnega prometa ali za zakonito zastopanje. Komisija ocenjuje, da je treba tudi za presojo ravnanj državnega tožilca zavzeti vsebinsko smiselno enako stališče, kot ga je zavzel Sodni svet za ravnanja sodnikov.

Po oceni Komisije ravnanja državnega tožilca, ki so bila predmet presoje v konkretnem primeru, niso v skladu s priporočilom številka 1 Priporočil, ki določa, da se državnim tožilcem zaradi zagotavljanja videza nepristranskosti priporoča, da kot pooblaščeneci ne zastopajo interesov drugih oseb, ne glede na sorodstvo in poznanstvo, razen oseb, ki so jih dolžni preživljati ali so njihovi skrbniki ali zakoniti zastopniki.

Prav tako so ravnanja državnega tožilca, ki so bila predmet presoje v konkretnem primeru, po oceni Komisije v nasprotju z načelom združljivosti iz V. člena Kodeksa državnotožilske etike.

Namen (*ratio legis*) kodificiranja pravil državnotožilske etike, za kar je zakonodajalec pooblastil Državnotožilski svet (17. alineja prvega odstavka 102. člena ZDT-1), je varovati samostojnost, nepristranskost in poštenost državnih tožilcev ter ugled državnotožilske službe, vse s ciljem

varstva temeljnih človekovih pravic in vladavine prava, dveh osrednjih vrednot modernih demokratičnih držav. Državnotožilski svet je kodeks sprejel 22. 9. 2015 in državni tožilci so ga po določilu drugega odstavka 38a. člena ZDT-1 dolžni spoštovati pri opravljanju državnotožilske službe in zunaj nje. Dolžnost spoštovati kodificirana etična načela državnotožilskega poslanstva je s tem postala ena izmed dolžnosti, ki je po zakonu neločljivo povezana z državnotožilsko funkcijo in službo.

Nastopanje državnih tožilcev kot pooblaščenec v sodnih in v upravnih postopkih je lahko sporno z vidika zagotavljanja objektivnega videza nepristranskosti. Položaj, moč, oblast in poklicna pripadnost, ki so povezani s statusom državnega tožilca, lahko v tem primeru pri obveščnem in razumnem posamezniku vzbudijo upravičene dvome v nepristranskost sodišča oziroma upravnega organa, pred katerim se državni tožilec kot pooblaščenec pojavi. Državni tožilci se morajo zavedati, da koncept in pomen neodvisnosti in nepristranskosti sodne veje oblasti in koncept samostojnosti in nepristranskosti državnih tožilcev niso vsakomur razumljivi in da nerazumevanje teh načel ruši javno zaupanje v pravosodje, s tem pa hromi učinkovito delovanje pravne države.

Komisija zato državnim tožilcem svetuje, da so pri javnem in zasebnem izražanju/vedenju primerno zadržani in preiščljivi in da imajo pri tem ves čas pred očmi pomen svoje občutljive in družbeno visoko odgovorne vloge.

Glede na navedeno je Komisija odločila, kot izhaja iz izreka tega načelnega mnenja.