



DRŽAVNOTOŽILSKI SVET



Trg OF 13, 1000 LJUBLJANA

Tel.: 01 434 19 35

E-pošta: dts@dt-rs.si

Številka: Dts 16/2018-2

Datum: 24. 5. 2018

ZADEVA: Mnenje Državnotožilskega sveta k Skupnemu letnemu poročilu o delu državnih tožilcev za leto 2017 po 104. členu Zakona o državnem tožilstvu

Državnotožilski svet je, skladno s prvim odstavkom 104. člena Zakona o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 58/2011 s spremembami, v nadaljevanju: ZDT-1), po opravljeni razpravi k Skupnemu poročilu o delu državnih tožilcev za leto 2017 (v nadaljevanju Skupno poročilo), na 9. redni seji, ki je potekala 22. 5. 2018, v navzočnosti generalnega državnega tožilca RS Draga Škete, na 1. dopisni seji, ki je potekala 24. 5. 2018, oblikoval naslednje

m n e n j e:

Državnotožilski svet ugotavlja, da je Skupno poročilo po vsebini sestavljeno skladno s Pravilnikom o obliki letnega poročila o poslovanju državnega tožilstva (Uradni list RS, št. 88/2015) in ugotavlja izboljšanje vsebine v primerjavi s preteklimi leti ter pozdravlja časovne okvire, v katerih je bilo pripravljeno. Državnotožilski svet podpira ugotovitev Skupnega poročila, da je slovenska državnotožilska organizacija, ki mora v verigi represivnih organov zagotavljati v prvi vrsti zakonit in učinkovit kazenski pregon storilcev kaznivih dejanj, ki se preganjajo po uradni dolžnosti, tudi v letu 2017 uspešno opravila svoje naloge. Državnotožilski svet poudarja, da so državna tožilstva lansko leto uspešno opravila delo, pri čemer je treba upoštevati, da skupno število državnih tožilcev kljub kadrovskim okrepitevam, ki so jih bila državna tožilstva po dolgem času deležna v preteklem obdobju, ne presega 83 % predvidene zasedbe.¹ Z namenom zagotovitve še učinkovitejšega dela v prihodnosti pa Državnotožilski svet ocenjuje za potrebno, da se odstotek zasedenosti državnih tožilcev poveča, ter podpira prizadevanja Vrhovnega državnega tožilstva RS v smeri pridobitve zadostnih finančnih sredstev za takšno realizacijo. V okviru danih možnosti so državna tožilstva rešila več ovadb, kot so jih prejela v letu 2017 (z izjemo okrožnih državnih tožilstev v Ljubljani, Mariboru in Kopru), saj so v delo prejela 27.985 kazenskih ovadb, rešila pa so jih 28.638, kar pomeni 102 % stopnjo obvladovanja pripada (pri čemer je treba upoštevati, da se je v letu 2017 v primerjavi z letom 2016 skupno število ovadenih znanih oseb zmanjšalo za 115). Ne glede na to pa Državnotožilski svet pogreša analizo vzrokov za postopno upadanje števila rešenih ovadb v zadnjih letih, upošteva tudi kadrovske kazalnike. Sicer pa podatki Skupnega poročila kažejo, da je opravljeno delo realno primerljivo z opravljenim delom v letu 2016, kar kaže na konsistentnost in strokovnost državnotožilske organizacije in vseh posameznikov, ki jo tvorijo in v njej delujejo, kljub menjavi njenega vrha v letu 2017.

V zvezi s Pravilnikom o obliki letnega poročila o poslovanju državnega tožilstva Državnotožilski svet ugotavlja, da se za Skupno poročilo uporablja že tretje leto zapored in

¹ Kadrovske okrepitve so zapolnile le vrzeli, ki so nastale z odhodi in z dodelitvami državnih tožilcev v preteklosti, niso pa vplivale na dejansko povečanje števila državnih tožilcev na posameznih državnih tožilstvih.

meni, da bi bil, upošteva je ugotovitve skupnih letnih poročil za leta 2015, 2016 in 2017, ustrezen razmislek o eventualnem izboljšanju zajema in obdelave statističnih podatkov, kakor jih predpisuje, saj se Državnotožilskemu svetu v določenih segmentih zastavlja vprašanje smiselnosti predpisanega načina poročanja. Tri letno obdobje po mnenju Državnotožilskega sveta namreč zadošča za preučitev možnosti realne in kritične ocene optimalnosti določenih kazalnikov.

Državnotožilski svet pozdravlja bogat in izčrpen del Skupnega poročila, ki se nanaša na sodelovanje in izobraževanje. V zvezi s splošnim statističnim delom Skupnega poročila Državnotožilski svet ugotavlja, da so v večjem delu nanizani zgolj povzetki poročanj okrožnih državnih tožilstev in Specializiranega državnega tožilstva RS, pri čemer pa Državnotožilski svet pogreša pogostejše zaključke Vrhovnega državnega tožilstva RS v smeri analize vzrokov za morebitne razlike posameznih državnih tožilstev, ker je to, glede na specifično različnih področij Slovenije, življenjsko in pričakovano ter ocene doseganja načrtovanih ciljev politike pregona. Prav tako Državnotožilski svet pogreša navedbo konkretnih pričakovanj Vrhovnega državnega tožilstva RS do okrožnih državnih tožilstev in do Specializiranega državnega tožilstva RS po posameznih segmentih.

Državnotožilski svet je že v preteklih letih opozarjal na določene pomanjkljivosti v zvezi z evidentiranjem kategorij ovaditeljev v tabelah 6(p), 6(m) in 6(po). Državnotožilski svet namreč še vedno ocenjuje, da bi bilo zaradi lažje primerjave državnih tožilstev in ugotavljanja opravljenega obsega dela policije ustrezno poskrbeti za enotno evidentiranje stolpca »Drugo«.

V zvezi s kazalcem učinkovitosti, ki je prikazan v tabelah 7(p), 7(m) in 7(po), Državnotožilski svet ponovno izpostavlja, da navedeni kazalnik, kot ga določa Pravilnik o obliki letnega poročila o poslovanju državnega tožilstva, ni pokazatelj dejanskega stanja, prav tako na tej podlagi ni možno opraviti primerjave med državnimi tožilstvi, saj se pri številu zasedenosti mest ne upošteva dejanske prisotnosti državnih tožilcev oziroma strokovnega osebja (bolniški stalež, odsotnost zaradi starševskega dopusta, skrajšani delovni čas, dodelitev v druge organe). Nenazadnje pa se postavlja vprašanje smiselnosti tega kazalnika.

V zvezi z deležem dopolnitev kazenskih ovadb Državnotožilski svet pozdravlja obširnejše poročanje Vrhovnega državnega tožilstva RS o razlogih za dopolnitev ovadb, pri čemer ugotavlja, da ugotovitve še vedno ostajajo na precej splošni ravni, brez predhodne podrobnejše analize, ki bi omogočala konkretnije zaključke in primerjave s preteklimi leti. Državnotožilski svet pogreša tudi analizo oziroma pojasnilo v zvezi z visokim odstotkom zahtev za dopolnitev kazenskih ovadb na Specializiranem državnem tožilstvu RS, upošteva je primerjalne podatke za druga državna tožilstva.

Državnotožilski svet opozarja na (zdaj že) konstantne razlike državnih tožilstev pri uporabi različnih alternativnih oblik kazenskega pregona ter pogreša podrobnejšo analizo stanja na tem področju.

V zvezi z zavrženjem ovadb Državnotožilski svet opozarja na visok (sicer nižji kot v preteklih letih) odstotek zavrženj zaradi umika predloga oškodovanca, ki pa se precej razlikuje po posameznih državnih tožilstvih in s tem v zvezi, kakor tudi glede deleža bagatelne kriminalitete pogreša ugotovitve, kako navedeno vpliva na resnično učinkovitost in gospodarnost državnih tožilstev ter na dejansko obremenjenost posameznih državnih tožilstev in posledično državnih tožilcev.

V zvezi z deležem obtoževanja Državnotožilski svet upošteva podatke, da je na enaki ravni kot v letu 2016 (35 %), ocenjuje, da je tudi v tem segmentu podana konsistentnost dela državnih tožilcev, kar je pohvalno in kaže na dobro in kvalitetno opravljeno delo tudi v letu 2017. Ocenjuje pa, da bi k boljšemu razumevanju delovanja državnih tožilcev prispevala analiza, ki bi pokazala obremenjenost državnih tožilcev tudi z zadevami, ki zahtevajo vsebinsko obravnavo (zahteve za preiskavo, obtožnice, obtožni predlogi, pritožbe...), in ki bi upoštevala dejansko prisotnost državnih tožilcev, saj bi po mnenju Državnotožilskega sveta pokazala dejansko sliko obremenjenosti državnih tožilcev z zadevami, ki predstavljajo srž dr̄avnotožilskega dela.

V zvezi z deležem kaznovanja Državnotožilski svet pozdravlja 4 % povečanje deleža izrečenih denarnih kazni glede polnoletnih obsojenih oseb, pri čemer meni, da bi bilo ustrezno še naprej vlagati dodaten angažma za zvišanje odstotka teh kazni. Ponovno pa Državnotožilski svet meni, da bi bila za oceno dela državnih tožilcev nadvse dobrodošla obrazložitev statističnih podatkov o deležu izrečenih zapornih kazni, iz katere bi bili razvidni deleži posameznih oblik alternativnih načinov izvršitve kazni zopora (vikend zapor, hišni zapor, delo v splošno korist), saj bi bilo na ta način razvidno, ali gre res za strožjo kaznovalno politiko posameznih državnih tožilcev, ali pa statistika prikazuje večjo uporabo alternativnih oblik izvršitve kazni zopora in ne gre za kakšna posebna odstopanja med državnimi tožilstvi glede deleža dejanskih zapornih kazni.

V zvezi s konsenzualnimi postopki, ki jih je uvedla spremenjena kazenska zakonodaja v letu 2012, Državnotožilski svet pozdravlja angažiranost državnih tožilcev na navedenem področju, saj podatki kažejo, da so bila pogajanja v 93 % končana s sklenitvijo sporazuma o priznanju krivde. Po porastu števila pogajanj v letu 2016 je njihovo število v letu 2017 ponovno bližje ustaljenemu deležu predhodnih let. Upošteva visok odstotek priznanj krivde v zadevah iz okrajne pristojnosti pa Državnotožilski svet pripominja, da ta institut ni namenjen obidu določb o formalnih pogajanjih in sklepanju sporazumov o priznanju krivde ter opozarja na potrebo po dodatni skrbnosti pri zagotavljanju konsistentnosti kaznovalne politike v primeru priznanja krivde.

Državnotožilski svet je samostojen državni organ, ki (med drugim) usmerja kadrovske politiko pri zasedanju dr̄avnotožilskih mest, pri čemer se zaveda svoje odgovornosti in zahtevne naloge, da v vsakem konkretnem izbirnem postopku opravi zahtevno izbiro, v kateri med kandidati po skrbni presoji na višja mesta razvrsti tiste, ki po njegovem mnenju najboljše izpolnjujejo merila oziroma kriterije. Vendar pa ponovno opozarja na zamudnost postopkov za imenovanje državnih tožilcev, ki so formalno zelo zapleteni in posledično dolgotrajni, saj le ti trajajo, zlasti če gre za več razpisanih mest, tudi več kot eno leto. Tako dolgotrajni postopki pa otežujejo kadrovske načrtovanje in državna tožilstva obremenjujejo z izvajanjem vmesnih nujnih ukrepov začasne narave (dodelitve državnih tožilcev, premestitve državnih tožilcev, odstopi spisov), kar vse močno vpliva na samo delovanje državnih tožilcev. Državnotožilski svet prav tako opozarja na dolgotrajnost postopkov imenovanja vodij okrožnih državnih tožilcev ter opozarja na nujnost čim hitrejše spremembe relevantne zakonodaje.

Prav tako Državnotožilski svet ponovno predlaga tudi premislek o ustreznosti Odredbe o številu mest državnih tožilcev, ki določa maksimalno število državnih tožilcev v posameznem nazivu, kar še dodatno zapleta postopke kadrovskega nadomeščanja. Državnotožilskemu svetu pa se zastavlja tudi vprašanje o ustreznosti strukture kadrovske zasedbe na Specializiranem državnem tožilstvu RS, in sicer v zvezi z razmerjem med dodeljenimi in imenovanimi državnimi tožilci na tem državnem tožilstvu. Državnotožilski svet zato predlaga ustrezne spremembe na tem področju, s čemer bi lahko bila dosežena še dodatna učinkovitost delovanja celotne dr̄avnotožilske organizacije.

V zvezi z delnimi strokovnimi pregledi dela državnih tožilcev Državnotožilski svet, upošteva je kadrovska podhranjenost in posledično preobremenjenost višjih in vrhovnih državnih tožilcev, ponovno predlaga razmislek o morebitni spremembi relevantne zakonodaje, ki bi omogočala, da bi delo okrajnih državnih tožilcev pregledovali tudi okrožni državni tožilci svétniki, sam pa bo v okviru svojih pristojnosti poskušal razbremeniti Oddelek za izobraževanje in strokovni nadzor Vrhovnega državnega tožilstva RS.

Državnotožilski svet poudarja, da so posamezni samoregulacijski pravni mehanizmi za pripravo, izvedbo in nadzor izvrševanja ZDT-1 – letna poročila, letni programi, strateški načrt dela, politika pregona itd., medsebojno povezani. Gre za medsebojen nadzor, spreminjanje in dopolnjevanje, saj ima sprememba enega vgrajeno nujno delovanje pristojnih organov (le ti se medsebojno prekrivajo v izvajanju svojih pristojnosti) za prilagoditev drugega instituta itd. V luči navedenega je treba v postopku podaje mnenja k Skupnemu poročilu upoštevati tudi politiko pregona, letna poročila, letne programe dela in strateške načrte dela. Bistvena vsebina Skupnega poročila sta analiza vzrokov za morebitne odklone posameznih državnih tožilstev in ocena doseganja načrtovanih ciljev politike pregona. Državnotožilski svet meni, da bi bilo primerno, da bi Skupno poročilo vsebovalo bolj jasno opredelitev v zvezi z aktualno problematiko, predvsem glede kaznivih dejanj na škodo bančnega sistema in kaznivih dejanj v zvezi z zdravstvenim sistemom, upošteva je, da so navedene zadeve v politiki pregona določene kot prednostne zadeve, ne glede na to, da o njih posebej poroča tudi Specializirano državno tožilstvo RS.

Državnotožilski svet podpira že izvedene aktivnosti generalnega državnega tožilca RS glede uresničitve dela njegovega strateškega programa o vzpostavitvi analitičnega oddelka na Vrhovnem državnem tožilstvu RS, kar se po mnenju Državnotožilskega sveta v določeni meri že kaže v doprinosu k boljši kvaliteti analitičnega dela Skupnega poročila. Državnotožilskemu svetu je poznan manjko analitičnih strokovnjakov na Vrhovnem državnem tožilstvu RS kakor tudi nezadostna informacijska opremljenost državnega tožilstva. Državnotožilski svet meni, da bo po vzpostavitvi analitične službe na Vrhovnem državnem tožilstvu RS ter po zagotovitvi (pre)potrebne nadgradnje obstoječega informacijskega sistema vpisnikov državnega tožilstva kakor tudi ustrezne informacijske opremljenosti državnih tožilstev s strojno in programsko opremo analitični del možno kvalitetno nadgraditi.

Državnotožilski svet pozdravlja analitični del Skupnega poročila, pri čemer ugotavlja, da bi bil ustrezen razmislek glede morebitne dopolnitve oziroma spremembe kazalnikov učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti, kot so trenutno določeni. Glede na to, da so v obstoječem stanju v ta izračun zajete tudi bagatelne zadeve in zadeve, v katerih je podan umik predloga za pregon, ki ne predstavljajo pravega državnotožilskega dela in ki precej varirajo med posameznimi državnimi tožilstvi, na same kazalnike in izračune pa izrazito vplivajo, bi bilo pri tovrstnih izračunih potrebno, da so te zadeve izvzete, s čimer bi se izenačila uporaba kazalnikov pri primerjavi državnih tožilstev. Prav tako bi bilo smiselno opraviti analizo obremenjenosti tako državnih tožilstev kot tudi državnih tožilcev po kazalniku vsebinsko opravljenega dela – zahteve za preiskavo, vložene obtožnice, obtožni predlogi ..., saj bi le to pokazalo realnejša medsebojna razmerja med državnimi tožilstvi na področju, ki predstavlja srž državnotožilskega dela. Vse to bi po mnenju Državnotožilskega sveta v svoji posledici doprineslo k boljšemu analitičnemu delu, s tem pa bi se drugim organom in javnosti omogočil širši vpogled v delo državnih tožilstev.

Državnotožilski svet ocenjuje, da bi bilo nadvse dobrodošlo, da bi se v Skupnem poročilu obravnavala tudi nekatera aktualna vprašanja, ki sicer niso obsežena v sprejeti politiki pregona, na katera opozarjajo posamezna državna tožilstva v svojih letnih programih dela in v svojih

letnih poročilih. Pri tem opozarja predvsem na opaženo in izpostavljeno problematiko pri izvrševanju kazenske in druge področne zakonodaje. Po mnenju Državnotožilskega sveta bi bilo koristno in nadvse dobrodošlo, da bi se do navedene in druge podobne problematike, s katero se sooča državnotožilska organizacija, Skupno poročilo ustrezno opredelilo.

To mnenje k Skupnemu poročilu je bilo sprejeto skladno z drugim odstavkom 105. člena ZDT-1.



Robert Renier

predsednik Državnotožilskega sveta