



GRECO
Skupina držav proti korupciji



Strasbourg, 6. december 2019

Greco-AdHocRep(2019)3

***Ad hoc* poročilo o Sloveniji (34. člen)**

ki ga je sprejel GRECO
na 84. plenarnem zasedanju
(Strasbourg, 2.–6. december 2019)

F-67075 Strasbourg Cedex
S +33 3 88 41 20 00
Fax +33 3 88 41 39 55

I. UVOD

1. Na 83. plenarnem zasedanju je vodja slovenske delegacije obvestil GRECO o možnosti, da je v Sloveniji prišlo do političnega vmešavanja zakonodajne veje oblasti v zvezi z javnimi uslužbenci, tožilci in sodniki. Informacija je temeljila na pismu z dne 17. junija 2019, ki ga je vodja Oddelka za kazenske zadeve Vrhovnega državnega tožilstva RS poslal vodji slovenske delegacije pri GRECU, o "*nedopustnem političnem vmešavanju v zvezi s politično odgovornostjo nosilcev javnih funkcij, ki so sodelovali v preiskavi in sojenju politiku zaradi korupcijskih kaznivih dejanj*".
2. Državni svet RS je namreč zahteval od Državnega zbora RS (parlamenta), da ustanovi preiskovalno komisijo za preiskavo sodnih postopkov proti politiku (članu Državnega sveta RS in bivšemu županu slovenskega mesta). Proti tej in drugim osebam sta bila sprožena preiskava in pregon zaradi korupcijskih kaznivih dejanj v številnih primerih, med katerimi so bila nekatera končana, druga pa so še v teku. Namen zahtevane parlamentarne preiskave je bil preiskati politično odgovornost nosilcev javnih funkcij, tožilcev in sodnikov, ki so sodelovali v sodnem postopku zoper tega politika.
3. Glede na te informacije se je GRECO na svojem 83. plenarnem zasedanju odločil za Slovenijo uporabiti določbe 34. člena svojega poslovnika. Člen določa, da je mogoče v izjemnih okoliščinah uvesti *ad hoc* postopek, na primer, če GRECO prejme zanesljive informacije o institucionalnih reformah, zakonodajnih pobudah ali postopkovnih spremembah, ki bi lahko hudo kršile protikorupcijske standarde Sveta Evrope. V sklepu je GRECO poudaril, da je bilo "preprečevanje korupcije pri poslancih, sodnikih in tožilcih" predmet njegovega četrtega kroga ocenjevanja.
4. Slovenske organe je GRECO zaprosil, naj najpozneje do 30. junija 2019 predložijo dodatne informacije o tej zadevi. Te in pozneje poslane informacije so podlaga za to poročilo, ki sta ga pripravila Monika Olsson (Švedska) in David Meyer (Združeno kraljestvo) s pomočjo sekretariata GRECO.

II. VSEBINA IN OSNOVNE INFORMACIJE¹

5. Zadevna oseba, član Državnega sveta RS in bivši župan slovenskega mesta je bil z drugimi osebami obdolžen korupcijskega kaznivega dejanja. Prvi postopek se je začel leta 2013 in proti osebi teče enajst postopkov. V tem trenutku še v nobenem postopku ni bila izrečena pravnomočna sodba. Osem postopkov je končanih, umaknjenih ali razveljavljenih. Trije postopki so še v teku. Upoštevati je treba, da državnemu svetniku, ki je obsojen na kazen zapora za šest mesecev ali več za kriminalno kaznivo dejanje, preneha mandat.
6. Na svoji 19. seji dne 12. junija 2019 je Državni svet RS zahteval, da Državni zbor RS uvede parlamentarno preiskavo² za "*ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki naj*

¹Ugotovitve na podlagi dokumentov, ki so bili poslani sekretariatu GRECO.

²V skladu z zakonom o parlamentarni preiskavi se parlamentarna preiskava opravi, da se ugotovi in oceni dejansko stanje, ki je lahko podlaga za odločanje Državnega zbora RS o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij, za

bi sodelovali pri pripravi in izvedbi političnega in kazenskega pregona zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta RS Republike Slovenije (...) in druge zaradi suma, da so bile v postopkih zoper [njih] huje kršene (...) določbe Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Ustave Republike Slovenije, Zakona o kazenskem postopku, Kazenskega zakonika ter Zakona o državnem svetu" in "ugotovitev domnevnega nezakonitega upravljanja in vodenja določenih evidenc Policije". Državni svet RS je trdil, da so bile zadevne osebe predmet politično motiviranih kazenskih pregonov in da so tožilci, policija in sodniki v teh kazenskih postopkih kršili njihove temeljne pravice. Skliceval se je na številne hude domnevne nepravilnosti v različnih postopkih.³

7. Državni zbor RS je 12. julija 2019 obravnaval predlog zahteve za odreditev parlamentarne preiskave. V skladu s Poslovnikom o parlamentarni preiskavi (drugi odstavek 4. člena) o tem Državni zbor RS ne glasuje. Mandatno-volilna komisija je bila zaprošena, da pripravi predlog članov parlamentarne preiskovalne komisije. Nekatere poslanske skupine so izrazile svojo podporo uvedbi parlamentarne preiskave. Druge parlamentarne skupine so bile proti uvedbi parlamentarne preiskave in so med drugim poudarjale načelo delitve oblasti.⁴
8. V pismih z dne 28. junija 2019 sta predsednik Državnega zbora RS⁵ in minister za pravosodje⁶ utemeljila odreditev parlamentarne preiskovalne komisije in pri tem navajala ustavo, ki tak ukrep predvideva, ter Poslovnik državnega zbora, ki po njunem mnenju določa obveznost, da Državni zbor RS ustanovi tako komisijo, če to zahteva Državni svet RS.
9. 9. julija 2019 je v odgovor na parlamentarni postopek Komisija za preprečevanje korupcije v Sloveniji začela postopek zaradi suma kršitve etike in integritete

spremembo zakonodaje na določenem področju in za druge odločitve Državnega zbora RS iz njegove ustavne pristojnosti. Postopek preiskave je podoben postopku sodne preiskave, vključno z iskanjem in izvajanjem dokazov, zaslišanjem prič in sodnih izvedencev; priče je mogoče prisilno privedi na zasedanje in so kazensko odgovorne za svoje izjave. Parlamentarna preiskovalna komisija lahko zaprosi za sodne spise nerešenih zadev in sodišče je dolžno to zahtevo izpolniti. Na podlagi preiskave se pripravi poročilo, ki se predloži Državnemu zboru RS. Praksa kaže, da ta poročila lahko zajemajo posamezne sklepe.

³Na podlagi preiskave se pripravi poročilo, ki se predloži Državnemu zboru RS. Praksa kaže, da ta poročila lahko zajemajo posamezne sklepe.

⁴ Pismo z dne 12. junija 2019 predsednika Državnega sveta RS predsedniku Državnega zbora RS

⁵ Pismo z dne 28. junija 2019 predsednika Državnega zbora RS Komisiji za preprečevanje korupcije.

⁶ Pismo z dne 28. junija 2019 ministra za pravosodje Komisiji za preprečevanje korupcije.

javnega sektorja v zvezi z nekaterimi svetniki Državnega sveta RS in člani Državnega zbora RS in postopek zaradi domnevnih kršitev določb o nasprotju interesov.⁷

10. 12. septembra 2019 je generalni državni tožilec vložil zahtevo za ustavno presojo in ustavno pritožbo zoper odlok Državnega zbora RS in zoper Zakon o parlamentarni preiskavi. V zahtevi je poudaril, da je tak poseg zakonodajne oblasti v delo pravosodne oblasti nezakonit.⁸ V zahtevi je generalni državni tožilec poudaril, da je sklep Državnega sveta RS, da od Državnega zbora RS zahteva, da preišče in ugotovi politično odgovornost tožilcev "*ustavno nedopusten in predstavlja nezakonito poseganje v ustavni in pravni okvir sodnih oblasti, zlasti politično odgovornost državnih tožilcev in sodnikov*".⁹ Po njegovi oceni dela državnih tožilcev v zvezi z zadevami, ki so že bile predmet sodnih odločb, ni mogoče preverjati v okviru parlamentarnih preiskav. Opozarjamo, da sta neodvisnost in avtonomija tožilcev nepogrešljiva posledica neodvisnosti sodstva. To je tudi stališče Društva državnih tožilcev Slovenije.¹⁰
11. Nasprotniki parlamentarne preiskave tudi trdijo, da izvaja parlamentarna preiskava pritisk na organe pregona, policijo in celo sodnike, in sicer glede obravnavanih vprašanj, saj so tri kazenske zadeve proti, med drugim, županu, še v teku, zlasti pa glede prihodnjih možnih postopkov v zvezi s korupcijo politikov.
12. Stališče generalnega državnega tožilca je bilo poslano tudi Beneški komisiji in Posvetovalnemu svetu evropskih tožilcev (CCPE) Sveta Evrope ter Mednarodnemu združenju tožilcev. GRECU v tem trenutku odziv teh organov ni poznan.
13. 12. novembra 2019 je Ustavno sodišče RS sprejelo začasno odločitev¹¹ o zadržanju izvrševanja Zakona o parlamentarni preiskavi¹² in Poslovnika o parlamentarni preiskavi.¹³ Podobno odločitev je Ustavno sodišče RS sprejelo 24. oktobra 2019 glede sodnikov.¹⁴ Sodišče je poudarilo, da Zakon o parlamentarni preiskavi ni v skladu z ustavnim načelom neodvisnosti sodne veje oblasti in je zato do končne odločitve Ustavnega sodišča RS zadržalo izvajanje vseh dejavnosti proti tožilcem in sodnikom zaradi ugotavljanja njihove politične odgovornosti

⁹

¹⁰

¹¹ III. UGOTOVITVE GRECO

14. GRECO ne more posredovati v posameznih primerih. Prav tako ne more izpodbijati suverenosti Državnega zbora RS ali preverjati ustavnosti ali zakonitosti postopkov in odločitev za uvedbo parlamentarne preiskave. Ugotavlja, da je postopek pred Ustavnim sodiščem RS v

⁷Pismo z dne 16. julija 2019 vodje slovenske delegacije GRECU.

⁸ Informacija vodje slovenske delegacije pri GRECU z dne 15. oktobra 2019.

⁹ Pismo z dne 17. junija 2019 Vrhovnega državnega tožilstva vodji slovenske delegacije pri GRECU.

¹⁰ Pismo z dne 11. junija 2019 slovenskega Društva državnih tožilcev predsedniku Državnega zbora RS.

¹¹ [11tps://www.us-rs.si/odlocitve/zacasna-zadrzanja/zadrzanje-izvrsevanja-zakona-o-parlamentarni-preiskavi-uradni-list-rs-st-6393-in-poslovnika-o-parlam-14032/](https://www.us-rs.si/odlocitve/zacasna-zadrzanja/zadrzanje-izvrsevanja-zakona-o-parlamentarni-preiskavi-uradni-list-rs-st-6393-in-poslovnika-o-parlam-14032/)

¹² Uradni list, št. 63/93.

¹³ Uradni list, št. 63/93 in 33/03.

¹⁴ <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLU291>

teku. Iz teh razlogov GRECO ne more komentirati zakonitosti ali legitimnosti bodisi prvotnih sodnih postopkov za pregon korupcije bodisi parlamentarne preiskave, ki je bila uvedena kot odgovor nanje.

15. GRECOVE ugotovitve se torej omejujejo na vprašanje, ali je uvedba parlamentarne preiskave dokaz za to, da so sodniki oziroma drugi deli pravosodja predmet političnega vmešavanja ali da bi to lahko bili. Seveda pa je GRECO pristojen za obravnavanje vprašanj glede neodvisnosti sodstva in tožilstva. Ta vprašanja kritično obravnavajo boj proti korupciji in so pomembni del četrtega kroga ocenjevanja GRECO. Zato se je GRECO seznanil z obtožbami, da je videti, da parlamentarna preiskava posega v sodne postopke, ki so še v teku. To povzroča zaskrbljenost glede ločevanja med vejami oblasti, ki je pomembni del četrtega kroga ocenjevanja GRECO.
16. GRECO se zaveda, da so parlamentarne preiskovalne komisije lahko orodje parlamentarnega nadzora nad vprašanji javnega pomena. Prav tako se zaveda, da mora na zahtevo Državnega sveta RS Državni zbor RS uvesti take preiskave.
17. V skladu s povedanim pa ni mogoče izključiti, da bi parlamentarna preiskava, kakršna je ta, če je usmerjena zoper preiskovalne organe, tožilstvo in sodstvo v posameznih primerih v teku, lahko posegala v ločitev med vejami oblasti in spoštovanje neodvisnosti sodstva. Pri tem je treba upoštevati nevarnost, da bi to negativno vplivalo na neodvisnost sodstva v postopkih v teku in tudi v prihodnjih podobnih postopkih, ter potencialni vpliv na kazenske preiskave in postopke v zvezi s korupcijo zoper vplivne ali politično povezane osebe.

IV. SKLEPNE UGOTOVITVE

Upoštevajoč navedeno:

18. GRECO znova odločno poudarja, da je neodvisnost sodstva temelj pravne države in da morajo vse veje oblasti demokratične države to načelo spoštovati. Pritožbe na sodne odločbe naj se načeloma rešujejo s pritožbami v okviru samega sodstva, ne pa s posegi drugih vej državne oblasti.
19. GRECO ugotavlja, da je Ustavno sodišče RS zadržalo izvajanje parlamentarne preiskave. V tem trenutku Ustavno sodišče RS še ni sprejelo dokončne odločitve, prav tako je videti, da nekateri izpodbijani postopki še potekajo. Končni rezultat teh postopkov je lahko ključen za sklepe, ki bi jih GRECO morda želel oblikovati v zvezi z ustreznostjo slovenskih sistemov za zagotavljanje integritete in boj proti korupciji.
20. Glede na navedeno bi bilo preuranjeno, če bi GRECO oblikoval trdne sklepe v tej fazi. Za celovito oceno, ali je nedavno dogajanje kršitev, ali bi lahko privedlo do kršitve standardov, ki naj bodo doseženi v četrtem krogu, so potrebne dodatne informacije. GRECO zato v tem trenutku pridržuje odločanje o tem vprašanju in bo pozorno spremljal razvoj dogodkov.
21. GRECO poziva slovenske oblasti, da najkasneje do 1. marca 2020 predložijo poročilo o razvoju

te zadeve.

22. GRECO poziva slovenske organe oblasti, da čim prejodobrijo objavo tega poročila, zagotovijo njegov prevod v domač jezik in prevod objavijo.