

Strasbourg , 28. marec 2003

**Greco RC-I (2003) 1E**

## **Prvi krog ocenjevanja**

### **Poročilo o Republiki Sloveniji in njenem izpolnjevanju priporočil**

Sprejel GRECO na svojem 13. plenarnem zasedanju  
(Strasbourg, 24.-28. marec 2003)

## I. UVOD

1. GRECO je na svojem 4. plenarnem zasedanju (12.-15. december 2000) sprejel Poročilo o prvem krogu ocenjevanja za Slovenijo. To poročilo (Greco Evall Rep (2000) 3E) je GRECO objavil po prejetem dovoljenju slovenske vlade 15. marca 2001.
2. V skladu s členom 30.2 poslovnika skupine GRECO so slovenski organi 27. decembra 2001 predložili Poročilo o stanju (Poročilo RS), oziroma o ukrepih, sprejetih za izpolnjevanje danih priporočil; dne 17. januarja 2003 je bila predložena še različica tega poročila, dopolnjena z zadnjimi podatki.
3. Na svojem 12. plenarnem zasedanju (9.-13. december 2002), je GRECO v skladu s členom 31.1 svojega poslovnika izbral Romunijo in Združeno kraljestvo, da določita poročevalca za postopek preverjanja izpolnjevanja priporočil. Za poročevalca sta bila imenovana g. Tudorel STEFAN v imenu Romunije in g. Paul STEPHENSON v imenu Združenega kraljestva. Poročevalcema je pri sestavljanju Poročila o izpolnjevanju priporočil (Poročilo RC) pomagal sekretariat GRECO.
4. Poročilo o izpolnjevanju priporočil je GRECO po proučitvi in razpravi v skladu s členom 31.7 svojega poslovnika sprejel na 13. plenarnem zasedanju (24.- 28. marec 2003)
5. Po šestem odstavku 15. člena Statuta GRECO in v skladu s členom 30.2 njegovega poslovnika je namen Poročila oceniti ukrepe, ki so jih sprejeli slovenski organi in, če je le mogoče, tudi njihovo učinkovitost, za izpolnjevanje priporočil, ki so bila dana v ocenitvenem poročilu.

## II. ANALIZA

6. Navedeno je bilo, da je GRECO v svojem ocenitvenem poročilu naslovil na Slovenijo 12 priporočil. Izpolnjevanje teh priporočil je obravnavano v nadaljevanju. Poleg tega se je GRECO z zanimanjem seznanil tudi z informacijami, ki jih je dala Slovenija o sprejetih ukrepih glede uresničevanja pripomb, navedenih v ocenitvenem poročilu.

### **Priporočilo i.**

7. *GRECO je priporočil ustanovitev posebnega organa ali mehanizma za koordinacijo vseh vladnih resorjev, ki so posredno ali neposredno vključenih v preprečevanje in odkrivanje korupcije z namenom, da se pripravi in izvaja skupna proti-korupcijska strategija za Slovenijo. Kot prvo pa naj bi ta organ ali mehanizem organiziral sistematično zbiranje in analizo statističnih in drugih dostopnih podatkov, da bi natančneje razumeli, kako korupcija škoduje Sloveniji in načine, po katerih primere korupcije obravnavajo pristojni organi.*
8. Slovenski organi so poročali, da je Vlada 15. marca 2001 ustanovila "Koordinacijsko skupino za preprečevanje korupcije" (v nadaljevanju "koordinacijska skupina") kot medresorski organ, ki ga sestavljajo predstavniki ministrstva za notranje zadeve, ministrstva za finance, ministrstva za gospodarstvo, kriminalistične policije, urada za preprečevanje pranja denarja, carinske in

davčne uprave, ter predstavniki vrhovnega sodišča, državnega tožilstva, revizijske komisije in računskega sodišča.

9. Poleg tega je bil 13. julija 2001 pri Vladi ustanovljen Urad Vlade RS za preprečevanje korupcije. Njegova glavna naloga je, da usmerja razvoj protikorupcijskih strategij in pripravlja zakonodajo. Urad vodi koordinacijsko skupino, usklajuje pa tudi njene dejavnosti z drugimi nacionalnimi in mednarodnimi vladnimi in nevladnimi organi in organizacijami. Urad za preprečevanje korupcije lahko določenim institucijam tudi predlaga protikorupcijske ukrepe ter zbira in obdeluje statistične podatke. Poleg tega je Urad tudi pristojni organ za sprejemanje pritožb po slovenskem Kodeksu ravnanja javnih uslužbencev.
10. V Uradu za preprečevanje korupcije je zaposlenih skupaj sedem oseb, vodi pa jih direktor, ki ga imenuje Vlada. Urad ima lastne prostore in je razdeljen na tri sektorje: sektor za strateško načrtovanje, sektor za preprečevanje in sodelovanje ter sektor za mednarodno sodelovanje, usposabljanje itd.
11. V letu 2002 je Urad za preprečevanje korupcije pripravil osnutek Zakona o korupciji in osnutek Nacionalne protikorupcijske strategije. Oboje naj bi bilo sprejeto leta 2003.
12. GRECO se je seznanil z informacijami, ki jih je dala Republika Slovenija, in je bil mnenja, da je bilo priporočilo i. ustrezno uresničeno.

#### **Priporočilo ii.**

13. *GRECO je priporočil, da naj si organi oblasti kljub proračunskim omejitvam posebej prizadevajo za postopno povečanje števila policistov, ki delajo v Oddelku za zatiranje korupcije v okviru Sektorja za organizirani kriminal v Generalni policijski upravi.*
14. Slovenski organi so poročali, da so od 1. decembra 2001 zapolnjena vsa prosta delovna mesta v Oddelku za zatiranje korupcije. Trije kriminalisti so specializirani za odkrivanje korupcije na državni ravni, kar je po njihovem mnenju dovolj. Poleg tega je še 23 delovnih mest za boj proti korupciji v 11 regionalnih upravah policije. 17 teh delovnih mest je bilo zapolnjenih. V policijski upravi Ljubljana je šest delovnih mest, od katerih so štiri zasedena, v Maribor so od štirih delovnih mest zasedena tri, v Celju pa je od treh delovnih mest zasedeno samo eno itd. Vodstvo kriminalistične policije si je močno prizadevalo povečati število specializiranih kriminalistov na regionalni in lokalni ravni, vendar je bilo težko najti potrebne specialiste. Slovenski organi so navedli, da ostaja povečanje števila strokovnjakov, ki se bodo ukvarjali s preiskovanjem korupcije, prednostna naloga.
15. GRECO se je seznanil z informacijami, ki jih je dala Republika Slovenija. Ugotovil je, da ima Oddelek za zatiranje korupcije zdaj tri kriminaliste, ki so specializirani za odkrivanje korupcije na državni ravni. Na regionalni/lokalni ravni pa je zasedenih 17 od 23 delovnih mest. GRECO je bil mnenja, da je bilo priporočilo ii. ustrezno uresničeno in močno spodbuja slovenske organe, da še naprej postopoma povečujejo število osebja, kot je bilo priporočeno.

### **Priporočilo iii.**

16. *GRECO je priporočil, da se okrepi vloga državnega tožilca v predkazenskem postopku ter da se mu zagotovijo sredstva, da lahko ne samo teoretično, temveč tudi v praksi usmerja preiskave. V zvezi s tem nadalje priporoča, da se vzpostavi dolžnost policije, da državnemu tožilcu poroča takoj ob zadostnih znakih, da bi lahko bilo storjeno kaznivo dejanje korupcije. Od tu dalje pa bi policija morala izvajati preiskavo samo po navodilih in pooblastilih državnega tožilca.*
17. *Slovenski organi so poročali, da se je vloga državnega tožilca v splošnem okrepila glede na novo določbo drugega odstavka 161. člena Zakona o kazenskem postopku, na podlagi katere državni tožilec lahko zahteva, da policija do določenega roka opravi določena preiskovalna dejanja. Poleg tega sta generalna državna tožilka in generalni direktor policije 10. decembra 2001 podpisala sporazum, ki zavezuje tožilce in policiste in med drugim določa, da mora policija v treh dneh obvestiti pristojnega tožilca o razlogih za sum korupcijskega kaznivega dejanja in da mora policija državnemu tožilcu najmanj enkrat mesečno poročati o pomembnih ukrepih, sprejetih pri kriminalističnih preiskavah. Državni tožilec pa mora po tem sporazumu pri svojem usmerjanju predhodnih kazenskih postopkov dajati navodila o postopkovnih zadevah in o zbiranju dokazov. Državni tožilec lahko v predkazenskem postopku sodeluje pri katerem koli preiskovalnem dejanju.*
18. *GRECO se je seznanil z informacijami, ki jih je dala Republika Slovenija, in je bil mnenja, da je bilo priporočilo iii. ustrezno uresničeno; predlagal pa je, da bi bilo zaželeno, da bi bil omenjeni sporazum vključen v slovensko pravo.*

### **Priporočilo iv.**

19. *GRECO je priporočil, da slovenski organi razmislijo o poenostavitvi predkazenskega postopka z razjasnitvijo ustreznih vlog preiskovalnega sodnika in državnega tožilca.*
20. *Slovenski organi so poročali, da se delovna skupina pri Ministrstvu za pravosodje, ki pripravlja novo zasnovo Zakona o kazenskem postopku, ukvarja z vprašanjem, ali naj bosta v predkazenski postopek vključena oba, preiskovalni sodnik in državni tožilec. Možna rešitev bi bila, da bi popolnoma odpravili institut preiskovalnega sodnika. Druga rešitev pa je, da bi na novo opredelili naloge preiskovalnega sodnika. Za tako spremembo pa bi bilo potrebnega nekaj več časa. Pričakuje se, da bo spremenjeni Zakon o kazenskem postopku pripravljen do konca leta 2003.*
21. *GRECO se je seznanil s procesom poenostavljanja predkazenskega postopka v Sloveniji. Čeprav še ni končne rešitve, je bil mnenja, da je bilo priporočilo iv. ustrezno uresničeno.*

### **Priporočilo v.**

22. *GRECO je priporočil, da se organizira izbor državnih tožilcev in njihovo napredovanje na podlagi objektivnih meril in postopkov za ugotavljanje izkušenj, znanja in primernost kandidatov brez političnega vmešavanja, na primer z ustanovitvijo neodvisnih strokovnih komisij.*

23. Slovenski organi so poročali, da je Državni zbor 18. decembra 2002 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o državnem tožilstvu (Ur. l. št. 110/02). Po tem zakonu so tožilci imenovani in napredujejo na predlog državnotožilskega sveta. Svet DT sestavlja sedem članov. Generalni državni tožilec in njegov namestnik sta vedno člana sveta, enega člana sveta imenuje minister za pravosodje izmed vodij okrožnih državnih tožilstev, štiri člane sveta pa izvolijo državni tožilci, ki nimajo vodstvenih položajev. Predlog sveta za imenovanje in napredovanje se predloži ministru za pravosodje, ki mora predloge za napredovanje potrditi. Pri imenovanju novega tožilca minister predlog lahko zavrne, vendar pa ga mora potrditi, če svet še enkrat sprejme enak sklep z dvotretjinsko večino vseh svojih članov. Minister mora predloge predložiti Vladi v končno odločanje.
24. GRECO se je seznanil z ukrepi iz poročila. Menil je, da je novi sistem v veliki meri zmanjšal možni politični vpliv na kadrovanje in napredovanje državnih tožilcev. GRECO je bil mnenja, da je bilo priporočilo v. ustrezno uresničeno.

#### **Priporočilo vi.**

25. *GRECO je priporočil, da je treba povečati ozaveščenost sodnih organov glede teže kaznivih dejanj korupcije in posebnih težav v zvezi z njihovim odkrivanjem in zbiranjem dokazov.*
26. Slovenski organi so poročali, da so sodniki na različnih ravneh v obdobju 2001/2002 sodelovali na približno 10 konferencah/seminarjih o preprečevanju in odkrivanju korupcije. Ta srečanja so bila teoretične in praktične narave, ki so jih organizirali slovenski organi in mednarodne organizacije. Junija 2001 je Slovensko sodniško društvo sprejelo Kodeks sodniške etike.
27. GRECO se je seznanil z danimi informacijami in je bil mnenja, da je bilo priporočilo vi. ustrezno uresničeno.

#### **Priporočilo vii.**

28. *GRECO je priporočil, da slovenski organi razmislijo o možnosti podaljšanja skrajnega roka, predvidenega v 152. členu Zakona o kazenskem postopku, po katerem mora sodnik po enem mesecu ponovno izdati dovoljenje za uporabo posebnih preiskovalnih metod. Sedaj je dovoljenih največ pet podaljšanj. To pomeni, da nadaljnja uporaba tega sredstva po šestih mesecih ni več možna.*
29. Slovenski organi so poročali, da se strinjajo, da je treba podaljšati rok iz 152. člena in da to določbo ponovno proučuje delovna skupina pri Ministrstvu za pravosodje, ki pripravlja spremembe Zakona o kazenskem postopku (glej tudi odgovor na četrto priporočilo). Dodali so še, da se po sedanji sodni praksi časovna omejitev uporablja le v primerih, kadar ni ugotovljenih novih dokazov ali ni suma novih kaznivih dejanj.
30. GRECO se je seznanil s sedanjim obravnavanjem možnosti za podaljšanje roka tudi v primerih, ko ne gre za nova dejstva ali sume. Upa, da bo sedanji obravnavi sledila sprememba roka v zakonu. GRECO je bil mnenja, da je bilo priporočilo vii. ustrezno uresničeno.

### **Priporočilo viii.**

31. *GRECO je Sloveniji priporočil, da zagotovi, da informacijam, ki jih ustreznim organom pošilja parlamentarna Komisija po Zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, sledijo učinkovite sankcije proti tistim funkcionarjem, ki so kršili zakon. V zvezi s tem priporočila, da je omenjena komisija obveščena o izidu postopka, uvedena proti takšnim funkcionarjem.*
32. *Slovenski organi so poročali, da je Vlada pripravila osnutek Zakona o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, ki naj bi bil predložen Državnemu zboru v sprejetje do konca leta 2003. Osnutek zakona v primerjavi z zakonom, omenjenim v poročilu, širi krog funkcionarjev, za katere velja, in vsebuje sankcije (na primer prenehanje funkcije zaradi neprimerne ravnanja). Poleg tega osnutek zakona obvezuje komisijo, ki bo ustanovljena po osnutku zakona, da v primeru kršitve zakona uradno obvesti organ, katerega član je tak funkcionar, kakor tudi pristojni disciplinski organ, da se začne postopek za prenehanje njegove javne funkcije. Ti organi v treh mesecih poročajo komisiji i sprejetih ukrepih.*
33. *GRECO se je seznanil s pozitivnimi ukrepi, ki se pripravljajo, kot so opisali slovenski organi. Menil je, da bodo ti ukrepi, ko bodo izvedeni, skladni s priporočilom viii. Vendar je bilo doslej priporočilo viii. le delno uresničeno.*

### **Priporočilo ix.**

34. *GRECO je priporočil, da se obveznost rednega poročanja o finančnem stanju razširi še na tožilce in sodnike.*
35. *Slovenski organi so poročali, da je bil v letu 2002 (Ur. L. RS, št. 67/02) spremenjen zakon o sodniški službi in dopolnjen z določbo, da morajo sodniki poročati o svojem finančnem stanju Sodnemu svetu, administrativnemu organu sodnikov, in sicer prvič v enem mesecu po prevzemu dolžnosti, nato pa vsakih pet let.*
36. *Za tožilce taka obveznost še ne velja. Vendar bodo tudi oni obvezani poročati o svojem finančnem stanju, ko bo začel veljati zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (2. člen); (zakon bi naj bil sprejet do konca leta 2003).*
37. *GRECO se je seznanil s predloženimi informacijami in menil, da so ukrepi v zvezi s sodniki skladni s priporočilom ix., ukrepi za tožilce pa še niso izvedeni. Skladno s tem je GRECO sklenil, da je bilo priporočilo ix. delno uresničeno.*

### **Priporočilo x.**

38. *GRECO je priporočil, da se poskrbi za primerno usposabljanje o problemih korupcije za člane Komisije za revizijo po zakonu o javnih naročilih z namenom, da se zagotovi, da bodo sposobni oceniti procesne nepravilnosti v kontekstu dokazovanja korupcije.*

39. Slovenski organi so v bistvu poročali, da je bilo za člane državne revizijske komisije izvedeno temeljito usposabljanje o korupciji, povezani z javnimi naročili. V letih 2001 in 2002 so bila članom na voljo štiri strokovna srečanja (posvetovanja / konference / seminarji) v Sloveniji in tujini. Poleg tega komisija skupaj z Ministrstvom za finance dvakrat na leto izda zbornik strokovnih člankov s področja revizij postopkov javnega naročanja. Slovenski organi so še dodali, da se je z usposabljanjem že dvignila usposobljenost članov revizijske komisije za pregledovanje postopkov in da je komisija uradno obvestila tožilstvo o nekaterih pomembnih primerih suma korupcije v letih 2001 in 2002.
40. GRECO se je seznanil s predloženimi informacijami in je bil mnenja, da je bilo priporočilo x. ustrezno uresničeno.

### **Priporočilo xi.**

41. *GRECO je priporočil, da se poskrbi za ustrezno usposabljanje in smernice za davčne uradnike in inšpektorje glede njihovega možnega prispevka pri odkrivanju korupcije.*
42. Slovenski organi so odgovorili, da je bil leta 2001 pri Davčni upravi RS ustanovljen sektor za nadzor za davčni nadzor nad davčnimi zavezanci. Ta sektor mora spremljati in nadzorovati nezakonite dejavnosti, kot so podkupovanje in druge oblike korupcije. Vodja sektorja je nekdanji uslužbenec Ministrstva za notranje zadeve (policija) s posebnim znanjem na področju protikorupcijskih ukrepov. Sektor ima svoj preiskovalni oddelek s posebnimi davčnimi preiskovalci. Predlog za spremembo davčne zakonodaje z namenom, da se Davčni upravi zagotovi več pooblastil za preiskave, kot so na primer preiskave prostorov, zasegi predmetov in zbiranje informacij, bo verjetno predložen Državnemu zboru v obdobju 2003/2004.
43. Služba za notranji nadzor Davčne uprave RS je bila ustanovljena leta 2001. Njena naloga je med drugim zagotoviti, da uslužbenci Davčne uprave opravljajo svoje delo v skladu z zakoni in predpisi. Sprejeti so bili novi zakoni in podzakonski akti z namenom, da se bolje uredijo razmere zaposlenih v Davčni upravi: na primer omejitve zaposlenim, da bi poleg svojega dela v Davčni upravi lahko opravljali še druge naloge ali bili dodatno zaposleni; nadalje ne smejo opravljati davčne inšpekcije v primerih, ko za to niso primerni zaradi družinskih vezi; ne smejo sprejemati daril, ki presegajo določeno vrednost, itd. (Pravilnik o posebnih obveznostih, zaposlenih na Ministrstvu za finance, Zakon o davčni službi). Posledica kršitve določb so lahko disciplinski ukrepi.
44. Slovenski organi so tudi poročali, da Davčna uprava sama redno organizira usposabljanje za svoje uslužbence in da je ena najpogostejših tem obravnavanje nezakonitih dejavnosti, vključno s korupcijo. Poleg tega sodelujejo uslužbenci Davčne uprave pri usposabljanju, ki ga organizirajo policija in mednarodne organizacije. V letu 2002 so se visoki uradniki DURS udeležili treh 2-3dnevnih konferenc na teme, kot so "nezdružljivost javne funkcije in pridobitnih dejavnosti", "gospodarski kriminal" in "korupcija".
45. Slovenski organi so še poročali, da Davčna uprava RS, ki je vključena v pripravo nacionalne protikorupcijske strategije, ki jo usklajuje Urad za preprečevanje korupcije (glej odgovor k priporočilu i.), tudi tesno sodeluje z Ministrstvom za notranje zadeve, kar vključuje izmenjavo informacij, skupne akcije in usposabljanje.

46. GRECO se je seznanil z vrsto ukrepov, ki jih izvajajo Slovenski organi, da bi izboljšali usposobljenost zaposlenih v Davčni upravi RS v boju proti korupciji, in bil mnenja, da je bilo priporočilo xi. ustrezno uresničeno.

### **Priporočilo xii.**

47. GRECO je priporočil, da se pripravijo smernice za poslance Državnega zbora, še zlasti za Mandatno-imunitetno komisijo, ki naj vsebujejo merila za odločanje o zahtevkih za odvzem imunitete, ter nadalje zagotavljajo, da je v primeru sodnikov odločitev glede njihove imunitete brez političnega vpliva in temelji na vsebini prošnje, ki jo je poslal državni tožilec.

48. Slovenski organi so poročali, da je bilo vprašanje smernic za priznavanje ali odvzem imunitete pogosta tema razprav v Državnem zboru, h katerim so pritegnili tudi slovenske strokovnjake. Mandatno-imunitetna komisija Državnega zbora je aprila 1996 sprejela smernice za podeljevanje (in odvzem) imunitete. Te smernice, ki jih upoštevajo komisija in poslanci, se v zvezi z imuniteto glasijo:

*I. Praviloma se imuniteta ne podeli, če:*

- a) *je poslanec priprt ali je proti njemu sprožen kazenski postopek, preden je njegov mandat potrjen;*
- b) *je poslanec zasačen pri storitvi kaznivega dejanja, ki se kaznuje z zaporno kaznijo več kot pet let;*
- c) *poslanec ne zahteva imunitete.*

*II. V vseh naštetih primerih in v katerem koli drugem primeru je treba predvsem storiti naslednje:*

- a) *vsako domnevno kaznivo dejanje je treba obravnavati posebej na podlagi obvestila ali zahteve pristojnega organa;*
- b) *ugotoviti je treba naloge zadevnega poslanca;*
- c) *oceniti je treba, ali je podelitev imunitete bistvena za opravljanje nalog poslanca;*
- d) *praviloma se imunitete ne dodeljuje in zato mora biti vsaka odločitev za podelitev imunitete dobro utemeljena.*

49. V Sloveniji je tekla tudi razprava glede postopka za odvzem imunitete sodnikom. Poskus spremembe zakonodaje, po kateri bi uvedli pravilo, da mora o zadevi svoje mnenje dati Sodni svet, preden o imuniteti odloča Državni zbor, leta 2002 v Državnem zboru ni bila sprejeta.

50. Oktobra 2001 je delovna skupina, ki jo sestavljajo predstavniki vrhovnega sodišča, državnega tožilstva, mandatno-imunitetne komisije in slovenskih zastopnikov v GRECO, dobila nalogo, da pripravičasne smernice za merila za odvzem sodniške imunitete. Delovna skupina mora predlog pripraviti v začetku leta 2003.

51. GRECO je ugotovil, da je bilo priporočilo o splošnih smernicah izpolnjeno že veliko pred sprejetjem ocenjevalnega poročila in obžaluje, da te informacije Republika Slovenija ni posredovala že prej.



52. Kljub temu pa se je v zvezi z odvzemom imunitete sodnikom GRECO seznanil z neuspešnim poskusom spreminjanja zakonodaje tako, da bi v postopek vključili Sodni svet. Poleg tega je tudi priprava smernic za sodnike šele v fazi osnutka. Glede na vse to je bil GRECO mnenja, da je bilo priporočilo xii. delno uresničeno

### **III.SKLEPNE UGOTOVITVE**

53. Glede na prej navedeno je GRECO ugotovil, da so bila priporočila i.-vii., x. in xi. uresničena ustrezno, priporočila viii., ix. in xii. pa so bila uresničena delno in so potrebne dodatne informacije o njihovem uresničevanju.

54. V skladu s členom 32.2 (i) svojega poslovnika GRECO poziva vodjo slovenske delegacije, da do 30. septembra 2004 predloži dodatne informacije o napredku pri izvajanju priporočil viii., ix. in xii.