



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

23. marec 2018

Javno
GrecoRC4(2018)3

ČETRTI KROG OCENJEVANJA

Preprečevanje korupcije pri poslancih, sodnikih in
tožilcih

DRUGO POROČILO O IZPOLNJEVANJU PRIPOROČIL SLOVENIJA

GRECO sprejel na 79. plenarnem zasedanju
(Strasbourg, 19. do 23. marec 2018)

F
O
U
R
T
H

E
V
A
L
U
A
T
I
O
N

R
O
U
N
D

I. UVOD

1. V Drugem poročilu o izpolnjevanju priporočil se ocenjujejo ukrepi, ki so jih slovenski organi oblasti sprejeli v zvezi s priporočili za Slovenijo iz Ocenjevalnega poročila četrtega kroga (glejte drugi odstavek) glede »Preprečevanja korupcije pri poslancih, sodnikih in tožilcih«.
2. Ocenjevalno poročilo o Republiki Sloveniji iz četrtega kroga ocenjevanja je GRECO sprejel na svojem 58. plenarnem zasedanju (19. oktobra 2012) in ga po odobritvi Slovenije javno objavil 30. maja 2013 ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 1E](#)).
3. Poročilo o izpolnjevanju priporočil je GRECO sprejel na svojem 66. plenarnem zasedanju (12. decembra 2014) in ga po odobritvi Slovenije javno objavil 18. marca 2015 ([Greco RC-IV \(2014\) 2E](#)). Ugotovljeno je bilo, da je Slovenija v celoti zadovoljivo izpolnila ali zadovoljivo obravnavala samo dve od devetnajstih priporočil iz Ocenjevalnega poročila četrtega kroga. Od preostalih priporočil jih je pet delno izpolnjenih, dvanajst pa neizpolnjenih. GRECO je menil, da je tako nizka raven izpolnjevanja priporočil "v celoti nezadovoljiva" v smislu odstavka 8.3 31. člena poslovnika, in se je zato odločil za uporabo alineje i drugega odstavka 32. člena v zvezi s članicami, pri katerih je bilo ugotovljeno nespoštovanje priporočil, ki jih vsebuje ocenjevalno poročilo, ter zaprosil vodjo slovenske delegacije, da predloži poročilo o napredku pri izvajanju neizpolnjenih priporočil.
4. Vmesno poročilo o izpolnjevanju priporočil je GRECO sprejel na svojem 69. plenarnem zasedanju (16. oktobra 2015) in ga po odobritvi Slovenije javno objavil 26. januarja 2016 ([Greco RC-IV \(2015\) 8E](#)). GRECO je ugotovil, da je Slovenija sicer dosegla opredeljiv napredek, da pa je zadovoljivo izpolnila ali zadovoljivo obravnavala samo štiri priporočila, pet jih je bilo samo delno izpolnjenih, deset pa neizpolnjenih. Na podlagi navedenega GRECO ugotavlja, da sedanja raven skladnosti s priporočili ostaja "v celoti nezadovoljiva". V skladu s podaljšano ii.a drugega odstavka 32. člena poslovnika je GRECO zaprosil svojega predsednika, naj pošlje pismo – in kopijo predsedniku statutarne odbora – vodji slovenske delegacije, v katerem jo opozarja na neizpolnjevanje ustreznih priporočil in potrebo, da se sprejmejo odločni ukrepi za čimprejšnji opredeljiv napredek.
5. Drugo vmesno poročilo o izpolnjevanju priporočil je GRECO sprejel na svojem 74. plenarnem zasedanju (2. decembra 2016) in ga po odobritvi Slovenije javno objavil 15. februarja 2017 ([Greco RC4\(2016\)14](#)). GRECO je ugotovil, da je Slovenija sicer dosegla opredeljiv napredek, in sicer da je zadovoljivo izpolnila ali zadovoljivo obravnavala dvanajst priporočil, pet jih je samo delno izpolnila, dve pa sta ostali neizpolnjeni. Na podlagi navedenega GRECO ugotavlja, da sedanja raven skladnosti s priporočili ni več "v celoti nezadovoljiva". Izvajanje 32. člena je bilo prekinjeno in Slovenija je bila zaprosena, da pošlje dodatne informacije glede izvajanja še neizpolnjenih priporočil. To poročilo je bilo prejeto 29. septembra 2017 in je bilo podlaga za Drugo poročilo o izpolnjevanju priporočil.
6. Sedanje Drugo poročilo o izpolnjevanju priporočil ocenjuje napredek pri izvajanju neizpolnjenih priporočil, dosežen od prejšnjega vmesnega poročila (priporočila i, ii, iii, v, xiii, xviii in xix), in daje celovito presojo o splošni ravni izpolnjevanja priporočil v Sloveniji.
7. GRECO je izbral Belgijo in Hrvaško, da določita poročevalce v zvezi s postopkom ocenjevanja izpolnjevanja priporočil. Belgija je za poročevalca imenovala gospoda Ricarda PARRONDA RAMOSA, Hrvaška pa gospoda Dražena JELENIĆA. Pri pripravi tega Poročila o izpolnjevanju priporočil jima je bil v pomoč Sekretariat GRECO.

II. **ANALIZA**

8. V Ocenjevalnem poročilu je GRECO Sloveniji podal devetnajst priporočil. V poročilih o izpolnjevanju priporočil, ki so temu sledila, je GRECO ugotovil, da so bila priporočila iv, vi, ix, x, xii in xiv–xvii izpolnjena zadovoljivo, priporočila vii, viii in xi so bila zadovoljivo obravnavana, priporočila i, iii, xiii, xviii in xix so bila delo izpolnjena, priporočili ii in v pa sta ostali neizpolnjeni. V nadaljevanju je prikazano izpolnjevanje sedmih neizpolnjenih priporočil.

Preprečevanje korupcije pri poslancih

Priporočilo i

9. *GRECO je priporočil, (i) da se sprejme/-jo kodeks/pravila ravnanja 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 se za učinkovitost pravil izdelava zaupanja vreden mehanizem nadzora in sankcij.*
10. GRECO poudarja, da je bilo to priporočilo v Poročilu o izpolnjevanju priporočil ocenjeno kot delno izpolnjeno; slovenski organi oblasti so se sklicevali na osnutke kodeksov ravnanja, o katerih razpravljajo pristojna telesa Državnega sveta in Državnega zbora. GRECO je pozdravil osnutke kot dober prvi korak in pozval slovenske organe oblasti, naj jih dokončno izdelajo in sprejmejo ter oblikujejo ustrezne mehanizme nadzora in sankcij. V Vmesnem poročilu o izpolnjevanju priporočil je GRECO pozdravil Kodeks ravnanja, ki ga je sprejel Državni svet za svoje člane; vendar pa je ocenil, da ta kodeks ni dovolj natančen glede nasprotja interesov in v njem ni mehanizmov nadzora in sankcij. V Drugem vmesnem poročilu o izpolnjevanju priporočil je GRECO upošteval trenutno dogajanje v Državnem zboru v zvezi s pripravo etičnega kodeksa, vendar je izrazil obžalovanje, da so postopki še zelo na začetku, saj je bila oblikovana le delovna skupina, ki pa še ni začela pripravljati osnutka besedila. Obžaloval je tudi, da ni prejel nobenih novih informacij o dogajanju v Državnem svetu glede njegovega kodeksa ravnanja.
11. Slovenski organi oblasti zdaj navajajo, da se je v Državnem zboru začela priprava novega delovnega osnutka kodeksa ravnanja, ki pa bo predan novemu sklicu Državnega zbora po volitvah junija 2018.
12. GRECO se je seznanil z informacijo, da se je v Državnem zboru začela priprava osnutka kodeksa ravnanja, da pa bo ta osnutek predan v razpravo in sprejetje šele po tem, ko se po volitvah *junija* 2018 sestane nov Državni zbor. GRECO ni dobil nobenih informacij o nadaljnjih dejavnostih Državnega sveta glede ureditve vprašanj nasprotja interesov, nadzora in sankcij v njegovem Kodeksu ravnanja. Zaradi tega GRECO na tej stopnji ne more šteti tega priporočila za več kot delno izpolnjenega.
13. GRECO ugotavlja, da priporočilo i ostaja delno izpolnjeno.

Priporočilo ii.

14. GRECO je priporočil, da se uveljavljanje pravil o stikih članov Državnega zbora in Državnega sveta z lobisti temeljito oceni in izboljša, kadar je to potrebno.
15. GRECO poudarja, da je bilo to priporočilo v Drugem vmesnem poročilu o izpolnjevanju priporočil ocenjeno kot neizpolnjeno. GRECO obžaluje, da ni bila izvedena presoja učinkovitosti pravil o stikih z lobisti, kot je zahtevalo priporočilo.
16. Slovenski organi oblasti zdaj navajajo, da Državni zbor ponavlja svoje mnenje, da določbe o lobiranju pravno zadostujejo. Vendar pa zdaj navajajo, da je bilo več

ustanov, med njimi Komisija za preprečevanje korupcije, zaprosenih, da poročajo o vseh pomanjkljivostih, na katere bi naletele.

17. GRECO se je s tem seznanil. GRECO sicer ugotavlja, da Državni zbor še vedno ni izvedel presoje sedanjih pravil o stikih, ki jih imajo poslanci z lobisti, vendar pa pozdravlja dejstvo, da je bila Komisija za preprečevanje korupcije poleg več drugih ustanov zaprosena, da poroča o vseh pomanjkljivostih, ki bi jih ugotovila v sedanjem sistemu, kar je videti kot dobro izhodišče. Ker nima drugih informacij o tem, kakšni ukrepi so bili sprejeti za izpolnitev tega priporočila, GRECO ugotavlja, da to priporočilo ni bilo niti delno izpolnjeno.
18. GRECO ugotavlja, da priporočilo ii ostaja še naprej neizpolnjeno.

Priporočilo iii.

19. *GRECO je priporočil, 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) da se organizirata usmerjeno in stalno obveščanje ter usposabljanje o etiki in integriteti.*
20. GRECO poudarja, da je bilo to priporočilo v Drugem vmesnem poročilu o izpolnjevanju priporočil ocenjeno kot delno neizpolnjeno. GRECO je pozdravil odločitev Državnega sveta, da Mandatno-imunitetno komisijo pooblasti za svetovanje o etiki in integriteti članom Državnega sveta. Kljub temu je ugotovil, da za poslance ni bil imenovan še noben posebni svetovalec. Zato je prvi del priporočila le delno izpolnjen. V zvezi z drugim delom priporočila je GRECO menil, da je pogovor s Komisijo za preprečevanje korupcije in zagotovitev gradiva, usposabljanja in mnenj o etiki, lobiranju in integriteti članom Državnega sveta korak v pravo smer; kljub temu drugi del priporočila poziva k stalnemu obveščanju in usposabljanju; to naj velja tudi za poslance. Zato meni, da je ta del priporočila le delno izpolnjen.
21. Slovenski organi oblasti ne poročajo o napredku, zato GRECO ugotavlja, da priporočilo iii ostaja delno izpolnjeno.

Preprečevanje korupcije pri sodnikih

Priporočilo v.

22. *GRECO je priporočil, da slovenski organi oblasti proučijo možnost revizije postopka imenovanja sodnikov vrhovnega sodišča, da bi se zmanjšala možnost političnega vpliva.*
23. GRECO poudarja, da to priporočilo ni bilo izpolnjeno v skladu z Drugim vmesnim poročilom o izpolnjevanju priporočil. Čeprav je Sodni svet izrazil svojo podporo reformi, ni bilo nobenih opredeljivih ukrepov, ki bi spremenili sedanji postopek Državnega zbora za izvolitev sodnikov vrhovnega sodišča.
24. Slovenski organi oblasti zdaj navajajo, da namerava Ministrstvo za pravosodje vladi v proučitev predložiti spremembe Zakona o sodiščih in Zakona o sodniški službi z namenom izboljšanja postopka imenovanja sodnikov vrhovnega sodišča. Slovenski organi oblasti navajajo, da so te spremembe del širše reforme pravosodja, ki zajema tudi optimizacijo sodnega sistema. To zahteva široko podporo vseh deležnikov, zato teh sprememb ne bo mogoče predložiti v obravnavo državnemu zbori pred prihajajočimi državnozbornimi volitvami, ki bodo junija 2018.

25. GRECO se je seznanil z informacijami v zvezi z načrtovanimi dejavnostmi. Kljub temu v odsotnosti kakršnih koli opredeljivih rezultatov GREGO ostaja pri svojih ugotovitvah.
26. GRECO ugotavlja, da priporočilo v ostaja neizpolnjeno.

Preprečevanje korupcije pri tožilcih

Priporočilo xiii.

27. *GRECO je priporočil, da za vse tožilce velja sklop jasnih standardov/kodeks poklicnega ravnanja s pojasnili in/ali praktičnimi primeri.*
28. GRECO opozarja, je bilo to priporočilo v vmesnem poročilu o izpolnjevanju priporočil ocenjeno kot delno izpolnjeno; sprejet je bil Kodeks državnotožilske etike kot nov načelen dokument, Komisija za etiko in integriteto pri Državnotožilskem svetu je ob sprejetju vmesnega poročila o izpolnjevanju priporočil začela delati, ni pa še pripravila praktičnih primerov oziroma pojasnil glede splošnih načel kodeksa, kot to zahteva priporočilo.
29. Slovenski organi oblasti zdaj navajajo, da je Komisija za etiko in integriteto pri Državnotožilskem svetu sprejela pojasnila Kodeksa državnotožilske etike o tem, kaj se pričakuje od državnih tožilcev in kakšna poklicna etična načela morajo upoštevati. Kodeks in Pojasnila sta javna dokumenta in objavljena na spletni strani vrhovnega državnega tožilstva.
30. GRECO se je seznanil s pojasnili Kodeksa državnotožilske etike, ki so mu jih predložili slovenski organi oblasti. GREGO se je prepričal, da njihova vsebina v celoti izpolnjuje zahteve priporočila, ki je tako v celoti izpolnjeno.
31. GRECO ugotavlja, da je priporočilo xiii zadovoljivo izpolnjeno.

Priporočilo xviii.

32. *GRECO je priporočil, da se (i) sprejme strategija obveščanja javnosti in (ii) zagotovi ustrezno usposabljanje.*
33. GRECO poudarja, da je to priporočilo v Drugem vmesnem poročilu o izpolnjevanju priporočil ocenjeno kot delno izpolnjeno, saj je bilo organizirano usposabljanje o komuniciranju, vendar pa je bilo treba še sprejeti Komunikacijsko strategijo.
34. Slovenski organi oblasti zdaj navajajo, da je bila Komunikacijska strategija sprejeta aprila 2017 in objavljena na spletni strani vrhovnega državnega tožilstva. Strategija predvideva različna komunikacijska orodja, med njimi interna pravila za komuniciranje z mediji s priporočili, kako naj državni tožilci zagotovijo medijem pravočasne podatke in prispevajo k boljši javni podobi tožilstva. Poleg tega je bila spletna stran vrhovnega državnega tožilstva prenovljena tako, da vsebuje splošne informacije o tožilstvu, o Državnotožilskem svetu, Komisiji za etiko in integriteto, poročila o izobraževanju in mednarodnem sodelovanju ter pojasnila o predkazenskem postopku in druge pomembne informacije. V letu 2017 je bilo za državne tožilce organiziranih tudi več seminarjev za izboljšanje njihovih komunikacijskih sposobnosti in za izvajanje nedavno sprejete Komunikacijske strategije.
35. GRECO pozdravlja nedavno sprejeto Komunikacijsko strategijo vrhovnega državnega tožilstva, katere prevod so mu zagotovili slovenski organi oblasti. Meni tudi, da je zelo pozitivno, da so za državne tožilce organizirana usposabljanja o komuniciranju.

36. GRECO ugotavlja, da je priporočilo xviii zadovoljivo izpolnjeno.

Preprečevanje korupcije v zvezi z vsemi ocenjevanimi skupinami

Priporočilo xix.

37. *GRECO je priporočil, da se za zagotovitev ustrezne opremljenosti za učinkovito opravljanje nalog, ki jih ima Komisija za preprečevanje korupcije v zvezi s poslanci, sodniki in tožilci, prednostno povečajo finančni in kadrovski viri komisije na področjih prijave premoženjskega stanja, lobiranja in nasprotja interesov.*
38. GRECO poudarja, da je to priporočilo v Drugem vmesnem poročilu o izpolnjevanju priporočil veljalo za delno izpolnjeno. Ob ugotovitvi, da ni bilo nobenih bistvenih sprememb, pa GRECO ugotavlja tudi, da se je priporočilo, ki se v celoti nanaša na zagotavljanje ustreznih sredstev (proračunskih sredstev in osebja) Komisiji za preprečevanje korupcije, nanašalo tudi na preprečevanje nadaljnega zmanjševanja proračunskih sredstev Komisije za preprečevanje korupcije, za katero se zdi, da je bilo doseženo.
39. Slovenski organi oblasti so zdaj dali posodobljeno informacijo o človeških in finančnih virih, ki jih je Komisija za preprečevanje korupcije imela na voljo v zadnjih nekaj letih. Od 2013 do 2017 je bilo število osebja stabilno, okrog 40. Proračunska sredstva pa so se gibala od 1.419.872 EUR v 2015 do 1.531.382 EUR v 2016 in 1.716.340 EUR v letu 2017.
40. GRECO ugotavlja, da so bila proračunska sredstva za leto 2017 povečana, število osebja pa ostaja nespremenjeno. Glede na naloge Komisije za preprečevanje korupcije je priporočilo pozivalo k povečanju ne le finančnih, ampak tudi človeških virov. GRECO sicer pozdravlja povečanje proračunskih sredstev, namenjenih Komisiji za preprečevanje korupcije, vendar pa obžaluje, da ni bilo enakega povečanja števila osebja komisije, da bi lahko učinkovito opravljala svoje številne naloge. Zato lahko samo ugotovi, da ostaja priporočilo samo delno izpolnjeno.
41. GRECO ugotavlja, da priporočilo xix ostaja delno izpolnjeno.

III. SKLEPI

42. **Glede na ugotovitve iz poročil o izpolnjevanju priporočil iz četrtega kroga ocenjevanja za Slovenijo in ob upoštevanju zgoraj navedenega GRECO ugotavlja, da je Slovenija v celoti zadovoljivo izpolnila ali na zadovoljiv način obravnavala štirinajst priporočil od devetnajstih, ki jih vsebuje ocenjevalno poročilo četrtega kroga. Od preostalih priporočil so tri delno izpolnjena, dve pa ostajata neizpolnjena.**
43. Natančneje, priporočila iv, vi–xii in xiv–xvii zdaj veljajo za zadovoljivo izpolnjena ali zadovoljivo obravnavana in priporočili xiii in xviii za zadovoljivo izpolnjeni. Priporočila i, iii in xix so delno izpolnjena, priporočili ii in v pa ostajata neizpolnjena.
44. Glede poslancev je bilo pri izpolnjevanju treh priporočil GRECO doseženega nekaj napredka, vendar zelo omejenega. Državni svet je sprejel kodeks ravnanja, vendar GRECO ugotavlja, da ta kodeks ne izpolnjuje zahtev glede nasprotja interesov, nadzora in sankcij. Državni zbor je pripravljal osnutek kodeksa ravnanja, toda takega instrumenta še ni sprejel. Glede pravil o stikih z lobisti je Državni zbor zaprosil Komisijo za preprečevanje korupcije, da poroča o vseh nepravilnostih, ki jih ugotovi; za Državni svet pa ni videti, da bi kar koli ukrenil v zvezi s priporočili GRECO. Državni svet je Mandatno-imunitetno komisijo pooblastil za svetovanje o etiki in integriteti članom Državnega sveta; Državni zbor pa, kot kaže, takega svetovalca ni imenoval. Državni svet je Komisijo za preprečevanje korupcije tudi

zaprosil, da zagotovi informiranje in predlaga usposabljanje za njegove člane; ni pa videti, da bi tako pobudo sprejel tudi Državni zbor. GRECO poziva uradne organe, da zagotovijo, da bosta Državni svet in Državni zbor izpolnila zahteve iz priporočil, ki so doslej le delno izpolnjene.

45. Pri sodnikih je prišlo do pomembnih premikov za izvajanje priporočil iz ocenjevalnega poročila GRECO. S spremenjenim Zakonom o sodniški službi je Sodni svet dobil vidnejšo vlogo v izbirnem postopku, kar zagotavlja večjo enotnost in predvidljivost meril izbire. Sodni svet je sprejel tudi Kodeks sodniške etike in bo z namenom podrobno pojasniti načela kodeksa objavil sklepe in mnenja o različnih vprašanih etike in integritete, kot je nasprotje interesov. Poleg tega je bila objavljena Politika zaznavanja in obvladovanja korupcijskih tveganj in izpostavljenosti sodišč, ki *med drugim* vsebuje pravila o ravnanju sodnikov, poročanju o neetičnem ravnanju in obvladovanju tveganj. Za sodnike je bilo organiziranih tudi več usposabljanj o etiki in integriteti. Odprto pa ostaja vprašanje revizije postopka imenovanja sodnikov vrhovnega sodišča, da bi se zmanjšala možnost političnega vpliva. GRECO poziva slovenske organe oblasti, da brez odlašanja zagotovijo napredek v zvezi s to zadevo.
46. V zvezi s tožilci je bilo vseh osem priporočil v celoti izpolnjenih. Odgovornost za tožilstvo je bila vrnjena Ministrstvu za pravosodje, kar je ublažilo zaskrbljenost glede neprimerne vpliva, do katerega bi lahko prišlo, dokler je bilo tožilstvo pod pristojnostjo Ministrstva za notranje zadeve. Komisija za etiko in integriteto pri Sodnem svetu je sprejela več splošnih mnenj in smernic za sodnike glede nasprotja interesov, skupaj s sankcijami. Sprejeta je bila politika zaznavanja in obvladovanja korupcijskih tveganj. Poleg tega Komisija za etiko in integriteto ali delovna skupina za integriteto ali obe ti telesi tožilcem omogočata svetovanje. Zagotovljeno je usposabljanje o integriteti in etičnih vprašanih in Komisija za etiko in integriteto pri Državnotožilskem svetu je sprejela Pojasnila Kodeksa državnotožilske etike, ki podrobno pojasnjujejo standarde tega kodeksa.
47. S sprejetjem tega Drugega poročila o izpolnjevanju priporočil se za Slovenijo zaključuje četrti krog ocenjevanja. Kljub temu lahko slovenski organi oblasti še naprej obveščajo GRECO o napredku glede izpolnjevanja odprtih priporočil i, ii, iii, v in xix.
48. GRECO poziva slovenske organe oblasti, da čim prejodobrijo objavo tega poročila, zagotovijo njegov prevod v državni jezik in ga objavijo.