

Bryssel 30.9.2020
SWD(2020) 323 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Oikeusvaltiokertomus 2020
Luku: Oikeusvaltiotilanne Sloveniassa

Oheisasiakirja

**KOMISSION TIEDONANTOON EUROOPAN PARLAMENTILLE,
NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA
ALUEIDEN KOMITEALLE**

Oikeusvaltiokertomus 2020
Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

TIIVISTELMÄ

Slovenian oikeuslaitokselle on tunnusomaista tuomarineuvoston ja korkeimman oikeuden merkittävä rooli tuomareiden nimityksiä ja virkauraa sekä oikeuslaitoksen hallintoa koskevissa asioissa sekä tieto- ja viestintäteknologian pitkälle kehittynyt käyttö asiahallinnassa. Riittävien resurssien osoittaminen tuomarineuvostolle ja syyttäjäneuvostolle on näiden itsehallinnollisten elinten riippumattoman ja tuloksellisen toiminnan merkittävä edellytys. Perustuslakituomioistuimen tuleva päätös parlamentaaraisia tutkimuksia koskevan lain perustuslainmukaisuudesta saattaa antaa osviittaa tuomarien ja syyttäjien riippumattomuuden ja autonomian suojelusta. Vaikka syyttäjälaitoksen tehokkuus on parantunut, talousrikosten tulokselliseen syytteenpanoon liittyy edelleen haasteita. Ruuhkien purkaminen on jatkunut edelleen, eivätkä ne enää muodosta koko järjestelmää koskevaa ongelmaa, mutta tuomioistuinmenettelyjen pitkä kesto rahanpesutapauksissa on yhä haaste.

Sloveniassa on suurelta osin käytössä oikeudellinen ja institutionaalinen kehys korruption ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Julkisten tietojen saatavuutta, julkisia kuulemisia ja lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyttä koskevia kattavia toimintapolitiikkoja noudatetaan hyvin käytännössä. Sloveniassa on myös itsenäinen ja riippumaton korruptiontorjuntaan erikoistunut elin, korruptiontorjuntakomissio, joka valvoo korruption ehkäisemistä ja virkamieskunnan integriteetin vahvistamista. Sen henkilö- ja taloudelliset resurssit ovat vähäiset, mikä on huolestuttavaa. Lisäksi sen valmiudet ja lainsäädännön ja käytännön välinen ero herättävät edelleen huolta etenkin Slovenian merkittävimmän korruption vastaisen säädöksen, integriteetistä ja korruption ehkäisemisestä annetun lain, täytäntöönpanon suhteen.

Tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisena toimivan viestintäverkoista ja -palveluista vastaavan viraston riippumattomuus on taattu lailla, mutta viraston toimintaresurssit ovat sen vastuualueeseen nähden pienet, mikä haittaa sen työn vaikuttavuutta. Nykyisessä tiedotusvälineiden omistusta koskevassa ilmoitusjärjestelmässä julkistetaan tietyt tiedot ja varmistetaan näin osittain omistuksen läpinäkyvyys, mutta se ei ulotu lopullisiin omistajiin. Se, ettei Sloveniassa ole erikseen tiedotusvälineitä koskevia sääntöjä eturistiriitosten estämiseksi alalla, haittaa tiedotusvälineiden moniarvoisuutta niin kansallisesti kuin alueellisestikin. Julkisten tietojen saaminen voi edellyttää kansalaisilta ja journalisteilta pitkää prosessia. Pelottelutarkoituksessa nostettujen kanteiden lisäksi toimittajien verkkohäirintä ja uhkailu ovat huolestuttava seikka, eikä rikosoikeudellinen järjestelmä ole vastannut siihen.

Hallitusjärjestelmän osien keskinäisen valvontajärjestelmän tukena on muun muassa kehittyneitä verkkovälineitä, joiden avulla voidaan kuulla kansalaisia ja muita sidosryhmiä, ja sen toimintaa edesauttavat myös ihmisoikeusasiamies ja riippumaton tasa-arvovaltuutettu. Kuulemisen kesto on kuitenkin usein lyhyt, ja riippumattomien elinten kantoja ei aina oteta huomioon. Perustuslakituomioistuin voi valvoa perustuslainmukaisuutta jälkikäteen. Käsiteltäväksi tulevien perustuslakivalitusten lisääntymisen ja asiaruuhkan kasvun vuoksi perustuslakituomioistuimen menettelyjen kesto on kuitenkin pidentymässä, mikä voi vaikuttaa sen toiminnan tuloksellisuuteen. Sloveniassa on laadittu kansallinen strategia kansalaisjärjestöjen tuen parantamiseksi vuoteen 2023 mennessä.

I. OIKEUSLAITOS

Slovenian oikeuslaitoksessa on kolme tasoa. Ensimmäinen oikeusaste koostuu paikallis- ja aluetuomioistuimista (jotka käsittelevät siviili- ja kauppaoikeudellisia asioita), työtuomioistuimista (joista yksi käsittelee myös sosiaaliturvaan liittyviä asioita) sekä hallintotuomioistuimesta (jolla on ylemmän tuomioistuimen asema). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimia on yhteensä 60. Toinen oikeusaste koostuu neljästä ylemmästä tuomioistuimesta (jotka käsittelevät valituksia ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinten päätöksistä), ja kolmas oikeusaste korkeimmasta oikeudesta (joka käsittelee ylempien tuomioistuinten ja hallintotuomioistuimen tiettyjä tuomioita koskevia valituksia). Perustuslaissa säädetään tuomarineuvostosta, joka on lainsäädäntö-, tuomio- ja toimeenpanovallasta erillinen ulkopuolinen elin. Sen tehtävänä on suojella oikeuslaitoksen riippumattomuutta sekä edistää sen työskentelyn vastuuvollisuutta, tehokkuutta ja laatua ja varmistaa nämä seikat¹. Tuomarineuvosto valitsee tuomariehdokkaat ja sen jälkeen esittää heidän nimittämistään kansalliskokoukselle (*Državni zbor* – parlamentin ensimmäinen kamari).² Jos tuomarineuvosto valitsee ehdokkaan, joka on jo valittu tuomarinvirkaan, se ylentää itse ehdokkaan uuteen virkaan. Syyttäjälaitos on riippumaton viranomainen, mutta myös osa toimeenpanovaltaa. Tärkeimmät syyttäjien virkauraa ja syyttäjälaitoksen toimintaa koskevat valtuudet ovat syyttäjäneuvostolla ja valtakunnansyyttäjällä. Syyttäjäneuvosto on riippumaton valtiollinen elin, joka hoitaa syyttäjälaitoksen itsehallintoon liittyviä tehtäviä ja osallistuu syytetoimien yhdenmukaisuuden varmistamiseen ja syyttäjien riippumattomuuden turvaamiseen. Slovenian asianajajayhdistys on itsenäinen ja riippumaton elin ja osa oikeuslaitosta.

Riippumattomuus

Parlamentin tutkintakomitean vuoden 2019 alussa käynnistämässä tutkimuksessa oli tarkoitus tarkastella syyttäjien ja tuomarien toimintaa konkreettisissa rikosasioissa. Perustuslakituomioistuin kuitenkin keskeytti myöhemmin parlamentaarista tutkimuksista annetun lain soveltamisen, koska se katsoi, että tällainen konkreettisia asioita koskeva parlamentaarinen tutkimus vaarantaa tuomarien ja syyttäjien riippumattomuuden. Kansalliskokous perusti tutkintakomitean Slovenian kansallisneuvoston (*Državni svet*, parlamentin toinen kamari) pyynnöstä³. Tuomarineuvosto ja syyttäjälaitos saattoivat asian perustuslakituomioistuimen käsiteltäväksi, ja perustuslakituomioistuin keskeytti parlamentaarista tutkimuksista annetun lain soveltamisen sekä tuomarien että syyttäjien osalta, kunnes se on tutkinut lain perustuslainmukaisuuden⁴. Perustuslakituomioistuin keskeytti myös tutkintakomitean perustamisesta annetun parlamentin säätämän lain

¹ Tuomarineuvoston ensisijainen tehtävä on valita ehdokkaat tuomarinvirkoihin. Perustuslain nojalla enemmistö tuomarineuvoston jäsenistä on tuomarien keskuudestaan valitsevia tuomareita. Muut viisi jäsentä ovat muiden oikeusalan ammattien edustajia, jotka kansalliskokous valitsee tasavallan presidentin esityksestä. Tuomarineuvosto hallinnoi omaa talousarviotaan.

² Sen jälkeen, kun tuomarit valittiin uudelleen Slovenian itsenäistyttyä 1990-luvulla, parlamentti on hylännyt tuomariehdokkaan ensimmäisen nimityksen vain kerran. On syytä huomata, että tuomariehdokas, jota ei nimitetä virkaan, ei voi hakea tuomioistuimessa muutosta parlamentin päätökseen.

³ Lähemmin parlamentin rakenteesta ks. IV jakso ”Muut hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan liittyvät institutionaaliset kysymykset”.

⁴ Tuomarineuvosto (2019), pyyntö parlamentaarista tutkimuksia koskevan lain perustuslainmukaisuuden arvioinnista ja sen soveltamisen osittaisesta keskeyttämisestä; korkein syyttäjänvirasto ja valtakunnansyyttäjä (2019), parlamentaarista tutkimuksia koskevan lain perustuslainmukaisuuden arviointia koskeva aloite; perustuslakituomioistuin (2019), päätös parlamentaarista tutkimuksia koskevan lain soveltamisen väliaikaisesta keskeyttämisestä tuomarien osalta; perustuslakituomioistuin (2019), päätös parlamentaarista tutkimuksia koskevan lain soveltamisen väliaikaisesta keskeyttämisestä syyttäjien osalta.

soveltamisen. Tuomarineuvosto totesi, että laissa määritelty parlamentaarisen tutkimuksen soveltamisala ei kattanut koko oikeuslaitoksen toimintaa, vaan tutkimuksessa oli pikemmin tarkoitus keskittyä tiettyihin lainvoimaisiin tuomioihin ja yksittäisiin tuomareihin. Väli-toimia koskevassa päätöksessään perustuslakituomioistu-in korosti, ettei laissa säädetty riittä-vistä järjestelyistä tuomarien ja syyttäjien suojelemiseksi heidän ”poliittiseen vastuuseensa” kohdistuvilta parlamentaarisilta tutkimuksilta. Se painotti myös vaarana olevan, että parlamentaarinen tutkimus loukkaisi tuomarien ja syyttäjien riippumattomuutta, mikä ”saattaisi vahingoittaa peruuttamattomasti” sekä oikeuslaitoksen riippumattomuutta että syyttäjälaitoksen riippumattomuutta ja itsenäisyyttä. Perustuslakituomioistu-in ei ole vielä antanut asiasta lainvoimaista päätöstään.

Kansalaisten käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on parantunut jatkuvasti viime vuosina, mutta se on edelleen huonon ja keskinkertaisen välillä. Kansalaisten käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on melko hyvä (42 % pitää sitä melko hyvänä tai erittäin hyvänä) ja yritysten käsitys edelleen huono (36 %), mutta molempien kyselytutkimusten mukaan käsitys on parantunut jatkuvasti, joten kehitys on myönteistä⁵. Tärkein yritysten mainitsema syy siihen, että ne pitävät tuomioistuinten ja tuomarien riippumattomuutta puutteellisena, on käsitys, jonka mukaan niihin kohdistuu vaikutusyrityksiä tai painostusta hallituksen ja poliitikoiden taholta. Lähes yhtä tärkeänä syynä mainitaan vaikutusyritykset tai painostus talouden toimijoiden tai muiden intressiryhmien taholta. Slovenia kuuluu maihin, joissa nämä syyt mainitaan muihin EU-maihin verrattuna usein⁶. Korkein oikeus on teettänyt selvityksen tuomarien ja tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan huonon käsityksen ja oikeuslaitosta kohtaan tunnetun heikon luottamuksen syistä. Tämä saattaa auttaa löytämään parannuskeinoja. Kohdennetuissa kyselytutkimuksissa ja sidosryhmien työpajoissa, joihin osallistui tuomioistuinten käyttäjiä, oikeusalan ammattilaisia, tuomioistuinten henkilökuntaa ja kansalaisia, yksilöitiin syitä tähän heikkoon luottamukseen. Niitä olivat muun muassa oikeuslaitosta koskevan tietämyksen ja tiedotuksen puute, organisaatioon ja viestintään liittyvät ongelmat sekä vaikeudet löytää oikeaan paikkaan tuomioistuinrakennuksissa. Näiden tulosten perusteella korkein oikeus ja muut elimet ovat toteuttaneet useita toimenpiteitä (kuten koulutusta ja tuomioistuimiin saapuvien opastuksen parantamista), joilla pyritään parantamaan oikeuslaitosta kohtaan tunnettua luottamusta ja käsitystä oikeuslaitoksen riippumattomuudesta⁷.

Laatu

Oikeuslaitoksen digitalisointi asiahallintajärjestelmän osalta on edennyt pitkälle ja uusia kehitystoimia on käynnissä sähköisen viestinnän parantamiseksi tuomioistuinten ja asianosaisten välillä. Asiahallinnassa käytettävä tieto- ja viestintäteknologia on kehittynyt⁸. Kaikista oikeuslaitoksen hallintajärjestelmistä saatavat tiedot standardoidaan, integroidaan (tietovarastovälineillä) ja keskitetään ja niitä käytetään hallinnointi- ja tilastointitarkoituksiin. Korkein oikeus määrittelee tietotekniikkaa koskevat toimintaperiaatteet ja strategiat ja koordinoi ja hallinnoi niitä. Tuomioistuinten ja

⁵ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 44 ja 46. Käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on luokiteltu seuraavasti: erittäin huono (alle 30 % vastaajista pitää oikeuslaitoksen riippumattomuutta melko hyvänä ja erittäin hyvänä); huono (30–39 %), keskitasoa (40–59 %), hyvä (60–75 %), erittäin hyvä (yli 75 %).

⁶ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 45 ja 47.

⁷ Slovenian hallitus (2018), korkeimman oikeuden esittelemät uudet toimet Slovenian oikeuslaitoksen laadun ja maineen parantamiseksi pitkällä aikavälillä.

⁸ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaavio 40.

asianosaisten välinen sähköinen viestintä on kuitenkin edelleen vähemmän kehittyneitä. Aina ei esimerkiksi ole mahdollista jättää asiaa käsiteltäväksi sähköisesti, vastaanottaa kutsuja sähköisessä muodossa tai seurata menettelyn vaiheita verkossa⁹. Tietyillä osa-alueilla sähköinen viestintä on jo kehittyneitä. Näin on esimerkiksi riitauttamattomien velkojen perinnässä. Sitä hoitaa Ljubljanan paikallistuomioistuimessa toimiva erityisyksikkö (COVL), jossa asiakirja-aineistot ovat olemassa vain sähköisessä muodossa. Myös maksukyvyttömyyttä ja kiinteistörekisteriä koskevissa asioissa sähköinen viestintä on pitkällä. Sähköisten viestintävälineiden parantaminen muilla osa-alueilla, etenkin siviili- ja rikosoikeudellisissa ja rikkomuksia koskevissa menettelyissä, on ollut yksi korkeimman oikeuden prioriteeteista vuodesta 2019 lähtien. Sähköisen arkistointijärjestelmän, asiakirjojen sähköisen toimittamisen, oikeudenkäyntiasiakirjojen digitaalisen tiedoksiantamisen, tuomioistuinmaksujen verkossa tapahtuvan maksamisen ja muiden digitaalisten välineiden kehittämistä koskeva hanke on käynnistetty¹⁰.

Korkeimman oikeuden tuomioistuinten käyttäjille kohdistetun selvityksen tuloksia käytetään oikeudenkäytön laadun parantamiseksi edelleen. Korkein oikeus on teettänyt selvityksen (ks. edellä), johon sisältyi tuomioistuinten käyttäjille ja muille sidosryhmille kohdistettuja kyselyjä. Oikeudenkäytön laadun parantamiseksi ja sitä kohtaan tunnetun luottamuksen lisäämiseksi korkein oikeus on perustanut erityisen hankeryhmän. Ryhmä on järjestänyt muun muassa tuomareille ja tuomioistuinten henkilöstölle kohdistettuja kyselytutkimuksia, työpajoja keskeisten toimijoiden kanssa, haastatteluja ja oikeuselinten sisäistä havainnointia. Tältä pohjalta korkein oikeus on laatinut käsikirjoja uusille tuomareille, menettelyohjeita oikeuden eri aloilla, koulutusta tuomioistuinten henkilöstölle sekä yleisölle suunnattua tiedotusmateriaalia, kuten esitteitä, videoita ja verkkosivuston, joilla esitellään muun muassa tuomioistuinmenettelyjä¹¹. Hankkeelle on myönnetty kansainvälinen palkinto¹².

Korkeimmalla oikeudella on merkittävä rooli resurssien jakamisessa tuomioistuimille. Kehittyneillä tieto- ja viestintäteknisillä asiahallinnan välineillä seurataan täsmällistä dataa yksittäisten tuomioistuinten tasolla. Näin tuomioistuinten presidentit, tuomioistuinten johtohenkilöstö ja korkein oikeus voivat jakaa henkilöstö- ja taloudelliset resurssit tuomioistuinten tehokkuutta koskevan vertailukelpoisen datan perusteella¹³. Tuomioistuinten presidentit jättävät vuosittain resursseja koskevat ehdotuksensa korkeimmalle oikeudelle. Korkein oikeus analysoi tehokkuusdatan, vertailee tuomioistuinten työmääriä ja esittelee analyysin tuomioistuinten presidenteille resursseista käytävässä keskustelussa. Tämän jälkeen tehdään resurssien jakoa koskeva kompromissiratkaisu, jossa otetaan huomioon vertailukelpoinen data tuomioistuimista.

Tuomarineuvostolla ja syyttäjäneuvostolla on joistakin parannuksista huolimatta resursseihin liittyviä haasteita. Tuomarineuvosto pyrkii aiempaa aktiivisemmin parantamaan oikeudenkäytön laatua erityisesti tuomarien arviointia ja kurinpitomenettelyjä

⁹ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaavio 27.

¹⁰ Korkein oikeus (2019), vuosikertomus 2019, s. 124–125.

¹¹ Verkkosivusto on osoitteessa <http://www.sodisce.si/vsrs/objave/2018102509355191/>

¹² Korkeimman oikeuden oikeudenkäytön laadun parantamishanke (IQ Justice) sai vuonna CEPEJ:n Crystal Scales of Justice Prize -palkinnon. Prosessioikeutta ja etenkin viestintää tuomioistuinten käyttäjien kanssa parantava hanke sai vuonna 2019 UX Design Award -palkinnon käyttäjäystävällisyydestä.

¹³ Korkein oikeus jakaa määrärahat yksittäisille tuomioistuimille, kun taas tuomarineuvostolla on hallitseva rooli tuomarien valinnan ja virkauran suhteen.

koskevan roolinsa avulla ja parantamalla tuomarien palkkoja¹⁴. Vaikka tuomarineuvostolle on viime vuosina myönnetty lisäresursseja, sen henkilöstömäärä on edelleen suhteellisen pieni, kun otetaan huomioon sen laajat valtuudet, eivätkä tuomarineuvoston jäsenet ole tehtävässään päätoimisesti¹⁵. Sidosryhmien mukaan oikeudenkäytön laadun parantaminen edellyttää lisäresursseja, jotta tuomarineuvoston hallintovalmiuksia voidaan lisätä ja muun muassa parantaa tuomarien valintaprosessia erityisesti päätösten perustelujen osalta. Syyttäjäneuvoston henkilöstö- ja taloudelliset resurssit ovat edelleen puutteelliset¹⁶, minkä vuoksi se ei pysty parantamaan syyttäjälaitoksen yleistä laatua. Henkilöstön puute haittaa myös sen roolia syyttäjien valintaprosessin parantamisessa.

Neuvottelut tuomioistuinverkoston uudistuksen päätökseen saattamisesta ovat käynnissä. Kahden viime vuosikymmenen aikana tuomioistuinverkoston järjestäminen (tuomioistuinten sijainti ja oikeudenkäyttöalue) on perustunut välillä yhteen ja välillä useampaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen (alue- ja paikallistuomioistuimet). Tällä hetkellä tuomioistuinlaitoksessa on 55 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta, joista 44 paikallistuomioistuinta käsittelee (taloudelliselta) arvoltaan vähäisiä siviilioikeudellisia riita-asioita ja riidattomia asioita ja 11 aluetuomioistuinta arvoltaan suurempia siviilioikeudellisia asioita ja oikeushenkilöiden välisiä kauppaoikeudellisia asioita. Jo kauan sitten on havaittu, että jako ensimmäisen oikeusasteen siviili- ja kauppatuomioistuihin haittaa tuomioistuinten tehokkuutta. Osittaisena korjaavana toimenpiteenä vuosien 2009 ja 2015 uudistuksissa paikallistuomioistuimet asetettiin aluetuomioistuinten vahvempaan valvontaan asioiden määrän tasoittamiseksi ja toimivaltaristiriitojen vähentämiseksi¹⁷. Kehittyneet tietotekniset asiahallintajärjestelmät ja korkeimman oikeuden kokemus resurssien hallinnasta mahdollistaisivat suurempien tuomioistuinten perustamisen kaupunkialueille¹⁸. Oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen neuvottelut uudesta tarkistetusta tuomioistuinverkostosta jatkuivat vuonna 2019, mutta hallitus ei ole vielä saanut lainsäädäntöesitystä valmiiksi.

Erityisesti siviili- ja kauppaoikeudellisia asioita koskevia ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinten tuomioita julkaistaan edelleen rajoitetusti. Vaikka useimmat korkeimman oikeuden ja ylempien tuomioistuinten tuomiot julkaistaan verkossa, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinten tuomioita julkaistaan edelleen vähän¹⁹. Lisäksi julkaistujen tuomioiden koneellinen luettavuus, joka mahdollistaisi tekoälyratkaisuihin perustuvien palvelujen ja tuotteiden kehittämisen tuomioistuinten käyttäjille, on suhteellisen harvinaista²⁰.

¹⁴ Tuomarineuvoston ensisijainen tehtävä on valita ehdokkaat tuomarinvirkoihin. Perustuslain nojalla enemmistö tuomarineuvoston jäsenistä on tuomarien keskuudestaan valitsemia tuomareita. Muut viisi jäsentä ovat muiden oikeusalan ammattien edustajia, jotka kansalliskokous valitsee tasavallan presidentin esityksestä.

¹⁵ Tuomarineuvostolla on vain 15 työntekijää. Tuomarineuvostojen resurssien vertailevasta tarkastelusta ks. Euroopan tuomarineuvostojen verkoston panos oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen 2020, s. 9. Tuomarineuvostojen valtuuksien vertailevasta tarkastelusta ks. EU:n oikeusalan tulostaulu 2016, kaavio 50.

¹⁶ Syyttäjäneuvostolla on vain neljä työntekijää.

¹⁷ Muutosten mukaan aluetuomioistuimen presidentti voi esimerkiksi yhteisymmärryksessä paikallistuomioistuimen presidentin kanssa siirtää vuosittaisen töiden jakamisen yhteydessä tuomareita saman piirin toisiin tuomioistuihin, aluetuomioistuin mukaan lukien. Lisäksi Ljubljanan paikallistuomioistuimen presidentti voi siirtää tietyt asiat käsiteltäviksi kyseisen piirin tietyissä paikallistuomioistuimissa. Ks. tuomioistuinlaki, 71 § ja 105.a §.

¹⁸ Slovenia on saanut tukea Euroopan komission rakenneuudistusten tukiohjelmasta oikeuslaitoksensa laadun parantamiseksi ja etenkin tuomioistuinverkoston uudistuksia koskevien kansallisten käytäntöjen jakamiseksi: tuomioistuinverkoston uudistusta koskeva työpaja Suomen ja Alankomaiden asiantuntijoiden kanssa, 28.–29. syyskuuta 2016, Ljubljana.

¹⁹ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaavio 28.

²⁰ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaavio 29.

Oikeusministeriön johtama hanke, jolla pyritään parantamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinten tuomioiden saatavuutta verkossa, on pysähdyksissä tuomioiden automaattiseen anonymisointiin liittyvien haasteiden vuoksi. Uutta menetelmää etsitään yhdessä tutkijoiden kanssa.

Tehokkuus

Oikeuslaitoksen tehokkuuden parantuminen on vähentänyt asiaruuhkia edelleen, ja tuomioistuinmenettelyjen kesto on pysynyt useimmissa tapauksissa muuttumattomana.

Vaikka käsiteltäväksi tulevien siviilioikeudellisten asioiden määrä on yksi suurimmista EU:ssa, Slovenian oikeuslaitoksen tehokkuus on parantunut jatkuvasti lähes kaikissa asiaryhmissä²¹. Kokonaisuudessaan asiaruuha väheni vuonna 2019 yli 7 prosenttia vuoteen 2018 verrattuna²². Tuomioistuimet ratkaisivat jälleen enemmän asioita kuin niihin tuli käsiteltäväksi, vaikkakin ne ratkaisivat asioita vähemmän kuin aikaisemmin²³. Menettelyjen keskimääräinen kesto piteni siviilioikeudellisissa riita-asioissa noin 13 kuukauteen ja pysyi kauppaoikeudellisissa riita-asioissa 11 kuukaudessa, koska vanhemmat asiat asetettiin etusijalle. Tästä huolimatta kestää yhä yli 12 kuukautta, ennen kuin kauppaoikeudellista asiaa koskevan oikeudenkäynnin ensimmäinen käsittely pidetään. Jos kyseessä on muutoksenhaku, nämä asiat ratkaistaan nopeasti, tavallisesti noin kolmessa kuukaudessa. Lähes neljäsosa siviili- ja kauppaoikeudellisista riita-asioista ratkaistaan tuomioistuimessa tehdyllä sovinnolla. Tästä huolimatta kestää 14–17 kuukautta, ennen kuin tämän tyyppisissä asioissa annetaan kirjallinen tuomio.

Erityisesti talousrikoksia koskevien asioiden osalta on edelleen tehokkuuteen liittyviä haasteita.

Erityisesti rahanpesua koskevat tuomioistuinmenettelyt sekä syytemenettelyt kestävät usein kauan. Rikostuomioistuimet ratkaisivat edelleen enemmän asioita kuin niihin tuli käsiteltäväksi (selvitysaste 102 %). Rikosoikeudellisten asioiden kesto lyheni kuitenkin paikallistuomioistuimissa noin 9,5 kuukauteen, mutta piteni aluetuomioistuimissa yli 14 kuukauteen²⁴. Käsiteltäessä monimutkaisempia rahanpesurikoksia oikeudenkäyntien kesto ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimissa pitenee edelleen, ja se on keskimäärin 1 132 päivää²⁵. Syyttäjälaitos ratkaisi vuonna 2019 enemmän kanteluita (rikosilmoituksia) kuin se sai käsiteltäväksi. Useimmissa tapauksissa ilmoituksen hylkäämiseen, täydentävän poliisitutkinnan pyytämiseen tai syytteen toimittamiseen tuomioistuimelle kului yhdestä kahteen kuukauteen²⁶. Talousrikoksia käsittelevä erikoissyyttäjänvirasto tarvitsi kuitenkin näihin toimiin keskimäärin noin neljä kuukautta. Syyttäjälaitoksen rikostuomioistuimissa nostamien kanteiden määrä on vähentynyt tasaisesti.²⁷ Joistakin parannuksista huolimatta poliisin ja syyttäjien talousrikostutkinta voi joskus kestää useita vuosia osittain resurssien puutteen vuoksi. Näihin tehokkuuteen ja laatuun koskeviin haasteisiin vastataan (muun muassa rahanpesun torjuntaa koskevan) kohdennetun koulutuksen, hyvien käytäntöjen vaihdon ja syyttäjien tehokkuutta koskevien analyysien avulla hyödyntäen parannettua tieto- ja viestintäteknisen järjestelmää.

²¹ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 2 ja 5–19.

²² Vuoden 2019 tiedot tuomioistuinten tehokkuudesta, korkein oikeus.

²³ Kokonaisselvitysaste on 101 prosenttia. Kaiken kaikkiaan tuomioistuimet ratkaisivat noin 70 000 asiaa kuukaudessa vuonna 2019, kun vastaava määrä vuonna 2012 oli lähes 100 000.

²⁴ Vuoden 2019 tiedot tuomioistuinten tehokkuudesta, korkein oikeus.

²⁵ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaavio 21, jossa esitetään tiedot vuosilta 2014, 2015, 2016 ja 2018.

²⁶ Vuonna 2019 selvitysaste oli yli 106 prosenttia. Syyttäjälaitoksen tiedot.

²⁷ Syyttäjälaitoksen rikostuomioistuimissa nostamien kanteiden määrä väheni noin 620 tapauksesta vuonna 2014 noin 458 tapaukseen vuonna 2018 (100 000:tta asukasta kohti), Eurostatin tiedot, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_crt_case&lang=en.

II. KORRUPTIONTORJUNNAN KEHYS

Korruption ehkäisemistä ja torjuntaa koskeva institutionaalinen ja lainsäädäntökehys muodostuu integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskevasta laista. Käytössä on lait, joilla säännellään julkishallinnon, ministeriöiden ja parlamentin henkilöstön eturistiriitoja ja varallisuusilmoituksia, lobbausta ja niin kutsuttua pyörövi-ilmiötä. Korruptiontorjunnan institutionaalinen kehys muodostuu itsenäisestä valtiollisesta elimestä, korruptiontorjuntakomissiosta, joka tekee yhteistyötä muiden korruption torjuntaan osallistuvien elinten, poliisin, ja erikoissyyttäjänviraston kanssa.

Slovenian pistemäärä Transparency Internationalin vuoden 2020 korruptioindeksissä oli 60/100, ja se sijoittui Euroopan unionissa 11. sijalle ja maailmanlaajuisesti 35. sijalle. Äskettäin tehdyn Eurobarometri-tutkimuksen mukaan 87 prosenttia vastaajista pitää korruptiota laajalle levinneenä Sloveniassa (EU:n keskiarvo 71 %), ja 36 prosenttia vastaajista on sitä mieltä, että korruptio vaikuttaa heidän päivittäiseen elämäänsä (EU:n keskiarvo 26 %)²⁸. Kyselytutkimusten mukaan 90 prosenttia yrityksistä pitää korruptiota laajalle levinneenä (EU:n keskiarvo 63 %) ja 41 prosenttia yrityksistä pitää korruptiota ongelmana liiketoiminnassa (EU:n keskiarvo 37 %). Vastanneista henkilöistä 23 prosenttia katsoo, että tuomioon johtavia syytetoimia on riittävästi korruptoituneiden käytäntöjen estämiseksi (EU:n keskiarvo 36 %), kun taas yrityksistä 10 prosenttia on sitä mieltä, että korkean virkamiehen lahjonnasta kiinni jääneitä henkilöitä ja yrityksiä rangaistaan asianmukaisesti (EU:n keskiarvo 31 %).²⁹

Integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskeva laki muodostaa keskeisen oikeuskehyn julkisen sektorin integriteetin vahvistamiseksi, läpinäkyvyyden varmistamiseksi ja eturistiriitojen välttämiseksi. Korruptionvastaisen kehyksen puutteiden korjaamiseksi integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskevaan lakiin on ehdotettu muutoksia, mutta niiden hyväksymistä on kuitenkin lykätty. Laki on Slovenian tärkein korruptiontorjuntasäädös, ja sillä säännellään myös korruptiontorjuntakomission tehtäviä. Hallitus hyväksyi tammikuussa 2018 integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskevaan lakiin muutokset, joilla puututaan joihinkin nykyisen kehyksen keskeisiin puutteisiin, muun muassa Euroopan neuvoston lahjonnan vastaisen valtioiden ryhmän (GRECO) esiin tuomiin seikkoihin, ja parlamentin oli määrä hyväksyä ne kesäkuussa 2020³⁰. Niiden hyväksymistä kuitenkin lykättiin, joten keskeiset korruptiontorjuntaa koskevat uudistukset ovat yhä kesken. Käyttäytymissäantöjä, eturistiriitoja, väärinkäytösten paljastamista ja pyörövi-ilmiötä säännellään integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskevassa laissa vain osittain, eikä niiden suhteen ole havaittavissa merkittävää kehitystä³¹.

Korruptiontorjuntakomission toiminnan oikeudellinen kehys on hyvä, mutta sen resurssit ovat niukat. Korruptiontorjuntakomissio on itsenäinen valtiollinen elin, jonka riippumattomuus varmistetaan sen johdon valintamenettelyllä, jossa lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan sekä kansalaisyhteiskunnan edustajista koostuva erityinen valintalautakunta antaa presidentille nimityssuosituksen. Korruptiontorjuntakomissio tekee säännöllisesti yhteistyötä poliisin ja erikoissyyttäjänviraston kanssa, mutta sillä on myös valtuudet suorittaa valvontaa ja hallinnollisia tutkimuksia. Lisäksi se valvoo korruption ehkäisemistä ja virkamiesten integriteetin vahvistamista. Korruptiontorjuntakomissio

²⁸ Erityiseurobarometri 502 (2020).

²⁹ Erityiseurobarometri 502 (2020).

³⁰ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report.

³¹ Talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson maaraportti 2020.

suorittaa hallinnollisia tutkimuksia, ja sillä on laajat oikeudelliset valtuudet määrätä muut lainvalvontaelimet ja instituutiot keräämään näyttöä. Se valvoo integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskevaan lakiin sisältyvien, eturistiriitoja, integriteetisuunnitelmia, varallisuusilmoituksia, lahjoja ja rajoituksia koskevien säännösten täytäntöönpanoa. GRECO on kuitenkin huomauttanut, että resurssien riittämättömyys ja menettelyihin liittyvät puutteet vaikuttavat haittaavan korruptiontorjuntakomission toimintaa³². Integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskevan lain muutoksilla odotetaan myös ratkaistavan oikeudelliset kysymykset, jotka liittyvät korruptiontorjuntakomission *sui generis* -menettelyyn korruptiotapausten käsittelemiseksi. Tämä menettely, jossa korruptiontorjuntakomissio suorittaa hallinnollisia tutkimuksia ja antaa julkisia päätöksiä, on johtanut siihen, että asioista on valitettu tuomioistuimeen, koska on katsottu, ettei menettelyssä ole riittävästi taattu epäiltyjen puolustautumisoikeuksia³³.

Korruptiontorjuntakomission lisäksi useat julkiset elimet osallistuvat korruption ehkäisemiseen ja torjuntaan. Erikoissyyttäjänvirasto ja poliisi sekä muut valtiolliset viranomaiset hoitavat merkittäviä tehtäviä korruption torjunnassa. Oikeusministeriö vastaa suurimmasta osasta korruption ehkäisemistä ja syytteenpanoa koskevasta oikeuskehiksestä, integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskeva laki mukaan lukien. Hallintoministeriön toimivaltaan kuuluu virkamiesten aseman, oikeuksien ja velvollisuuksien sääntely, ja se osallistuu integriteetin edistämiseen. Slovenian tilintarkastustuomioistuin on korkein valtion tilinpitoa, talousarviota ja julkisia menoja valvoja elin. Se käyttää tarkastusvaltuuksiaan täysin riippumattomasti, eikä näitä valtuuksia voida riitauttaa tuomioistuimissa tai muissa valtiollisissa elimissä. Julkisten hankintamenettelyjen kansallinen tarkastuskomissio on riippumaton erikoistuomioistuin, joka tarjoaa oikeussuojaa tarjouksien tekijöille. Vuosina 2017–2019 toteutetussa integriteettiä ja läpinäkyvyyttä lisäävien hallituksen toimenpiteiden ohjelmassa keskityttiin lisäämään tietoisuutta integriteetistä ja läpinäkyvyydestä virkamiesten keskuudessa ja tarjoamaan julkisen talouden hallinnointi- ja valvontamekanismeja. Sillä pyrittiin myös lisäämään säädösten laadinnan ja menettelyjen hallinnoinnin läpinäkyvyyttä³⁴.

Käyttäytymissäännöt ovat olemassa. Asiaa koskevat säännökset sisältyvät julkishallinnosta annettuun lakiin, virkamieslakiin ja integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskevaan lakiin. Ministereihin ja valtiosuhteisiin sovelletaan hallituksen ja ministeriöiden virkamiesten eettisiä sääntöjä vuodelta 2015, mutta integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskeva laki muodostaa perussäädöksen, jolla julkissektorin virkamiesten eturistiriitoja säännellään. Se kattaa virkamiesten velvollisuudet eturistiriitojen, varallisuusilmoitusten ja niiden valvonnan, muiden toimien hoitamista koskevien rajoitusten sekä lahjoihin liittyvien kieltojen suhteen. Sitä sovelletaan pääministeriin, ministereihin, valtiosuhteisiin, ministerien kabinetin jäseniin ja hallituksen pääsihteerin. Tiettyjä säännöksiä, esimerkiksi varallisuusilmoituksia ja työsuhteen jälkeisiä rajoituksia koskevia säännöksiä, sovelletaan myös entisiin virkamiehiin³⁵. Kansalliskokous hyväksyi 12. kesäkuuta 2020 eettiset säännöt. Niissä luetellaan eettisiä periaatteita, joita kansanedustajien on noudatettava, ja määrätään

³² GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, suositus i.

³³ Menettelyyn sisältyy tiedonhankinta ja sen perusteella tehtyjen päätelmien luonnoksen lähettäminen kyseiselle henkilölle, jonka jälkeen päätelmät hyväksytään ja julkistetaan yhdessä kyseisen henkilön vastauksen kanssa. Korkeimman oikeuden mukaan korruptiontorjuntakomission menettelyjen on sisällettävä samat takeet kuin yleisen hallintolainsäädännön mukaisten menettelyjen. Tähän sisältyy se, että asianomaiselle henkilölle tiedotetaan tarkastuksesta ja hänelle annetaan mahdollisuus toimittaa selvennyksiä ja olla edustettuna tarkastuksissa.

³⁴ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, 54 kohta.

³⁵ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, 40 kohta.

rangaistuksia sääntöjen rikkomisesta. On kuitenkin korostettu, että kansallisneuvoston käyttäytymissäännöissä on puutteita eturistiriitojen, valvonnan ja seuraamusten osalta³⁶.

Säännökset eturistiriitojen ehkäisemiseksi ja hallinnoimiseksi ovat olemassa. Eturistiriitojen välttämistä ja varallisuusilmoituksia koskevat säännöt määrittävät integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskevassa laissa. Eturistiriitojen välttäminen on ensisijaisesti kunkin virkamiehen velvollisuus, ja virkamiesten on ilmoitettava välittömästi kirjallisesti esimiehilleen tai korruptiontorjuntakomissiolle, jos eturistiriita syntyy. Myös tehtävien yhteensopimattomuutta ja liiketoiminnan rajoittamista koskevilla täydentävillä säännöillä pyritään ehkäisemään eturistiriitoja julkisella sektorilla. Lisäksi julkisen sektorin työntekijöitä koskevassa laissa kielletään virkamiehiä hoitamasta tehtäviä, jotka aiheuttaisivat eturistiriidan. Siinä säädetään myös tietyistä virkamiehiä (ja heidän perheenjäseniään) koskevista rajoituksista ja velvollisuuksista, jotka liittyvät lahjojen vastaanottamiseen. Suunnitelluilla muutoksilla laajennetaan niiden henkilöiden ryhmää, jotka ovat velvollisia ilmoittamaan eturistiriidasta. Laissa määritetään myös varallisuusilmoitusten laajuus sekä se, ketkä virkamiehet ovat velvollisia toimittamaan varallisuusilmoituksen korruptiontorjuntakomissiolle³⁷. Varallisuusilmoitukset on toimitettava korruptiontorjuntakomissiolle virkaan astumisen jälkeen, vuosi tehtävien jättämisen jälkeen ja jokaisen virkaa tai tehtävää koskevan muutoksen taikka omistajuutta tai varallisuutta koskevan yli 10 000 euron arvoisen muutoksen yhteydessä. Korruptiontorjuntakomissio tekee tapauskohtaisia tarkastuksia ja pitää kirjaa henkilöistä, joilla on velvollisuus tehdä varallisuusilmoitus. Varallisuusilmoitukset ovat julkisia virkamiesten virassaolon ajan ja vuosi palvelussuhteen päättymisen jälkeen. Ylimpien virkamiesten varallisuusilmoituksia ei kuitenkaan julkisteta eikä niihin kohdistu merkittävää valvontaa³⁸. Varallisuusilmoitusten soveltamisalaa on suositeltu laajennettavaksi niin, että se kattaa ministerien ja valtiosihteerien perheenjäsenet edellyttämättä kuitenkaan, että näiden ilmoitukset on julkistettava³⁹. Vastauksena näihin suosituksiin Slovenian viranomaiset suunnittelevat muuttavansa varallisuusilmoitusten soveltamisalaa ja valvontaa. Korruptiontorjuntakomissiolle on edelleen liian vähän henkilöstöä, ja siltä puuttuu sekä taloudellisia että henkilöresursseja tehtäviensä hoitamiseksi. Tämän vuoksi GRECO onkin suositellut, että korruptiontorjuntakomissiolle olisi annettava riittävät resurssit, jotta se voi hoitaa tehtävänsä tuloksellisesti⁴⁰.

Lobbausta ja pyöröovi-ilmiötä säännellään.⁴¹ Integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskevassa laissa kielletään lobbaus asioissa, jotka ovat oikeudellisen tai hallinnollisen menettelyn kohteena, ja lobbaustoimintaa saavat harjoittaa vain korruptiontorjuntakomission perustamaan lobbaajarekisteriin kirjatut luonnolliset henkilöt. Virkamiehet voivat suostua lobbaukseen vain, jos lobbaaja on kirjattu rekisteriin, ja heidän on kieltäydyttävä, jos on olemassa eturistiriita. On kuitenkin suositeltu, että kansalliskokouksen ja kansallisneuvoston jäsenten yhteyksiä lobbaajiin koskevien sääntöjen täytäntöönpanoa arvioidaan

³⁶ GRECO Fourth Evaluation Round – Interim report, conclusions on the National Council.

³⁷ Näitä ovat vaaleilla valitut ja tehtävänsä nimitetyt paikalliset ja korkean tason virkamiehet, kuten korkean tason ammattivirkamiehet, luottamustoimena tehtävänsä hoitavat kaupunginjohtajat ja apulaiskaupunginjohtajat, korkea-arvoiset virkamiehet, johtajat, julkisista hankinnoista vastaavat henkilöt ja julkisten hankintamenettelyjen kansallisen tarkastuskomission virkamiehet.

³⁸ GRECO on suositellut, että ministerien ja valtiosihteerien varallisuusilmoitukset julkaistaan ajoissa ja että korruptiontorjuntakomissio tekee ilmoitusten sisältöön kohdistuvia tarkastuksia. GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, suositus viii.

³⁹ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, suositus vii.

⁴⁰ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, s. 4.

⁴¹ 1) Ei-julkinen yhteys; 2) tavoitteena käsitteeseen vaikuttaminen ja säännösten ja muiden yleisten asiakirjojen hyväksyminen; 3) suoritetaan tietyn eturyhmän tai lobbaajan asiakkaan hyväksi, nimissä tai puolesta.

perusteellisesti.⁴² Sääntöjä ei ole pantu täytäntöön, vaikka 76 prosenttia Slovenian yrityksistä katsoo, että liiketoiminnassa voi menestyä ainoastaan poliittisten suhteiden avulla (EU:n keskiarvo on 54 %).⁴³ Lisäksi ylimpien virkamiesten osalta lobbausta koskevissa säännöissä on joitakin porsaanreikiä ja sääntöjä noudatetaan heikosti. Kaikkia yhteyksiä kolmansiin osapuoliin, jotka pyrkivät vaikuttamaan hallinnon päätöksentekoon, ei ilmoiteta asiaankuuluvasti. Tämä koskee myös yhteydenottoja yritysten ja intressiryhmien laillisilta ja valtuutetuilta edustajilta⁴⁴. Lisäksi integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskevassa laissa säädetään myös korkeiden virkamiesten karenssiajasta. Kahden vuoden ajan palvelussuhteen päättymisen jälkeen he eivät saa lobata tai toimia sellaisen liiketoimintayksikön edustajana, jolla on ollut liiketoimintayhteyksiä sen elimen kanssa, jossa heillä oli virka. Julkisyhteisö ei myöskään saa olla liikesuhteessa sellaisen yhteisön kanssa, jossa sen entisellä virkamiehellä on osuus. Tämä karenssiaika kestää yhden vuoden virkamiehen palvelussuhteen päättymisestä⁴⁵.

Slovenia on laatinut lisätoimenpiteitä korruption ehkäisemiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi julkisissa hankinnoissa. Slovenia kuuluu läpinäkyvyyden suhteen kehittyneimpiin OECD:n jäsenmaihiin, ja se on ottanut käyttöön useita toimenpiteitä korruption ehkäisemiseksi julkisissa hankinnoissa. Esimerkiksi integriteettisuunnitelmat ovat välineitä, joilla todennetaan organisaation integriteetti. Ne muodostavat dokumentoidun prosessin, jolla arvioidaan haavoittuvuuden tasoa ja alttiutta epäeettisille käytännöille tai korruptiolle. Kaikkien julkisten laitosten on lähetettävä integriteettisuunnitelmansa korruptiontorjuntakomissiolle. Ensisijaisena tavoitteena on tunnistaa riskit ja toteuttaa toimenpiteitä integriteetin vahvistamiseksi. Julkisia hankintoja koskeva laki sisältää tietyn arvoisten tarjousten pakollisen sähköisen toimittamis- ja julkaisujärjestelmän, jossa julkaistaan tarjousten lisäksi hankintaviranomaisen lopullinen päätös ja perustelut. Näihin toimenpiteisiin liittyy vaatimus julkisista hankinnoista vastaavien henkilöiden varallisuusilmoituksista integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskevan lain mukaisesti. Tietotekninen STATIST-sovellus on ollut käytettävissä tammikuusta 2016 lähtien. Sen avulla huolehditaan, että tiedot julkisista hankintasopimuksista ovat julkisia vuodesta 2013 lukien. Korruptiontorjuntakomissio on myös kehittänyt verkkosovelluksen (ERAR), jonka avulla yleisöllä on helppokäyttöinen pääsy kaikkien julkisten elinten liiketoimia koskeviin tietoihin. Se on edelleen merkittävä julkisen sektorin läpinäkyvyyttä edistävä tekijä, joka mahdollistaa julkisten menojen visualisoinnin. Vaikka korruptiontorjuntakomission mukaan vain 10 prosenttia kaikista korruptioilmoituksista liittyy julkisiin hankintoihin, Eurobarometri-tutkimukset osoittavat, että yritykset suhtautuvat edelleen skeptisesti Slovenian julkisiin hankintakäytäntöihin.

Yleisen poliisiosaston talousrikosjaoston korruptioyksikkö vastaa korruption rikosten käsittelystä kansallisella tasolla. Se seuraa, hallinnoi ja johtaa kaikkien poliisiosastojen työtä ja tutkii sähköisillä ilmoituksilla ilmoitettuja epäiltyjä korruptiotapauksia. Yleisen poliisiosaston vuoden 2019 määrärahat (369 400 euroa) olivat 7,3 prosenttia suuremmat kuin vuonna 2018. GRECO on suhtautunut myönteisesti poliisin toteuttamiin toimiin poliisivoimissa esiintyvän korruption torjumiseksi, sillä poliiseilla ei ole syytesuojaa tai menettelyllisiä erioikeuksia. Poliisi on Sloveniassa jatkuvasti yksi luotetuimmista valtion

⁴² GRECO Fourth Evaluation Round – Evaluation Report, suositus ii.

⁴³ Erityiseurobarometri 502 (2020), s. 71.

⁴⁴ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, suositus v.

⁴⁵ Esimerkiksi 5 prosentin osuus perustajan oikeuksista, johdon omistusosuuksista tai pääomasta joko suoraan tai muiden oikeushenkilöiden osuuksien kautta.

viranomaisista⁴⁶. Marraskuussa 2009 perustettu kansallinen tutkintavirasto on yleisen poliisiosaston rikospoliisiosastossa toimiva yksikkö. Se on erikoistunut vakaviin ja monimutkaisiin rikoksiin, kuten talousrikoksiin, järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja korruptioon. Vaikka tutkintavirasto valitsee tapaukset itsenäisesti, erikoissyyttäjänvirasto on arvostellut tätä käytäntöä, koska joissain tapauksissa paikallisilla poliisivoimilla on vaikeuksia monimutkaisten tapausten kanssa, jotka tutkintavirasto on päättänyt jättää tutkimatta⁴⁷.

Useita korkean tason korruptioasioita on vireillä, mutta tuomioon johtavien syytetoimien varmistamisessa on erityisiä haasteita. Erikoissyyttäjänvirasto vastaa syytetoimista, kun on kyse kaikkein vakavimmista rikoksista, mukaan lukien korruptio, jota on pidetty politiikan painopisteenä vuodesta 2017 lähtien⁴⁸. Useiden korkean tason korruptioasioiden käsittely on kuitenkin kestänyt kauan tai asiat ovat vanhentunut, ja asioiden päätökseen saattamista haittaa raporttien mukaan poliisin tehottomuus asioiden priorisoinnissa ja niihin liittyvien tietojen toimittamisessa. Lisäksi Sloveniassa on suurin prosenttiosuus vastaajia, joiden mielestä tuomioon johtavia syytetoimia ei ole riittävästi korruptoituneiden käytäntöjen ehkäisemiseksi (72 %) ja jotka ovat eri mieltä väittämästä, että hallituksen toimet korruption torjumiseksi ovat tehokkaita (77 %)⁴⁹. Slovenia otti varojen siviilioikeudellisen menetetyksi tuomitsemisen käyttöön kansallisessa lainsäädännössään vuonna 2011, kun laki rikoshyödyn menetetyksi tuomitsemisesta hyväksyttiin. Perustuslakituomioistuimien katsoi kuitenkin vuonna 2018 antamassaan tuomiossa, että tuomitun henkilön ennen vuotta 2011 hankkimien varojen menetetyksi tuomitseminen merkitsee ”kohtuutonta taannehtivuutta”⁵⁰. Tällä tuomiolla on käytännön seurauksia siviilioikeudellisen menetetyksi tuomitsemisen järjestelmään ja sen tuloksellisuuteen, koska nyt viranomaiset voivat käyttää siviilioikeudellista menetetyksi tuomitsemista vain henkilön vuoden 2011 jälkeen saamaan omaisuuteen. Joka tapauksessa syyttäjälaitos nosti vuonna 2019 kaikkiaan 147 korruptioon liittyvää syytettä, mikä oli 22 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2018 (188 syytettä). Vuonna 2019 tuomioistuimet antoivat 21 langettavaa tuomiota, mikä oli 30 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2018 (30), sekä yhdeksän vapauttavaa tuomiota (kolme vuonna 2018). Yhtä asiaa ei hyväksytty käsiteltäväksi (vuonna 2018 tällaisia asioita oli kaksi). Tuomioistuimissa on vireillä vielä 225 korruptioasiaa, jotka ovat rikosoikeudellisen menettelyn eri vaiheissa ja joista tuomioistuimet eivät vielä ole antaneet tuomiota ensimmäisessä oikeusasteessa⁵¹. Viranomaiset ovat huomauttaneet, että syytteiden ja langettavien tuomioiden vähentyminen johtuu vaikeuksista toteuttaa jatkotoimia väärinkäytösten paljastajilta saadun näytön perusteella, sillä integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskeva laki suojelee heitä vain osittain⁵².

⁴⁶ Erityiseurobarometri 502 (2020).

⁴⁷ Tiedot saatu maavierailun yhteydessä.

⁴⁸ Erikoissyyttäjänviraston vuosikertomus, *Vrhovno Državno tožilstvo. Letno poročilo za leto, 2019.*

⁴⁹ Erityiseurobarometri 502 (2020).

⁵⁰ Perustuslakituomioistuimen päätös 5. heinäkuuta 2018, U-I-6/15-23, Up-33/15-32 ja Up-1003/15-27.

⁵¹ Erikoissyyttäjänviraston vuosikertomus, *Vrhovno Državno tožilstvo. Letno poročilo za leto, 2019.*

⁵² Tiedot saatu maavierailun yhteydessä.

III. TIEDOTUSVÄLINEIDEN MONIARVOISUUS

Sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus on kirjattu Slovenian perustuslakiin, ja tiedotusvälineiden moniarvoisuus varmistetaan alakohtaisella erityislainsäädännöllä. Tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisen – viestintäverkoista ja -palveluista vastaava virasto – on riippumaton viranomaisen, joka on oikeudellisesti ja toiminnallisesti erillinen hallituksesta. Tiedotusvälineiden omistuksen läpinäkyvyyttä koskevien sääntöjen mukaan yritysten on ilmoitettava kilpailuviranomaisille tietyn kynnyksen ylittävästä omistuksesta tai johtotehtävän kautta tulevasta vaikutusvallasta. Omistuksessa tapahtuva merkittävä muutos edellyttää myös toimivaltaisen ministeriön hyväksyntää. Toimittajien suojelua ei säännellä erityisesti, vaan sen suhteen sovelletaan kaikkien kansalaisten saatavilla olevia mekanismeja⁵³.

Viestintäverkoista ja -palveluista vastaavan viraston riippumattomuudesta on säädetty laissa, mutta henkilöstöresurssien puute sekä suojatoimien puuttuminen poliittista painostusta vastaan rajoittavat sen työn tuloksellisuutta. Sen lisäksi, että Slovenian tasavallan viestintäverkoista ja -palveluista vastaava virasto (AKOS) on tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisen, se on myös televiestintä-, posti- ja rautatieliikennealan sääntelyelin. AKOS:n asema taataan sähköisestä viestinnästä annetulla lailla⁵⁴. Sen täytäntöönpanovaltuudet audiovisuaalisen median alalla perustuvat joukkotiedotusvälineistä annettuun lakiin⁵⁵ ja audiovisuaalisista mediapalveluista annettuun lakiin⁵⁶. Molempia lakeja tarkistetaan parhaillaan, ja niillä on tarkoitus saattaa tarkistettu audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Heinäkuussa 2020 käynnistettiin tätä koskeva julkinen kuuleminen, joka kesti vain viisi päivää. Muun muassa kansallisten ja kansainvälisten media-alan järjestöjen esittämän laajan kritiikin vuoksi kuulemisen kesto jatkettiin edellisen lain osalta elokuun alkuun ja jälkimmäisen lain osalta syyskuuhun⁵⁷. AKOS:ää hallinnoivat sen johtaja ja johtokunta, jossa on viisi jäsentä. Päätösvalta on johtajalla, ja johtokunta valvoo työohjelman toteutumista ja hyväksyy varainhoitosuunnitelman. Hallitus nimittää sekä johtajan että johtokunnan edeltävän valintamenettelyn perusteella, ja johtaja nimitetään asiasta vastaavan ministerin esityksestä. Johtaja voidaan erottaa määräaikaisesti tai lopullisesti vain, jos hän on soveltumaton tehtäväänsä tai epäpätevä, tai muista kyseiseen henkilöön liittyvistä pakottavista syistä. Vaikka alan eturistiriitoja koskevat säännöt määrittävät sähköistä viestintää koskevassa laissa, ei ole olemassa erityisiä säännöksiä sen varalta, että johtajalla on johonkin poliittiseen puolueeseen liittyvä eturistiriita⁵⁸. Taloudelliset ja henkilöresurssit kuuluvat sääntelyviranomaisen harkintavaltaan. Viraston talousarvio rahoitetaan sen toiminnasta saatavilla tuloilla, mikä vahvistaa sen riippumattomuutta hallituksesta. Kun otetaan huomioon viraston laajat valtuudet, vaikuttaa siltä, ettei sillä ole riittävästi henkilöresursseja, mikä puolestaan saattaa haitata sen toiminnan tuloksellisuutta. Virastolla on toimivalta määrätä

⁵³ Pudottuaan kaksi sijaa vuodesta 2018 vuoteen 2019 Slovenia palasi takaisin aikaisemmalle sijalleen. Toimittajat ilman rajoja -järjestön lehdistönvapausindeksissä ja on jälleen 32. sijalla maailmassa. Toimittajat ilman rajoja, Slovenia.

⁵⁴ *Zakon o elektronskih komunikacijah* (ZEKOn-1).

⁵⁵ *Zakon o medijih* (ZMed).

⁵⁶ *Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah* (ZAvMS).

⁵⁷ Esitys joukkotiedotusvälineitä koskevaksi laiksi, <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10493>, Draft Audiovisual Media Services Act, <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=11475>. Slovenian kilpailuviranomainen on vastustanut medialainsäädännön muutosesityksiä, jotka vaikuttaisivat tiedotusvälineiden sulautumien tarkastamiseen.

⁵⁸ Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline 2020, *Zakon o elektronskih komunikacijah* (ZEKOn-1), 182 artikla.

seuraamuksia, joihin on mahdollista hakea muutosta tuomioistuimessa. Virasto toimittaa vuosikertomuksensa hallitukselle ja parlamentille ja julkaisee kaikki merkittävät asiakirjat verkkosivustollaan. Näin varmistetaan läpinäkyvyyden korkea taso.⁵⁹ Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantavälineen raportissa (MPM 2020) arvioidaan tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisen riippumattomuuteen ja tuloksellisuuteen kohdistuvan riskin olevan keskitasoa lähinnä siksi, että takeet poliittisia vaikutusyrityksiä ja painostusta vastaan puuttuvat.⁶⁰

Tiedotusvälineiden omistusta koskeva läpinäkyvyys edellyttää omistuksen tai johdon omistusosuuksien ilmoittamista. Joukkotiedotusvälineitä koskevan lain mukaan kustantajan tai lähetystoiminnan harjoittajan on ilmoitettava, kun yksittäinen omistusosuus tai johdon omistusosuudet yrityksestä muodostavat 5 prosenttia tai enemmän omistuksesta. Tietyt tiedot asetetaan julkisesti saataville kulttuuriministeriön verkkosivustolla⁶¹. Varsinkin siinä tapauksessa, että tiedotusvälineellä on useita ketjutettuja omistajia, nykyisen lainsäädännön perusteella voi olla vaikeaa tunnistaa, keskittyykö päätöksenteko taustalla⁶². Tästä syystä MPM 2020:ssä arvioitiin tiedotusvälineiden omistuksen läpinäkyvyyteen kohdistuvan riskin olevan Sloveniassa keskitasoa⁶³. Heinäkuussa 2020 esitellyssä luonnoksessa lain tarkistusesitykseksi joukkotiedotusvälineitä koskevan lain soveltamisalaa laajennetaan kattamaan digitaalinen media ja 5 prosentin vähimmäisraja poistetaan muilta yrityksiltä kuin osakeyhtiöiltä⁶⁴. Lisäksi luonnoksen mukaan kaikki omistusta koskevat tiedot on julkistettava, myös rahoituslähteet, joita ei aiemmin julkistettu, sekä äskettäin käyttöön otetut julkisin varoin rahoitetut rahoituslähteet⁶⁵.

Valtion mainonnan osoittamisesta tiedotusvälineisiin ei ole erityisiä säännöksiä. Koska tietoja mediayritysten tuloista ei kerätä, on vaikeaa saada luotettavia tietoja mainosmenoista sekä siitä, kuka on toimeksisaaja. Vaalien yhteydessä vain julkisen palvelun tiedotusvälineiden on annettava riittävästi lähetysaikaa tasapuolisen poliittisen edustuksen takaamiseksi asiaankuuluvissa ohjelmissa.

Integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskevassa laissa säädetään myös media-alaa koskevista viranomaisten eturistiriitoja koskevista säännöistä.⁶⁶ Niiden lisäksi ei ole olemassa erityisiä sääntöjä, joilla säänneltäisiin esimerkiksi poliittisten puolueiden ja tiedotusvälineiden omistajien välisiä eturistiriitoja media-alalla. Tämä vaikuttaa käytännössä kielteisesti Slovenian tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen. Raporttien mukaan media-alan yrityksiin kohdistuu paljon poliittisia vaikutusyrityksiä ja painostusta, ja tämä voi siirtyä edelleen alue- ja paikallistason lehdistöön ja lähetystoiminnan harjoittajiin. Kansalaisten käsityksen mukaan erityisesti Slovenian suuret tiedotusvälineet ovat poliittisesti puolueellisia. Esimerkiksi ainakin kahden televisioaseman ja myös lehdistön ja verkkomedian katsotaan

⁵⁹ Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että tarkistetussa audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä säädetään kansallisten tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisten riippumattomuutta ja tuloksellisuutta koskevista erityisistä takeista.

⁶⁰ Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline 2020.

⁶¹ Joukkotiedotusvälineitä koskeva laki, 12 ja 14 §.

⁶² Tiedot saatu maavierailun yhteydessä vuoden 2020 oikeusvaltiota koskevaa vuosikertomusta varten.

⁶³ Tässä yhteydessä olisi muistettava, että tarkistetussa audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä kannustetaan jäsenvaltioita hyväksymään lainsäädäntötoimia, joissa säädetään, että niiden lainkäyttövaltaan kuuluvat mediapalvelun tarjoajat asettavat saataville tiedot omistusrakenteestaan, mukaan lukien todelliset omistajat ja edunsaajat.

⁶⁴ Luonnos joukkotiedotusvälineitä koskevaksi laiksi, muutettu 12 §.

⁶⁵ Ks. edellinen alaviite.

⁶⁶ Integriteettiä ja korruption ehkäisemistä koskeva laki.

olevan erään poliittisen puolueen poliittisessa ohjauksessa⁶⁷. Tässä yhteydessä MPM 2020:ssä katsottiin tiedotusvälineiden poliittiseen puolueettomuuteen kohdistuvan riskin olevan suuri. Sidosryhmät ovat ilmaisseet huolestuneisuutensa kansallisen julkisen yleisradiotoiminnan rahoitukseen ja kansallisen uutistoimiston hallintoon liittyvistä mahdollisista muutoksista, joiden katsottiin perustuvan poliittisiin vaikuttimiin.

Tiedonsaantioikeuden toteutumiseen liittyy aikaa vieviä menettelyjä, mutta tapauksia, joissa oikeutta on loukattu, on kirjattu vain vähän.⁶⁸ Tiedonsaantioikeus on kirjattu perustuslakiin ja sitä säännellään julkisten tietojen saatavuutta koskevalla lailla. Käytössä on muutoksenhakumekanismeja, joita hallinnoi tietosuojavaltuutettu. MPM 2020:ssä katsottiin tiedonsaantioikeuden suojaan kohdistuvan riskin olevan pieni.

Vaikka toimittajiin kohdistuvat fyysiset hyökkäykset ovat harvinaisia, toimittajien verkkohäirintä ja uhkailu on yleistä ja oikeuslaitos määrää siitä vain harvoin seuraamuksia. Toimittajien suojelua koskevan kehyksen osalta sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus on kirjattu perustuslakiin ja asiaa koskeviin lakeihin (esimerkiksi rikoslakiin) ja niitä koskevat oikeudelliset menettelyt ovat olemassa. Vaikka Toimittajat ilman rajoja -järjestö totesi vuonna 2019, että toimittajiin kohdistuvista fyysisistä hyökkäyksistä ei ole ilmoitettu⁶⁹, kanteita on nostettu pelottelutarkoituksessa⁷⁰. Samoin yleistä etua koskevia tietoja paljastaneita toimittajia on pantu syytteeseen⁷¹. ”Oikaisuoikeus”⁷² on heikentänyt tiedotusvälineiden moniarvoisuutta, ja vuoden 2019 lehdistönvapausindeksissä korostettiin toimittajien itesesensuurin olevan ongelma⁷³. Kunnianloukkauksesta on Sloveniassa mahdollista tuomita vankeuteen. MPM 2020:n arvion mukaan sananvapauden suojeluun kohdistuva riski oli vuosina 2018 ja 2019 keskitasoa. Tilanne vaikuttaa kuitenkin huonontuneen. Journalismin suojelua ja toimittajien turvallisuutta edistävä Euroopan neuvoston foorumi julkaisi vuonna 2020 neljä Sloveniaa koskevaa hälytystä, jotka liittyivät lähinnä toimittajien häirintään⁷⁴. Slovenian viranomaiset ovat vastanneet kolmeen neljästä hälytyksestä, kuten foorumilla todetaan. Verkkohyökkäykset ja uhkailu, myös poliitikkojen taholta, on yleistä, mutta monet tekijät jäävät tuntemattomiksi⁷⁵. Useat järjestöt ovat ilmaisseet huolensa erään tutkivan journalistin turvallisuudesta äskettäisen huolestuttavan tapauksen valossa⁷⁶. Rikoslain kapean soveltamisen vuoksi toimittajiin kohdistuvasta verkkohäirinnästä ja -uhkailusta määrätään harvoin seuraamuksia. Tämä johtuu syyttäjälaitoksen laintulkinnasta, jonka mukaan julkisen vihaan yllyttämisen on oltava ”konkreettista” ja muodostettava ”konkreettinen uhka yleiselle järjestykselle ja rauhalle”, jotta siitä voidaan nostaa rikossyyte⁷⁷. Tämä tulkinta saattaa vaikuttaa kielteisesti

⁶⁷ Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline 2020.

⁶⁸ Ks. edellinen alaviite.

⁶⁹ Toimittajat ilman rajoja, Slovenia.

⁷⁰ Ks. edellinen alaviite.

⁷¹ MPM 2020, Euroopan neuvoston foorumi journalismin suojelun ja toimittajien turvallisuuden edistämiseksi.

⁷² Joukkotiedotusvälineistä annetun lain 26 §, jossa säädetään mahdollisuudesta pyytää lausunnon oikaisua, jos sen kohteena olleen henkilön oikeuksia ja etuja ei ole kunnioitettu.

⁷³ Toimittajat ilman rajoja, Slovenia.

⁷⁴ Euroopan neuvoston foorumi journalismin suojelun ja toimittajien turvallisuuden edistämiseksi.

⁷⁵ Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline 2020.

⁷⁶ Euroopan neuvoston foorumi journalismin suojelun ja toimittajien turvallisuuden edistämiseksi, tutkivaa journalistia Blaž Zgagaa koskeva hälytys nro 28/2020; <https://rsf.org/en/news/seven-organisations-call-slovenian-government-stop-harassing-investigative-journalist>

⁷⁷ ECRI – Viides raportti, korkeimman syyttäjänviraston oikeudellinen lausunto rikoslain 297 §:ään perustuvista syytetoimista. On kuitenkin syytä huomata, että korkein oikeus selvensi vuonna 2019, että rikoslain 297 §:n mukainen rikos voidaan tehdä kahdella tavoin, joko a) yllyttämällä vihaan ja väkivaltaan tai suvaitsemattomuuteen tavalla, joka voi vaarantaa yleisen järjestyksen ja rauhan tai häiritä sitä, tai

rikosoikeusjärjestelmän toimittajille tarjoamaan suojaan. Lisäksi eri lähteet ovat ilmoittaneet, että oikeudelliset menettelyt, joissa on osallisina toimittajia, voivat kestää kauan. Tällä on lamaannuttava vaikutus sananvapauteen ja sen vuoksi uhrin jättävät usein ilmoittamatta tällaisista teoista⁷⁸.

IV. MUUT HALLITUSJÄRJESTELMÄN OSIEN KESKINÄISEEN VALVONTAAN LIITTYVÄT INSTITUTIONAALISET KYSYMYKSET

Slovenian parlamentaarilla hallintojärjestelmällä on epätäydellinen kaksikamarinen rakenne, jossa vain kansalliskokous (parlamentin ensimmäinen kamari) eikä kansallisneuvosto (parlamentin toinen kamari) hyväksyy lakeja⁷⁹. Lakiesityksiä voivat tehdä hallitus, kuka tahansa parlamentin jäsen tai vähintään 5 000 äänestäjää. Perustuslakituomioistuin valvoo perustuslainmukaisuutta jälkikäteen ja konkreettisissa tapauksissa myös perustuslakivalitusten perusteella. Oikeuslaitoksen lisäksi useilla muilla toimielimillä, kuten oikeusasiamiehellä ja tasa-arvovaltuutetulla, on rooli keskinäisen valvonnan järjestelmässä.

Kansalaisten kuuleminen lakialoitteista järjestetään tähän tarkoitettulla verkkotyökalulla. Eräässä parlamentin päätöslauselmassa suositellaan, että julkisten kuulemisten keston olisi oltava 30–60 päivää ja että menettelystä laaditaan tiivistelmäraportti⁸⁰. Lakialoitteet julkaistaan tähän tarkoitettulla *e-Demokracija* -verkkosivustolla⁸¹, jonka kautta kansalaiset voivat lähettää huomautuksiaan. Käytännössä yleisöllä ei aina ole riittäviä mahdollisuuksia osallistua lainsäädäntöprosessiin. Kuulemisten suositeltua kestoja ei aina noudateta, vaan yleisöllä on vähemmän aikaa toimittaa kommenttinsa. Joissain tapauksissa kommentteja ei oteta asianmukaisesti huomioon⁸². Lakeja voidaan hyväksyä lyhennetyllä tai kiireellisellä menettelyllä kansalliskokouksen työjärjestyksessä määrätyn edellytyksen⁸³. Kansalliskokouksen puhemiehen kollegio päättää, käsitelläänkö laki tällä tavoin⁸⁴. Lyhennetyssä ja kiireellisessä menettelyssä ei käydä yleistä keskustelua ja toinen ja kolmas käsittely pidetään samassa parlamentin istunnossa.

b) uhkailemalla, loukkaamalla tai häiritsemällä sanallisesti. Korkein oikeus totesi, että mikäli teko toteutetaan uhkailemalla, loukkaamalla tai häiritsemällä sanallisesti, vaatimusta yleisen järjestyksen ja rauhan vaarantumisesta ei sovelleta. Se selvensi kuitenkin myös, että jos teko toteutetaan tavalla, joka voi vaarantaa yleisen järjestyksen ja rauhan tai häiritä sitä, tämän vaarantamisen ei tarvitse olla välitön, vaan riittää, että se voi mahdollisesti johtaa konkreettiseen vaarantumiseen.
<http://www.sodisce.si/vsrs/objave/2019080810051183/>

⁷⁸ Tässä yhteydessä olisi myös muistettava, että Euroopan neuvoston suosituksessa 2016/4 vahvistettujen eurooppalaisten normien mukaisesti jäsenvaltioiden olisi luotava kattava lainsäädäntökehys, jonka avulla toimittajat ja muut tiedotusvälineiden toimijat voivat osallistua tosiasialisesti ja pelkäämättä julkiseen keskusteluun.

⁷⁹ Slovenian perustuslakituomioistuin, tuomio 22. lokakuuta 2008, U-I-295/07.

⁸⁰ Lainsäädäntää koskeva päätöslauselma. Julkisia kuulemisia ei toteuteta erityisten lainsäädäntömenettelyjen, kuten kiireellisten menettelyjen, yhteydessä eikä tietyistä aiheista, kuten valtion talousarviosta.

⁸¹ Verkkosivusto on osoitteessa <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija>

⁸² Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto (2020), The rule of law in the European Union: Reports from National Human Rights Institutions. Tiedot saatu vuoden 2020 oikeusvaltiota koskevan vuosikertomuksen laatimista varten toteutetun kuulemisprosessin yhteydessä.

⁸³ Lainsäädäntöä voidaan hyväksyä lyhennetyllä menettelyllä seuraavissa tapauksissa: vähämerkityksiset lainmuutokset, lain tai joidenkin sen säännösten raukeaminen, vähämerkityksinen yhdenmukaistaminen EU:n lainsäädännön tai muun kansallisen lainsäädännön kanssa tai muutokset lakeihin, joista perustuslakituomioistuin on antanut päätöksen (kansalliskokouksen työjärjestyksen 142 artikla). Kun kyse on kansallisesta turvallisuudesta, luonnonkatastrofeista tai valtion toimintaan kohdistuvien vakavien seurausten estämisestä, hallitus voi ehdottaa kansalliskokoukselle lain hyväksymistä kiireellisellä menettelyllä (kansalliskokouksen työjärjestyksen 143 artikla).

⁸⁴ Kansalliskokouksen työjärjestyksen 143 artikla.

Vaalikaudella 2014–2018 kaikista laeista 39 prosenttia hyväksyttiin tavanomaisella menettelyllä, 19,1 prosenttia kiireellisellä menettelyllä ja 23 prosenttia lyhennetyllä menettelyllä⁸⁵.

Perustuslakivalitusten määrän lisääntymisen vuoksi perustuslakituomioistuimen asiaruuhka paheni ja menettelyjen kesto piteni edelleen. Perustuslain mukaan perustuslakituomioistuimella on toimivalta arvioida lakien, asetusten, julkisen vallan käytön yhteydessä annettujen yleisten säädösten, kansainvälisten sopimusten ja perustuslakivalitusten lainmukaisuutta. Menettelyyn voivat käynnistää muun muassa kansalliskokous, kolmasosa kansalliskokouksen jäsenistä, hallitus, oikeusasiamies⁸⁶, tuomarineuvosto tai valtakunnansyyttäjä. Perustuslakituomioistuin voi kumota lait, jotka eivät ole perustuslain mukaisia, ja kumota tai mitätöidä asetukset tai julkisen vallan käytön yhteydessä annetut yleiset säädökset, jotka ovat perustuslain vastaisia tai laittomia. Jos perustuslakituomioistuin katsoo säädöksen olevan perustuslain vastainen tai laitton, se antaa ilmoitusluontoisen päätöksen. Vuonna 2019 perustuslakituomioistuin ratkaisi 1 804 asiaa⁸⁷. Vaikka perustuslainmukaisuuden arviointia koskevat pyynnöt vähenivät edelleen (165 pyyntöön), perustuslakituomioistuin ei selviydy asiamäärästään perustuslakivalitusten määrän jatkuvan lisääntymisen vuoksi. Sillä on tällä hetkellä käsiteltävänä yli 2 500 asiaa, joista yli neljä viidesosaa on perustuslakivalituksia. Asiaruuhka on kasvanut vuodesta 2016 noin 25 prosenttia vuodessa. Tämän seurauksena menettelyjen keskimääräinen kesto piteni 250 päivästä vuonna 2012 perustuslakivalitusten osalta 425 päivään ja perustuslainmukaisuuden arviointia koskevien asioiden osalta lähes 500 päivään vuonna 2019. Perustuslakituomioistuinta on myös pyydetty arvioimaan tiettyjä covid-19-pandemian torjumiseksi hyväksytyjä toimenpiteitä⁸⁸.

Ihmisoikeusasiamies ja tasa-arvovaltuutettu vastaavat myös yksilön oikeuksien suojelusta. Ihmisoikeusasiamies vastaa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelusta valtion viranomaisia, paikallista itsehallintoa ja julkista valtaa käyttäviä henkilöitä vastaan. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden maailmanlaajuinen yhteenliittymä on myöntänyt ihmisoikeusasiamiehelle kansallisena ihmisoikeusinstituutiona B-statuksen. Luokituksen myöntämisen jälkeen ihmisoikeusasiamiehen valtuuksia laajennettiin, jotta se saisi A-statuksen⁸⁹. Ihmisoikeusasiamiehen virasto toimii myös lasten oikeuksien puolustajana. Ihmisoikeusasiamies laatii vuosikertomuksia, jotka käsitellään kansalliskokouksessa⁹⁰. Sen jälkeen hallitus laatii vastauksen kertomuksessa esitettyihin havaintoihin ja suosituksiin. Tasa-arvovaltuutettu on toinen riippumaton toimielin, jonka tehtävänä on ihmisoikeuksien suojeleminen. Sen tehtäviin kuuluu suojeleminen syrjintää vastaan ja tasa-arvon edistäminen koko järjestelmän tasolla, neuvonta, oikeudellisen tuen antaminen syrjinnän uhreille ja näiden edustaminen oikeudessa sekä oikeudellisesti sitovien päätösten tekeminen syrjintäkantelujen

⁸⁵ Slovenian tasavallan kansalliskokous (2018), kertomus kansalliskokouksen työstä vaalikaudella 2014–2018.

⁸⁶ Vuosien mittaan myös oikeusasiamies on jättänyt 31 pyyntöä julkisen vallan käytön yhteydessä annettujen asetusten tai yleisten säädösten perustuslainmukaisuuden tai laillisuuden arvioinnista; kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto (2020), The rule of law in the European Union: Reports from National Human Rights Institutions.

⁸⁷ Perustuslakituomioistuimen toimintakertomus 2019.

⁸⁸ Slovenia ei ole julistanut covid-19-pandemian torjumiseksi hätätilaa, ja hallitus on hyväksynyt useimmat toimenpiteet tartuntatauteja koskevan lain nojalla, jota myös muutettiin huhtikuussa 2020. Tämän lain mukaan hallituksen on ilmoitettava parlamentille kaikista toteutetuista toimenpiteistä. Ks. esimerkiksi perustuslakituomioistuimen päätös liikkumisen rajoittamisesta kuntien välillä, U-I-83/20-10, 16.4.2020.

⁸⁹ Uudelleenluokitusta, joka oli määrä tehdä maaliskuussa 2020, lykättiin covid-19-pandemian vuoksi.

⁹⁰ Kertomukset ovat saatavilla osoitteessa <http://www.varuh-rs.si/sl/promocija-publikacije-projekti/publikacije-gradiva/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>

perusteella. Tasa-arvovaltuutetulla ei kuitenkaan ole valtuuksia määrätä seuraamuksia⁹¹. Vaikka tasa-arvovaltuutetun taloudellisia resursseja on lisätty, sillä on suhteellisen vähän työntekijöitä⁹². On syytä huomata, että myös muilla riippumattomilla elimillä on vaikeuksia⁹³.

Valtiosta riippumattomien toimijoiden ja vapaaehtoistoiminnan kehittämistä koskevalla kansallisella strategialla pyritään parantamaan kansalaisjärjestöille annettavaa tukea vuoteen 2023 mennessä. Strategiassa vahvistetaan toimenpiteitä, joilla näitä järjestöjä tuetaan niiden edistäessä moniarvoisuutta ja demokratiaa yhteiskunnassa⁹⁴. Strategialla edistetään myös kansalaisjärjestöjen läpinäkyvyyttä, integriteettiä ja vastuuvollisuutta. Valtio rahoittaa kansalaisjärjestöjen hankkeita ja ohjelmia aloilla, joilla se katsoo kansalaisjärjestöjen voivan toteuttaa julkista politiikkaa ja tarjota palveluja kansalaisille. Rahoitus perustuu useimmiten julkisiin tarjouskilpailuihin, julkisiin ehdotuspyyntöihin tai suoraan rahoitukseen. Sloveniassa katsotaan olevan avoin ja laaja kansalaisyhteiskunta ja suhteellisen paljon vapaaehtoistoimintaa⁹⁵.

⁹¹ On syytä huomata, että komission suosituksessa todetaan, että jos tasa-arvoelimillä on toimivalta antaa sitovia päätöksiä, jäsenvaltion olisi annettava niille toimivalta määrätä myös riittäviä, tehokkaita ja oikeasuhteisia seuraamuksia. Ks. komission suositus, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2018, tasa-arvoelimiä koskevista normeista, C(2018) 3850 final, 1.1.2 kohdan 5 alakohta.

⁹² Ensimmäisenä toimintavuonnaan tasa-arvovaltuutetulle myönnettiin yhteensä vain 200 000 euroa, mikä haittasi sen kykyä kehittyä ja täyttää laaja toimeksiantonsa. Vuoden 2019 alussa valtion talousarviota painotettiin uudelleen ja tasa-arvovaltuutetulle myönnettiin 1 100 000 euroa. Ks. Slovenian panos vuoden 2020 oikeusvaltiokertomukseen. Vuoden 2019 lopussa tasa-arvovaltuutetulla oli 19 työntekijää.

⁹³ Hallitus/poliisiylijohtaja vaihtoivat toukokuussa 2020 useiden riippumattomien elinten johtajat. Nämä olivat poliisin erikoistuneen korruptiontorjuntayksikön johtaja Slovenian tilastokeskuksen (SURS) johtaja rahanpesun selvittelykeskuksen johtaja. Tämä oli ensimmäinen kerta, kun tällaisia erottamisia ei perusteltu. On syytä huomata, että komissio lähetti kesäkuussa 2020 kirjeen, jossa se pyysi selvennyksiä tilastokeskuksen johtajan erottamisesta kansallisten tilastoviranomaisten riippumattomuutta koskevia EU:n sääntöjä silmälläpitäen. Poliisin erikoistuneen korruptiontorjuntayksikön johtaja ja tilastokeskuksen johtaja ovat nostaneet erottamisistaan laillisuusvalvontakanteet. Sisäasiainministeriö: Poliisi (2020), Slovenian hallitus (2020), kirjallisessa menettelyssä pidetty Slovenian tasavallan hallituksen 47. istunto.

⁹⁴ Strategia on saatavilla osoitteessa <https://www.gov.si/en/topics/non-governmental-organisations/>

⁹⁵ CIVICUS-verkoston luokitus, jossa käytetään viisiportaista asteikkoa, joka jakautuu seuraaviin luokkiin: avoin, kavennettu, estetty, sorrettu ja suljettu.

Liite: Lähteet aakkosjärjestyksessä*

* *Luettelo vuoden 2020 oikeusvaltioreporttia koskevan kuulemisen yhteydessä saaduista vastauksista on saatavilla (komission verkkosivustolla).*

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), 2020 Media pluralism monitor. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CIVICUS, Monitor tracking civic space: Slovenia. <https://monitor.civicus.org/country/slovenia/>

Euroopan komissio (2016, 2017, 2018, 2019, 2020), EU:n oikeusalan tulostaulu.

Euroopan neuvosto (2019), Newsroom: The CEPEJ awards the Crystal Scales of Justice Prize to the Supreme Court of Slovenia. <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/the-cepej-awards-the-crystal-scales-of-justice-prize-to-the-supreme-court-of-slovenia>

Euroopan neuvosto, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists: Slovenia. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/slovenia>

Euroopan neuvosto: Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio – ECRI (2019), ECRI report on Slovenia. <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/slovenia>

Euroopan neuvosto: Ministerikomitea (2016), Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors.

Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) (2019), Fifth report on Slovenia. <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/slovenia>

Euroopan tuomarineuvostojen verkosto (2020), Contribution from the European Networks of Council for the Judiciary for the stakeholder consultation for the 2020 Rule of Law Report.

GRECO (2013), Fourth Evaluation Round – Evaluation Report on Slovenia on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2016), Fourth Evaluation Round – Interim Compliance Report on Slovenia on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2018), Fifth Evaluation Round – Evaluation Report on Slovenia on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies.

Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto (2020), The rule of law in the European Union: Reports from National Human Rights Institutions. Contribution in the context of the consultation process for the preparation of the 2020 Rule of Law Report.

Komission suositus, annettu 22 päivänä kesäkuuta 2018, tasa-arvoelimiä koskevista normeista, C(2018) 3850 final.

Komission yksiköiden valmisteluasiakirja – Country Report Slovenia 2020 Accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup 2020 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011, SWD(2020) 523 final.

Korkein oikeus (2019), vuosikertomus 2019. http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2020052510305888

Korkein syyttäjänvirasto (2013), oikeudellinen lausunto rikoslain 297 §:ään perustuvista syytetoimista. http://www.spletno-oko.si/sites/default/files/sovrazni_govor_pravno_stalisce_-_vrhovno_tozilstvo_0.doc

Korkein syyttäjänvirasto (2019), vuosikertomus 2019.

Korkein syyttäjänvirasto ja yleinen syyttäjä (2019), parlamentaaraisia tutkimuksia koskevan lain perustuslaillisuuden tarkastusta koskeva aloite. <https://www.dtrs.si/files/documents/USTAVNA%20POBUDA03.pdf>

Kulttuuriministeriö, mediarekisterin verkkosivusto. <https://rmsn.ekultura.gov.si/razvid/mediji>.

Oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus 2020 – virtuaalinen maavierailu: Slovenia.

Sisäasiainministeriö: Poliisi (2020): Igor Lamberger siirtyy tänään kansallisen tutkintaviraston johtajaksi. <https://www.policija.si/medijsko-sredisce/sporocila-za-javnost/sporocila-za-javnost-gpue/103938-z-danasnjim-dnem-vodenje-nacionalnega-preiskovalnega-urada-prevzema-igor-lamberger>.

Slovenian hallitus (2018), korkeimman oikeuden esittelemät uudet toimet Slovenian oikeuslaitoksen laadun ja maineen parantamiseksi pitkällä aikavälillä. <http://www.sodisce.si/vsrs/objave/2018102509355191/>

Slovenian hallitus (2019), korkeimman oikeuden päätös seuraamusten määrittämisestä teoista, joihin liittyy merkkejä vihapuheesta. <http://www.sodisce.si/vsrs/objave/2019080810051183/>

Slovenian hallitus (2020), kirjallisessa menettelyssä pidetty Slovenian tasavallan hallituksen 47. istunto. <https://www.gov.si/novice/2020-05-21-47-dopisna-seja-vlade-republike-slovenije/>

Slovenian hallitus (2020), Slovenian panos vuoden 2020 oikeusvaltiota koskevaan vuosikertomukseen.

Slovenian hallitus, verkkodemokratiaa koskeva verkkosivusto. <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija>

Slovenian perustuslakituomioistuin (2019), päätös parlamentaaraisia tutkimuksia koskevan lain soveltamisen väliaikaisesta keskeyttämisestä tuomarien osalta. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLU291>

Slovenian perustuslakituomioistuin (2019), päätös parlamentaaraisia tutkimuksia koskevan lain soveltamisen väliaikaisesta keskeyttämisestä syyttäjien osalta. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLU293>

Slovenian perustuslakituomioistuin (2020), toimintakertomus 2019. https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2020/05/usrs_letnoporocilo_2019.pdf

Slovenian perustuslakituomioistuin, päätös 16. huhtikuuta 2020, U-I-83/20-10. <http://www.us-rs.si/zadrzanje-izvrsevanja-7-clena-odloka-o-zacasni-splosni-prepovedi-gibanja-in-zbiranja-ljudi-na-javnih/>

Slovenian perustuslakituomioistuin, tuomio 22. lokakuuta 2008, U-I-295/07.

Slovenian perustuslakituomioistuin, tuomio 5. heinäkuuta 2018, U-I-6/15-23, Up-33/15-32 ja Up-1003/15-27. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLU1809>

Slovenian tasavallan kansalliskokous (2018), kertomus kansalliskokouksen työstä vaalikaudella 2014–2018. https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/PorocilaDZ/Mandat_2014%E2%80%932018/Report_2014-2018.pdf

Slovenian tasavallan oikeusasiamies (2020), Slovenian tasavallan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2019. <http://www.varuh-rs.si/sl/promocija-publikacije-projekti/publikacije-gradiva/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>

Toimittajat ilman rajoja, Slovenia. <https://rsf.org/en/slovenia>.

Tuomarineuvosto (2019), pyyntö parlamentaaraisia tutkimuksia koskevan lain perustuslainmukaisuuden arvioinnista ja sen soveltamisen osittaisesta keskeyttämisestä. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLU291>

UX Design Awards, UX Design Award -palkinnon voittaja 2019. <https://ux-design-awards.com/news/gewinner-der-ux-design-awards-2019-2/>

Viestinnän pääosasto (2020), erityiseurobarometri 502: korruptio.

Liite II: Maavierailu Sloveniaan

Komission yksiköt järjestivät kesäkuussa 2020 virtuaalikonferensseja seuraavien tahojen kanssa:

- Erikoistunut syyttäjänvirasto
- Hallintoministeriö
- Journalistien ja kustantajien liitto
- Journalistiyhdistys
- Korkein oikeus
- Korkein syyttäjänvirasto
- Korruptiontorjuntakomissio
- Oikeusministeriö
- Syyttäjäneuvosto
- Transparency International Slovenia
- Tuomarineuvosto
- Viestintäverkoista ja palveluista vastaava virasto (AKOS)
- Yleinen poliisiosasto – korruptiojaosto

* Lisäksi komissio tapasi seuraavien organisaatioiden edustajia useissa horisontaalisissa tapaamisissa:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Press Institute
- Lifelong learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters without Borders
- Transparency International EU