

Bruksela, dnia 30.9.2020 r.
SWD(2020) 323 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.
Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Słowenii**

Towarzyszący dokumentowi:

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.
Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej**

{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}

STRESZCZENIE

Słoweński system wymiaru sprawiedliwości charakteryzuje się istotną rolą, jaką Rada Sądownictwa i Sąd Najwyższy odgrywają w nim w kontekście powoływania do pełnienia urzędu, sprawowania urzędu oraz zarządzania w ramach wymiaru sprawiedliwości, a także zaawansowanym poziomem narzędzi wykorzystujących technologie informacyjno-komunikacyjne do zarządzania sprawami. Zapewnienie odpowiednich zasobów na potrzeby Rady Sądownictwa, a także Krajowej Rady Prokuratorów, jest ważnym warunkiem niezależności i skutecznego funkcjonowania tych organów samorządowych. Przyszłe orzeczenie Sądu Konstytucyjnego co do istoty sprawy dotyczące zgodności z konstytucją ustawy o śledztwach parlamentarnych może dostarczyć wskazówek w zakresie ochrony niezależności i samodzielności sędziów i prokuratorów. Mimo że prokuratora krajowa zwiększyła efektywność działania, skuteczne ściganie przestępstw gospodarczych i finansowych wciąż wymaga poprawy. Chociaż zaległości w dalszym ciągu się zmniejszały i nie stanowiły problemu systemowego, czas trwania postępowań sądowych w sprawach prania pieniędzy nadal stanowi wyzwanie.

Słoweńskie ramy prawne i instytucjonalne służące zapobieganiu i zwalczaniu korupcji zasadniczo funkcjonują. Obserwuje się praktyczne funkcjonowanie kompleksowych polityk dotyczących dostępu do informacji publicznych, konsultacji publicznych oraz przejrzystości procesu legislacyjnego. W Słowenii funkcjonuje również samodzielny i niezależny wyspecjalizowany organ antykorupcyjny, tj. Komisja ds. Zapobiegania Korupcji (ang. Commission for the Prevention of Corruption), która nadzoruje działania związane z zapobieganiem korupcji oraz wspieraniem uczciwych postaw wśród funkcjonariuszy publicznych. Komisja dysponuje ograniczonymi zasobami ludzkimi i finansowymi, co budzi pewne wątpliwości. Ponadto wątpliwości budzą również wydajność pracy komisji oraz rozbieżności między przepisami a praktyką, w szczególności w zakresie wykonywania ustawy o uczciwości i zapobieganiu korupcji stanowiącej podstawowe prawo antykorupcyjne w Słowenii.

O ile niezależność organu regulacyjnego ds. mediów – tj. Agencji ds. Sieci i Usług Komunikacji (ang. Agency for Communication Networks and Services) – zapewniono ustawowo, Agencja dysponuje ograniczonymi zasobami w zestawieniu ze swoimi kompetencjami, co negatywnie wpływa na jej skuteczność. Dzięki obecnemu systemowi związanemu z oświadczeniami w sprawie własności mediów niektóre informacje są publicznie dostępne, co pozwala na osiągnięcie częściowej przejrzystości w kwestii własności mediów, niemniej system ten nie obejmuje właścicieli rzeczywistych. Brak przepisów szczególnych dotyczących mediów i służących zapobieganiu konfliktom interesów w tym sektorze negatywnie wpływa na pluralizm mediów w Słowenii na poziomie krajowym i regionalnym. Uzyskanie dostępu do informacji publicznych przez ogół społeczeństwa i dziennikarzy może być czasochłonne. Oprócz powództw o zastraszającym charakterze niepokojąca jest również kwestia nękania i gróźb przez internet, których ofiarami padają dziennikarze, przy braku odpowiedzi ze strony systemu sądownictwa karnego.

Wsparcie systemu mechanizmów kontroli i równowagi zapewnia się m.in. za pomocą dobrze rozwiniętych narzędzi internetowych służących do konsultacji ze społeczeństwem i innymi zainteresowanymi stronami, a także przy pomocy Rzecznika Praw Obywatelskich oraz niezależnego Rzecznika ds. Równości (ang. Advocate of the Principle of Equality). Okres konsultacji jest jednak zwykle krótki, a stanowisko niezależnych organów nie zawsze bierze się pod uwagę. Sąd Konstytucyjny może prowadzić kontrolę zgodności z konstytucją *ex post*.

Niemniej ze względu na zwiększoną liczbę składanych skarg konstytucyjnych oraz na kumulujące się zaległości postępowania przez Sądem Konstytucyjnym wydłużają się, co może negatywnie wpłynąć na jego skuteczne funkcjonowanie. Przedstawiono krajową strategię dotyczącą udoskonalenia wsparcia dla organizacji pozarządowych do roku 2023.

I. SYSTEM WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Słoweński system wymiaru sprawiedliwości składa się z trzech instancji: sądów rejonowych i okręgowych (orzekających w sprawach cywilnych i gospodarczych) i sądów pracy (z których jeden orzeka również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych) oraz Sądu Administracyjnego (o statusie sądu wyższej instancji) w pierwszej instancji (łącznie sześćdziesiąt sądów), czterech sądów apelacyjnych w drugiej instancji (rozpoznających środki zaskarżenia orzeczeń sądów pierwszej instancji) oraz Sądu Najwyższego w trzeciej instancji (rozpoznającego skargi kasacyjne w odniesieniu do niektórych orzeczeń sądów apelacyjnych oraz Sądu Administracyjnego). W konstytucji ustanowiono Radę Sądownictwa, organ *sui generis* nienależący do trójpodziału władzy, którego zadaniem jest ochrona niezależności wymiaru sprawiedliwości, a także promowanie i zapewnianie jego rozliczalności, efektywności i jakości funkcjonowania¹. Rada Sądownictwa wyłania kandydatów na stanowiska sędziowskie, których kandydatury przedstawia następnie Zgromadzeniu Państwowemu (*Državni zbor* – izbie niższej parlamentu) celem ich powołania². Jeżeli Rada Sądownictwa wyłoni kandydata, którego wybrano już na stanowisko sędziowskie, Rada samodzielnie powołuje tego kandydata na nowe stanowisko sędziowskie. Prokuratura Krajowa jest organem niezależnym, lecz stanowi również część władzy wykonawczej, a główne kompetencje w zakresie powoływania prokuratorów krajowych oraz funkcjonowanie prokuratury należą do Krajowej Rady Prokuratorów oraz Prokuratora Generalnego. Krajowa Rada Prokuratorów jest niezależnym organem państwowym pełniącym funkcje samorządowe w odniesieniu do prokuratury krajowej, a także biorącym udział w zapewnianiu jednorodności w ramach ścigania oraz w zabezpieczaniu niezależności prokuratorów krajowych. Słoweńska Izba Adwokacka stanowi część wymiaru sprawiedliwości i jest samodzielnym i niezależnym organem.

Niezależność

Śledztwo wszczęte na początku 2019 r. przez parlamentarną komisję śledczą dotyczyło czynności prokuratorów i sędziów w konkretnych sprawach karnych. Sąd Konstytucyjny zawiesił jednak później stosowanie ustawy o śledztwach parlamentarnych ze względu na zagrożenie dla niezawisłości sędziów i prokuratorów, które wynikałoby z takiego śledztwa parlamentarnego dotyczącego konkretnych spraw. Komisję śledczą powołało Zgromadzenie Państwowe na wniosek Rady Państwowej (*Državni svet* – izby wyższej parlamentu)³. Sąd Konstytucyjny, któremu Rada Sądownictwa i Prokuratura Krajowa przekazały sprawę, zawiesił stosowanie ustawy o śledztwach parlamentarnych w odniesieniu zarówno do sędziów, jak i prokuratorów krajowych, do czasu zbadania zgodności ustawy z konstytucją⁴.

¹ Podstawowym zadaniem Rady Sądownictwa jest wybór kandydatów na stanowiska sędziowskie. Zgodnie z gwarancją przewidzianą w konstytucji większość członków Rady Sądownictwa stanowią sędziowie wybierani przez społeczność sędziowską. Pozostałymi pięcioma członkami są przedstawiciele innych zawodów prawniczych wybierani przez Zgromadzenie Państwowe na podstawie nominacji Prezydenta Republiki. Rada Sądownictwa samodzielnie zarządza swoim budżetem.

² Od czasu pierwszej reelekcji sędziów po zdobyciu przez Słowenię niepodległości w 1990 r. parlament tylko jeden raz odrzucił kandydatury sędziów w przypadku pierwszego powołania. Należy zauważyć, że kandydat na stanowisko sędziowskie, który nie zostanie powołany, nie może wnieść o kontrolę sądową decyzji parlamentu.

³ Szczegółowe informacje na temat struktury parlamentu znajdują się w części IV pt. „Inne kwestie instytucjonalne związane z mechanizmami kontroli i równowagi”.

⁴ Rada Sądownictwa (2019), Wniosek o przeprowadzenie kontroli zgodności z konstytucją i częściowe zawieszenie stosowania ustawy o śledztwach parlamentarnych; Biuro Prokuratora Generalnego i Prokurator Generalny (2019), Inicjatywa dotycząca kontroli zgodności ustawy o śledztwach parlamentarnych z konstytucją; Sąd Konstytucyjny (2019), orzeczenie w sprawie tymczasowego zawieszenia ustawy o

Sąd Konstytucyjny zawiesił również stosowanie uchwały parlamentu w sprawie powołania komisji śledczej. Rada Sądownictwa uznała, że zakres śledztwa parlamentarnego w rozumieniu uchwały parlamentu w sprawie powołania komisji nie obejmowałby funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości jako ogółu, a raczej koncentrował się na konkretnych prawomocnych wyrokach i poszczególnych sędziach. W swoim orzeczeniu w przedmiocie środków tymczasowych Sąd Konstytucyjny podkreślił, że w ustawie brakowało odpowiednich mechanizmów, które chroniłyby sędziów i prokuratorów krajowych przed śledztwami parlamentarnymi dotyczącymi ich „odpowiedzialności politycznej”. Sąd podkreślił również, że istniało ryzyko, że śledztwo parlamentarne negatywnie wpłynie na niezawisłość sędziów i niezależność prokuratorów, co „mogłoby nieodwracalnie naruszyć” zarówno niezależność sądownictwa, jak i niezależność i samodzielność Prokuratury Krajowej. Sąd Konstytucyjny nie wydał jeszcze ostatecznego orzeczenia co do istoty sprawy.

W ostatnich latach poziom postrzeganej niezależności sądów stale wzrasta, lecz pozostaje niski lub przeciętny. Poziom postrzeganej niezależności sądów wśród ogółu społeczeństwa jest średni (42 % – dość dobra i bardzo dobra), a wśród przedsiębiorstw pozostaje niski (36 %), przy czym w obu badaniach poziom ten stale rósł, wykazując pozytywną tendencję⁵. Głównym powodem postrzeganego braku niezależności sądów i niezawisłości sędziów podawanym przez przedsiębiorstwa jest wrażenie ingerencji lub presji ze strony rządu i polityków, a następnie wrażenie ingerencji lub presji wynikającej z interesów gospodarczych lub innych szczególnych interesów, przy czym oba te powody pozostają najczęściej wskazywanymi powodami w UE w ujęciu porównawczym⁶. Sąd Najwyższy zlecił badanie dotyczące powodów negatywnego postrzegania niezawisłości sędziów i niezależności sądów oraz niskiego zaufania do systemu wymiaru sprawiedliwości, które może pomóc we wskazaniu możliwości ulepszeń. Pośród powodów wspomnianego niskiego zaufania ustalonych za pomocą ankiet tematycznych oraz warsztatów z udziałem zainteresowanych stron będących uczestnikami postępowań sądowych, przedstawicielami zawodów prawniczych, pracownikami sądów i przedstawicielami ogółu społeczeństwa znalazły się brak wiedzy i informacji na temat systemu wymiaru sprawiedliwości, problemy natury organizacyjnej i komunikacyjnej oraz problemy z poruszaniem się w gmachach sądów. W oparciu o powyższe ustalenia Sąd Najwyższy i inne organy wdrożyły szereg środków obejmujących obszary od szkoleń po lepsze narzędzia informacyjne przeznaczone dla uczestników postępowań sądowych znajdujących się w gmachu sądu, których celem było zwiększenie zaufania do wymiaru sprawiedliwości oraz zwiększenie poziomu postrzeganej niezależności sądów⁷.

Jakość

Cyfryzacja systemu wymiaru sprawiedliwości w zakresie zarządzania sprawami jest na zaawansowanym poziomie, a obecnie trwają dalsze prace mające na celu poprawę komunikacji elektronicznej między sądami a stronami postępowania. Technologie

śledztwach parlamentarnych w odniesieniu do sędziów; Sąd Konstytucyjny (2019), orzeczenie w sprawie tymczasowego zawieszenia ustawy o śledztwach parlamentarnych w odniesieniu do prokuratorów krajowych.

⁵ Wykresy 44 i 46, Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. Kategoryzacja poziomu postrzeganej niezależności sądów przedstawia się w następujący sposób: bardzo niski (mniej niż 30 % respondentów postrzega niezależność sądów jako dość dobrą i bardzo dobrą); niski (30–39 %), średni (40–59 %), wysoki (60–75 %), bardzo wysoki (więcej niż 75 %).

⁶ Wykresy 45 i 47, Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

⁷ Rząd (2018), Sąd Najwyższy przedstawił nowe działania na rzecz długoterminowej poprawy jakości i reputacji sądownictwa słoweńskiego.

informacyjno-komunikacyjne w obszarze zarządzania sprawami są na zaawansowanym poziomie⁸. Dane pochodzące ze wszystkich systemów zarządzania w ramach wymiaru sprawiedliwości poddano procesowi standaryzacji, integracji (za pomocą narzędzi z rodzaju hurtowni danych) i centralizacji oraz wykorzystuje się je do celów zarządczych i statystycznych. Sąd Najwyższy określa i koordynuje polityki i strategie informatyczne i nimi zarządza. Komunikacja elektroniczna między sądami i stronami pozostaje jednak na mniej zaawansowanym poziomie. Przykładowo nie zawsze istnieje możliwość skierowania sprawy do sądu drogą elektroniczną, otrzymania wezwania do stawiennictwa drogą elektroniczną lub monitorowania etapów postępowania przez internet⁹. Komunikacja elektroniczna jest już bardzo dobrze rozwinięta w niektórych obszarach, takich jak odzyskiwanie wierzytelności bezspornych podlegające specjalnej jednostce organizacyjnej Sądu Rejonowego w Lublanie (COVL), w których to sprawach akta istnieją wyłącznie w formie elektronicznej, a także upadłość i rejestr gruntów. Udoskonalenie narzędzi komunikacji elektronicznej w innych obszarach, w szczególności w przypadku postępowania cywilnego, karnego i postępowania w sprawach o wykroczenia, od 2019 r. stanowiło obszar priorytetowy dla Sądu Najwyższego. Rozpoczęto projekt dotyczący rozwoju akt elektronicznych, możliwości elektronicznego wnoszenia pism, elektronicznego doręczania pism sądowych, uiszczania opłat sądowych przez internet oraz innych narzędzi cyfrowych¹⁰.

Wyniki badania Sądu Najwyższego dotyczącego uczestników postępowań sądowych wykorzystuje się w celu dalszej poprawy jakości wymiaru sprawiedliwości. Sąd Najwyższy zlecił przeprowadzenie badania (zob. wyżej), które obejmowało ankiety z udziałem uczestników postępowań sądowych i innych zainteresowanych stron. W celu podniesienia jakości działalności sądów oraz zwiększenia zaufania do wymiaru sprawiedliwości Sąd Najwyższy powołał specjalną grupę projektową. Grupa ta zorganizowała między innymi ankiety wśród sędziów i pracowników sądów, warsztaty z udziałem kluczowych zainteresowanych stron, wywiady i wizje lokalne. Na tej podstawie Sąd Najwyższy opracował podręczniki dla nowo powołanych sędziów, podręczniki proceduralne dotyczące różnych dziedzin prawa, szkolenia dla pracowników sądów oraz materiały informacyjne dla ogółu społeczeństwa, takie jak broszury, filmy i strona internetowa – między innymi na temat postępowań sądowych¹¹. Projekt ten zdobył międzynarodową nagrodę¹².

Sąd Najwyższy odgrywa istotną rolę w przyznawaniu środków poszczególnym sądom. Zaawansowane narzędzia oparte na technologiach informacyjno-komunikacyjnych służą do śledzenia szczegółowych danych na poziomie poszczególnych sądów. Umożliwia to prezesom sądów, kadrom kierowniczym sądów i Sądowi Najwyższemu przydzielanie zasobów ludzkich i finansowych w oparciu o dane porównawcze dotyczące efektywności sądów¹³. Każdego roku prezesowie sądów przedkładają Sądowi Najwyższemu swoje propozycje dotyczące przydziału środków. Sąd Najwyższy analizuje dane dotyczące

⁸ Wykres 40, Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

⁹ Wykres 27, Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

¹⁰ Sąd Najwyższy (2019), sprawozdanie roczne za 2019 r., s. 124–125.

¹¹ Stronę internetową można znaleźć pod adresem: <http://www.sodisce.si/vsrs/objave/2018102509355191/>.

¹² W 2019 r. projekt Sądu Najwyższego „Podniesienie jakości wymiaru sprawiedliwości” (IQ Justice) otrzymał nagrodę „Kryształowej Wagi Temidy” (Crystal Scales of Justice Prize) przyznaną przez Europejską Komisję na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości. W 2019 r. projekt dotyczący poprawy procedur sądowych, w szczególności komunikacji z uczestnikami postępowań sądowych, otrzymał nagrodę UX Design Award 2019 za wysoki poziom przyjazności dla użytkowników.

¹³ Sąd Najwyższy przydziela budżet poszczególnym sądom, podczas gdy Rada Sądownictwa odgrywa kluczową rolę w kwestii wyboru sędziów i sprawowania przez nich urzędu.

efektywności, porównuje obciążenie pracą poszczególnych sądów i przedstawia swoją analizę prezesom sądów w ramach rozmów dotyczących przydziału środków. Następnie wypracowuje się kompromis w zakresie przydziału zasobów, biorąc pod uwagę dane porównawcze dotyczące sądów.

Mimo pewnej poprawy sytuacji Rada Sądownictwa i Krajowa Rada Prokuratorów mierzą się z wyzwaniami związanym z zasobami. Rada Sądownictwa coraz aktywniej podejmuje działania mające na celu poprawę jakości wymiaru sprawiedliwości, w szczególności poprzez rolę, jaką odgrywa w ocenie pracy sędziów, postępowaniach dyscyplinarnych oraz poprawie wynagrodzeń sędziów¹⁴. Mimo przyznania jej w ostatnich latach dodatkowych zasobów Rada Sądownictwa nadal dysponuje stosunkowo małą liczbą pracowników w świetle swoich szeroko zakrojonych kompetencji oraz licznych niezawodowych członków Rady¹⁵. Zdaniem zainteresowanych stron działania te wymagają dodatkowych zasobów, które pozwoliłyby na zwiększenie wydajności administracyjnej Rady Sądownictwa, w tym na udoskonalenie procedury wyboru sędziów, w szczególności w zakresie uzasadniania decyzji. Krajowa Rada Prokuratorów nadal dysponuje zbyt małymi zasobami ludzkimi i finansowymi¹⁶, co oznacza, że nie jest w stanie podejmować działań na rzecz poprawy ogólnej jakości funkcjonowania Prokuratury Krajowej. Brak pracowników również ogranicza jej rolę w kontekście doskonalenia procedury wyboru sędziów.

Trwają konsultacje, których celem jest sfinalizowanie reformy mapy sądownictwa. W ostatnich dziesięcioleciach mapa sądownictwa (w której określono lokalizację i właściwość sądów) obejmowała okresowo albo jeden sąd, albo kilka sądów pierwszej instancji (okręgowych i rejonowych). Obecnie system wymiaru sprawiedliwości składa się z 55 sądów pierwszej instancji, a wśród nich z 44 sądów rejonowych rozpoznających sprawy cywilne w trybie procesowym o niskiej (finansowej) wartości przedmiotu sporu i sprawy cywilne w trybie nieprocesowym oraz z 11 sądów okręgowych rozpoznających sprawy cywilne o wyższej wartości przedmiotu sporu i sprawy gospodarcze między osobami prawnymi. Już dawno stwierdzono, że podział na sądy cywilne i gospodarcze orzekające w pierwszej instancji ma wpływ na efektywność pracy sądów. W ramach częściowego środka naprawczego reformami z 2009 r. i 2015 r. wprowadzono większą kontrolę sądów okręgowych nad sądami rejonowymi w celu wyrównania obciążenia pracą oraz ograniczenia konfliktów jurysdykcji¹⁷. Dobrze rozwinięte systemy wykorzystujące technologie informacyjno-komunikacyjne służące do zarządzania sprawami oraz doświadczenie Sądu Najwyższego w zarządzaniu zasobami mogłyby pozwolić na stworzenie większych sądów na

¹⁴ Podstawowym zadaniem Rady Sądownictwa jest wybór kandydatów na stanowiska sędziowskie. Zgodnie z gwarancją przewidzianą w konstytucji większość członków Rady Sądownictwa stanowią sędziowie wybierani przez społeczność sędziowską. Pozostałymi pięcioma członkami są przedstawiciele innych zawodów prawniczych wybierani przez Zgromadzenie Państwowe na podstawie nominacji Prezydenta Republiki.

¹⁵ W Radzie Sądownictwa zatrudnionych jest tylko 15 osób. W celu porównania zasobów Rad Sądownictwa zob. uwagi przekazane przez Europejską Sieć Rad Sądownictwa na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r., s. 9. W celu porównania uprawnień Rad Sądownictwa zob. wykres 50, Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2016 r.

¹⁶ W Krajowej Radzie Prokuratorów zatrudnionych jest tylko czterech pracowników.

¹⁷ Na przykład wskutek reform prezes sądu okręgowego w ramach rocznego przydziału pracy może – w porozumieniu z prezesem sądu rejonowego – przydzielać sędziów do pracy w ramach okręgu, w tym w sądzie okręgowym. Ponadto Prezes Sądu Okręgowego w Lublinie może zdecydować o tym, że niektóre sprawy rozpoznawać będą konkretne sądy rejonowe w ramach danego okręgu. Zob. art. 71 i 105 ustawy o sądach.

obszarach miejskich¹⁸. W 2019 r. kontynuowano konsultacje między Ministerstwem Sprawiedliwości a wymiarem sprawiedliwości dotyczące nowej zreformowanej mapy sądownictwa, lecz rząd nie ukończył jeszcze projektu ustawy.

Publikacja wyroków sądów pierwszej instancji pozostaje ograniczona, w szczególności w przypadku spraw cywilnych i gospodarczych. Mimo że większość orzeczeń Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych publikuje się w internecie, publikacja orzeczeń sądów pierwszej instancji pozostaje rzadkością¹⁹. Ponadto czytelność dla urzędów publikowanych orzeczeń, która pozwoliłaby na rozwój usług i produktów dla uczestników postępowań sądowych opartych na rozwiązaniach z zakresu sztucznej inteligencji, jest stosunkowo słabo rozwinięta²⁰. Prowadzony przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt poprawy internetowego dostępu do wyroków sądów pierwszej instancji został zahamowany ze względu na wyzwania związane z automatycznym utajnianiem wyroków. Analitycy prowadzą prace nad opracowaniem nowej metody.

Efektywność

Poprawa efektywności systemu wymiaru sprawiedliwości doprowadziła do dalszego ograniczenia zaległości, a czas trwania postępowania sądowego w dużej mierze pozostał niezmienny. Pomimo posiadania jednego z najwyższych w UE wskaźników w zakresie liczby wpływających spraw cywilnych, słoweński system wymiaru sprawiedliwości stale zwiększa swoją efektywność w odniesieniu do prawie wszystkich kategorii spraw²¹. W 2019 r. całkowity wskaźnik zaległych spraw spadł o ponad 7 % w porównaniu z 2018 r.²². Sądy po raz kolejny rozpatrzyły więcej spraw niż do nich wpłynęło, chociaż liczba ta była mniejsza niż w przeszłości²³. Średni czas prowadzenia postępowania w procesowych sprawach cywilnych wzrósł do około 13 miesięcy, natomiast w przypadku procesowych spraw gospodarczych utrzymał się na poziomie 11 miesięcy, ponieważ starsze sprawy były traktowane priorytetowo. Wciąż jednak potrzeba ponad 12 miesięcy, zanim odbędzie się pierwsze posiedzenie w sprawie gospodarczej. W postępowaniu odwoławczym sprawy są rozstrzygane szybko, zwykle w ciągu około 3 miesięcy. Prawie jedna czwarta procesowych spraw cywilnych i gospodarczych jest rozstrzygana w trybie ugody sądowej. W przypadku tego rodzaju spraw wciąż potrzeba jednak od 14 do 17 miesięcy na wydanie pisemnego orzeczenia.

Wyzwania związane z efektywnością utrzymują się, szczególnie w odniesieniu do spraw dotyczących przestępstw gospodarczych i finansowych. Postępowania sądowe, szczególnie w zakresie prania pieniędzy, oraz postępowania prokuratorskie są często długotrwałe. Sądy karne nadal rozwiązywały więcej spraw niż do nich wpływało (wskaźnik zamykanych spraw wynoszący 102 %). Czas postępowania w sprawach karnych uległ jednak w sądach rejonowych skróceniu do około 9,5 miesiąca, a wydłużył się w sądach okręgowych

¹⁸ Słowenia otrzymała wsparcie w ramach programu wspierania reform strukturalnych Komisji Europejskiej w celu poprawy jakości systemu wymiaru sprawiedliwości, mianowicie w celu dzielenia się krajowymi praktykami z zakresu reform mapy sądownictwa: warsztaty dotyczące reformy mapy sądownictwa z udziałem ekspertów z FI i NL, 28–29 września 2016 r., Lublana.

¹⁹ Wykres 28, Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

²⁰ Wykres 29, Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

²¹ Wykresy 2, 5 – 19, Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

²² Dane dotyczące efektywności działania sądów w 2019 r., Sąd Najwyższy.

²³ Całkowity poziom wskaźnika zamykanych spraw wyniósł 101 %. Łącznie w 2019 r. sądy rozstrzygały w około 70 000 spraw miesięcznie, podczas gdy w 2012 r. było to prawie 100 000 spraw miesięcznie.

(do ponad 14 miesięcy)²⁴. W przypadku bardziej złożonych przestępstw związanych z praniem pieniędzy, czas trwania procesów w sądach pierwszej instancji nadal rośnie i wynosi średnio 1 132 dni²⁵. W 2019 r. Prokuratura Krajowa rozpatrzyła więcej skarg (zawiadomień o popełnieniu przestępstwa) niż w tym roku otrzymała, w większości przypadków potrzebując od jednego do dwóch miesięcy na odrzucenie zawiadomienia, wezwanie policji do przeprowadzenia dodatkowych czynności śledczych albo złożenie aktu oskarżenia do sądu²⁶. Wyspecjalizowana Prokuratura Krajowa, zajmująca się przestępstwami gospodarczymi i finansowymi, potrzebowała jednak na te działania średnio około czterech miesięcy. Jeśli chodzi o sprawy wnoszone przez Prokuraturę Krajową do sądów karnych, liczba ta stale maleje²⁷. Pomimo pewnej poprawy, postępowania przygotowawcze prowadzone przez policję i prokuratorów w sprawach dotyczących przestępstw finansowych i gospodarczych mogą niekiedy trwać kilka lat, częściowo ze względu na brak zasobów. Te wyzwania związane z efektywnością i jakością są rozwiązywane poprzez ukierunkowane szkolenia (w tym dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy), wymianę dobrych praktyk i analizę efektywności prokuratorów z wykorzystaniem zmodernizowanego systemu technologii informacyjno-komunikacyjnych.

II. RAMY ANTYKORUPCYJNE

Ramy instytucjonalne i legislacyjne mające na celu zapobieganie korupcji i jej zwalczanie są zgodne z ustawą o uczciwości i zapobieganiu korupcji. Obowiązują ustawy regulujące konflikty interesów i ujawnianie informacji majątkowych w odniesieniu do członków administracji publicznej, parlamentu i pracowników ministerstw, dotyczące lobbingu i efektu „drzwi obrotowych”. Ramy instytucjonalne zwalczania korupcji obejmują autonomiczny organ państwowy, Komisję ds. Zapobiegania Korupcji, która współpracuje z innymi organami zaangażowanymi w walkę z korupcją, policję i specjalny wydział prokuratury.

W publikowanym przez Transparency International wskaźniku postrzegania korupcji Słowenia uzyskała w 2020 r. wynik 60/100, plasując się na 11. miejscu w Unii Europejskiej i na 35. miejscu na świecie. Z danych liczbowych ostatniego badania Eurobarometr wynika, że 87 % respondentów twierdzi, iż korupcja w Słowenii jest powszechna (średnia UE wynosi 71 %), a 36 % respondentów czuje się nią bezpośrednio dotkniętych w swoim codziennym życiu (średnia UE – 26 %)²⁸. Według badań 90 % przedsiębiorstw uznaje korupcję za powszechne zjawisko (średnia UE wynosi 63 %), a 41 % uważa, że korupcja stanowi problem przy prowadzeniu działalności (średnia UE – 37 %). 23 % respondentów uważa, że ściganie korupcji jest wystarczająco skuteczne, aby odstraszyć ludzi od takich praktyk (średnia UE wynosi 36 %), 10 % przedsiębiorstw uważa natomiast, że osoby fizyczne i przedsiębiorstwa przyłapane na próbie przekupstwa urzędnika wyższego szczebla podlegają odpowiedniej karze (średnia UE – 31 %)²⁹.

Ustawa o uczciwości i zapobieganiu korupcji zapewnia podstawowe ramy prawne na rzecz wzmocnienia uczciwości w sektorze publicznym, zapewnienia przejrzystości i

²⁴ Dane dotyczące efektywności działania sądów w 2019 r., Sąd Najwyższy.

²⁵ Wykres 21, Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r., przedstawiający dane za lata 2014, 2015, 2016 i 2018.

²⁶ W 2019 r. wskaźnik zamykanych spraw przekroczył 106 %. Dane Prokuratury Krajowej.

²⁷ Liczba spraw, które Prokuratura Krajowa wniosła do sądów karnych, zmniejszyła się z około 620 spraw w 2014 r. do około 458 w 2018 r. (na 100 000 mieszkańców), dane Eurostatu, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_crt_case&lang=en.

²⁸ Specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020).

²⁹ Specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020).

unikania konfliktów interesów. Odroczone jednak przyjęcie zmian do ustawy o uczciwości i zapobieganiu korupcji w celu usunięcia niedociągnięć w ramach antykorupcyjnych. Jest to główny akt prawny mający na celu zwalczanie korupcji w Słowenii, a także regulujący obowiązki Komisji ds. Zapobiegania Korupcji (CPC). W styczniu 2018 r. rząd przyjął zmiany do ustawy o uczciwości i zapobieganiu korupcji w celu wyeliminowania niektórych kluczowych niedociągnięć w istniejących ramach, w tym tych, na które zwróciła uwagę Grupa Państw przeciwko Korupcji przy Radzie Europy (GRECO), a ich zatwierdzenie przez parlament zaplanowano na czerwiec 2020 r.³⁰ Odroczone jednak ich przyjęcie, a kluczowe reformy antykorupcyjne nie zostały jeszcze przeprowadzone. Nie odnotowano żadnych istotnych zmian w odniesieniu do zasad postępowania, konfliktów interesów, sygnalizowania nieprawidłowości lub efektu „drzwi obrotowych”, które w ustawie o uczciwości i zapobieganiu korupcji uwzględniono tylko w ograniczonym zakresie.³¹

Komisja ds. Zapobiegania Korupcji (CPC) działa w oparciu o solidne ramy prawne, ale przy ograniczonych zasobach. CPC jest autonomicznym organem państwowym, którego niezależność zapewnia procedura wyboru kierownictwa. W ramach tej procedury specjalna komisja selekcyjna, której członkowie reprezentują każdą z trzech funkcji władzy i społeczeństwo obywatelskie, wydaje zalecenia dotyczące powołania przewodniczącego. CPC regularnie współpracuje z policją i specjalnym wydziałem prokuratury, ale zachowuje uprawnienia nadzorcze i administracyjne w zakresie prowadzenia dochodzeń. Ponadto nadzoruje działania w zakresie zapobiegania korupcji i zwiększenia uczciwości w urzędach publicznych. CPC prowadzi dochodzenia administracyjne i posiada szerokie uprawnienia w zakresie dostępu lub wydawania instrukcji gromadzenia dowodów innym organom i instytucjom odpowiedzialnym za egzekwowanie prawa. Odpowiada za nadzór nad wdrażaniem przepisów dotyczących konfliktów interesów, planów w zakresie uczciwości, ujawniania informacji majątkowych, prezentów i ograniczeń wynikających z ustawy o uczciwości i zapobieganiu korupcji. GRECO zauważyła jednak, że działania CPC wydają się utrudniać niewystarczające zasoby i niedociągnięcia proceduralne³². Oczekuje się, że zmiany w ustawie o uczciwości i zapobieganiu korupcji będą również dotyczyć kwestii prawnych związanych z procedurą *sui generis* CPC dotyczącą postępowania w sprawach o korupcję. Zdarzało się, że w procesie, w którego ramach CPC podejmuje dochodzenia administracyjne i wydaje decyzje publiczne, sprawy były kwestionowane w sądach, ponieważ uznano, że w trakcie procedury podejrzanym nie zagwarantowano wystarczającego prawa do obrony³³.

Oprócz specjalnej Komisji ds. Zapobiegania Korupcji w działania na rzecz zapobiegania korupcji i jej zwalczania zaangażowanych jest kilka podmiotów publicznych. Wspecjalizowana Prokuratura Krajowa i Policja, a także inne organy państwowe pełnią ważną rolę w walce z korupcją. Ministerstwo Sprawiedliwości odpowiada za większość ram prawnych dotyczących zapobiegania korupcji i jej ścigania, w tym za ustawę o uczciwości i zapobieganiu korupcji oraz kodeks karny. Ministerstwo Administracji Publicznej jest właściwym ministerstwem w zakresie regulowania statusu, praw i obowiązków urzędników, i odgrywa rolę w promowaniu uczciwości. Słoweński Trybunał

³⁰ Piąta runda oceny GRECO – sprawozdanie oceniające.

³¹ Sprawozdanie krajowe w ramach europejskiego semestru za 2020 r.

³² Piąta runda oceny GRECO – sprawozdanie oceniające, zalecenie (i).

³³ Proces ten obejmuje ustalenie faktów, przesłanie zainteresowanej osobie wstępnej wersji ustaleń, a następnie przyjęcie ustaleń i opublikowanie ich wraz z odpowiedzią zainteresowanej osoby. Zdaniem Sądu Najwyższego w postępowaniach toczących się przed CPC należy uwzględniać takie same zabezpieczenia jak w przypadku ogólnych procedur prawa administracyjnego. Obejmuje to poinformowanie osoby zainteresowanej o weryfikacji, umożliwienie jej złożenia wyjaśnień i posiadania reprezentacji podczas weryfikacji.

Obrachunkowy jest najwyższym organem nadzoru nad rachunkami państwowymi, budżetem i wydatkami publicznymi. Wykonuje swoje uprawnienia do przeprowadzania kontroli całkowicie niezależnie i nie można ich kwestionować przed sądami ani innymi organami państwowymi. Krajowa Komisja Rewizyjna (ang. National Review Commission) ds. procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych jest niezależnym specjalnym trybunałem, który zapewnia ochronę prawną oferentom. Program rządowych środków na rzecz uczciwości i przejrzystości na lata 2017–2019 koncentrował się na podnoszeniu świadomości w zakresie uczciwości i przejrzystości wśród urzędników publicznych oraz oferowaniu mechanizmów zarządzania i kontroli w zakresie finansów publicznych. Jego celem było również zwiększenie przejrzystości w dziedzinie opracowywania przepisów i procedur zarządzania³⁴.

Obowiązują zasady postępowania. Odpowiednie przepisy zawarto w ustawie o administracji publicznej, ustawie o urzędnikach służby cywilnej oraz w ustawie o uczciwości i zapobieganiu korupcji. Podczas gdy ministrów i sekretarzy stanu obowiązuje kodeks etyki dla urzędników rządowych i ministerialnych z 2015 roku, ustawa o uczciwości i zapobieganiu korupcji jest podstawowym aktem prawnym regulującym konflikty interesów w przypadku urzędników sektora publicznego. Reguluje ona obowiązki urzędników w zakresie konfliktu interesów, ujawniania informacji majątkowych i ich nadzoru, ograniczeń w wykonywaniu innych czynności oraz zakazów dotyczących prezentów. Dotyczy to premiera, ministrów, sekretarzy stanu, członków rządu i rządowego sekretarza generalnego. Niektóre przepisy, na przykład dotyczące ujawniania informacji majątkowych i ograniczeń odnoszących się do okresu po zakończeniu kadencji, mają również zastosowanie do byłych urzędników³⁵. W dniu 12 czerwca 2020 r. Zgromadzenie Państwowe przyjęło kodeks etyki. Kodeks ten zawiera wykaz zasad etycznych, których postówie muszą przestrzegać, i określa nagany za naruszenia. Zwrócono jednak uwagę na niedociągnięcia w kodeksie postępowania Rady Państwa w odniesieniu do konfliktów interesów, nadzoru i sankcji³⁶.

Obowiązują przepisy dotyczące zapobiegania konfliktom interesów i zarządzania nimi. Przepisy dotyczące unikania konfliktów interesów oraz ujawniania informacji majątkowych określono w ustawie o uczciwości i zapobieganiu korupcji. Unikanie konfliktów interesów jest przede wszystkim obowiązkiem każdego urzędnika publicznego, który musi niezwłocznie powiadomić na piśmie swoich przełożonych lub Komisję ds. Zapobiegania Korupcji (CPC) o zaistnieniu konfliktu. Dodatkowe przepisy w zakresie niedopuszczalnego łączenia funkcji i ograniczenia działalności gospodarczej również mają na celu zapobieganie konfliktom interesów w sektorze publicznym. Ponadto ustawa o funkcjonariuszach publicznych zakazuje urzędnikom służby cywilnej wykonywania czynności, które stwarzałyby konflikt interesów. Przewidziano w niej również pewne ograniczenia i obowiązki dotyczące urzędników służby cywilnej (i członków ich rodzin) w zakresie przyjmowania prezentów. Planowane zmiany poszerzą grono osób zobowiązanych do zgłaszania konfliktów interesów. W ustawie określono również zakres ujawniania informacji majątkowych oraz ustalono, którzy urzędnicy są zobowiązani do składania odpowiednich oświadczeń do CPC³⁷. Oświadczenia należy składać do CPC po objęciu urzędu, rok po zakończeniu kadencji oraz po każdej zmianie w zakresie stanowiska, działalności, własności

³⁴ Piąta runda oceny GRECO – sprawozdanie oceniające, pkt 54.

³⁵ Piąta runda oceny GRECO – sprawozdanie oceniające, pkt 40.

³⁶ Czwarta runda oceny GRECO – sprawozdanie wstępne, Wnioski w sprawie Rady Państwa.

³⁷ Obejmują one urzędników wysokiego szczebla, szczebla lokalnego, zarówno wybranych jak i z powołania, np.: zawodowych urzędników wysokiego szczebla, niezawodowych burmistrzów i zastępców burmistrzów, wysokiej rangi urzędników służby cywilnej, kierowników, osoby odpowiedzialne za zamówienia publiczne, urzędników Krajowej Komisji Rewizyjnej ds. procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych .

lub majątku przekraczającej 10 000 EUR. CPC stosuje kontrole *ad hoc* i prowadzi ewidencję osób podlegających obowiązkowi ujawniania informacji majątkowych. Oświadczenia o stanie majątkowym są jawne w czasie trwania kadencji każdego urzędnika i do jednego roku po jej zakończeniu. Oświadczenia o stanie majątkowym wysokich urzędników sprawujących funkcje wykonawcze nie są jednak publikowane ani nie podlegają szczególnej kontroli³⁸. W związku z tym zalecono rozszerzenie zakresu oświadczeń o stanie majątkowym na członków rodzin ministrów i sekretarzy stanu, bez konieczności podawania ich do wiadomości publicznej³⁹. W odpowiedzi na te zalecenia słoweńskie władze planują zmienić zakres oświadczeń o stanie majątkowym i nadzoru nad nimi. W CPC nadal jednak występują braki kadrowe, a zarówno zasoby finansowe, jak i ludzkie są niewystarczające, aby CPC mogła wykonywać swoje zadania. W związku z tym GRECO zaleciła, aby CPC przyznano odpowiednie zasoby, które umożliwią skuteczne wykonywanie jej zadań⁴⁰.

Kwestie lobbingu i efektu „drzwi obrotowych” są uregulowane.⁴¹ Ustawa o uczciwości i zapobieganiu korupcji stanowi, że zakazuje się prowadzenia lobbingu w sprawach będących przedmiotem postępowania sądowego i administracyjnego, a działalność lobbingowa może być prowadzona wyłącznie przez osobę fizyczną wpisaną do rejestru lobbystów utworzonego przez CPC. Urzędnicy publiczni mogą wyrazić zgodę na lobbing tylko wtedy, gdy lobbystę wpisano do rejestru, i muszą odmówić kontaktu w przypadku zaistnienia konfliktu interesów. Zalecono jednak, aby wdrożenie przepisów w zakresie kontaktów członków Zgromadzenia Państwowego i Rady Państwowej z lobbystami poddać dokładnej ocenie.⁴² Wciąż nie zostały one wdrożone, mimo że 76 % przedsiębiorstw w Słowenii uważa posiadanie powiązań politycznych za jedyny sposób na osiągnięcie sukcesu w biznesie (średnia w UE wynosi 54 %) ⁴³. Ponadto w przypadku wysokich urzędników sprawujących funkcje wykonawcze w przepisach dotyczących lobbingu znajdują się pewne luki, a przepisy te nie są należycie przestrzegane. Nie wszystkie kontakty ze stronami trzecimi, które starają się wpływać na decyzje rządowe, są należycie zgłaszane, w tym kontakty z prawnikami i upoważnionymi przedstawicielami przedsiębiorstw i grup interesów⁴⁴. Ponadto w ustawie o uczciwości i zapobieganiu korupcji zapewniono również „cooling-off period” dla urzędników wysokiego szczebla. W tym okresie tym ostatnim zakazuje się lobbingu lub działania w charakterze przedstawiciela podmiotu gospodarczego, który miał kontakty biznesowe z organem, w którym sprawowali urząd, przez dwa lata po opuszczeniu stanowiska. Podmiot publiczny nie może również prowadzić działalności gospodarczej z podmiotem, w którym były urzędnik ma udziały, przez okres jednego roku po opuszczeniu przez urzędnika stanowiska⁴⁵.

Słowenia opracowała kolejne środki mające na celu zapobieganie korupcji i zwiększanie przejrzystości w obszarze udzielania zamówień publicznych. Słowenia należy do najbardziej rozwiniętych członków OECD pod względem przejrzystości i wprowadziła

³⁸ GRECO zaleciła zapewnienie terminowej publikacji oświadczeń o stanie majątkowym ministrów i sekretarzy stanu oraz przeprowadzenie przez CPC kontroli merytorycznych. GRECO Piąta runda oceny GRECO – sprawozdanie oceniające, zalecenie (viii).

³⁹ Piąta runda oceny GRECO – sprawozdanie oceniające, zalecenie (vii).

⁴⁰ Piąta runda oceny GRECO – sprawozdanie oceniające, s. 4.

⁴¹ 1) kontakt niepubliczny; 2) w celu wywierania wpływu na dyskusję i uchwalanie przepisów i innych dokumentów o charakterze ogólnym; 3) prowadzony w interesie, imieniu lub na rzecz określonej grupy interesów/klienta lobbingowego.

⁴² Czwarta runda oceny GRECO – sprawozdanie oceniające, zalecenie (ii).

⁴³ Specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020), s. 71.

⁴⁴ Piąta runda oceny GRECO – sprawozdanie oceniające, zalecenie (v).

⁴⁵ Takie jak 5 % udział w prawach założycieli, zarządzaniu lub kapitale, poprzez udział bezpośredni albo za pośrednictwem udziału innych osób prawnych.

szereg środków mających na celu zapobieganie korupcji w obszarze udzielania zamówień publicznych. Przykładowo plany w zakresie uczciwości są narzędziami służącymi weryfikowaniu uczciwości organizacji. Stanowią one udokumentowany proces oceny poziomów podatności na zagrożenia i narażenia na nieetyczne lub korupcyjne praktyki. Wszystkie instytucje publiczne są zobowiązane do przesyłania swoich planów w zakresie uczciwości do CPC, przy czym głównym celem jest identyfikacja zagrożeń i wdrożenie środków służących zwiększaniu uczciwości. Ustawa o zamówieniach publicznych zawiera system obowiązkowego składania i publikowania drogą elektroniczną ofert o określonej wartości wraz z ostateczną decyzją i uzasadnieniem instytucji zamawiającej. Środkiem tym towarzyszą wymagane oświadczenia o stanie majątkowym osób odpowiedzialnych za udzielanie zamówień publicznych wyszczególnionych w ustawie o uczciwości i zapobieganiu korupcji. Dostępne od stycznia 2016 r. rozwiązanie informatyczne STATIST zapewnia publikację informacji o zamówieniach publicznych udzielonych w Słowenii od 2013 r. CPC opracowała również aplikację internetową (ERAR), która zapewnia społeczeństwu przyjazny dla użytkownika dostęp do informacji na temat transakcji biznesowych wszystkich organów sektora publicznego. Nadal jest ona ważnym czynnikiem wspierającym przejrzystość sektora publicznego, umożliwiając wizualną reprezentację wydatków publicznych. Niemniej jednak, podczas gdy CPC stwierdza, że tylko 10 % wszystkich zgłoszeń dotyczących korupcji odnosi się do zamówień publicznych, z badań Eurobarometru wynika, że przedsiębiorstwa pozostają sceptyczne wobec praktyk stosowanych w Słowenii w dziedzinie udzielania zamówień publicznych.

Sekcja ds. korupcji działająca przy Wydziale ds. Przestępczości Gospodarczej Naczelnej Dyrekcji Policji (GPD, ang. Economic Crime Division of the General Police Directorate), jest odpowiedzialna za zajmowanie się przestępczością związaną z korupcją na szczeblu krajowym. Monitoruje prace wszystkich dyrekcji policji, zarządza i kieruje tymi pracami, a także prowadzi dochodzenia w sprawie podejrzeń o korupcję zgłaszanych za pomocą e-powiadomień. Roczny budżet GPD na 2019 r. (369 400 EUR) jest o 7,3 % wyższy w porównaniu z 2018 r. GRECO z zadowoleniem przyjęła kroki podjęte przez policję w celu zapobiegania korupcji w jej szeregach, ponieważ funkcjonariusze policji nie mają żadnego immunitetu ani przywilejów proceduralnych. Policja jest niezmiennie jednym z najbardziej zaufanych organów państwowych w Słowenii⁴⁶. Utworzone w listopadzie 2009 r. Krajowe Biuro Śledcze (ang. National Bureau of Investigation) jest jednostką wchodzącą w skład Dyrekcji Policji Kryminalnej przy Naczelnej Dyrekcji Policji. Specjalizuje się ono w poważnych i złożonych przestępstwach, w tym przestępstwach finansowych, przestępczości zorganizowanej i korupcji. Chociaż Biuro posiada autonomię w wyborze spraw, praktykę tę skrytykowała Wyspecjalizowana Prokuratura Krajowa, ponieważ w niektórych przypadkach lokalna policja napotyka na trudności związane ze złożonymi sprawami, których Biuro nie zdecydowało się zbadać⁴⁷.

Trwa kilka spraw o wysokiej randze dotyczących korupcji, jednak istnieją szczególne wyzwania związane z zapewnieniem skutecznego ścigania. Wyspecjalizowana Prokuratura Krajowa zajmuje się ściganiem najpoważniejszych przestępstw, w tym korupcji, którą od 2017 r. uznaje się za priorytet polityki⁴⁸. Kilka spraw na wysokim szczeblu ma jednak charakter trwały lub osiągnęło termin przedawnienia, a na kończenie spraw ma podobno wpływ nieskuteczność policji w ustalaniu spraw priorytetowych i przekazywaniu informacji

⁴⁶ Specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020).

⁴⁷ Informacje uzyskane w kontekście wizyty w państwie.

⁴⁸ Sprawozdanie roczne Wyspecjalizowanej Prokuratury Krajowej, *Vrhovno Državno tožilstvo. Letno poročilo za leto 2019*.

związanych ze sprawami. Ponadto Słowenia odnotowuje najwyższy odsetek respondentów, którzy uważają, że ściganie korupcji nie jest wystarczająco skuteczne, aby odstraszyć ludzi od praktyk korupcyjnych (72 %), i nie zgadzają się ze stwierdzeniem, że wysiłki rządu na rzecz zwalczania korupcji są skuteczne (77 %) ⁴⁹. Słowenia wprowadziła konfiskatę mienia cywilnego do swojego prawa krajowego w 2011 r., kiedy to przyjęto ustawę o konfiskacie dochodów z przestępstwa. W 2018 r. Sąd Konstytucyjny orzekł jednak, że ukierunkowanie na majątek uzyskany przez osobę oskarżoną przed 2011 r. stanowi „niedopuszczalną retroaktywność” ⁵⁰. Orzeczenie to ma praktyczne skutki dla funkcjonowania systemu konfiskaty cywilnej i jego skuteczności, ponieważ władze mogą obecnie stosować instrument konfiskaty cywilnej wyłącznie w odniesieniu do mienia uzyskanego przez osobę oskarżoną po 2011 r. Niemniej w 2019 r. Prokuratura Krajowa wniosła 147 aktów oskarżenia dotyczących korupcji, o 22 % mniej niż w 2018 r. (188). W 2019 r. sądy wydały 21 wyroków skazujących, o 30 % mniej niż w 2018 r. (30), a także dziewięć uniewinnień (trzy w 2018 r.) i jedno oddalenie skargi (dwa w 2018 r.). Kolejnych 225 otwartych spraw dotyczących korupcji pozostaje na różnych etapach postępowania karnego w sądach, a sądy nie wydały jeszcze wyroków w pierwszej instancji ⁵¹. Władze zwróciły uwagę, że mniejszą liczbę aktów oskarżenia i wyroków skazujących można przypisać trudnościom w monitorowaniu dowodów dostarczonych przez sygnalistów, którzy są tylko częściowo chronieni w ramach ustawy o uczciwości i zapobieganiu korupcji ⁵².

⁴⁹ Specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020).

⁵⁰ Decyzja Sądu Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2018 r., U-I-6/15-23, Up-33/15-32 oraz Up-1003/15-27.

⁵¹ Sprawozdanie roczne Wyspecjalizowanej Prokuratury Krajowej, *Vrhovno Državno tožilstvo. Letno poročilo za leto 2019*.

⁵² Informacje uzyskane w kontekście wizyty w państwie.

III. PLURALIZM MEDIÓW

W Słowenii wolność wypowiedzi i informacji jest zapisana w konstytucji, podczas gdy pluralizm mediów zapewniają specjalne przepisy sektorowe. Organ regulacyjny ds. mediów, Agencja ds. Sieci i Usług Komunikacji, jest niezależnym organem, odrębnym od rządu pod względem prawnym i funkcjonalnym. Przepisy dotyczące przejrzystości w zakresie własności mediów wymagają od przedsiębiorstw zadeklarowania organom ochrony konkurencji wpływu własności lub zarządzania powyżej pewnego progu. Znacząca zmiana własności wymaga również zgody właściwego ministerstwa. Ochrona dziennikarzy nie jest specjalnie uregulowana i zastosowanie mają mechanizmy dostępne dla wszystkich obywateli⁵³.

Niezależność Agencji ds. Sieci i Usług Komunikacji jest przewidziana w prawie, jednak jej skuteczność ograniczają brak zasobów ludzkich i brak zabezpieczeń przed ingerencją polityczną. Oprócz pełnienia funkcji organu regulacyjnego ds. mediów Agencja ds. Sieci i Usług Komunikacji Republiki Słowenii (AKOS) jest również organem regulacyjnym dla sektorów telekomunikacji, poczty i transportu kolejowego. Status AKOS gwarantuje ustawa o łączności elektronicznej⁵⁴. Swoje uprawnienia wykonawcze w dziedzinie mediów audiowizualnych czerpie ona z ustawy o środkach masowego przekazu⁵⁵ i ustawy o audiowizualnych usługach medialnych⁵⁶. Obie ustawy są obecnie poddawane przeglądowi i mają stanowić transpozycję zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych: w lipcu 2020 r. rozpoczęto konsultacje publiczne, które trwały tylko pięć dni. W następstwie powszechnej krytyki, m.in. ze strony krajowych i międzynarodowych stowarzyszeń medialnych, okres konsultacji przedłużono odpowiednio do początku sierpnia i września⁵⁷. Dyrektor i Rada Agencji, składająca się z pięciu członków, zarządzają AKOS. Uprawnienia decyzyjne należą do dyrektora, a rada nadzoruje realizację programu prac i zatwierdza planowanie finansowe. Dyrektora i członków Rady powołuje rząd w oparciu o wcześniejszą procedurę wyboru, przy czym dyrektora proponuje rządowi właściwy minister. Zawieszenie i odwołanie może nastąpić tylko z powodu niezdolności do pełnienia funkcji, niekompetencji lub innych ważnych powodów związanych z daną osobą. Chociaż przepisy dotyczące konfliktu interesów z przemysłem określono w ustawie o łączności elektronicznej, nie istnieją żadne przepisy szczegółowe dotyczące możliwości wystąpienia konfliktu interesów dyrektora w odniesieniu do partii politycznej⁵⁸. Kwestie zasobów finansowych i ludzkich pozostają w gestii organu regulacyjnego. Budżet pozyskuje się z dochodów uzyskiwanych z działalności AKOS, co wzmacnia jej niezależność od rządu. Jednakże, biorąc pod uwagę szeroki zakres uprawnień, wydaje się, że AKOS brakuje zasobów ludzkich, co z kolei może mieć wpływ na jej skuteczność. Agencja jest uprawniona do nakładania sankcji, które mogą być zaskarżone w sądzie. Agencja przedstawia swoje sprawozdanie roczne rządowi i parlamentowi, a wszystkie istotne dokumenty publikuje na

⁵³ Po spadku o dwa miejsca w latach 2018–2019 Słowenia odzyskała swoją poprzednią pozycję w światowym rankingu wolności prasy prowadzonym przez Reporterów bez Granic i obecnie ponownie zajmuje 32. miejsce na świecie. Reporterzy bez Granic, Słowenia.

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

⁵⁵ *Zakon o medijih* (ZMed).

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

⁵⁷ Projekt ustawy o środkach masowego przekazu, <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>. Państwowy organ ochrony konkurencji odrzucił projekt zmian w ustawie o mediach, mających wpływ na przegląd połączeń mediów.

⁵⁸ Monitor pluralizmu mediów z 2020 r., art. 182 *Zakon o elektronskih komunikacijah* (ZEKon-1).

swojej stronie internetowej, zapewniając odpowiedni poziom przejrzystości⁵⁹. W monitorze pluralizmu mediów (MPM 2020) oceniono, że niezależność i skuteczność organu ds. mediów podlega średniemu ryzyku, głównie ze względu na brak zabezpieczeń przed ingerencją polityczną⁶⁰.

Przejrzystość w zakresie własności mediów wymaga deklaracji własności lub udziałów w zarządzaniu. Zgodnie z ustawą o środkach masowego przekazu wydawca lub nadawca musi złożyć oświadczenie, gdy indywidualny udział własnościowy lub zarządczy w spółce wyniesie przynajmniej 5 %. Niektóre informacje są udostępniane publicznie na stronie internetowej Ministerstwa Kultury⁶¹. Zwłaszcza w przypadku wielu kaskadowych właścicieli obecne przepisy mogą utrudniać określenie, czy podejmowanie decyzji jest skoncentrowane w tle⁶². W związku z tym w monitorze pluralizmu mediów z 2020 r. oceniono, że przejrzystość własności mediów w Słowenii podlega średniemu ryzyku⁶³. W przedstawionym w lipcu 2020 r. projekcie wniosku w sprawie zmiany ustawy rozszerzono zakres stosowania ustawy o środkach masowego przekazu na media cyfrowe i zniesiono minimalny próg 5 %, z wyjątkiem spółek akcyjnych⁶⁴. W projekcie wniosku podaje się również do wiadomości publicznej wszystkie informacje związane z własnością, w tym nieujawnione wcześniej środki finansowania i nowo wprowadzone środki pochodzące z funduszy publicznych⁶⁵.

Przydział reklam państwowych nie jest szczegółowo uregulowany. W związku z brakiem gromadzenia danych o przychodach przedsiębiorstw medialnych trudno jest uzyskać wiarygodne informacje o wydatkach na reklamę, w tym o tożsamości wykonawcy. Podczas wyborów wyłącznie media publiczne są zobowiązane do przeznaczenia wystarczającej ilości czasu antenowego, aby zapewnić sprawiedliwą reprezentację polityczną w odpowiednich programach.

Ustawa o uczciwości i zapobieganiu korupcji określa ogólne zasady dotyczące konfliktu interesów dla urzędników publicznych, w tym w sektorze mediów.⁶⁶ Poza tym nie istnieją żadne przepisy szczegółowe, które regulowałyby konflikt interesów w sektorze mediów, na przykład między partiami politycznymi a właścicielami mediów. W praktyce ma to negatywny wpływ na pluralizm mediów w Słowenii. Odnotowuje się wysoki poziom wpływów politycznych na przedsiębiorstwa medialne, które mogą odbić się na prasie i nadawcach na szczeblu regionalnym i lokalnym. Społeczeństwo często postrzega szczególnie duże media w Słowenii jako stronnicze politycznie. Przykładowo co najmniej dwie stacje telewizyjne, a ponadto media drukowane i internetowe, są uważane za kontrolowane pod względem politycznym przez partię polityczną⁶⁷. W tym kontekście w monitorze pluralizmu mediów z 2020 r. zajęto się kwestią politycznej niezależności mediów, która jest wysoce

⁵⁹ W tym kontekście należy przypomnieć, że w zmienionej dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych określono szczególne gwarancje dotyczące niezależności i skuteczności krajowych organów regulacyjnych ds. mediów.

⁶⁰ Monitor pluralizmu mediów w 2020 r.

⁶¹ Art. 12 i 14 ustawy o środkach masowego przekazu.

⁶² Informacje uzyskane w kontekście wizyty w państwie na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.

⁶³ Należy w tym względzie przypomnieć, że w zmienionej dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych zachęca się państwa członkowskie do przyjmowania środków legislacyjnych służących zapewnieniu, aby dostawcy usług medialnych podlegający ich jurysdykcji udostępniali informacje na temat swojej struktury właścicielskiej, w tym właścicieli rzeczywistych.

⁶⁴ Zmieniony art. 12, projekt ustawy o środkach masowego przekazu.

⁶⁵ Zob. poprzedni przypis.

⁶⁶ Ustawa o uczciwości i zapobieganiu korupcji.

⁶⁷ Monitor pluralizmu mediów w 2020 r.

zagrożona. Zainteresowane strony wyraziły obawy dotyczące możliwych zmian związanych z finansowaniem krajowego nadawcy publicznego i zarządzaniem krajową agencją prasową, które uznano za umotywowane politycznie.

Wdrażanie prawa do informacji prowadzi do długotrwałych procedur, jednak odnotowano niewiele przypadków naruszeń.⁶⁸ Prawo to jest zapisane w konstytucji i uregulowane w ustawie o dostępie do informacji publicznych. Komisarz ds. Informacji wprowadza mechanizmy odwoławcze i nimi zarządza. W monitorze pluralizmu mediów z 2020 r. ochronie prawa do informacji przypisano niskie ryzyko.

Chociaż ataki fizyczne przeciwko dziennikarzom są rzadkie, częste jest nękanie lub groźby wobec dziennikarzy w internecie, które rzadko kiedy podlegają karze w systemie wymiaru sprawiedliwości. Jeżeli chodzi o ramy ochrony dziennikarzy, wolność wypowiedzi i swobodny dostęp do informacji są zapisane w konstytucji i w odpowiednich przepisach (np. w kodeksie karnym), a ponadto istnieją mechanizmy sądowe. Podczas gdy organizacja Reporterzy bez Granic zauważyła, że w 2019 r. nie odnotowano żadnych ataków fizycznych na dziennikarzy⁶⁹, zgłoszono pozwy o zastraszającym charakterze⁷⁰. Pojawiły się również doniesienia o ściganiu dziennikarzy ujawniających informacje w interesie publicznym⁷¹. „Prawo do korekty”⁷², osłabienie pluralizmu mediów i autocenzurę dziennikarzy podkreślono jako problematyczne w światowym rankingu wolności prasy z 2019 r.⁷³ W Słowenii jedną z możliwych sankcji grożących za zniesławienie jest kara więzienia. W monitorze pluralizmu mediów z 2020 r. oceniono ryzyko związane z ochroną wolności wypowiedzi w latach 2018 i 2019 jako średnie. Wydaje się jednak, że sytuacja uległa pogorszeniu. Na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy opublikowano w 2020 r. cztery wpisy dotyczące Słowenii, związane głównie z nękaniami dziennikarzy⁷⁴. Trzy z czterech wpisów uwzględniono w odpowiedzi władz słoweńskich, jak wskazano na platformie. Ataki i groźby w internecie, w tym ze strony polityków, są liczne, jednak wielu sprawców pozostaje anonimowych⁷⁵. Kilka organizacji zgłosiło zastrzeżenia co do bezpieczeństwa dziennikarza śledczego w świetle niedawnej niepokojącej sprawy⁷⁶. Wąskie stosowanie prawa karnego powoduje, że nękanie lub groźby wobec dziennikarzy w internecie rzadko podlegają karze. Opiera się to na dokonanej przez Prokuraturę Krajową wykładni prawnej, zgodnie z którą publiczne podżeganie do nienawiści musi być „konkretne”, stanowić „konkretne zagrożenie dla porządku i spokoju publicznego”, aby mogło być ścigane jako przestępstwo⁷⁷. Taka interpretacja może mieć negatywny wpływ na ochronę

⁶⁸ Zob. poprzedni przypis.

⁶⁹ Reporterzy bez Granic, Słowenia.

⁷⁰ Zob. poprzedni przypis.

⁷¹ Monitor pluralizmu mediów z 2020 r., Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy.

⁷² Ustawa o środkach masowego przekazu. Art. 26, dający możliwość żądania korekty oświadczenia w przypadku, gdy prawa i interesy osoby poszkodowanej nie zostały uszanowane.

⁷³ Reporterzy bez Granic, Słowenia.

⁷⁴ Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy.

⁷⁵ Monitor pluralizmu mediów w 2020 r.

⁷⁶ Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy, wpis nr 28/2020 dotyczący dziennikarza śledczego Blaža Zgagi; <https://rsf.org/en/news/seven-organisations-call-slovenian-government-stop-harassing-investigative-journalist>.

⁷⁷ ECRI – Fifth Report, Legal opinion of the Supreme State Prosecutor’s Office regarding the prosecution of Art. 297 of the Criminal Code [Piąte sprawozdanie, Opinia prawna Biura Prokuratora Generalnego dotycząca ścigania przestępstw z zakresu art. 297 kodeksu karnego]. Należy jednak zauważyć, że w 2019 r. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że istnieją dwa sposoby popełnienia przestępstwa z art. 297 kodeksu karnego: albo a) poprzez podżeganie lub podburzanie do nienawiści i przemocy lub nietolerancji w sposób, który może zagrażać porządkowi i spokojowi publicznemu lub je zakłócać, albo b) poprzez groźby, obelgi lub zniewagi

dziennikarzy przez system sądownictwa karnego. Ponadto różne źródła podawały, że postępowania sądowe z udziałem dziennikarzy mogą być długotrwałe, co wywołuje efekt mrozący względem wolności wypowiedzi i powoduje, że ofiary często powstrzymują się od zgłaszania takich czynów⁷⁸.

IV. INNE KWESTIE INSTYTUCJONALNE ZWIĄZANE Z MECHANIZMAMI KONTROLI I RÓWNOWAGI

Słowenia posiada parlamentarny system rządów o niedoskonałej strukturze dwuizbowej, w którym wyłącznie Zgromadzenie Państwowe (izba niższa parlamentu), a nie Rada Państwowa (izba wyższa parlamentu), przyjmuje ustawy⁷⁹. Projekty ustaw mogą być składane przez rząd, każdego członka parlamentu lub co najmniej 5 000 „głosujących”. Sąd Konstytucyjny przeprowadza kontrolę zgodności z konstytucją *ex post*, w tym w konkretnych przypadkach na podstawie skargi konstytucyjnej. Oprócz systemu wymiaru sprawiedliwości istotną rolę w mechanizmach kontroli i równowagi odgrywa szereg innych instytucji, w szczególności Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik ds. Równości.

Konsultacje ze społeczeństwem w sprawie projektów ustaw organizuje się za pomocą specjalnego narzędzia internetowego. W rezolucji parlamentu zaleca się, aby konsultacje publiczne trwały od 30 do 60 dni i by proces ten podsumowano w sprawozdaniu⁸⁰. Projekty ustaw publikuje się na specjalnej stronie internetowej „*e-Demokracija*”⁸¹, za której pośrednictwem społeczeństwo może przysyłać swoje uwagi. W praktyce społeczeństwo nie zawsze ma wystarczające możliwości uczestniczenia w procesie legislacyjnym. Zalecany okres konsultacji często nie jest przestrzegany, ponieważ społeczeństwo ma krótszy czas na przedstawienie swoich uwag. W niektórych przypadkach uwagi nie są należycie uwzględniane⁸². Ustawy można uchwalać w trybie skróconym lub nadzwyczajnym na warunkach określonych w regulaminie Zgromadzenia Państwowego⁸³. Następnie Kolegium Przewodniczącego Zgromadzenia Państwowego (ang. Collegium of the President of the

słowne. Stwierdził on, że w przypadku, gdy postępowanie to polega na użyciu gróźb, obelg lub zniewag słownych, nie ma wymogu, aby istniało jakiegokolwiek potencjalne zagrożenie dla porządku i spokoju publicznego. Wyjaśnił on jednak również, że gdy postępowanie to ma charakter, który może zagrażać porządkowi i spokojowi publicznemu lub je zakłócać, nie ma wymogu, aby zagrożenie to było bezpośrednie, lecz aby istniał tylko potencjał spowodowania konkretnego zagrożenia.
<http://www.sodisce.si/vsrs/objave/2019080810051183/>.

⁷⁸ W tym kontekście należy przypomnieć, że, zgodnie z normami europejskimi oraz zgodnie z zaleceniem Rady Europy 2016/4 „państwa członkowskie powinny ustanowić kompleksowe ramy legislacyjne umożliwiające dziennikarzom i innym podmiotom ze środowiska mediów wnoszenie wkładu w debatę publiczną w sposób skuteczny i bez obaw”.

⁷⁹ Sąd Konstytucyjny Słowenii, wyrok z dnia 22 października 2008 r., U-I-295/07.

⁸⁰ Rezolucja w sprawie rozporządzenia legislacyjnego. Konsultacji publicznych nie prowadzi się w ramach specjalnych procedur ustawodawczych, takich jak procedury nadzwyczajne, ani w odniesieniu do niektórych kwestii, takich jak budżet państwa.

⁸¹ Stronę internetową można znaleźć pod adresem: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija>.

⁸² Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (2020), *The rule of law in the European Union: Reports from national human rights institutions* [Praworządność w Unii Europejskiej: sprawozdania krajowych instytucji praw człowieka]. Informacje uzyskane w kontekście procesu konsultacji na potrzeby przygotowania sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.

⁸³ Prawodawstwo może być przyjęte w ramach skróconej procedury w następujących przypadkach: pomniejsze zmiany w ustawie, wygaśnięcie ustawy lub niektórych jej przepisów, pomniejsze zmiany mające na celu harmonizację z ustawodawstwem unijnym lub innym ustawodawstwem krajowym, lub zmiany w ustawach, które były przedmiotem orzeczeń Sądu Konstytucyjnego (regulamin Zgromadzenia Państwowego, art. 142); na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, klęsk żywiołowych lub w celu zapobieżenia poważnym konsekwencjom dla funkcjonowania państwa, rząd może zaproponować Zgromadzeniu Państwowemu przyjęcie ustawy w trybie pilnym (regulamin Zgromadzenia Państwowego, art. 143).

National Assembly) decyduje, czy ustawa zostanie omówiona w ten sposób⁸⁴. W ramach procedury skróconej i nadzwyczajnej nie odbywa się ogólna debata, a drugie i trzecie czytanie mają miejsce podczas tej samej sesji parlamentu. Podczas kadencji parlamentu w latach 2014–2018 39 % wszystkich ustaw przyjęto zgodnie z procedurą zwykłą, 19,1 % ustaw przyjęto zgodnie z procedurą nadzwyczajną, a 23 % ustaw zgodnie ze skróconą procedurą ustawodawczą⁸⁵.

W związku ze wzrostem liczby skarg konstytucyjnych zaległości i długość postępowań Sądu Konstytucyjnego nadal rosły. Zgodnie z konstytucją Sąd Konstytucyjny jest uprawniony do kontroli zgodności ustaw, rozporządzeń, aktów o charakterze ogólnym wydawanych w ramach wykonywania uprawnień władz publicznych, traktatów międzynarodowych i skarg konstytucyjnych. Postępowanie może być wszczęte m.in. przez Zgromadzenie Państwowe, jedną trzecią jego posłów, rząd, Rzecznika Praw Obywatelskich⁸⁶, Radę Sądownictwa lub Prokuratora Generalnego. Sąd Konstytucyjny może uchylić ustawy niezgodne z konstytucją oraz uchylić lub unieważnić wydawane w ramach wykonywania uprawnień władz publicznych rozporządzenia lub akty o charakterze ogólnym, które są niezgodne z konstytucją lub z prawem. Jeżeli Sąd Konstytucyjny uzna rozporządzenie za niezgodne z konstytucją lub prawem, wydaje decyzję deklaratoryjną. W 2019 r. Sąd Konstytucyjny rozstrzygnął w 1 804 sprawach⁸⁷. Pomimo dalszego zmniejszenia liczby wniosków o dokonanie kontroli zgodności z Konstytucją (do 165 spraw), ze względu na stały wzrost liczby skarg konstytucyjnych Sąd Konstytucyjny nie jest w stanie poradzić sobie z tak dużą liczbą postępowań. Obecnie prowadzi on ponad 2 500 spraw, z czego ponad cztery piąte to skargi konstytucyjne. Od 2016 r. zaległości zwiększały się o około 25 % rocznie. W związku z tym średni czas trwania postępowania wydłużył się z 250 dni w 2012 r. do 425 dni w przypadku skarg konstytucyjnych i prawie 500 dni w przypadku kontroli zgodności z konstytucją w 2019 r. Sąd Konstytucyjny został również zajęty kontrolą niektórych środków przyjętych w odpowiedzi na pandemię COVID-19.⁸⁸

Za ochronę praw jednostek odpowiadają również Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik ds. Równości. Rzecznik Praw Obywatelskich odpowiada za ochronę praw człowieka i podstawowych wolności w konfrontacji z władzami państwowymi, samorządem lokalnym i osobami, które sprawują władzę publiczną. Rzecznik Praw Obywatelskich jest akredytowany jako krajowa instytucja praw człowieka ze statusem „B” według Światowego Sojuszu Krajowych Instytucji Praw Człowieka. Od czasu przyznania Rzecznikowi Praw Obywatelskich tej akredytacji rozszerzano jego uprawnienia, tak aby umożliwić przyznanie mu statusu „A”⁸⁹. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich działa także jako Rzecznik Praw Dziecka. Rzecznik Praw Obywatelskich przygotowuje sprawozdania roczne, które są

⁸⁴ Regulamin Zgromadzenia Państwowego, art. 143.

⁸⁵ Zgromadzenie Państwowe Republiki Słowenii (2018), sprawozdanie w sprawie prac Zgromadzenia Państwowego podczas kadencji parlamentu w latach 2014–2018.

⁸⁶ W tym czasie Rzecznik Praw Obywatelskich złożył również 31 wniosków o przeprowadzenie kontroli zgodności z konstytucją lub legalności rozporządzeń lub aktów o charakterze ogólnym wydawanych w ramach wykonywania uprawnień władz publicznych; Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (2020), *The rule of law in the European Union: Reports from national human rights institutions* [Praworządność w Unii Europejskiej: sprawozdania krajowych instytucji praw człowieka].

⁸⁷ Sprawozdanie z prac Sądu Konstytucyjnego za 2019 r.

⁸⁸ W odpowiedzi na pandemię COVID-19 Słowenia nie ogłosiła stanu nadzwyczajnego, a większość środków została przyjęta przez rząd zgodnie z ustawą o chorobach zakaźnych, która została również zmieniona w kwietniu 2020 r. Zgodnie z tą ustawą rząd musi poinformować parlament o wszelkich podejmowanych środkach. Zob. np. orzeczenie Sądu Konstytucyjnego w sprawie ograniczeń w przemieszczaniu się między gminami, U-I-83/20-10 z dnia 16 kwietnia 2020 r.

⁸⁹ Z powodu pandemii COVID-19 ponowna akredytacja zaplanowana na marzec 2020 r. została przełożona.

omawiane przez Zgromadzenie Państwowe⁹⁰. Następnie rząd sporządza odpowiedź na ustalenia i zalecenia zawarte w tym sprawozdaniu. Inną niezależną instytucją odpowiedzialną za ochronę praw człowieka jest Rzecznik ds. Równości – niezależny organ, którego zadania obejmują ochronę przed dyskryminacją i promowanie równości na szczeblu systemowym, doradztwo, wsparcie prawne i reprezentowanie przed sądem ofiar dyskryminacji oraz wydawanie prawnie wiążących decyzji na podstawie skarg dotyczących dyskryminacji. Rzecznik ds. Równości nie ma jednak uprawnień do nakładania sankcji⁹¹. Mimo zwiększenia jego zasobów finansowych, w instytucji tej pracuje stosunkowo niewielka liczba pracowników⁹². Należy zauważyć, że inne niezależne organy również stoją w obliczu wyzwań⁹³.

Krajowa Strategia Rozwoju Sektora Organizacji Pozarządowych i Wolontariatu ma na celu zwiększenie wsparcia dla organizacji pozarządowych do 2023 r. W strategii tej ustanowiono środki mające na celu wspieranie tych organizacji w działaniach na rzecz realizacji zasad pluralizmu i demokracji w społeczeństwie⁹⁴. Poprzez strategię promuje się również przejrzystość, uczciwość i rozliczalność organizacji pozarządowych. Państwo finansuje projekty i programy organizacji pozarządowych w obszarach, w których jego zdaniem organizacje te mogą realizować politykę publiczną i świadczyć usługi na rzecz obywateli. Finansowanie odbywa się głównie w drodze zamówień publicznych, zaproszeń publicznych lub finansowania bezpośredniego. Uznaje się, że słoweńskie społeczeństwo obywatelskie działa w sposób otwarty i na szeroką skalę, a przy tym charakteryzuje się stosunkowo wysokim poziomem wolontariatu⁹⁵.

⁹⁰ Sprawozdania są dostępne na stronie <http://www.varuh-rs.si/sl/promocija-publikacije-projekti/publikacije-gradiva/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>.

⁹¹ Należy zauważyć, że w zaleceniu Komisji stwierdzono, iż jeżeli organy ds. równości mają zdolność prawną do podejmowania wiążących decyzji, państwa członkowskie powinny również przyznać im zdolność do nakładania odpowiednich, skutecznych i proporcjonalnych sankcji. Zob. zalecenie Komisji z dnia 22 czerwca 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości C(2018) 3850 final, 1.1.2 pkt 5.

⁹² W pierwszym roku funkcjonowania Rzecznikowi ds. Równości przyznano łącznie 200 000 EUR, co ograniczyło jego zdolność do rozwoju, a także do wypełniania jego szerokich kompetencji. Na początku 2019 r. budżet krajowy został jednak zrównoważony, a Rzecznikowi ds. Równości przyznano 1 100 000 EUR. Zob. uwagi przekazane przez Słowenię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. Pod koniec 2019 r. Rzecznik ds. Równości zatrudnił 19 pracowników.

⁹³ W maju 2020 r. decyzją rządu/dyrektora generalnego policji nastąpiły zmiany na stanowiskach dyrektorów kilku organów niezależnych: dyrektora wyspecjalizowanego wydziału antykorupcyjnego policji; dyrektora Urzędu Statystycznego (SURS); dyrektora jednostki analityki finansowej. Po raz pierwszy takie zwolnienia miały miejsce bez podania przyczyny. Należy zauważyć, że w czerwcu 2020 r. Komisja wystosowała pismo, w którym zwróciła się o wyjaśnienia w sprawie zwolnienia dyrektora Urzędu Statystycznego, mając na uwadze przepisy UE dotyczące niezależności krajowych organów statystycznych. Dyrektor wyspecjalizowanego wydziału antykorupcyjnego policji i dyrektor Urzędu Statystycznego wnieśli o wszczęcie kontroli sądowej w związku z ich zwolnieniem. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych: Policja (2020), rząd Słowenii (2020), 47. sesja korespondencyjna rządu Republiki Słowenii.

⁹⁴ Strategia jest dostępna na stronie <https://www.gov.si/en/topics/non-governmental-organisations/>.

⁹⁵ Ocena przyznana przez CIVICUS; oceny tej przestrzeni w skali pięciostopniowej są następujące: otwarta, ograniczona, utrudniona, stłumiona i zamknięta.

Załącznik: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym*

* Wykaz odpowiedzi otrzymanych w kontekście konsultacji dotyczących sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. można znaleźć na (stronie internetowej Komisji).

Biuro Prokuratora Generalnego (2019), sprawozdanie roczne za 2019 r.

Biuro Prokuratora Generalnego i Prokurator Generalny (2019), Inicjatywa dotycząca kontroli zgodności ustawy o śledztwach parlamentarnych z konstytucją. <https://www.dtr-si/files/documents/USTAVNA%20POBUDA03.pdf>.

Biuro Prokuratora Generalnego(2013), Opinia prawna dotycząca ścigania przestępstw z zakresu art. 297 kodeksu karnego. http://www.spletno-oko.si/sites/default/files/sovrazni_govor_pravno_stalisce_-_vrhovno_tozilstvo_0.doc.

Centrum ds. Pluralizmu i Wolności Mediów (2020), monitor pluralizmu mediów w 2020 r. <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

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

Dokument roboczy służb Komisji – Sprawozdanie krajowe – Słowenia 2020 Towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy „Europejski semestr 2020: ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011”, SWD(2020) 523 final.

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (2020), specjalne badanie Eurobarometr 502: korupcja.

Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) (2019), Fifth report on Slovenia. <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/slovenia>.

Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (2020), The rule of law in the European Union: Reports from national human rights institutions [Praworządność w Unii Europejskiej: sprawozdania krajowych instytucji praw człowieka]. Contribution in the context of the consultation process for the preparation of the 2020 Rule of Law Report.

Europejska Sieć Rad Sądownictwa (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.

Komisja Europejska (2016, 2017, 2018, 2019, 2020), Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

Ministerstwo Kultury, strona internetowa rejestru mediów <https://rmsn.ekultura.gov.si/razvid/mediji>.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych: Policja (2020), Od dziś Igor Lamberger przejmuje zarządzanie Krajowym Biurem Śledczym. <https://www.policija.si/medijsko-sredisce/sporocila-za-javnost/sporocila-za-javnost-gpue/103938-z-danasnjim-dnem-vodenje-nacionalnega-preiskovalnega-urada-prevzema-igor-lamberger>.

Rada Europy (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>.

Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy. Slovenia. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/slovenia>.

Rada Europy: Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji – ECRI (2019), ECRI report on Slovenia. <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/slovenia>.

Rada Europy: Komitet Ministrów (2016), zalecenie CM/Rec(2016)4 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów działających w dziedzinie mediów.

Rada Sądownictwa (2019), Wniosek o przeprowadzenie kontroli zgodności z konstytucją i częściowe zawieszenie stosowania ustawy o śledztwach parlamentarnych. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLU291>.

Reporterzy bez Granic, Słowenia. <https://rsf.org/en/slovenia>.

Rząd (2020), uwagi przekazane przez Słowenię na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.

Rząd Słowenii (2018), Sąd Najwyższy przedstawił nowe działania na rzecz długoterminowej poprawy jakości i reputacji sądownictwa słoweńskiego. <http://www.sodisce.si/vsrs/objave/2018102509355191/>.

Rząd Słowenii (2019), Sąd Najwyższy orzekł w sprawie znaczenia działań sankcjonujących w sprawach noszących znamiona nawoływania do nienawiści. <http://www.sodisce.si/vsrs/objave/2019080810051183/>.

Rząd Słowenii (2020), 47. sesja korespondencyjna rządu Republiki Słowenii. <https://www.gov.si/novice/2020-05-21-47-dopisna-seja-vlade-republike-slovenije/>.

Rząd, strona internetowa poświęcona e-Demokracji. <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija>.

Rzecznik Praw Obywatelskich Republiki Słowenii (2020), Roczne sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich Republiki Słowenii za 2019 r. <http://www.varuh-rs.si/sl/promocija-publikacije-projekti/publikacije-gradiva/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>.

Sąd Konstytucyjny Słowenii (2019), decyzja w sprawie tymczasowego zawieszenia ustawy o śledztwach parlamentarnych w odniesieniu do sędziów. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLU291>.

Sąd Konstytucyjny Słowenii (2019), Decyzja w sprawie tymczasowego zawieszenia ustawy o śledztwach parlamentarnych w odniesieniu do prokuratorów. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLU293>.

Sąd Konstytucyjny Słowenii (2020), Sprawozdanie z prac Sądu Konstytucyjnego za 2019 r. https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2020/05/usrs_letnoporocilo_2019.pdf.

Sąd Konstytucyjny Słowenii, decyzja z dnia 16 kwietnia 2020 r., 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/>.

Sąd Konstytucyjny Słowenii, wyrok z dnia 22 października 2008 r., U-I-295/07.

Sąd Konstytucyjny Słowenii, wyrok z dnia 5 lipca 2018 r., U-I-6/15-23, Up-33/15-32 i Up-1003/15-27. <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLU1809>.

Sąd Najwyższy (2019), sprawozdanie roczne za 2019 r. http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2020052510305888.

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

Wirtualna wizyta w Słowenii w kontekście sprawozdania na temat praworządności z 2020 r.

Zalecenie Komisji z dnia 22 czerwca 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości
C(2018) 3850 final.

Zgromadzenie Państwowe Republiki Słowenii (2018), Report on National Assembly's work in the
Parliamentary term 2014–2018. [https://fotogalerija.dz-
rs.si/datoteke/Publikacije/PorocilaDZ/Mandat_2014%E2%80%932018/Report_2014-2018.pdf](https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/PorocilaDZ/Mandat_2014%E2%80%932018/Report_2014-2018.pdf).

Załącznik II: Wizyta w Słowenii

W czerwcu 2020 r. służby Komisji odbyły wirtualne spotkania z następującymi podmiotami:

- Agencją ds. Sieci i Usług Komunikacji (AKOS)
- Stowarzyszeniem Dziennikarzy
- Stowarzyszeniem Dziennikarzy i Publicystów
- Komisją ds. Zapobiegania Korupcji
- Naczelną Dyrekcją Policji – Sekcją ds. Korupcji
- Radą Sądownictwa
- Ministerstwem Sprawiedliwości
- Ministerstwem Administracji Publicznej
- Wspecjalizowaną Prokuraturą Krajową
- Krajową Radą Prokuratorów
- Sądem Najwyższym
- Biurem Prokuratora Generalnego
- Oddziałem Transparency International w Słowenii

* Komisja spotkała się również z następującymi organizacjami w ramach spotkań horyzontalnych:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- EuroCommerce
- Europejskie Centrum na rzecz Prawa Organizacji Pozarządowych
- Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów
- Europejskie Forum Obywatelskie
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Konferencja Kościołów Europejskich
- Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka
- Międzynarodowa Komisja Prawników
- Międzynarodowy Instytut Prasowy
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Platforma na rzecz uczenia się przez całe życie
- Reporterzy bez Granic
- Społeczeństwo Obywatelskie Europy
- Transparency International UE