

Bruselj, 5.7.2023
SWD(2023) 824 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Poročilo o stanju pravne države za leto 2023
Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji

Spremni dokument

**k SPOROČILU KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU,
EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Poročilo o stanju pravne države za leto 2023

Stanje pravne države v Evropski uniji

{COM(2023) 800 final} - {SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} -
{SWD(2023) 803 final} - {SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 805 final} -
{SWD(2023) 806 final} - {SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} -
{SWD(2023) 809 final} - {SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} -
{SWD(2023) 812 final} - {SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} -
{SWD(2023) 815 final} - {SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 817 final} -
{SWD(2023) 818 final} - {SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} -
{SWD(2023) 821 final} - {SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

POVZETEK

Kakovost slovenskega pravosodnega sistema se je dodatno izboljšala, nekatera vprašanja, izpostavljena v Poročilu o stanju pravne države za leto 2022, pa so bila rešena, na primer odprava pristojnosti ministra za notranje zadeve, da daje navodila policiji v posameznih zadevah. Pripravljajo se zakonodajne spremembe, s katerimi bi se v predpise o parlamentarni preiskavi uvedla jamstva za neodvisnost sodstva in samostojnost tožilcev. Nove reforme predvidevajo prenos pristojnosti za imenovanje sodnikov z Državnega zbora na Predsednika in Sodni svet, zaskrbljenost pa vzbuja pomanjkanje jamstev za neodvisnost sodstva. Raven plač sodnikov in državnih tožilcev, ki je od leta 2012 večinoma nespremenjena, vzbuja zaskrbljenost, Ustavno sodišče pa je odločilo, da je, kolikor se nanaša na plače sodnikov, v neskladju z Ustavo. Sodni zaostanki so se še zmanjšali, delovna skupina Vrhovnega sodišča pa je predstavila priporočila za obravnavanje vse daljših sodnih postopkov.

Delo v zvezi z novo protikorupcijsko strategijo še poteka. Viri državnega tožilstva so se povečali, ponovno je bila vzpostavljena operativna neodvisnost Nacionalnega preiskovalnega urada, zastaralni roki pa so na splošno dovolj dolgi. Vendar kazenske preiskave, obtožnice in sodbe v zvezi s korupcijo, tudi v zadevah na visoki ravni, ostajajo na nizki ravni, kar vzbuja resno zaskrbljenost. Trajanje preiskav in sojenj, povezanih s korupcijo, je resen izziv. Zakon o zaščiti prijaviteljev razširja obseg zaščite in naj bi izboljšal odkrivanje korupcije. Viri Komisije za preprečevanje korupcije se izboljšujejo. Predpisi o nasprotju interesov in nezdržljivosti funkcij izkazujejo nekatere vrzeli v nadzoru. Računsko sodišče razmišlja o izboljšanju učinkovitosti revizije političnih strank. Še naprej je prisotno tveganje korupcije na področju javnega naročanja, zlasti v zdravstvenem sektorju.

Pri razmerah na področju svobode in pluralnosti medijev se še naprej pojavljajo izzivi, čeprav je opaziti pozitiven razvoj glede ugodnejšega ozračja za medije. Vlada je napovedala prenovo medijske zakonodaje, da bi obravnavala strukturne izzive regulativnega okvira ter spodbudila preglednost, pluralnost in odpornost medijskega okolja. Uvedene so bile spremembe pravnega okvira, ki ureja regulativni organ za medije, ostajajo pa pomisleki glede pomanjkanja jamstev za njegovo neodvisnost. Zaskrbljenost še naprej vzbujajo pomanjkanje posebnih predpisov o dodeljevanju državnih oglaševalskih sredstev ter regulativne vrzeli in vrzeli pri izvrševanju na področju preglednosti lastništva medijev. V letu 2022 se je finančni položaj Slovenske tiskovne agencije izboljšal. Sprejet je bil nov zakon, ki je reformiral strukturo upravljanja javnih medijev in uvedel jamstva za njihovo neodvisnost. Vlada je sprejela začetne ukrepe v zvezi z zaščito novinarjev.

Doseženo je bilo izboljšanje spodbudnega okolja za civilno družbo, s čimer je bil rešen izziv, ki je bil opredeljen v poročilu za leto 2022. Vlada je v parlamentarni postopek predložila ustavne spremembe za zmanjšanje velikega števila prejetih zadev na ustavnem sodišču, Varuh človekovih pravic pa je še naprej prejemal veliko število pritožb. Z zakonodajnimi spremembami so bila uvedena jamstva za proračunsko avtonomijo neodvisnih organov.

PRIPOROČILA

Slovenija je v zvezi s priporočili iz poročila o stanju pravne države za leto 2022 na splošno:

- dosegla določen napredek pri zagotovitvi, da predpisi o parlamentarnih preiskavah vključujejo ustrezna jamstva za neodvisnost sodnikov in državnih tožilcev, ob upoštevanju evropskih standardov o neodvisnosti sodstva;
- v celoti izvedla priporočilo o odpravi ovir za preiskovanje in pregon primerov korupcije, med drugim z zagotovitvijo operativne avtonomije Nacionalnega preiskovalnega urada, povečanjem virov državnega tožilstva in spremembo zastaralnega roka;
- dosegla določen napredek pri sprejetju in začetku izvajanja protikorupcijske strategije brez nadaljnjega odlašanja;
- v celoti izvedla priporočilo o okrepitvi pravil in mehanizmov za okrepitev neodvisnega upravljanja in uredniške neodvisnosti javnih medijev ob upoštevanju evropskih standardov glede javnih medijev;
- dosegla določen napredek pri vzpostavitvi nezakonodajnih zaščitnih ukrepov in ni dosegla napredka pri vzpostavitvi zakonodajnih zaščitnih ukrepov za zaščito novinarjev, zlasti na spletu, ob upoštevanju evropskih standardov glede zaščite novinarjev;
- v celoti izvedla priporočilo o zagotovitvi potrebnih jamstev za proračunsko avtonomijo neodvisnih organov.

Na tej podlagi in ob upoštevanju drugega razvoja dogodkov v referenčnem obdobju ter ob opozarjanju na zaveze v zvezi z nekaterimi vidiki pravosodnega sistema, sprejetimi na podlagi nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost, se Sloveniji priporoča, naj:

- nadaljuje postopek za zagotovitev, da predpisi o parlamentarnih preiskavah vključujejo ustrezna jamstva za neodvisnost sodnikov in državnih tožilcev, ob upoštevanju evropskih standardov o neodvisnosti sodstva;
- zagotovi, da reforma imenovanja sodnikov vsebuje ustrezna jamstva za neodvisnost sodstva ob upoštevanju evropskih standardov glede neodvisnosti sodstva;
- sprejme ukrepe za povečanje plač sodnikov in državnih tožilcev ob upoštevanju evropskih standardov glede virov in prejemkov za pravosodni sistem;
- sprejme novo protikorupcijsko strategijo in akcijski načrt s konkretnimi ukrepi in časovnim okvirom za njihovo izvajanje ter okrepi prizadevanja za zagotovitev stalnih rezultatov glede preiskav, pregonov in pravnomočnih sodb v primerih kaznivih dejanj korupcije, vključno s primeri na visoki ravni;
- nadaljuje postopek sprejetja nezakonodajnih zaščitnih ukrepov in začne zakonodajni postopek v zvezi z zaščito novinarjev, zlasti na spletu, ob upoštevanju evropskih standardov glede zaščite novinarjev.

I. PRAVOSODNI SISTEM

Slovenski sodni sistem ima tri stopnje: okrajna in okrožna sodišča (za civilne, gospodarske in kazenske zadeve), delovna sodišča ter Upravno sodišče na prvi stopnji¹, pet višjih sodišč (vključno z Višjim delovnim in socialnim sodiščem) na drugi stopnji in vrhovno sodišče na tretji stopnji (obravnavanje predvsem revizij oziroma pritožb in zahtev za varstvo zakonitosti zoper sodbe višjih sodišč in Upravnega sodišča). Ustavno sodišče izvaja presojo ustavnosti. Sodni svet je organ *sui generis*, ki ga ustava ne umešča v nobeno vejo oblasti, njegova naloga pa je zaščita neodvisnosti sodnikov in sodstva ter spodbujanje in zagotavljanje odgovornosti, učinkovitosti in kakovosti dela sodstva². Sodni svet izbere kandidate za sodnike in jih nato predlaga Državnemu zboru (prvi dom parlamenta) v izvolitev³. Če Sodni svet izbere kandidata, ki je že bil izvoljen v sodniško funkcijo, ga na novo sodniško mesto imenuje sam. Vendar sodnika Vrhovnega sodišča vedno izvoli Državni zbor. Državno tožilstvo je sicer del izvršilne oblasti, vendar je neodvisen organ, glavna pooblastila glede napredovanja državnih tožilcev in delovanja državnega tožilstva pa imata Državnotožilski svet in generalni državni tožilec. Državnotožilski svet je neodvisen in samostojen državni organ, ki opravlja naloge državnotožilske samouprave in zagotavlja, da državna tožilstva izvajajo enotno politiko pregona, sodeluje pa tudi pri varovanju neodvisnosti in samostojnosti državnih tožilcev. Slovenija sodeluje v Evropskem javnem tožilstvu (EJT). Slovenska odvetniška zbornica je samostojen in neodvisen organ. Pristojna je za nadzor nad poklicnimi dejavnostmi odvetnikov in odločanje o disciplinskih ukrepih v zvezi s svojimi člani⁴.

Neodvisnost

Stopnja zaznane neodvisnosti sodstva je v Sloveniji tako med širšo javnostjo kot med podjetji še naprej povprečna. Na splošno je leta 2023 53 % prebivalstva in 40 % podjetij menilo, da je stopnja neodvisnosti sodišč in sodnikov „dokaj ali zelo dobra“⁵. Po podatkih iz Pregleda stanja na področju pravosodja v EU za leto 2023 se je stopnja zaznane neodvisnosti sodstva med širšo javnostjo v zadnjih letih stalno zviševala. Ta številka se je v primerjavi z

¹ Prvostopenjskih sodišč je 60. Eno delovno sodišče obravnava tudi zadeve s področja socialne varnosti. Upravno sodišče ima status višjega sodišča.

² Glavna pristojnost Sodnega sveta je izbira kandidatov za sodniško funkcijo. Kot je zagotovljeno z ustavo, je večina članov Sodnega sveta sodnikov, ki jih izvolijo sodniki izmed sebe. Preostalih pet članov izvoli Državni zbor na predlog predsednika republike izmed predstavnikov drugih pravniških poklicev. Sodni svet upravlja svoj proračun.

³ Od začetne ponovne izvolitve sodnikov po razglasitvi neodvisnosti Slovenije v devetdesetih letih dvajsetega stoletja je Državni zbor samo enkrat zavrnil prvo imenovanje kandidata za sodnika. Opozoriti je treba, da kandidat za sodnika, ki ni imenovan, ne more zahtevati sodnega preizkusa odločitve Državnega zbora, ta pa zavrnitve predlaganega imenovanja ni dolžan obrazložiti.

⁴ V skladu z ustavo je odvetniška zbornica del pravosodja. Disciplinski komisiji prve in druge stopnje – vsako sestavlja 16 odvetnikov, ki jih za tri leta izvoli skupščina odvetniške zbornice – odločata (v senatu treh članov) o disciplinskih sankcijah na prvi oziroma drugi stopnji. Disciplinsko sodišče, ki ga sestavljajo trije odvetniki, ki jih za dve leti izvoli skupščina odvetniške zbornice, in dva sodnika vrhovnega sodišča, odloča o kršitvah, zaradi katerih je mogoče odvetniku odvzeti pravico opravljati odvetniški poklic.

⁵ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2023, sliki 49 in 51. Stopnja zaznane neodvisnosti sodstva se razvrsti na naslednji način: zelo nizka (manj kot 30 % anketirancev meni, da je neodvisnost sodstva dokaj dobra ali zelo dobra); nizka (od 30 do 39 %), povprečna (od 40 do 59 %), visoka (od 60 do 75 %), zelo visoka (nad 75 %).

letoma 2022 (49 %) in 2016 (30 %) zvišala. Stopnja zaznane neodvisnosti sodstva med podjetji se je v primerjavi z letom 2022 (49 %) znižala, je pa višja kot leta 2016 (29 %).

Z zakonodajnimi spremembami je bila odpravljena pristojnost ministra za notranje zadeve, da daje navodila policiji v posameznih zadevah, ki bi lahko vplivala na neodvisno delo državnih tožilcev in EJT. V Poročilu o stanju pravne države za leto 2022 je bilo ugotovljeno, da so spremembe Zakona o organiziranosti in delu v policiji iz leta 2021 ministru za notranje zadeve podelile pristojnost za dajanje navodil policiji, tudi če je ta delovala v okviru kazenske preiskave, dokler državni tožilci pisno niso zahtevali prevzema vodenja preiskav ali niso izdali pisnih usmeritev policiji⁶. Državni zbor je 21. julija 2022 sprejel zakon, ki ga je v postopek predložilo 5 000 državljanov in državljanek in s katerim je spremenil Zakon o organiziranosti in delu v policiji, tudi glede pristojnosti ministra za dajanje navodil⁷. S temi spremembami je bila odpravljena možnost, da minister za notranje zadeve daje navodila policiji v posameznih zadevah. Ministrstvo za notranje zadeve pripravlja nove spremembe Zakona o organiziranosti in delu v policiji.

Pri uvedbi jamstev za neodvisnost sodstva in samostojnost tožilcev je bil dosežen določen napredek, saj se pripravljajo spremembe. V Poročilu o stanju pravne države za leto 2022 je bilo Sloveniji priporočeno, naj „zagotovi, da predpisi o parlamentarnih preiskavah vključujejo ustrezna jamstva za neodvisnost sodnikov in državnih tožilcev, ob upoštevanju evropskih standardov o neodvisnosti sodstva“⁸. V poročilu za leto 2022 je bilo ugotovljeno, da v predpisih, ki urejajo parlamentarne preiskave, ni dovolj jamstev za neodvisnost sodnikov in državnih tožilcev, kot jih zahtevata odločbi Ustavnega sodišča⁹. Predsednica Državnega zbora je septembra 2022 ustanovila delovno skupino, ki jo sestavljajo člani iz vseh poslanskih skupin in katere naloga je pripraviti spremembe Zakona o parlamentarni preiskavi in Poslovnika državnega zbora¹⁰, da bi se izvršili sodbi Ustavnega sodišča in priporočilo iz Poročila o stanju pravne države za leto 2022. Delovna skupina se je od novembra 2022 sestala na eni seji, njeni člani pa so bili pozvani, naj predložijo predloge za osnutek sprememb, ki naj bi bile sprejete do konca leta 2023¹¹. Predsednica Državnega zbora je 20. junija Ministrstvo za pravosodje

⁶ Te določbe so se lahko uporabljale tudi za odnose med slovenskima evropskima delegiranima tožilcema in policijo. Prej se je štelo, da so državni tožilci avtomatično pristojni za preiskavo od trenutka, ko jih policija obvesti o kaznivem dejanju, minister/policijska hierarhija pa v to nista mogla posegati. Opozoriti je treba, da je vlada 23. junija 2022 spremenila Uredbo o sodelovanju državnega tožilstva in policije ter odpravila obveznost državnih tožilcev, da pisno zahtevajo prevzem vodenja preiskav, in obveznost, da se policiji izdajo pisne usmeritve. Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 6.

⁷ Zakon za zmanjšanje neenakosti in škodljivih posegov politike ter zagotavljanje spoštovanja pravne države, ki je bil v zakonodajni postopek predložen aprila 2022 in s katerim je bilo spremenjenih več zakonov.

⁸ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 2.

⁹ Preiskovalna komisija Državnega zbora je leta 2019 začela preiskavo, ki je bila namenjena proučitvi ravnanj tožilcev in sodnikov v konkretnih kazenskih zadevah. Ustavno sodišče je januarja 2021 odločilo, da sta Zakon o parlamentarni preiskavi in Poslovník o parlamentarni preiskavi protiustavna, kolikor ne vsebujeta procesnih jamstev za zagotavljanje neodvisnosti sodnikov. Avgusta 2021 je ugotovilo podobne pomanjkljivosti v zvezi z jamstvi za zagotavljanje neodvisnosti državnih tožilcev. Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 2 in 3.

¹⁰ Opozoriti je treba, da je za spremembe Poslovnika državnega zbora potrebna relativna dvotretjinska večina (prisotnih poslancev in poslank Državnega zbora).

¹¹ Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 2, pisni prispevek Državnega zbora za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 19 in 20, ter informacije, prejete od Državnega zbora v okviru obiska Slovenije.

pozvala, naj pripravi osnutek sprememb v zvezi z jamstvi za sodnike in državne tožilce. Glede na ta razvoj dogodkov je bil dosežen le določen napredek v zvezi s priporočilom iz Poročila o stanju pravne države za leto 2022.

Novе reforme predvidevajo prenos pristojnosti za imenovanje sodnikov z Državnega zbora na Predsednika in Sodni svet, premalo pa je ustreznih jamstev za neodvisnost sodstva. 26. septembra 2022 je 53 poslancev in poslank predložilo osnutek sprememb ustave, katerih namen je prenesti pristojnost za prvo imenovanje sodnikov z Državnega zbora na Predsednika republike¹². Hkrati Ministrstvo za pravosodje pripravlja spremembe Zakona o sodniški službi in Zakona o sodiščih, s katerimi bi se pristojnost za imenovanje sodnikov Vrhovnega sodišča in predsednika Vrhovnega sodišča prenesla z Državnega zbora na Sodni svet¹³. Pri obeh reformah bi Sodni svet ohranil pristojnost za izbiro in predlaganje kandidatov in kandidatki za prvo imenovanje za sodnika ter za sodnike in sodnice in predsednika Vrhovnega sodišča. Navedeni cilj teh reform je zmanjšati vpliv politike na izvolitev in imenovanje sodnikov¹⁴. Spremembe bi zadevale tudi člen ustave, ki določa trajnost sodniške funkcije, saj bi se uvedla triletna poskusna doba, po kateri bi bila sodnik ali sodnica lahko trajno imenovana. Namen tega predloga spremembe je uvesti „strokovni preizkus sodnikov začetnikov“, pri katerem bi lahko bil vključen Sodni svet¹⁵. Sodni svet in Vrhovno sodišče sta načeloma podprla prenos pristojnosti za imenovanje, čeprav je Vrhovno sodišče navedlo, da bi morali sodniki Vrhovnega sodišča sami izbrati svojega predsednika, čemur bi sledila slovesna prisega pred Predsednikom republike¹⁶. V obrazložitvenem memorandumu k osnutku ustavnih sprememb ni navedeno, ali bi moral Predsednik republike upoštevati predlog Sodnega sveta in

¹² Poslanci in poslanke prihajajo iz treh političnih strank vladajoče koalicije. Po posebnem postopku za spremembo ustave je Ustavna komisija Državnega zbora začela razpravljati o spremembah in ustanovila strokovno delovno skupino. Državni zbor je na zahtevo Sodnega sveta na seje Ustavne komisije povabil njegove predstavnike. Vendar med člani strokovne skupine ni nobenega sodnika. Dopis Sodnega sveta Predsednici Državnega zbora, 3. oktober 2022, in dopis predsednika Ustavne komisije Sodnemu svetu, 6. oktober 2022.

V skladu s Poslovnikom državnega zbora je Ustavna komisija najprej glasovala o začetku spremembe ustave, nato pa Državni zbor glasuje o začetku postopka in Ustavni komisiji da usmeritve za pripravo predloga. Po novem krogu razprav in priprave v Ustavni komisiji mora Državni zbor potrditi spremembe ustave z dvema tretjinama vseh poslancev (najmanj 60 od skupno 90 poslancev). 30 poslancev lahko zahteva referendum o spremembah.

¹³ Osnutek sprememb Zakona o sodniški službi predvideva, da sodnike Vrhovnega sodišča imenuje Sodni svet (če je kandidat že sodnik). Državni zbor bi imenoval kandidate za sodnike Vrhovnega sodišča, ki še niso sodniki (dokler ne bodo začele veljati spremembe ustave, s katerimi bo ta pristojnost prenesena na Sodni svet). V osnutku sprememb Zakona o sodiščih je predvideno, da predsednika Vrhovnega sodišča imenuje Sodni svet na podlagi predhodnega mnenja ministra za pravosodje in občne seje Vrhovnega sodišča. Pisni prispevek Ministrstva za pravosodje po obisku Slovenije.

¹⁴ Opozoriti je treba, da je Državni zbor od začetne ponovne izvolitve sodnikov v devetdesetih letih dvajsetega stoletja le enkrat zavrnil prvo imenovanje kandidata za sodnika. Je pa Državni zbor zavrnil več kandidatov za sodnika Vrhovnega sodišča (samo med letoma 2018 in 2022 tri) in kandidata za predsednika Vrhovnega sodišča (leta 2010). Odgovori Sodnega sveta na vprašalnik Evropske mreže sodnih svetov o neodvisnosti sodstva iz leta 2022 in obrazložitveni memorandum k spremembam ustave, str. 4. Poleg tega je ministrica za pravosodje med nedavnim postopkom imenovanja predsednika Vrhovnega sodišča (ki je potekal konec leta 2022 in v začetku leta 2023) edinega kandidata povabila na razgovor, preden so pravosodni organi podali svoja mnenja o kandidatu, kar je vzbudilo pomisleke pri nekaterih članih Sodnega sveta. Zapisnik seje Sodnega sveta, 19. december 2022.

¹⁵ Obrazložitveni memorandum k Predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, str. 7.

¹⁶ Informacije, prejete od Vrhovnega sodišča v okviru obiska Slovenije.

predlaganega kandidata ali kandidatke imenovati za sodnika, niti ni pojasnjeno, ali bi morala biti odločitev Predsednika, da kandidata ali kandidatke ne imenuje, obrazložena oziroma ali bi se lahko o njej zahteval sodni preizkus. Ministrstvo za pravosodje je navedlo, da bi moral biti predlog Sodnega sveta za Predsednika republike zavezujoč, medtem ko je Sodni svet izrazil stališče, da bi morale biti odločitve Predsednika obrazložene in da bi se o njih lahko zahteval sodni preizkus¹⁷. Strokovna skupina, ki jo je imenovala Ustavna komisija, je 20. februarja 2023 predstavila svoje mnenje o osnutku ustavnih sprememb in poudarila, da Predsednik republike ne bi smel imeti diskrecije pri imenovanju sodnikov in da bi bilo treba za omejitev diskrecije Predsednika v Zakonu o sodniški službi in Zakonu o sodnem svetu določiti obveznost obrazložitve zavrnitve kandidata ali kandidatke in dostop do pravnega sredstva¹⁸. Pomembno je, da reforma imenovanja sodnikov zagotavlja neodvisnost sodstva, pri čemer je treba upoštevati priporočila Sveta Evrope, da bi moral biti Sodni svet pooblaščen za pripravo priporočil o kandidatih za sodnike, ki jih organ za imenovanja v praksi upošteva¹⁹. Poleg tega je strokovna skupina močno kritizirala odpravo trajnega mandata sodnikov in uvedbo poskusne dobe, pri čemer je navedla, da bi diskrecija iz osnutka ustavne določbe²⁰ pri odločanju o trajnem mandatu sodnika predstavljala „sistemsko tveganje za sodnikovo neodvisnost“²¹. Kolikor predlagana poskusna doba še ne zagotavlja ustreznih jamstev za neodvisnost sodstva (v ustavi ali zakonodaji), vzbuja zaskrbljenost²².

V pripravi so spremembe Zakona o sodnem svetu, ki se osredotočajo na njegovo procesno vlogo v disciplinskih postopkih. V poročilu o stanju pravne države za leto 2022 je bilo navedeno, da so na pobudo sodstva v pripravi spremembe disciplinskega okvira za sodnike ter določb o volitvah in statusu članov Sodnega sveta²³. Ministrstvo za pravosodje je od takrat cilj reforme omejilo na obravnavanje neustavnosti nekaterih določb Zakona o sodnem svetu glede disciplinskih postopkov²⁴. Cilj reforme disciplinskega postopka je očitno v skladu s pravom

¹⁷ Informacije, prejete od Ministrstva za pravosodje in Sodnega sveta v okviru obiska Slovenije.

¹⁸ Mnenje strokovne skupine Ustavne komisije, 20. februar 2023, str. 7. Ustavna komisija je 25. maja 2023 strokovno skupino zaprosila, naj pripravi predloge za spremembo 131. člena ustave, ki določa sestavo Sodnega sveta, ob upoštevanju mednarodnih standardov in dobrih praks v zvezi s sestavo, volitvami in delovanjem sodnih svetov. Predlogi bi se morali osredotočiti na pogoje za članstvo v Sodnem svetu, postopek za predlaganje, pregledno delo Sodnega sveta in profesionalizacijo dela članov Sodnega sveta.

¹⁹ „47. Kadar je v ustavi ali drugih pravnih določbah določeno, da mora odločitev o izbiri in poklicni poti sodnikov sprejeti voditelj države, vlada ali zakonodajna oblast, bi bilo treba za pripravo priporočil ali izražanje mnenj, ki jih v praksi izvaja ustrezen organ za imenovanje, pooblastiti neodvisen in pristojen organ, ki ga v znatnem delu sestavljajo člani iz sodstva[...]“. Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, točka 47. Glede stalnosti zaposlitve in neodstavljalivosti glej točke 49–51 istega priporočila.

²⁰ Besedilo, ki pomeni, da je sodnik „lahko“ imenovan.

²¹ Mnenje strokovne skupine Ustavne komisije, str. 2–4, 20. februar 2023 (ob upoštevanju, da bi to bilo „v nasprotju z načelom ‚nenazadovanja‘ v skladu s pravom EU“).

²² „51. Kadar se zaposluje za poskusno dobo ali za določen čas, bi bilo treba odločitev o potrditvi ali podaljšanju takega imenovanja sprejeti le v skladu z odstavkom 44, da se zagotovi popolno spoštovanje neodvisnosti sodstva.“

„44. Odločitve o izbiri in karieri sodnikov bi morale temeljiti na objektivnih merilih, ki jih vnaprej določi zakon ali pristojni organi. [...]“. Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe.

²³ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 4.

²⁴ Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 3, in informacije, prejete od Ministrstva za pravosodje v okviru obiska Slovenije. Ustavno sodišče je ugotovilo, da Sodni svet ne bi smel imeti možnosti, da pada pobudo za uvedbo disciplinskega postopka zoper sodnika, kadar v disciplinskem

EU, upošteva pa tudi priporočila Sveta Evrope²⁵. Sodni svet še naprej podpira širšo reformo disciplinskega okvira, ki bi med drugim razjasnila disciplinske kršitve in zahtevala spremembo tudi drugih zakonov²⁶.

Kakovost

Elektronska komunikacijska orodja so bila dodatno razširjena, tudi na področju kazenskega pravosodja²⁷. Orodja za vodenje zadev so visoko razvita, zlasti na sodiščih. Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2023 kaže, da so bile leta 2022 uvedene nekatere izboljšave, zlasti glede uporabe elektronskih orodij za komunikacijo zunanjih akterjev z Državnim tožilstvom in postopkovnih pravil, ki omogočajo digitalno tehnologijo v upravnih zadevah²⁸. Vendar so še vedno možne izboljšave na področju elektronske komunikacije v kazenskih zadevah, ki je še vedno na najnižji ravni v EU²⁹. Vrhovno sodišče zato načrtuje ukrepe, s katerimi bo do konca leta 2023 fizičnim in pravnim osebam (vključno z žrtvami in obdolženci) omogočilo, da v kazenskem postopku sodišču elektronsko predložijo vse vrste dokumentov³⁰. Kar zadeva civilne in upravne zadeve, namerava Vrhovno sodišče do konca leta 2023 uvesti elektronsko komunikacijo v vse registre informacijskega sistema za vse udeležence v sodnih postopkih³¹. Za nadaljnje izboljšanje elektronske komunikacije sodišč s poklicnimi uporabniki, kot so državni tožilci, državni pravobranilci, odvetniki, notarji in Policija, Vrhovno sodišče v letu 2023 načrtuje vzpostavitev storitve elektronskih vlog, uporabo centralnega okolja za upravljanje dokumentov ter dostop do sistema vodenja zadev in spisov³². Vrhovno sodišče namerava leta 2023 razširiti spletni dostop do objavljenih sodb, ki je pri sodiščih prve stopnje še vedno omejen³³, in sicer z vrsto izboljšav sistema IKT, zlasti v zvezi s programsko opremo za anonimizacijo in iskalnimi orodji³⁴.

sodišču, ki ga imenuje sam Sodni svet, sodelujejo člani disciplinskega sodišča, ki so hkrati tudi člani Sodnega sveta, Odločba Ustavnega sodišča z dne 14. oktobra 2021, U-I-445/18-13, točka 28. Da bi se preprečilo neustavno stanje, se je Sodni svet odločil, da do sprejetja sprememb, ki bodo rešile to vprašanje, ne bo začel nobenega disciplinskega postopka na lastno pobudo. Informacije, prejete od Sodnega sveta v okviru obiska Slovenije.

²⁵ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 4.

²⁶ Informacije, prejete od Sodnega sveta v okviru obiska Slovenije. Sodni svet je v svoji analizi iz marca 2021 med drugim opredelil potrebo po uvedbi posebnega disciplinskega postopka namesto uporabe kazenskega postopka, posodobitvi seznama disciplinskih kršitev, pregledu ustreznosti ureditve pravice Sodnega sveta do pobude za uvedbo disciplinskega postopka, spremembi disciplinskih sankcij, da se omogoči večja sorazmernost, in razjasnitvi omejitve trajanja suspenza, izrečenega sodniku. Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 5.

²⁷ V Poročilu o stanju pravne države za leto 2022 je bilo ugotovljeno, da se elektronska komunikacijska orodja v pravosodnem sistemu postopoma izboljšujejo, tudi na področju kazenskega pravosodja, kjer so še vedno možne izboljšave. Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 6 in 7.

²⁸ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2023, slike 40–48. Na drugih področjih v primerjavi z letom 2021 ni izboljšanja.

²⁹ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2023, slika 44.

³⁰ Pisni prispevek Vrhovnega sodišča v okviru obiska Slovenije.

³¹ Prav tam.

³² Prav tam.

³³ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2023, slika 47.

³⁴ Prvi del prenove aplikacije za obdelavo in objavo odločb je bil zaključen leta 2022, predviden razvoj modula za psevdonimizacijo in vključevanje rešitev pa potekata, kar bi skupaj s sočasnim razvojem novih iskalnih

Raven plač sodnikov in državnih tožilcev, ki je od leta 2012 večinoma nespremenjena, vzbuja zaskrbljenost, Ustavno sodišče pa je odločilo, da je, kolikor se nanaša na plače sodnikov, v neskladju z Ustavo. Plače sodnikov in državnih tožilcev se od leta 2012 v glavnem niso nominalno spremenile, plače javnih uslužbencev in funkcionarjev (ministrov, poslancev) v zakonodajni in izvršilni veji oblasti pa so se zvišale³⁵. Realno to pomeni, da so se plače sodnikov in državnih tožilcev v zadnjih 15 letih znižale za približno 5 % oziroma 11 %³⁶. Po podatkih iz Pregleda stanja na področju pravosodja v EU za leto 2023 so plače slovenskih sodnikov in državnih tožilcev v primerjavi s povprečno plačo v državi med najnižjimi v EU, zlasti pa to velja za sodnike in sodnice sodišč prve stopnje in državne tožilce³⁷. Ustavno sodišče je 30. junija 2023 v postopku, začetem z zahtevo Sodnega sveta, odločilo, da so sodniške plače v neskladju z Ustavo in v nasprotju z načelom sodniške neodvisnosti zaradi nespoštovanja ustavne zahteve po njihovi stabilnosti. Prav tako je kot upoštevna dejavnika sprejelo nesorazmerje plačnih razredov sodnikov s plačnimi razredi v zakonodajni in izvršilni veji ter zaostajanje rasti plač sodnikov v primerjavi z rastjo povprečne plače v Sloveniji³⁸. Ustavno sodišče je Državnemu zboru naložilo, da mora neskladje z Ustavo odpraviti v roku šestih mesecev. Predstavniki sodstva so navedli, da je zaradi sedanjega sistema plač težko privabiti sodnike in državne tožilce ter jih obdržati v pravosodnem sistemu³⁹. Po dogovoru vlade s sindikati javnega sektorja so spremembe Zakona o sistemu plač v javnem sektorju oktobra 2022 privedle do povečanja plač za 4,5 %, tudi za sodnike in državne tožilce⁴⁰. Vlada je priznala, da je treba ponovno oceniti sedanjo razvrstitev uradnikov (v sodstvu ter v zakonodajni in izvršilni veji) in razmerje med njihovimi plačami⁴¹. Odprava razlik med uradniki je predvidena v okviru prihodnje reforme sistema plač v javnem sektorju leta 2023. Vlada je januarja 2023 napovedala, da bodo vsi sodniki in državni tožilci prejeli začasno mesečno povišanje plač za (bruto) 600 EUR, vendar so bile zadevne zakonodajne spremembe zaradi dvomov o njihovi ustavnosti februarja 2023 umaknjene iz zakonodajnega postopka⁴². Glede na stanje in razvoj dogodkov raven plač sodnikov in tožilcev vzbuja zaskrbljenost. V skladu s priporočili Sveta Evrope bi moralo biti plačilo sodnikov sorazmerno z njihovim poklicem in

orodij za zunanjo in notranjo javnost omogočilo začetek delovanja novega sistema v letu 2023. Pisni prispevek Vrhovnega sodišča v okviru obiska Slovenije.

³⁵ Informacije, prejete od Vrhovnega sodišča, Sodnega sveta in Slovenskega sodniškega društva v okviru obiska Slovenije.

³⁶ Ministrstvo za pravosodje, sporočilo za javnost z dne 2. februarja 2023.

³⁷ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2023, slika 31.

³⁸ Ustavno sodišče je ugotovilo, da je določba o letnem usklajevanju sodniških plač v neskladju Ustavo, saj ne zagotavlja, da bodo plače dejansko usklajene. Odločba Ustavnega sodišča z dne 1. junija 2023, U-I-772/21-37, (objavljena 30. junija 2023). Za trditve Sodnega sveta iz njegove zahteve za oceno ustavnosti, ki so podobne argumentom, ki jih je uporabilo Ustavno sodišče, glej Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 8. Predsednik Sodnega sveta je 19. aprila 2023 v pismu Evropski komisiji izrazil podobne pomisleke. Zaskrbljenost glede plačila sodnikov v Sloveniji je izrazila tudi Evropska mreža sodnih svetov. Evropska mreža sodnih svetov, izjava Izvršilnega odbora o finančni varnosti v okviru neodvisnosti sodstva, 25. maj 2023.

³⁹ Informacije, prejete od Vrhovnega sodišča, Slovenskega sodniškega društva in Državnotožilskega sveta v okviru obiska Slovenije. Na primer, neravnovesje med sistemom plač v javnem sektorju in sistemom plač, ki se uporablja za sodnike, vodi do tega, da imajo uradniki, ki delajo na sodiščih (pravosodni svetovalci), včasih višjo plačo kot sodniki. Informacije, prejete od Vrhovnega sodišča v okviru obiska Slovenije.

⁴⁰ Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 4.

⁴¹ Prav tam.

⁴² Ti dvomi so bili zlasti posledica začasnosti povečanja in tveganja za nastanek novih neravnovesij med plačami. Ministrstvo za pravosodje, sporočilo za javnost z dne 2. februarja 2023.

odgovornostmi ter zadostovati za zaščito pred spodbudami, namenjenimi vplivanju na njihove odločitve⁴³. Beneška komisija je tudi navedla, da je zadostno plačilo potrebno za zmanjšanje nevarnosti korupcije pri tožilcih⁴⁴.

Načrtovana reforma mreže sodišč bi združila prvostopenjska okrožna in okrajna sodišča.

Kot je navedeno v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020, se za delitev med prvostopenjskimi sodišči že dolgo ugotavlja, da vpliva na učinkovitost sodišč⁴⁵. Trenutno je v sodnem sistemu 55 prvostopenjskih sodišč, in sicer 44 okrajnih sodišč, ki obravnavajo predvsem pravdne zadeve z zahtevki nizke (denarne) vrednosti in nepravdne zadeve ter nekatere kazenske zadeve. V njem je tudi 11 okrožnih sodišč, ki obravnavajo predvsem pravdne zadeve z zahtevki visoke vrednosti in gospodarske zadeve med pravnimi osebami ter nekatere kazenske zadeve. Prejšnja poskusa izvedbe te reforme v letih 2019 in 2020 nista bila uspešna. Ministrstvo za pravosodje v letu 2023 načrtuje reformo za združitev okrožnih in okrajnih sodišč ob ohranitvi geografske porazdelitve enot sodišč⁴⁶.

Učinkovitost

Skupno število nerešenih zadev se je še zmanjšalo, trajanje sodnih postopkov pa se je podaljšalo in predstavlja izziv zlasti v zadevah s področja pranja denarja in korupcije.

Po podatkih iz Pregleda stanja na področju pravosodja v EU za leto 2023 se je učinkovitost pravosodnega sistema v letu 2021 izboljšala, razen v upravnih zadevah, pri katerih so se sodišča soočala z nekaterimi izzivi pri obravnavanju prejetih zadev⁴⁷. Po najnovjših podatkih Vrhovnega sodišča so sodišča leta 2022 prejela 1 % manj zadev, rešila pa 2 % manj zadev kot leta 2021, pri čemer se je skupni zaostanek zadev konec leta 2022 dodatno zmanjšal za 5 %⁴⁸. Vendar se je leta 2022 povprečno trajanje postopkov na sodiščih prve in druge stopnje nekoliko podaljšalo⁴⁹. Poleg tega se je čas, ki ga sodišča prve stopnje potrebujejo, da opravijo prvo obravnavo, podaljšal v skoraj vseh vrstah zadev, in sicer na do 20 mesecev v civilnih in 10 mesecev v kazenskih zadevah⁵⁰. Na prvostopenjskih kazenskih sodiščih se je povprečno

⁴³ Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, točka 54, in Sodišče Evropske unije, sodba z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, točka 45: „Tako kot nezamenljivost članov zadevnega organa [...] pa je to, da prejemajo plačo, ki ustreza pomembnosti funkcij, ki jih izvajajo, jamstvo, ki je neločljivo povezano z neodvisnostjo sodnikov“.

⁴⁴ Beneška komisija, Independence of the Judicial System, Part II: The Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, odstavek 69.

⁴⁵ Za delno izboljšanje tega stanja se je z reformami v letih 2009 in 2015 okreplil nadzor okrožnih sodišč nad okrajnimi, da bi se izenačilo število obravnavanih zadev in zmanjšalo število sporov o pristojnosti. Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 5.

⁴⁶ Informacije, prejete od Ministrstva za pravosodje v okviru obiska Slovenije.

⁴⁷ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2023, slike 2–15.

⁴⁸ Pisni prispevek Vrhovnega sodišča v okviru obiska Slovenije.

⁴⁹ Povprečno trajanje postopkov na sodiščih prve stopnje se je v civilnih pravnih zadevah velike vrednosti rahlo podaljšalo na približno dve leti (23 mesecev leta 2021), v civilnih pravnih zadevah majhne vrednosti na 16 mesecev (15 mesecev leta 2021), v gospodarskih pravnih zadevah pa na 13 mesecev (11,4 meseca leta 2021). V kazenskih zadevah se je povprečno trajanje podaljšalo tako pri lažjih kaznivih dejanjih (12 mesecev v primerjavi z 10,7 leta 2021) kot pri hujših kaznivih dejanjih (18,5 meseca v primerjavi s 16,6 meseca leta 2021). V pritožbenem postopku je povprečno trajanje veliko krajše, vendar se je leta 2022 tudi to nekoliko podaljšalo, in sicer na 2,1 meseca v civilnih (1,8 meseca leta 2021) ter na 2,9 meseca v gospodarskih zadevah (2,7 meseca leta 2021). Pisni prispevek Vrhovnega sodišča v okviru obiska Slovenije.

⁵⁰ Čas od začetka sodnega postopka do prve obravnave se je nekoliko podaljšal, in sicer na 20 mesecev v civilnih pravnih zadevah velike vrednosti (19,3 meseca leta 2021), 10,4 meseca pri težjih kaznivih dejanjih (8,7

trajanje v letu 2021 pri zapletenejših kaznivih dejanjih pranja denarja dodatno podaljšalo na 1 034 dni (925 dni v letu 2021), pri kaznivih dejanjih korupcije pa je znašalo 793 dni, kar je največ v EU⁵¹. Učinkovitost upravnih sodišč se od leta 2021 poslabšuje zaradi večjega števila prejetih zadev (10-odstotno povečanje v letu 2022 v primerjavi z letom 2021), kljub 11-odstotnemu povečanju števila rešenih zadev pa so se ob koncu leta 2022 zaostanki povečali za 2 %⁵². Vlada je za obravnavanje učinkovitosti upravnih sodišč februarja 2023 predlagala spremembe Zakona o upravnem sporu, ki bi omogočile, da bi o enostavnejših upravnih zadevah odločal sodnik posameznik⁵³, povečale postopkovno disciplino in uvedle nove spodbude za doseg sodne poravnave⁵⁴.

Delovna skupina Vrhovnega sodišča za preučitev razlogov za podaljšanje sodnih postopkov je predstavila svoje ugotovitve in priporočila. Predsednik Vrhovnega sodišča je leta 2021 ustanovil delovno skupino, ki jo sestavljajo sodniki Vrhovnega sodišča in pritožbenih sodišč, njena naloga pa je analizirati izzive, zlasti glede učinkovitosti, v zvezi z razsojanjem v zadevah, tudi s področja finančnega in gospodarskega kriminala⁵⁵. Delovna skupina je opredelila sodišča, ki so dosledno delovala učinkovito, in sodišča, ki se soočajo z izzivi glede učinkovitosti, ter preučila delovne prakse, tudi s pomočjo vprašalnika o dobrih praksah⁵⁶. Delovna skupina je podala več priporočil, kot so obravnavanje neenakomerne delovne obremenitve sodnikov, prilagoditev postopkovnih pravil (v zapuščinskih, civilnih, prekrškovnih in kazenskih postopkih), povečanje plač sodnikov, pospešitev postopkov za zamenjavo/imenovanje sodnikov, uvedba prepoznavanja govora za pripravo zapisnikov obravnave in uvedba poenostavljenih praks za vodenje zadev⁵⁷.

II. PROTIKORUPCIJSKI OKVIR

Ključni zakon, ki vzpostavlja institucionalni in zakonodajni okvir za preprečevanje korupcije v Sloveniji, je Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Komisija za preprečevanje korupcije je samostojen in neodvisen državni organ. Pristojna je za preprečevanje korupcije z upravnim nadzorom nad izvajanjem določb o integriteti in nasprotju interesov. Redno sodeluje s Policijo in državnim tožilstvom. Nacionalni preiskovalni urad je specializirana kriminalistična preiskovalna enota za odkrivanje in preiskovanje hudih kaznivih dejanj,

meseca leta 2021) in na 8,3 meseca pri lažjih kaznivih dejanjih (8 mesecev leta 2021). V civilnih pravnih zadevah majhne vrednosti (17 mesecev) in delovnopravnih zadevah (13 mesecev) je ostal enak, v socialnih zadevah pa se je skrajšal na 6,1 meseca (7,4 meseca leta 2021). Pisni prispevek Vrhovnega sodišča v okviru obiska Slovenije.

⁵¹ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2023, sliki 22 in 23.

⁵² Pisni prispevek Vrhovnega sodišča v okviru obiska Slovenije.

⁵³ Namesto senata sodnikov, kot je zdaj.

⁵⁴ Sporočilo za javnost Ministrstva za pravosodje, 23. februar 2023.

⁵⁵ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 9.

⁵⁶ Med razlogi za manjšo učinkovitost je delovna skupina ugotovila spremenjeno strukturo civilnih in gospodarskih zadev (npr. povečanje števila odškodninskih zahtevkov, ki zahtevajo sodne obravnave), neenakomerno delovno obremenitev sodnikov (zlasti na gospodarskih sodiščih), zamude pri zapolnjevanju prostih delovnih mest sodnikov in sodnega osebja ter dolgotrajna sojenja (s poudarkom na povzemanju izjav prič namesto na presojanju pričevanj in dokazov) ter neuporabo poenostavljenih praks za vodenje zadev. Poročilo delovne skupine za preučitev razlogov za podaljšanje časa reševanja in zmanjšanje števila rešenih zadev, 9. junij 2022.

⁵⁷ Poročilo delovne skupine za preučitev razlogov za podaljšanje časa reševanja in zmanjšanje števila rešenih zadev, 9. junij 2022.

vključno s korupcijo. Specializirano državno tožilstvo je pristojno za pregon kaznivih dejanj korupcije v javnem in zasebnem sektorju ter usmerja delo policije. Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil je neodvisen in samostojen organ, ki odloča o zakonitosti oddaje javnih naročil in lahko morebitna nezakonita ravnanja predloži policiji. Računsko sodišče je najvišji neodvisni nadzorni organ za vso javno porabo v Sloveniji in revidira finance političnih strank.

Strokovnjaki in vodstveni delavci podjetij še vedno zaznavajo razmeroma visoko stopnjo korupcije v javnem sektorju. Na indeksu zaznave korupcije, ki ga objavlja organizacija Transparency International, je Slovenija za leto 2022 prejela oceno 56/100, s čimer se uvršča na 16. mesto v EU in 41. mesto na svetu⁵⁸. To dojetanje se je v zadnjih petih letih poslabševalo⁵⁹. Posebna raziskava Eurobarometer o korupciji iz leta 2023 kaže, da 83 % anketirancev meni, da je korupcija v njihovi državi zelo razširjena (povprečje EU je 70 %), 28 % anketirancev pa se počuti osebno prizadetih zaradi korupcije v njihovem vsakdanjem življenju (povprečje EU je 24 %)⁶⁰. Kar zadeva podjetja, jih 79 % meni, da je korupcija zelo razširjena (povprečje EU je 65 %), 38 % pa jih meni, da korupcija predstavlja problem pri poslovanju (povprečje EU je 35 %)⁶¹. Poleg tega 26 % anketirancev meni, da je kazenski pregon dovolj uspešen, da ljudi odvrača od koruptivnih praks (povprečje EU je 32 %)⁶², 18 % podjetij pa meni, da so ljudje in podjetja, ki so odkriti pri podkupovanju visokih uradnikov, ustrezno kaznovani (povprečje EU je 30 %)⁶³.

V zvezi s sprejetjem protikorupcijske strategije je bil dosežen določen napredek. V Poročilu o stanju pravne države za leto 2022 je bilo Sloveniji priporočeno, naj „nemudoma sprejme in začne izvajati protikorupcijsko strategijo“⁶⁴. Resolucija o preprečevanju korupcije določa nacionalno strategijo za boj proti korupciji⁶⁵. Skupaj z Akcijskim načrtom uresničevanja Resolucije tvori celovito strategijo za boj proti korupciji in integriteto⁶⁶. Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) v partnerstvu z Ministrstvom za javno upravo in Ministrstvom za pravosodje⁶⁷ pripravlja novo resolucijo in spremljajoči akcijski načrt, ki se osredotočata na tveganja korupcije, konkretne ukrepe za zmanjšanje tveganja in časovni načrt za njihovo

⁵⁸ Transparency International (2023), Corruption Perceptions Index 2022. Stopnja zaznane korupcije se razvrsti na naslednji način: nizka (stopnja korupcije v javnem sektorju, kakor jo dojemajo strokovnjaki in vodstveni delavci podjetij, ima ocene nad 79); razmeroma nizka (ocene med 79 in 60), razmeroma visoka (ocene med 59 in 50), visoka (ocene pod 50).

⁵⁹ Leta 2018 je bila ocena 60, leta 2022 pa 56. Ocena se znatno poveča/zmanjša, če se spremeni za več kot pet točk; se izboljša/poslabša (se spremeni za 4 do 5 točk); je razmeroma stabilna (se spremeni za 1 do 3 točke) v zadnjih petih letih.

⁶⁰ Posebna raziskava Eurobarometer 534 o korupciji (2023). Podatki Eurobarometra o dojetanju korupcije in izkušnjah državljanov se posodobijo vsako leto. Prejšnji sklop podatkov je posebna raziskava Eurobarometer 523 (2022).

⁶¹ Raziskava Flash Eurobarometer 524 o odnosu podjetij do korupcije v EU (2023). Podatki Eurobarometra o odnosu podjetij do korupcije se posodobijo vsako leto. Prejšnji sklop podatkov je raziskava Flash Eurobarometer 507 (2022).

⁶² Posebna raziskava Eurobarometer 534 o korupciji (2023).

⁶³ Raziskava Flash Eurobarometer 524 o odnosu podjetij do korupcije v EU (2023).

⁶⁴ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 2.

⁶⁵ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 10.

⁶⁶ Sedanja resolucija je bila sprejeta leta 2004, akcijski načrt pa je bil nazadnje spremenjen leta 2009.

⁶⁷ Ustanovljenih je bilo petindvajset sektorskih delovnih skupin na področjih, kot so zdravstvo, javno naročanje, zaposlovanje, mediji in lokalna samouprava, v katerih so predstavniki javnega in zasebnega sektorja ter civilne družbe.

izvajanje. Osnutek resolucije je v pripravi, predlog pa naj bi bil dokončno oblikovan do jeseni⁶⁸. KPK mora sprejeti ustrezen akcijski načrt v treh mesecih po sprejetju resolucije. Hkrati je bil 9. februarja 2023 sprejet nov Program Vlade za krepitev integritete in transparentnosti v javnem sektorju 2023–2026⁶⁹. Cilje in ukrepe programa bi bilo treba vključiti v prihodnja resolucijo in akcijski načrt⁷⁰. Tako je bil dosežen določen napredek v zvezi s priporočilom iz Poročila o stanju pravne države za leto 2022.

Ponovno je bila vzpostavljena operativna avtonomija Nacionalnega preiskovalnega urada, njegov direktor pa je bil ponovno imenovan. V Poročilu o stanju pravne države za leto 2022 je bilo Sloveniji priporočeno, naj „odpravi ovire za preiskovanje in pregon primerov korupcije, med drugim z zagotovitvijo operativne avtonomije Nacionalnega preiskovalnega urada [...]“⁷¹. V poročilu o stanju pravne države za leto 2022⁷¹ so bili izraženi resni pomisleki glede ogrožanja neodvisnosti Nacionalnega preiskovalnega urada zaradi sprememb Zakona o organiziranosti in delu v policiji, ki so bile sprejete leta 2021⁷². Državni zbor je 21. julija 2022 sprejel zakon⁷³, ki ga je v postopek predložilo 5 000 državljanov in državljanek ter s katerim so bile odpravljene prejšnje spremembe Zakona o organiziranosti in delu v policiji. S temi spremembami so bili med drugim ponovno vzpostavljeni avtonomen status Nacionalnega preiskovalnega urada, pristojnost državnega tožilca, da usmerja predkazenske in kazenske postopke brez navodil Ministrstva za notranje zadeve, ter postopek za imenovanje in razrešitev direktorja Nacionalnega preiskovalnega urada in drugih vodstvenih položajev v Policiji, pri katerem zdaj minister za notranje zadeve nima odločilne vloge. Prejšnji direktor Nacionalnega preiskovalnega urada, ki je bil imenovan junija 2019, vendar je bil maja 2020 razrešen, je bil ponovno imenovan 26. julija 2022⁷⁴. Vlada trenutno pripravlja spremembe Zakona o nalogah in pooblastilih policije⁷⁵. Eden od ciljev je z natančnejšo ureditvijo nadzora nad policijskim delom preprečiti vse politične posege v odločanje, da bi povečali objektivnost, strokovnost in učinkovitost posameznih oblik nadzornih mehanizmov⁷⁶. Glede na ta razvoj dogodkov je bil del priporočila iz leta 2022 o zagotavljanju operativne avtonomije Nacionalnega preiskovalnega urada v celoti izveden.

⁶⁸ Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 12 in 13. Informacije, prejete od Komisije za preprečevanje korupcije v okviru obiska Slovenije.

⁶⁹ Program Vlade Republike Slovenije za krepitev integritete in transparentnosti v javnem sektorju 2023–2026.

⁷⁰ Program, ki je tretji te vrste, vključuje ukrepe za krepitev integritete institucij, javnih uslužbencev, visokih uradnikov in drugih zaposlenih v javnem sektorju, med drugim v zvezi z nasprotji interesov in izboljšanjem preglednosti delovanja javnega sektorja. Vmesna poročila so predvidena vsakih šest mesecev. Pisni prispevek in informacije, prejete od Ministrstva za javno upravo v okviru obiska Slovenije.

⁷¹ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 11.

⁷² Sprememba 21. člena Zakona o organiziranosti in delu v policiji.

⁷³ Zakon za zmanjšanje neenakosti in škodljivih posegov politike ter zagotavljanje spoštovanja pravne države, ki je bil v zakonodajni postopek predložen aprila 2022 in s katerim je bilo spremenjenih več zakonov.

⁷⁴ Sporočilo za javnost Policije, Vodenje Nacionalnega preiskovalnega urada z današnjim dnevom prevzel Darko Muženič, 26. julij 2022.

⁷⁵ Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 16, ter informacije in pisni prispevek, prejete od Policije in Ministrstva za notranje zadeve v okviru obiska Slovenije.

⁷⁶ Pisni prispevek, prejet od Ministrstva za notranje zadeve v okviru obiska Slovenije. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je decembra 2022 takratna ministrica za notranje zadeve odstopila, pri čemer je navedla, da odstopa zaradi političnih pritiskov Vlade na delo Policije, vključno z odločitvami o upravljanju v Policiji in izbiri Generalnega direktorja Policije, katerega status vršilca dolžnosti je bil dvakrat podaljšan. Od takrat je vlada imenovala novega vršilca dolžnosti generalnega direktorja, novinarji pa so zastavili vprašanja, ali izpolnjuje merila za imenovanje na položaj generalnega direktorja.

Zastaralni rok je na splošno dovolj dolg za izvedbo postopkov, tudi ob upoštevanju, da so se viri državnega tožilstva in Policije povečali, in pričakuje se, da bodo prosta delovna mesta zapolnjena. V Poročilu o stanju pravne države za leto 2022 je bilo Sloveniji priporočeno, naj „odpravi ovire za preiskovanje in pregon primerov korupcije, med drugim [s] [...] povečanjem virov državnega tožilstva in spremembo zastaralnega roka“⁷⁷. Leta 2022 je bilo za obdobje 2023–2024 odobrenih dvaintrideset novih tožilskih mest in 60 delovnih mest za uradnike, pa tudi ustrezna finančna sredstva⁷⁸. Število okrožnih državnih tožilcev na Specializiranem državnem tožilstvu se je povečalo za štiri⁷⁹, ob koncu leta 2022 pa je bilo v državnih tožilstvih zapoljenih 213 od skupno 236 predvidenih mest⁸⁰. Pričakuje se, da bodo prosta delovna mesta zapolnjena v letih 2023 in 2024⁸¹. V Nacionalnem preiskovalnem uradu teče postopek za zaposlitev petih novih strokovnjakov za finančni kriminal, skoraj vsa dodeljena delovna mesta pa so zasedena (tj. 64 od 70 delovnih mest višjega kriminalističnega inšpektorja). Dolgotrajni postopki zaposlovanja in premestitve lahko usposobljene prosilce odvrtačajo od prijave na delovno mesto, vendar Nacionalni preiskovalni urad meni, da ima dovolj zmogljivosti⁸². Kar zadeva zastaranje, so bile leta 2017 kazni za večino kaznivih dejanj korupcije zvišane, zastaralni rok pa je bil podaljšan z 10 na 20 let. S spremenjenim zakonom je bil tudi prekinjen tek zastaralnega roka v času, ko s pravne vidika ni mogoče začeti ali nadaljevati kazenskega pregona ali ko storilec ni dosegljiv državnim organom. V skladu s tem pregon zastara 20 let po storitvi kaznivega dejanja, tudi za kazniva dejanja korupcije⁸³. Prejšnji poskusi odprave teh sprememb niso bili uspešni in trenutno ni načrtov za spremembo zastaralnih rokov za kazniva dejanja korupcije⁸⁴. Medtem ko je za nekatera kazniva dejanja, kot so določene oblike nedovoljenega sprejemanja daril, zastaralni rok 20 let⁸⁵, pa pri drugih zastaralni rok ostaja nespremenjen in znaša deset let⁸⁶. Specializirano državno tožilstvo je tako še naprej zaskrbljeno glede tega krajšega roka (zlasti pri javnih naročilih v zdravstvenem sektorju), predvsem v povezavi s postopkovnimi ovirami, kot so dolgotrajne sodne preiskave⁸⁷. Specializirano državno tožilstvo je v petletnem obdobju (2017–2022) preganjalo

⁷⁷ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 2.

⁷⁸ Informacije, prejete od Ministrstva za pravosodje in Generalnega državnega tožilca v okviru obiska Slovenije. Prvih 25 prostih delovnih mest je bilo objavljenih marca 2023.

⁷⁹ Prav tam. Specializirano državno tožilstvo je prejelo tudi ključna finančna in tehnična sredstva z načrti za posodobitev in nadgradnjo elektronske opreme. Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 14 in 15, in njegova Priloga II, str. 22.

⁸⁰ Pisni prispevek Ministrstva za pravosodje v okviru obiska Slovenije.

⁸¹ Razmišlja se tudi o novih plačnih reformah za zagotovitev enakosti med plačami sodnikov in tožilcev. Informacije, prejete od Vrhovnega državnega tožilstva in Generalnega državnega tožilca v okviru obiska Slovenije.

⁸² Pisni prispevek in informacije, prejeti od Nacionalnega preiskovalnega urada v okviru obiska Slovenije.

⁸³ 20-letni zastaralni rok je med najdaljšimi v evropskih državah. Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, str. 13.

⁸⁴ Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, str. 13 in 14, in Priloga II, str. 22. Opozicija je leta 2021 predlagala osnutek sprememb, s katerimi bi se skrajšal čas, ki je na voljo za začetek in izvedbo kazenske preiskave, vendar te spremembe niso bile izvedene. Tudi evropska glavna tožilka je izrazila resne pomisleke, da bi predlagane spremembe znatno skrajšale obdobje, ki je na voljo za odkrivanje, pregon in sojenje v zvezi s kaznivimi dejanji, ki spadajo v pristojnost Evropskega javnega tožilstva, ter ogrozile tekoče preiskave. Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 12 in 13.

⁸⁵ Prvi odstavek 241. člena Kazenskega zakonika.

⁸⁶ Npr. za drugo obliko kaznivega dejanja nedovoljenega sprejemanja daril po drugem odstavku 241. člena Kazenskega zakonika, za katero je zagrožena zaporna kazen od treh mesecev do pet let in denarna kazen.

⁸⁷ Specializirano državno tožilstvo (2023), Letno poročilo za leto 2022, str. 153.

dvanajst takih primerov v zdravstvenem sektorju⁸⁸. Tako se zdi, da je zastaralni rok na splošno dovolj dolg, da omogoča izvedbo postopkov, in da desetletni zastaralni rok vpliva le na razmeroma majhno število primerov v zdravstvenem sektorju. Poleg tega bi povečanje virov v državnem tožilstvu lahko izboljšalo učinkovitost pri pregonu korupcije. Zato so bili zadevni deli priporočila iz Poročila o stanju pravne države za leto 2022 izpolnjeni.

Kazenske preiskave, obtožnice in sodbe v primerih korupcije so še naprej na nizki ravni, sodni zaostanki pa so se povečali, kar vzbuja resno zaskrbljenost. Policija je v letu 2022 na državno tožilstvo podala 191 kazenskih ovadb v zvezi z domnevnimi kaznivimi dejanji korupcije, kar je primerljivo s 187 zadevami v letu 2021 (je pa manj kot 298 zadev, predloženih v letu 2020)⁸⁹. Po poročilih sodelovanje med Evropskim javnim tožilstvom ter Policijo in tožilstvom poteka dobro⁹⁰. Število obtožnic, ki so jih državni tožilci vložili v letu 2022, je s 24 zadevami podobno trendu v prejšnjih dveh letih (21 zadev v letu 2021 in 23 v letu 2020, kar pa je znatno manj kot 123 v letu 2019)⁹¹. Podatki o vseh kaznivih dejanjih korupcije kažejo, da se je zmanjšalo tudi število sodb sodišč prve stopnje, in sicer s 53 v letu 2021 na 11 v letu 2022 (v primerjavi z 29 v letu 2020 in 28 v letu 2019)⁹², medtem ko se je število nerešenih sodnih zadev znatno povečalo, in sicer z 259 v letu 2021 na 353 v letu 2022 (v primerjavi s 67 v letu 2020 in 203 v letu 2019)⁹³. Ti trendi vzbujajo resne pomisleke glede učinkovitosti preiskovanja in pregona kaznivih dejanj korupcije ter učinkovitega razsojanja o njih. OECD je izrazila podobne pomisleke glede neizvrševanja pri kaznivih dejanjih čezmejnega podkupovanja⁹⁴. Stanje glede zadev korupcije na visoki ravni se od zadnjega poročila ni spremenilo⁹⁵, saj v letu

⁸⁸ Vseh 12 zadev je bilo preganjanih v skladu z drugim odstavkom 241. člena Kazenskega zakonika, pri katerem je zastaralni rok 10 let in ne 20 let, kot velja za večino drugih kaznivih dejanj korupcije. Pisni prispevek Specializiranega državnega tožilstva v okviru obiska Slovenije.

⁸⁹ Po podatkih policije je število zadev, in sicer 191, nad desetletnim povprečjem, ki znaša 145 zadev. Leta 2022 je bilo odkritih več kaznivih dejanj korupcije v gospodarstvu (in sicer 37 primerov korupcije, v primerjavi s petletnim povprečjem, ki je 34, in desetletnim povprečjem, ki znaša 30 primerov). Pisni prispevek Policije v okviru obiska Slovenije. Razlogi za ta nihanja se razlikujejo, saj je, na primer, korupcijo morda težko odkriti in preiskati, ker so zadevne osebe med seboj tesno povezane in druga drugo ščitijo, ali ker posamezniki primere prijavijo le neformalno ali anonimno, da bi se izognili pričanju v sodnem postopku, oziroma jih sploh ne prijavijo, ker se bojijo povračilnih ukrepov ali pa so sami podkupljeni. Specializirano državno tožilstvo (2023), Letno poročilo za leto 2022, str. 147, 151 in 155. Informacije, prejete od Specializiranega državnega tožilstva in Generalnega državnega tožilca v okviru obiska Slovenije.

⁹⁰ Pisni prispevek Policije v okviru obiska Slovenije in prispevek EJT za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023. Po statističnih podatkih in policijskih evidencah so policijske uprave v letu 2022 prejele 10 primerov v zvezi z oškodovanjem sredstev EU. Glej tudi EJT, Slovenia: Indictment submitted against two persons and two legal entities for EU funding fraud, 20. april 2023.

⁹¹ Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, Priloga I, str. 4.

⁹² Prav tam. Del zaostanka je bil pripisan zamudam, ki jih je povzročila pandemija COVID-19. Glej npr. Specializirano državno tožilstvo (2023), Letno poročilo za leto 2022, str. 146.

⁹³ Prav tam.

⁹⁴ OECD, Working Group on Bribery, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report: Slovenia, 11. marec 2021, str. 14. Slovenija, odkar je leta 1999 postala pogodbenica Konvencije, ni kazensko preganjala nobenega primera čezmejnega podkupovanja. Ti pomisleki ostajajo. Glej OECD, Working Group on Bribery, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Two-Year Follow-Up Report: Slovenia, 9. marec 2023, str. 3 in 4.

⁹⁵ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 12. Leta 2020 je bila izdana ena taka sodba, v katero je bil vpleten župan, leta 2019 pa ni bilo nobene.

2022 ni bila izdana nobena sodba v zvezi s korupcijo na visoki ravni⁹⁶. Tožilstvo je leta 2022 poročalo, da je obravnavalo zadeve, v katere so bile vpletene štiri osebe, ki bi lahko izpolnjevale pogoje za korupcijo na visoki ravni⁹⁷. Vrhovno državno tožilstvo analizira 243 primerov zoper 35 uradnikov – županov in podžupanov – ter razloge, zakaj je bila večina zadev v obdobju 2007–2020 zaključena brez obtožnice ali obsodbe. Poročilo naj bi bilo pripravljeno do konca leta 2023⁹⁸.

Trajanje preiskav in sojenja na prvi stopnji v zvezi s kaznivimi dejanji korupcije je resen izziv za učinkovit pregon takih kaznivih dejanj. Po podatkih iz Pregleda stanja na področju pravosodja v EU za leto 2023 so na prvostopenjskih kazenskih sodiščih leta 2021 postopki v zvezi s kaznivimi dejanji korupcije povprečno trajali 793 dni, kar je najvišja vrednost v EU⁹⁹. Trajanje sodnih postopkov v zvezi s korupcijo in drugimi zapletenimi kaznivimi dejanji skupaj s predkazensko fazo pomeni resno oviro za tožilstvo¹⁰⁰. Precejšnje ozko grlo v postopku povzroča dejstvo, da je treba dokaze in pričanja izvesti trikrat. Prvič pričo zasliši policija, ki sestavi uradni zapisnik (ki ga priča ne podpiše), ta pa nima dokazne vrednosti na sodišču. Drugič pričo zasliši preiskovalni sodnik med preiskavo¹⁰¹, ki lahko traja več mesecev¹⁰². Tretjič se priča zasliši na glavni obravnavi, ki pogosto poteka več let po storitvi kaznivega dejanja.

⁹⁶ Trenutno še poteka kazenski postopek v odmevnem primeru korupcije, v katerega je vpletena tuja družba v energetskega sektorju, zadeva pa tudi več posameznikov. Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 14.

⁹⁷ Prijava korupcije zoper več oseb, tudi zoper nekdanjega predsednika vlade, je bila zaključena maja 2023, potem ko je okrožni tožilec odločil, da ni razloga za nadaljevanje postopka. Prvostopenjsko sodišče je 20. junija 2023 oprostilo župana Ljubljane in šest soobtožencev, ki so bili obtoženi oškodovanja sredstev EU in zlorabe položaja. V tej zadevi se je sodna obravnava začela več kot devet let po policijski preiskavi, sodba pa je bila izdana dvanajst let po domnevnem kaznivem ravnanju. Specializirano državno tožilstvo je napovedalo pritožbo na odločbo sodišča. V še eno zadevo, ki je v predkazenskem postopku, so vpletene tri osebe, tudi župan. Zahteva za preiskavo je bila podana za tri osebe, vključno z županom in podžupanom. Pred kratkim sta potekali tudi dve zadevi na visoki ravni, ki sta se nanašali na preiskavo nekdanjega ministra v zvezi z nakupom zaščitne medicinske opreme in predkazenski postopek zoper nekdanjega državnega sekretarja glede denarne razvojne pomoči zaradi bolj dokazljivih kaznivih dejanj zlorabe uradnega položaja, zlorabe položaja ali zaupanja pri gospodarski dejavnosti ali oškodovanja javnih sredstev. Pisni prispevek Specializiranega državnega tožilstva v okviru obiska Slovenije. Glej tudi Specializirano državno tožilstvo (2023), Letno poročilo za leto 2022, str. 155–157.

⁹⁸ Informacije, prejete od Generalnega državnega tožilca v okviru obiska Slovenije.

⁹⁹ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2023, slika 23. Glej zgoraj, oddelek Pravosodni sistem – Učinkovitost, v tem poglavju o posamezni državi.

¹⁰⁰ Drugi izzivi vključujejo visoke standarde glede dopustnosti dokazov na sodiščih, omejitve uporabe posebnih preiskovalnih ukrepov, ki so bistveni za preiskovanje in dokazovanje zapletenih primerov korupcije, neustrezna pravila o zaščiti prič (samo sodnik lahko zagotovi anonimnost, pa še to le v primeru ogrožanja življenja) ter preobremenjene specializirane oddelke kazenskega sodišča (npr. za bančni in finančni kriminal, ki lahko vsebuje tudi elemente korupcije). Informacije, prejete od Specializiranega državnega tožilstva, Policije in Nacionalnega preiskovalnega urada v okviru obiska Slovenije. Glej tudi Specializirano državno tožilstvo (2023), Letno poročilo 2022, str. 158 in 159, ter pisni prispevek Specializiranega državnega tožilstva v okviru obiska Slovenije.

¹⁰¹ Za zaslišanje prič se porabi večina časa med preiskavo. Pred tem mora preiskovalni sodnik odrediti hišno ali osebno preiskavo in odločiti o predlogu obrambe za izločitev dokazov. O vsaki pritožbi zoper to odločbo mora odločiti višje sodišče. Traja lahko več mesecev, pogosto več kot eno leto, preden sklep o preiskavi postane pravnomočen. Pisni prispevek Specializiranega državnega tožilstva v okviru obiska Slovenije.

¹⁰² Izvajanje dokazov pri kaznivih dejanjih v zdravstvenem sektorju lahko traja od deset mesecev do eno leto in sedem mesecev, pri bančnem kriminalu pa povprečno traja eno leto in devet mesecev. Zamude povzroča tudi pridobivanje dokazov iz tujine prek medsebojne pravne pomoči. Specializirano državno tožilstvo (2023), Letno poročilo za leto 2022, str. 159, 164 in 165.

Eden od načinov za izboljšanje tega stanja bi bil, da se zagotovi, da ima prva izjava priče, ki jo pripravi policija, po zakonu dokazno vrednost, da bi se izognili ponavljanju med preiskavo¹⁰³. Drug način bi bil, da se spremeni vloga preiskovalnega sodnika kot sodnika garanta¹⁰⁴, s čimer bi se zagotovilo, da priče zaslišita tožilec in zagovornik, ne pa preiskovalni sodnik¹⁰⁵. Spremembe Zakona o kazenskem postopku, ki jih je Ministrstvo za pravosodje napovedalo za konec leta 2023¹⁰⁶, bi lahko odpravile nekatere od teh pomanjkljivosti in znatno skrajšale trajanje postopkov.

Viri Komisije za preprečevanje korupcije se povečujejo, načrti za nadgradnjo informacijskega sistema pa napredujejo. Spremembe Poslovnika Komisije za preprečevanje korupcije (KPK) iz oktobra 2021¹⁰⁷ so prinesle boljša jamstva za obravnavane osebe, kar je izboljšalo stopnjo uspešnosti KPK ob izpodbijanju njenih ugotovitev pred sodiščem¹⁰⁸. KPK je leta 2022 prejela 695 prijav korupcije, kršitev integritete in kršitev drugih določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (kot je nezdržljivost funkcij) v primerjavi s 629 v letu 2021 in 728 v letu 2020. Rešila je 661 zadev¹⁰⁹ (v primerjavi s 646 leta 2021 in 785 leta 2020). Proračun Komisije se je od leta 2019 vsako leto povečeval in naj bi se do leta 2024 še povečal¹¹⁰. Leta 2022 je bilo KPK odobrenih pet dodatnih uslužbencev (enako kot leta 2021), trenutno pa zaposluje 47 uslužbencev¹¹¹. Dodeljenih bo dodatnih pet uslužbencev za leto 2023 ter še dodatnih pet delovnih mest za opravljanje novih nalog v skladu z zakonodajo o zaščiti prijaviteljev¹¹². V KPK poteka postopek za objavo javnega razpisa za nadomestitev in obnovo notranjega informacijskega sistema, namenjenega digitalizaciji ter lažjemu vnosu in razpoložljivosti podatkov o prijavah premoženjskega stanja, registru lobiranja in prijavah nepravilnosti¹¹³. Pred nastopom funkcije mora svoje premoženjsko stanje prijaviti skoraj 20 000 funkcionarjev, Komisija pa zmore preveriti le naključni izbor prijav, ki po ocenah trenutno obsega pet do sedem odstotkov vseh prijav. Cilj novega informacijskega sistema je izboljšati stanje in zagotoviti boljša analitična orodja za vrednotenje podatkov¹¹⁴.

¹⁰³ Pisni prispevek Specializiranega državnega tožilstva v okviru obiska Slovenije.

¹⁰⁴ Preiskovalni sodniki bi še vedno ohranili svojo vlogo pri odobritvi pripornih nalogov in najbolj vsiljivih preiskovalnih ukrepov. Tako Specializirano državno tožilstvo kot Vrhovno sodišče sta izrazila podporo možnosti reforme vloge preiskovalnih sodnikov. Informacije, prejete od Specializiranega državnega tožilstva, Generalnega državnega tožilca in Vrhovnega sodišča v okviru obiska Slovenije.

¹⁰⁵ Pisni prispevek Specializiranega državnega tožilstva v okviru obiska Slovenije. Druga možnost je ustanovitev specializiranega sodišča za obravnavo zadev s področja korupcije. Glej Specializirano državno tožilstvo (2023), Letno poročilo za leto 2022, str. 168.

¹⁰⁶ Informacije, prejete od Ministrstva za pravosodje v okviru obiska Slovenije.

¹⁰⁷ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 13.

¹⁰⁸ Informacije, prejete od Komisije za preprečevanje korupcije v okviru obiska Slovenije.

¹⁰⁹ Med temi 661 zadevami je bilo 397 rešenih prijav korupcije in kršitve integritete ter 264 rešenih prijav kršitev drugih določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Nekaj zadev je bilo iz prejšnjega leta. Komisija za preprečevanje korupcije (2023), Letno poročilo 2022. Glej tudi KPK, Ocena stanja 2022.

¹¹⁰ Informacije, prejete od Komisije za preprečevanje korupcije v okviru obiska Slovenije.

¹¹¹ Predsednik komisije, dva namestnika predsednika in 44 javnih uslužbencev. Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 14.

¹¹² Informacije, prejete od Komisije za preprečevanje korupcije v okviru obiska Slovenije.

¹¹³ Pisni prispevek in informacije, prejete od Komisije za preprečevanje korupcije v okviru obiska Slovenije.

¹¹⁴ Prav tam.

Računsko sodišče razmišlja o možnostih za izboljšanje svoje učinkovitosti pri revizijah poslovanja političnih strank. Računsko sodišče spremlja pravilnost poslovanja političnih strank, izvaja obvezen pregled njihovih letnih poročil, v primeru finančnih prekrškov pa lahko vloži kazensko ovadbo. Leta 2021 je pregledalo le 12 manjših političnih strank¹¹⁵ (13 v letu 2020¹¹⁶), poudarilo pa je potrebo po pogostejših revizijah¹¹⁷. Računsko sodišče v letu 2022 ni izvedlo nobene revizije politične stranke, saj je dalo prednost reviziji financiranja kampanj, za kar je porabilo veliko virov (v navedenem letu je bilo več volitev)¹¹⁸. Računsko sodišče izvaja revizijo poslovanja političnih strank¹¹⁹ v triletnem ciklu, vendar lahko v tem obdobju vsako leto revidira le približno tretjino strank. To pomeni, da je za vsako stranko ocenjeno tveganje samo za predhodno leto, ne pa tudi za preostali dve leti cikla¹²⁰. Naslednji cikel bo zajemal obdobje 2023–2026, Računsko sodišče pa preučuje, kako bi lahko sistematično izboljšalo učinkovitost in smotrnost teh revizij¹²¹.

Novi Zakon o zaščiti prijaviteljev razširja obseg zaščite in naj bi izboljšal odkrivanje korupcije. Novi zakon je začel veljati 22. februarja 2023. Namen zakona je prenesti direktivo EU o zaščiti žvižgačev¹²², zakon pa tudi zagotavlja zaščito vsem osebam, ki prijavijo kakršno koli kršitev nacionalne zakonodaje¹²³. Novi zakon vzpostavlja kanale in postopke za zunanjo in notranjo prijavo, ki posameznikom omogočajo prijavo kršitev predpisov v delovnem okolju. Zakon določa tudi pristojnosti Komisije za preprečevanje korupcije (KPK)¹²⁴ ter zaščitne in podporne ukrepe zaradi preprečitve ali odprave povračilnih ukrepov proti prijaviteljem, vključno z nadomestili za primer brezposelnosti, pravno pomočjo in psihosocialno podporo. KPK in civilna družba sta zakon pozitivno sprejeli¹²⁵. Civilna družba je pozdravila določbe, ki prijaviteljem omogočajo anonimno prijavo¹²⁶. Kar zadeva pregon, je Nacionalni preiskovalni urad izrazil pričakovanje, da bo novi zakon pozitivno vplival na povečanje števila prijav kršitev, Specializirano državno tožilstvo pa je navedlo, da bo za spodbujanje več prijav korupcije potrebna dodatna zaščita prijaviteljev nepravilnosti v okviru kazenskega procesnega prava¹²⁷.

¹¹⁵ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 15.

¹¹⁶ Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 13.

¹¹⁷ Informacije, prejete od Računskega sodišča v okviru obiska Slovenije. Iz informacij, prejetih v okviru obiska Slovenije, je razvidno, da je tudi organizacija Transparency International Slovenia zaskrbljena zaradi premajhne pogostosti revizij financiranja političnih strank.

¹¹⁸ Informacije, prejete od Računskega sodišča v okviru obiska Slovenije.

¹¹⁹ Financiranje političnih strank ureja Zakon o volilni in referendumski kampanji.

¹²⁰ Informacije, prejete od Računskega sodišča v okviru obiska Slovenije.

¹²¹ Prav tam.

¹²² Direktiva (EU) 2019/1937 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije.

¹²³ Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 14 in 20, ter informacije, prejete od Ministrstva za pravosodje in Komisije za preprečevanje korupcije v okviru obiska Slovenije.

¹²⁴ Komisija za preprečevanje korupcije je leta 2022 prejela eno zahtevo za zaščito prijavitelja in pomagala pri ugotavljanju vzročne zveze med prvotno prijavo in povračilnimi ukrepi, ki jih je utrpel prijavitelj. Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 20.

¹²⁵ Informacije, prejete od KPK in organizacije Transparency International v okviru obiska Slovenije.

¹²⁶ Civilna družba je dejavno sodelovala v tem procesu in nekatere njene zamisli so bile vključene v osnutek zakona. Informacije, prejete od organizacije Transparency International Slovenia v okviru obiska Slovenije. Glej tudi Transparency International Slovenia (2023), sporočilo za javnost – Odziv TI Slovenia na sprejem Zakona o zaščiti prijaviteljev.

¹²⁷ Na primer, možnost, da bi priče ali osumljenci, ki posredujejo informacije o domnevnih kaznivih dejanjih korupcije, ostali anonimni v kazenskem postopku tudi v primerih, ko njihovo življenje ni neposredno ogroženo

Predpisi o nasprotju interesov in nezdržljivosti funkcij izkazujejo nekatere vrzeli v nadzoru. Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) je leta 2022 izdala 31 priporočil (62 leta 2021) in sedem predlogov za uvedbo preiskave, in sicer na področjih, kot sta nezdržljivost funkcij in nasprotje interesov¹²⁸. Prejela je 353 prijav korupcije, 38 prijav kršitev integritete in 304 prijave kršitev drugih določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije¹²⁹ ter rešila 661 zadev (629 v letu 2021), od tega je bilo 82 zadev predanih Policiji ali Specializiranemu državnemu tožilstvu (91 v letu 2021)¹³⁰. KPK je naletela na izzive pri uporabi predpisov o integriteti ter nadzoru nad nasprotji interesov in nezdržljivostjo javnih in zasebnih funkcij, zlasti na lokalni ravni (v 212 občinah)¹³¹. KPK ima nadzorne funkcije na podlagi Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK)¹³², ki ureja poklicne javne funkcionarje, nima pa take funkcije tudi na podlagi Zakona o javnih uslužbencih, ki ureja druge javne uslužbenke in ne izključuje nujno poklicne ali druge dejavnosti, ki ustvarja dohodek¹³³. Poleg tega se zdi, da se neodvisni pregledi na lokalni ravni ne izvajajo redno, KPK pa ni pristojna za izvajanje pregledov na tej ravni¹³⁴. Taka sistematična neskladja pri uporabi predpisov in med nosilci funkcij kažejo na potrebo po zakonodajni racionalizaciji, tudi na lokalni občinski ravni¹³⁵.

(trenutno lahko anonimnost pričam podeli le sodnik, in sicer le, če je ogroženo njihovo življenje). Informacije, prejete od Nacionalnega preiskovalnega urada in Specializiranega državnega tožilstva v okviru obiska Slovenije.

¹²⁸ KPK je leta 2022 izdala vrsto uradnih sistemskih pojasnil, v katerih so pojasnjeni pravni in praktični vidiki lobiranja, nasprotja interesov s poudarkom na preprečevanju, prijava in nadzor premoženja ter prepovedi in omejitve daril v javnem sektorju. Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 18 in 19.

¹²⁹ Kot so nezdržljivost funkcij, prepovedi članstva in dejavnosti, omejitve in prepovedi v zvezi s sprejemanjem daril, omejitve dejanj, dolžnost izogibanja vsakršnemu nasprotju interesov, dolžnost prijave premoženja itd.

¹³⁰ Komisija za preprečevanje korupcije (2023), Letno poročilo 2022. Glej tudi KPK, Ocena stanja 2022.

¹³¹ Informacije, prejete od Komisije za preprečevanje korupcije v okviru obiska Slovenije.

¹³² Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije se uporablja za poklicne javne funkcionarje, med katerimi so visoki uradniki, kot so poslanci, člani vlade in sodniki ter uradniki v drugih državnih organih in lokalnih skupnostih. Če niso zajeti z drugim zakonom, ti uradniki ne smejo opravljati nobene poklicne ali druge dejavnosti, ki ustvarja dohodek. Veljajo nekatere izjeme (npr. sodelovanje pri pedagoških, znanstvenih, umetniških ali kulturnih dejavnostih), ki jih je treba prijaviti KPK.

¹³³ Praktična posledica tega pravnega okvira je, da nekaterim javnim uslužbencem, kot so direktorji zdravstvenih ustanov na lokalni ravni, ni prepovedano opravljanje plačanega poklica in tako ne kršijo „nezdržljivosti funkcije“, saj zanje veljajo pogoji iz njihove pogodbe o zaposlitvi in pravila o nasprotju interesov v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih in ne v skladu z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije. Informacije, prejete od Ministrstva za pravosodje in Komisije za preprečevanje korupcije v okviru obiska Slovenije. Poleg tega ni omejitev zneska dodatnega prihodka, ki izhaja iz nekaterih dejavnosti v društvih, ustanovah ali političnih strankah, niti se ta ne upošteva pri presojanju nezdržljivosti funkcij ali nasprotja interesov. Prvi odstavek 27. člena ZIntPK. Glej tudi Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, str. 13, opomba 85.

¹³⁴ Take preglede bi na primer izvajali nadzorni organi podjetij v lasti občin (npr. svet zdravstvene ustanove v lasti občine). Informacije, prejete od Ministrstva za pravosodje in Komisije za preprečevanje korupcije v okviru obiska Slovenije.

¹³⁵ Informacije, prejete od Komisije za preprečevanje korupcije v okviru obiska Slovenije. KPK je že leta 2021 opozorila, da je sedanja zakonodaja neskladna, neenaka in pomanjkljiva, kar omogoča različne razlage in različno obravnavo. Ugotovila je sistemska tveganja korupcije in izdala priporočila vladi, vključno z enotno ureditvijo nezdržljivosti funkcij ter prepovedjo članstva in dejavnosti za vse uradnike v skladu z določbami ZIntPK, pri čemer bi se po potrebi z zakonom opredelila sprejemljiva raven prihodkov ali drugih finančnih ugodnosti za poklicne javne funkcionarje ter vzpostavil način sankcioniranja neposredno izvoljenih uradnikov v primeru domnevnih kršitev v zvezi z nezdržljivostjo funkcij. Glej Komisija za preprečevanje korupcije (2021), Mnenje o obravnavanju prijav, ki se nanašajo na kršitve določb o nezdržljivosti opravljanja funkcij za funkcionarje.

Zaenkrat ni nobenih znakov, da bi se načrtovale reforme na tem področju¹³⁶. KPK je dokončala analizo korupcijskih tveganj pri zaposlovanju v javnem sektorju po zamenjavi vlade. Ugotovila je potencialna sistemska tveganja korupcije pri zaposlovanju funkcionarjev in zaposlenih na zaupanje (politično nameščenih oseb) po izteku njihovega mandata. Izdala je priporočila o tem, kako obravnavati ta tveganja, vključno s potrebo po pravnem okviru za „obdobje mirovanja“ po koncu mandata¹³⁷. V Državnem zboru je Kolegij predsednice Državnega zbora pristojen za spremljanje izvajanja Etičnega kodeksa za poslanke in poslance Državnega zbora Republike Slovenije¹³⁸ in lahko v primeru kršitev izreče sankcije. Leta 2022 so bile odkrite tri morebitne kršitve etičnega kodeksa¹³⁹. O njih se je januarja 2023 razpravljalo na zaprti seji Kolegija predsednice. Zadeve so bile umaknjene, sankcije pa niso bile naložene¹⁴⁰.

Prijave lobiranja Komisiji za preprečevanje korupcije so se izboljšale, obstajajo pa težave z razlago predpisov. Komisija za preprečevanje korupcije je leta 2022 prejela 3 639 prijav lobiranja (4 526 v letu 2021). Leta 2022 je izvedla devet postopkov zaradi kršitev predpisov o lobiranju (12 v letu 2021) in ugotovila kršitve v šestih primerih (pet v letu 2021; trije primeri niso zaključeni) ter začela štiri prekrškovne postopke (noben ni bil zaključen)¹⁴¹. Raven prijav med interesnimi skupinami se je izboljšala. Vendar je bila KPK prisiljena izdati pojasnilo¹⁴², ki pojasnjuje pravne in praktične vidike lobiranja glede na prožno razlago interesnih skupin in lobistov o tem, kdo je zajet s predpisi in kdo je iz njih izvzet¹⁴³. KPK pričakuje, da bo informacijski sistem, ki je v razvoju, izboljšal njene tehnične zmogljivosti za preverjanje prijav lobiranja in zvišal raven prijav¹⁴⁴.

Še naprej je prisotno tveganje korupcije na področju javnega naročanja, zlasti v zdravstvenem sektorju. V preteklosti je bilo sprejetih več ukrepov za povečanje digitalizacije in konkurence v postopkih za oddajo javnih naročil, vključno z novo spremembo Zakona o javnem naročanju, ki velja od 1. januarja 2022¹⁴⁵. Raziskava Flash Eurobarometer o odnosu podjetij do korupcije v EU kaže, da 26 % podjetij v Sloveniji (povprečje v EU je 26 %) meni, da jim je korupcija v zadnjih treh letih preprečila, da bi bila izbrana na javnem razpisu ali v postopku za oddajo javnega naročila¹⁴⁶. Ministrstvo za zdravje in Komisija za preprečevanje korupcije sta februarja 2023 napovedala, da nameravata opraviti analizo smotrnosti javnega

¹³⁶ Program Vlade za krepitev integritete in transparentnosti v javnem sektorju 2022–2026 upošteva smernice KPK iz leta 2020 o nasprotju interesov. Pisne informacije, prejete od Ministrstva za pravosodje in Ministrstva za javno upravo v okviru obiska Slovenije.

¹³⁷ Komisija za preprečevanje korupcije (2022), Analiza ocene korupcijskih tveganj, vključno s klientelizmom, pri zaposlovanju v javnem sektorju v obdobju menjave vlad med letoma 2004 in 2013.

¹³⁸ Kolegij predsednika Državnega zbora je na 71. seji 12. junija 2020 sprejel Etični kodeks za poslanke in poslance Državnega zbora Republike Slovenije. Na voljo tukaj: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/odz/pristojnosti/eticniKodeksZaPoslankeInPoslance>.

¹³⁹ Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, Priloga II, str. 25.

¹⁴⁰ Informacije, prejete od Sekretariata Državnega zbora v okviru obiska Slovenije.

¹⁴¹ Komisija za preprečevanje korupcije (2023), Letno poročilo 2022.

¹⁴² Komisija za preprečevanje korupcije (2022), Sistemsko pojasnilo lobiranja.

¹⁴³ Informacije, prejete od KPK v okviru obiska Slovenije.

¹⁴⁴ Prav tam.

¹⁴⁵ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 16. V okviru evropskega semestra je bilo na Slovenijo naslovljeno priporočilo za posamezno državo, naj izboljša konkurenco, profesionalizacijo in neodvisni nadzor na področju javnega naročanja.

¹⁴⁶ Raziskava Flash Eurobarometer 524 o odnosu podjetij do korupcije v EU (2023). To je na ravni povprečja EU.

sektorja na področju zdravstva¹⁴⁷. Ministrstvo za javno upravo si je še naprej prizadevalo za povečanje stopnje preglednosti in je nadgradilo register javnih naročil¹⁴⁸, da bi se zagotovile podrobnejše informacije o življenjskem ciklu javnih naročil¹⁴⁹. Da bi se odpravilo morebitno pomanjkanje preglednosti pri uporabi postopka s pogajanjem, sprememba Zakona o javnem naročanju¹⁵⁰ uvaja zaščitne ukrepe za ublažitev tveganj korupcije. Komisija za preprečevanje korupcije je leta 2022 več zadev predložila Državni revizijski komisiji za revizijo postopkov oddaje javnih naročil.

III. PLURALNOST IN SVOBODA MEDIJEV

V Sloveniji je pravni okvir za svobodo izražanja in obveščanja zagotovljen z ustavo¹⁵¹, pluralnost medijev pa s posebno sekundarno zakonodajo¹⁵². Regulator avdiovizualnih medijskih storitev, tj. Agencija za komunikacijska omrežja in storitve (AKOS), je organ, ki je pravno in funkcionalno ločen od Vlade. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja zagotavlja dostop do informacij, ki jih hranijo javni organi, medtem ko predpisi o preglednosti lastništva medijev od podjetij zahtevajo, da organom, pristojnim za konkurenco, prijavijo lastništvo ali vpliv na upravljanje nad določenim pragom. Za znatno spremembo lastništva je potrebno tudi soglasje pristojnega ministrstva. V veljavi je nov zakon, ki ureja javno radiotelevizijo RTV Slovenija, trenutno pa je v postopku za oceno ustavnosti.

Uvedene so bile spremembe pravnega okvira, ki ureja regulativni organ za medije, ostajajo pa pomisleki glede pomanjkanja jamstev za njegovo neodvisnost. AKOS je konvergentni regulator, ki je pristojen za več različnih sektorjev, vključno s telekomunikacijami, poštnimi storitvami, trgov železniških storitev, radiofrekvenčnim spektrom, radiodifuzijo in drugimi elektronskimi mediji¹⁵³. AKOS je bila dejavna tudi pri spodbujanju medijske pismenosti in je še naprej razvijala portal za medijsko in informacijsko pismenost, ki je eden prvih spletnih portalov, ki so jih razvili medijski regulatorji v EU in je

¹⁴⁷ Ta bo pregledala dobavitelje na področju javnega naročanja medicinske opreme ter farmacevtskih izdelkov in izdelkov za osebno nego v povezavi s 26 javnimi ustanovami za oskrbo v obdobju od 1. januarja 2018 do 31. decembra 2022. Ministrstvo za zdravje, sporočilo za javnost – Ministrstvo za zdravje sprožilo analizo dobaviteljev javnim zdravstvenim zavodom in Komisija za preprečevanje korupcije, sporočilo za javnost – Komisija v sodelovanju z Ministrstvom za zdravje začela z analizo dobaviteljev 26 javnim zdravstvenim zavodom na sekundarni ravni, 22. februar 2023. Specializirano državno tožilstvo poroča, da sta zdravstveni in energetski sektor v letu 2022 še vedno izpostavljena visokemu tveganju korupcije. Specializirano državno tožilstvo (2023), Letno poročilo za leto 2022, str. 146, 152, 153, 159 in 161. Komisija za preprečevanje korupcije je leta 2022 ugotovila visoko tveganje korupcije ali nasprotja interesov predvsem pri javnem naročanju v zdravstvenem sektorju. Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 20 in 21.

¹⁴⁸ Del portala o javnih naročilih, na voljo na <https://www.enarocanje.si/>.

¹⁴⁹ Kot so javna poraba, vključno s pogodbami, njihovimi spremembami in prilogami, ter mesečna objava plačil za sklenjene pogodbe. Informacije, prejete od Ministrstva za javno upravo v okviru obiska Slovenije.

¹⁵⁰ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3D), Uradni list, št. 28/2023, 3.3.2023, ki je bil sprejet 21. februarja, objavljen 3. marca in je začel veljati 1. aprila 2023.

¹⁵¹ 39. člen Ustave Republike Slovenije. Slovenija se je na svetovnem indeksu svobode medijev, ki ga objavlja organizacija Reporters Without Borders (Novinarji brez meja), leta 2023 uvrstila na 50. mesto v primerjavi s 54. mestom v lanskem letu.

¹⁵² Zakon o medijih, Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah in Zakon o elektronskih komunikacijah iz leta 2022.

¹⁵³ 2022 Media Pluralism Monitor, country report for Slovenia, str. 13.

namenjen ozaveščanju javnosti o pomenu kritične in varne uporabe medijskih vsebin in informacijskih tehnologij¹⁵⁴. Poleg tega je AKOS pristojna za izvrševanje predpisov o avdiovizualnih medijskih storitvah glede sovražnega govora; v zvezi s tem je leta 2022 izdala smernice za izvajanje reguliranja vsebin, ki prepovedujejo spodbujanje k nasilju ali sovraštvu in ščuvanje k storitvi terorističnih kaznivih dejanj¹⁵⁵, obravnavala pa je tudi dva primera spodbujanja k sovraštvu v zvezi z radiodifuznimi programi¹⁵⁶. AKOS se za opravljanje svojih obsežnih nalog opira na sistem samofinanciranja, ki temelji na pristojbinah, ki se pobirajo od podjetij, dejavnih v sektorjih, ki spadajo pod njeno regulativno pristojnost¹⁵⁷. Vlada je zagotovila tudi dodatne človeške vire v podporo izpolnjevanju novih nalog, ki so bile AKOS dodeljene z Zakonom o avdiovizualnih medijskih storitvah¹⁵⁸. Kljub temu nekateri deležniki menijo, da sedanji viri AKOS ne zadostujejo za izpolnjevanje njenih nalog na področju elektronskih medijev¹⁵⁹. Neodvisnost AKOS zagotavlja novi Zakon o elektronskih komunikacijah, ki je bil sprejet septembra 2022 in s katerim je bil prenesen Zakonik o elektronskih komunikacijah¹⁶⁰. Državni zbor je na koncu umaknil nekatere sporne določbe o imenovanju in razrešitvi direktorja AKOS iz prvotnega predloga, ki naj bi kršile avtonomijo AKOS¹⁶¹. Vendar nekatere kritične določbe, o katerih je bilo poročano že v Poročilu o stanju pravne države za leto 2022, niso bile spremenjene¹⁶².

Sprejeta so bila nova jamstva za izboljšanje neodvisnosti javnih medijev. V poročilu za leto 2022 je bilo Sloveniji priporočeno, naj „okrepi pravila in mehanizme za okrepitev neodvisnega upravljanja in uredniške neodvisnosti javnih medijev“¹⁶³. V zadnjem letu so se izzivi v zvezi z neodvisnostjo RTV Slovenija nadaljevali¹⁶⁴, težave pa naj bi bile povezane z imenovanji na vodstvene položaje, domnevnim trpinčenjem in blatenjem osebja RTV

¹⁵⁴ AKOS (2021), Letno poročilo 2021, str. 70 in 71, ter informacije, prejete od AKOS v okviru obiska Slovenije.

¹⁵⁵ AKOS (2022), Stališče agencije in priporočilo izdajateljem glede izvajanja določbe Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah o prepovedi spodbujanja k nasilju ali sovraštvu.

¹⁵⁶ Medtem ko se domnevni primer rasne diskriminacije še vedno preiskuje, pa je AKOS oktobra 2022 ugotovila, da sta televizijska postaja Nova24TV in njena oddaja „Kdo vam laže?“ spodbujala nasilje in sovraštvo na podlagi prepričanja, političnega ali drugega mnenja, s čimer je bil kršen Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah; AKOS (2022), Odločba 06121–13/2022/7, in informacije, prejete od AKOS v okviru obiska Slovenije.

¹⁵⁷ AKOS se za svoje delovanje zanaša na skupni proračun v višini 5,5 milijona EUR, od tega je 700 000 EUR namenjenih izvrševanju predpisov o medijih. Informacije, prejete od AKOS v okviru obiska Slovenije.

¹⁵⁸ Informacije, prejete od AKOS v okviru obiska Slovenije.

¹⁵⁹ Prispevek mreže Liberties (Mirovni inštitut) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 4; 2023 Media Pluralism Monitor, country report for Slovenia, str. 12, in informacije, prejete od Mirovnega inštituta in Krovne mreže slovenskih nevladnih organizacij (CNVOS) v okviru obiska Slovenije.

¹⁶⁰ 242.–249. člen Zakona o elektronskih komunikacijah iz leta 2022.

¹⁶¹ AKOS (2022), sporočilo za javnost – Agencija za nadaljnjo obravnavo Zakona o elektronskih komunikacijah brez spornih določb; STA (2022), New electronic communications act passed, kakor je bilo potrjeno z informacijami, prejetimi od AKOS in Ministrstva za kulturo v okviru obiska Slovenije.

¹⁶² Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 17. Predvsem Generalnega direktorja še vedno imenuje vlada na predlog pristojnega ministra po javnem razpisu in izbiri in ni pravil, s katerimi bi se izognili nasprotju interesov Generalnega direktorja z Vlado ali političnimi strankami v času njegovega mandata, Zakon o elektronskih komunikacijah iz leta 2022.

¹⁶³ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 2.

¹⁶⁴ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 18 in 19. Po podatkih raziskave Flash Eurobarometer Evropskega parlamenta: Raziskava o medijih in novicah 2022 je 43 % vprašanih v Sloveniji izjavilo, da zaupajo javnim televizijskim in radijskim postajam, kar je pod povprečjem EU, ki znaša 49 %.

Slovenija ter s sprejetjem spornih ukrepov v zvezi z osebjem in programskim načrtovanjem s strani RTV Slovenija¹⁶⁵. Med drugim naj bi šlo za grožnje z odpuščanjem, disciplinske ukrepe in spodbujanje k predčasni upokojitvi, zaradi česar so tudi novinarski sindikati RTV Slovenija izvedli več stavk, na katerih so zahtevali uredniško avtonomijo in nadaljevanje učinkovitega socialnega dialoga¹⁶⁶. Decembra 2022 so začele veljati spremembe Zakona o RTV Slovenija, potem ko so bile novembra 2022 potrjene na referendumu¹⁶⁷. Te spremembe so trenutno v postopku za oceno ustavnosti pred ustavnim sodiščem¹⁶⁸, pobudo pa je januarja 2023 vložil predsednik programskega sveta RTV Slovenija¹⁶⁹, ki je menil, da so novi predpisi neustavni, saj med drugim Državnemu zboru ne omogočajo več imenovanja članov organov upravljanja RTV¹⁷⁰. Podobno so novemu zakonu nasprotovali nekateri deležniki, ki so menili, da gre za poskus vladajoče koalicije, da bi odstranila sedanje vodstvo RTV Slovenija in „skozi zadnja vrata“ dosegla prikrito politizacijo javne radiotelevizije¹⁷¹. Po mnenju vlade, ki ga podpira več deležnikov, novi zakon depolitizira zadevne organe vodenja in upravljanja ter je namenjen

¹⁶⁵ Višje delovno in socialno sodišče je marca 2023 ugotovilo, da je bil sedanji generalni direktor RTV Slovenija imenovan nezakonito, saj ni izpolnjeval ustreznih zakonsko določenih meril glede izkušenj, glej STA, 2021 Appointment of RTV director general ruled unlawful, 8. marec 2023. Sedanji direktor Televizije Slovenija je avgusta 2022 podvomil o uredniških odločitvah voditelja novic in urednice ter je odgovorno urednico pozval, naj oceni njuno ravnanje, s sodno odločbo iz septembra 2022 pa je bilo ugotovljeno, da je bila razrešitev prejšnjega direktorja Televizije Slovenija nezakonita, glej prispevek Krovne mreže slovenskih nevladnih organizacij (CNVOS) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 6 in 7. Generalni direktor RTV Slovenija je imenoval drugega odgovornega urednika, pri čemer ni upošteval mnenja osebja redakcije, od katerih jih je 80 % glasovalo za drugega kandidata, glej prispevek mreže Liberties (Mirovni inštitut) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 8.

¹⁶⁶ Deležniki so poročali o ducatih prijav, ki jih je osebje RTV Slovenija vložilo pri ustreznih organih v zvezi z domnevnimi pritiski na vodstvo javne radiotelevizije, prispevek mreže Liberties (Mirovni inštitut) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 9; prispevek Krovne mreže slovenskih nevladnih organizacij (CNVOS) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 6, ter informacije, prejete od Sindikata novinarjev, Društva novinarjev, Mirovnega inštituta in Krovne mreže slovenskih nevladnih organizacij v okviru obiska Slovenije. MPM 2023 je za neodvisnost javnih medijev ugotovil visoko tveganje, pri čemer je podelil oceno tveganja 96 % zaradi poslabšanja delovnih razmer ter stopnjevanja pritiskov vodstva in politike na osebje RTV Slovenija, 2023 Media Pluralism Monitor, country report for Slovenia, str. 19.

¹⁶⁷ Po rezultatih, ki jih je predložila Državna volilna komisija, je 62,83 % volivcev podprlo spremembe Zakona o RTV Slovenija.

¹⁶⁸ Ustavno sodišče je 16. februarja 2023 do sprejetja končne odločitve začasno zadržalo izvrševanje prehodnih določb, ki urejajo vzpostavitev novih organov vodenja in upravljanja RTV Slovenija, hkrati pa je omogočilo nadaljevanje postopkov za imenovanje novega Sveta. Deležniki so opozorili na nejasnost glede operativne zmogljivosti javne radiotelevizije, saj novi Svet ni mogel začeti delovati, medtem ko so lahko sedanji organi vodenja in upravljanja, ki delujejo kot vršilci dolžnosti, opravljali le začasne dolžnosti in niso mogli delovati v celoti. Ustavno sodišče je s sklepom, sprejetim 26. maja 2023, odpravilo začasno zadržanje izvrševanja prehodnih določb in dovolilo polno uveljavitev sprememb Zakona o RTV Slovenija, vključno z možnostjo ustanovitve in začetka delovanja novega Sveta RTV Slovenija, sklep Ustavnega sodišča z dne 16. februarja 2023, U-I-479/22-25; STA, Jurist says court's decision on RTV law creates legal uncertainty, kakor je bilo potrjeno z informacijami, ki so jih prejeli Društvo novinarjev, Mirovni inštitut in Krovna mreža slovenskih nevladnih organizacij ter Sindikat novinarjev; sklep Ustavnega sodišča z dne 26. maja 2023, U-I-479/22-63; STA (2023), Constitutional Court allows new RTV Slovenia Act to take effect.

¹⁶⁹ STA (2022), Constitutional challenge of changes to RTVS act filed.

¹⁷⁰ Pisni prispevek Programskega sveta RTV Slovenija v okviru obiska Slovenije.

¹⁷¹ Po mnenju nekaterih deležnikov bi se to doseglo z izbranimi skupinami in v skladu z nepreglednimi postopki imenovanja članov novega Sveta, kar bi privedlo do korporativnega prevzema javnih medijev, pri čemer bi lahko posamezni subjekti spodbujali svoje strankarske in sektorske interese na škodo pluralizma. Informacije, prejete od Programskega sveta RTV Slovenija v okviru obiska Slovenije; pisni prispevek Združenja novinarjev in publicistov v okviru obiska Slovenije, str. 3 in 4.

ponovni vzpostavitvi neodvisnosti RTV Slovenija od političnih akterjev¹⁷². Zakon zlasti nadomešča dva nekdanja organa upravljanja, programski svet in nadzorni svet, katerih večino članov je imenoval Državni zbor, z novim enotnim Svetom, ki ga bodo sestavljali predstavniki, ki jih bodo imenovali osebje RTV Slovenija, neodvisni subjekti in organizacije civilne družbe¹⁷³. Poleg tega novi zakon spreminja tudi vodstveno strukturo RTV Slovenija, in sicer tako, da se je mesto generalnega direktorja nadomestilo s štiričlansko kolektivno upravo¹⁷⁴. Novi Svet je imel 5. junija 2023 prvo sejo, na kateri je izvolil svojega predsednika in začel postopek za izbor in imenovanje nove kolektivne uprave. Ker v skladu z navedenimi novimi predpisi organov vodenja in upravljanja ne imenuje več neposredno Državni zbor, se pričakuje, da se bo znatno zmanjšala možnost, da bi katera koli vlada prek svoje večine v Državnem zboru izvajala politični vpliv na RTV Slovenija. Odvisno od končne vsebinske odločitve Ustavnega sodišča se pričakuje, da bodo nedavno sprejeti predpisi okrepili neodvisno upravljanje in uredniško neodvisnost javnih medijev. Zato je bilo priporočilo iz Poročila o stanju pravne države za leto 2022 v celoti izvedeno.

Položaj Slovenske tiskovne agencije se je izboljšal. Od Poročila o stanju pravne države za leto 2022¹⁷⁵ deležniki niso poročali o nobenem političnem vmešavanju v uredniške odločitve Slovenske tiskovne agencije (STA)¹⁷⁶, saj je nova vlada razveljavila regulativni okvir, ki je Uradu Vlade Republike Slovenije za komunikacije (UKOM) omogočil financiranje STA po posameznih postavkah in ne letno¹⁷⁷. S pogodbo o financiranju javne službe Agencije, ki sta jo STA in UKOM podpisala januarja 2023, so se sredstva glede na prejšnje leto povečala za približno 10 %¹⁷⁸. Direktor in osebje STA pozdravila pogodbo kot pomemben korak k

¹⁷² Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 23 in 25; prispevek mreže Liberties (Mirovni inštitut) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 7 in 8; prispevek International Press Institute za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 15; prispevek Krovne mreže slovenskih nevladnih organizacij (CNVOS) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 4 in 5; prispevek Evropske zveze novinarjev za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 59 in 60; kakor je potrjeno z informacijami, prejetimi od Ministrstva za kulturo, Sindikata novinarjev, Mirovnega inštituta in Krovne mreže slovenskih nevladnih organizacij ter Društva novinarjev v okviru obiska Slovenije.

¹⁷³ Natančneje, novi Svet bo sestavljalo 17 članov, od katerih jih bodo šest imenovali zaposleni na RTV Slovenija, preostalih 11 članov pa bo imenovanih na podlagi javnih pozivov italijanske narodne skupnosti, madžarske narodne skupnosti, Predsednice Republike Slovenije, Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Nacionalnega sveta za kulturo, Olimpijskega komiteja Slovenije, Informacijske pooblaščenke, Sveta za trajnostni razvoj in Varuha človekovih pravic, 17. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o RTV Slovenija.

¹⁷⁴ Natančneje, predsednika uprave bo imenoval Svet na podlagi javnega razpisa, enega člana, ki bo opravljal funkcijo delavskega direktorja, bodo neposredno izvolili zaposleni na RTV, preostala dva člana pa bo imenoval Svet na predlog predsednika uprave, 21. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o RTV Slovenija.

¹⁷⁵ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 19 in 20.

¹⁷⁶ Prispevek International Press Institute za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 16, in informacije, prejete od Mirovnega inštituta in Krovne mreže slovenskih nevladnih organizacij (CNVOS) v okviru obiska Slovenije.

¹⁷⁷ 2023 Media Pluralism Monitor, country report for Slovenia, str. 18; STA (2022), Government repeals contested regulation on STA public service obligation, kakor je bilo potrjeno z informacijami, prejetimi od Mirovnega inštituta in Krovne mreže slovenskih nevladnih organizacij (CNVOS) ter Sindikata novinarjev v okviru obiska Slovenije.

¹⁷⁸ STA (2023), Government endorses annual contract with STA for 2023.

zagotavljanju večje finančne stabilnosti in ustrezne uredniške neodvisnosti Agencije¹⁷⁹. Kljub temu je Sindikat novinarjev poudaril potrebo po ustrezni posodobitvi zadevne zakonodaje, tj. Zakona o Slovenski tiskovni agenciji, da se preprečijo morebitne prihodnje krize zaradi finančnega izčrpanja¹⁸⁰.

Vrzel v pravnem okviru, ki ureja preglednost lastništva medijev, še naprej vzbuja zaskrbljenost. Kot je navedeno v prejšnjih poročilih¹⁸¹, je zakonodajni okvir zastarel, zanj pa so značilne regulativne vrzeli in vrzeli pri izvrševanju v zvezi z obravnavanjem visoke koncentracije medijev in preglednosti lastništva. Zakon o medijih od izdajateljev ali radiodifuznih hiš zahteva, da razkrijejo informacije o individualnem lastništvu ali upravljavskih deležih v podjetju, kadar ti presegajo 5 %¹⁸². Vendar je več deležnikov poudarilo, da sedanja ureditev preglednosti ne zagotavlja dovolj podatkov, ki bi omogočali identifikacijo dejanskih lastnikov ali odkrivanje nekaterih kompleksnih struktur navzkrižnega lastništva, ki se uporabljajo za izogibanje predpisom, ki omejujejo horizontalno koncentracijo in koncentracijo med mediji v medijskem sektorju¹⁸³. Deležniki so poleg tega navedli, da je treba odpraviti vrzeli, ki omogočajo izogibanje predpisom o koncentraciji medijev, kar povzroča veliko horizontalne koncentracije na medijskem trgu in s tem povezano tveganje za zmanjšanje pluralnosti in raznolikosti vsebin¹⁸⁴. V zvezi s tem je vlada napovedala prenovo pravnega okvira za medije, da bi izboljšala preglednost in pluralnost v medijskem sektorju ter sistem regulacije medijev¹⁸⁵.

Regulativna vrzel pri zagotavljanju preglednosti pri dodeljevanju državnih oglaševalskih sredstev še ni bila odpravljena. Kot je bilo navedeno v prejšnjih poročilih¹⁸⁶, v pravnem

¹⁷⁹ STA (2023), STA director says new funding contract to allow normal functioning, in informacije, prejete od Mirovnega inštituta in Krovne mreže slovenskih nevladnih organizacij (CNVOS) ter Sindikata novinarjev v okviru obiska Slovenije.

¹⁸⁰ Informacije, prejete od Sindikata novinarjev v okviru obiska Slovenije.

¹⁸¹ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 17 in 18; Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 16 in 17; Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 12.

¹⁸² 12. in 14. člen Zakona o medijih.

¹⁸³ 2023 Media Pluralism Monitor, country report for Slovenia, str. 14, kakor je bilo potrjeno s pisnim prispevkom Združenja novinarjev in publicistov v okviru obiska Slovenije, str. 8, ter informacijami, prejetimi od Sindikata novinarjev, Varuha človekovih pravic, AKOS, Mirovnega inštituta in Krovne mreže slovenskih nevladnih organizacij (CNVOS) ter Društva novinarjev v okviru obiska Slovenije.

¹⁸⁴ 2023 Media Pluralism Monitor, country report for Slovenia, str. 14, kakor je bilo potrjeno z informacijami, prejetimi od Društva novinarjev v okviru obiska Slovenije; Media Pluralism Monitor 2022 poroča o velikem tveganju za kazalnik koncentracije novičarskih medijev, ki izhaja zlasti iz visoke horizontalne koncentracije, značilne za sektorja radia in tiska, v katerih prek nejasnih lastniških struktur prevladujejo isti akterji: „Medijski trg je majhen, horizontalna koncentracija pa je na splošno visoka. Enako velja za vertikalno integracijo. Horizontalna koncentracija je najvišja v radijskem sektorju (v katerem prevladuje en akter, ki deluje prek nejasnih lastniških struktur), sledi pa mu sektor revij (v katerem prevladuje isti izdajatelj kot v radijskem sektorju, kar še dodatno povečuje koncentracijo med mediji). [...] Združevanje radijske in televizijske dejavnosti, oglaševalske ter radijske in televizijske dejavnosti oziroma telekomunikacijske ter radijske in televizijske dejavnosti ni dovoljeno. Vendar se omejitve ne izvajajo vedno [...]“, 2022 Media Pluralism Monitor, country report for Slovenia, str. 14 in 15.

¹⁸⁵ STA (2023), Minister: Media reform to prioritise protection of STA, RTV independence, in informacije, prejete od Ministrstva za kulturo v okviru obiska Slovenije.

¹⁸⁶ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 18; Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 17 in 18; Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 12.

okviru ni niti predpisov o preglednosti državnih oglaševalskih sredstev niti ustreznih jamstev za preprečevanje njihove zlorabe v politične namene. Več deležnikov je poročalo, da je zloraba državnih oglaševalskih sredstev dolgotrajna težava v medijskem okolju; državna oglaševalska sredstva se na državni in lokalni ravni pogosto dodeljujejo nepregledno, brez upoštevanja poklicnih tržnih standardov ali objektivnih ključnih kazalnikov uspešnosti, kot so gledanost ali poslušnost ali pa število tiskanih izvodov¹⁸⁷. V zvezi s tem je vlada kot eno od svojih prednostnih nalog navedla sprejetje predpisov, namenjenih zagotavljanju preglednega in pravičnega dodeljevanja državnih oglaševalskih sredstev¹⁸⁸. Urad vlade za komuniciranje naj bi v prvi polovici leta 2023 izdal smernice, katerih namen je državnim institucijam zagotoviti skupna merila za pregledno dodeljevanje njihovih oglasov¹⁸⁹. Državni zbor je junija 2022 uvedel parlamentarno preiskavo, da bi preiskal domnevno nezakonite neposredne ali posredne oglaševalske prakse državnih institucij, podjetij v državni lasti in drugih javnih organov¹⁹⁰.

Dostop do informacij je zagotovljen s trdnim pravnim okvirom, čeprav se je poročalo o zlorabah v praksi. Pravica do dostopa do informacij je zapisana v ustavi¹⁹¹ in urejena z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja, ki določa natančno opredeljene izjeme, ki omejujejo dostop do nekaterih informacij, in pritožbene mehanizme zoper odločitve, s katerimi javni organi zavrnejo ali zavrnejo zahtevo za dostop¹⁹². Zakon o dostopu do informacij javnega značaja je bil leta 2022 spremenjen, da se je prenesla direktiva EU o odprtih podatkih¹⁹³, s čimer se spodbuja ponovna uporaba ustreznih informacij, ki jih hranijo javne institucije in organi¹⁹⁴. Kljub temu so deležniki poročali, da javne uprave napačno uporabljajo zadevne določbe, kar v praksi omejuje ali onemogoča dostop do informacij¹⁹⁵.

Vlada je sprejela nekatere začetne ukrepe za reševanje izzivov, povezanih z varnostjo novinarjev. V Poročilu o stanju pravne države za leto 2022 je bilo Sloveniji priporočeno, naj „določi zakonodajne in druge ukrepe za zaščito novinarjev, zlasti na spletu, ob upoštevanju evropskih standardov glede zaščite novinarjev“¹⁹⁶. Svoboda izražanja in obveščanja je zapisana v ustavi, vzpostavljeni pa so tudi pravosodni mehanizmi za njeno uveljavljanje. Vlada je napovedala, da bo okrepila regulativni okvir za varnost novinarjev ter v ta namen sprejela

¹⁸⁷ Prispevek mreže Liberties (Mirovni inštitut) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 6; 2023 Media Pluralism Monitor, country report for Slovenia, str. 19; 2022 Media Pluralism Monitor, country report for Slovenia, str. 19, kakor je bilo potrjeno z informacijami, prejetimi od Sindikata novinarjev, Društva novinarjev in AKOS v okviru obiska Slovenije.

¹⁸⁸ STA (2023), Minister: Media reform to prioritise protection of STA, RTV independence, in informacije, prejete od Ministrstva za kulturo v okviru obiska Slovenije.

¹⁸⁹ Prispevek mreže Liberties (Mirovni inštitut) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 6.

¹⁹⁰ STA (2022), Parliament launches inquiry into financing of „party propaganda in media“; akt o odreditvi parlamentarne preiskave je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije št. 89/2022 z dne 1. julija 2022.

¹⁹¹ 39. člen Ustave Republike Slovenije. Slovenija je marca 2023 ratificirala tudi Konvencijo Sveta Evrope o dostopu do javnih dokumentov.

¹⁹² 5., 5.a, 6. in 27. člen Zakona o dostopu do informacij javnega značaja.

¹⁹³ Direktiva (EU) 2019/1024 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o odprtih podatkih in ponovni uporabi informacij javnega sektorja.

¹⁹⁴ Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 26.

¹⁹⁵ Deležniki so poročali zlasti o primerih, ko javne institucije in organi ne odgovarjajo na zahteve za dostop, pretirano podaljšujejo ustrezne postopke ali zagotavljajo le delne informacije, prispevek International Press Institute za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 21; Prispevek mreže Liberties (Mirovni inštitut) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 12; 2023 Media Pluralism Monitor, country report for Slovenia, str. 12; 2022 Media Pluralism Monitor, country report for Slovenia, str. 11 in 12.

¹⁹⁶ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 2.

sveženj proti strateškim tožbam za onemogočanje udeležbe javnosti in vzpostavila informacijsko kontaktno točko za žrtve strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti¹⁹⁷. Vlada je 17. marca 2023 ustanovila Strateški svet za preprečevanje sovražnega govora, katerega naloga je obravnavati usklajene spletne napade na novinarje in aktiviste civilne družbe in kampanje blatenja zoper njih¹⁹⁸. Strateški svet na podlagi prispevkov zadevnih deležnikov, vključno s predstavniki pristojnih ministrstev, organizacijami civilne družbe in strokovnjaki, pripravlja sklop priporočil, ki naj bi bila sprejeta julija 2023, da bi predlagal ukrepe, ki bi lahko spodbudili učinkovitejše preprečevanje sovražnega govora in zaščito novinarjev¹⁹⁹. Poleg tega se pripravljajo tudi načrti za kakovostno novinarstvo in demokracijo, da bi se podprlo neodvisno novinarstvo in povečala odpornost medijskega sektorja²⁰⁰. Več deležnikov je navedlo izboljšanje splošnega odnosa nove vlade do medijske skupnosti ter možnost medijskih hiš in novinarjev za delo v manj sovražnem okolju²⁰¹. Leta 2022 je platforma Mapping Media Freedom v Sloveniji zabeležila 12 opozoril, kar je znatno manj kot leta 2021, ko je bilo prijavljenih 29 incidentov²⁰². Vendar so različni viri in deležniki poročali o stalnih primerih groženj in pritiskov vodstva RTV Slovenija zoper uredniško osebje²⁰³. Poleg tega medijske akterje v Sloveniji še vedno skrbijo vse močnejši trend vlaganja strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti²⁰⁴ in neobstoj okvira za boj proti strateškim tožbam za onemogočanje udeležbe javnosti²⁰⁵, pa tudi ponavljajoči spletno nadlegovanje, ustrahovanje in kampanje blatenja novinarjev, tudi s strani zadevnih političnih osebnosti²⁰⁶. V zvezi s tem je

¹⁹⁷ Vlada je aprila 2023 ustanovila delovno skupino, ki jo sestavljajo predstavniki Ministrstva za pravosodje in Ministrstva za kulturo in ki je zadolžena za izvajanje Priporočila Komisije (EU) 2022/758 z dne 27. aprila 2022 o zaščiti novinarjev in zagovornikov človekovih pravic, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi in zlorabljenimi sodnimi postopki. Delovna skupina je zadolžena tudi za izvedbo javnega poziva za vzpostavitev informacijske kontaktne točke za žrtve strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti; pisni prispevek Ministrstva za kulturo v okviru obiska Slovenije.

¹⁹⁸ Strateški svet, ki ga je ustanovil predsednik vlade, sestavljajo predstavniki Vlade, drugih javnih institucij in organizacij civilne družbe ter ima pooblastila za spremljanje in svetovanje; Vlada Republike Slovenije (2023), sporočilo za javnost – Delovati začel Strateški svet za preprečevanje sovražnega govora pri predsedniku vlade, kakor je bilo potrjeno s pisnim prispevkom Ministrstva za kulturo v okviru obiska Slovenije.

¹⁹⁹ Strateški svet je na peti seji maja 2023 pripravil osnutek predlogov za zakonsko ureditev sovražnega govora v medijih. Kar zadeva zaščito novinarjev, je bilo v osnutku priporočil poudarjeno, da morajo pristojni organi nemudoma obravnavati primere napadov na novinarje. V ta namen je Strateški svet predlagal, da se uvede redno izobraževanje tožilcev, sodnikov, policije in drugih relevantnih organov ter da bi se moral pregon kaznivih dejanj, storjenih zoper novinarje in druge sorodne medijske akterje, začeti po uradni dolžnosti in ne na predlog oškodovanca. Poleg tega je bilo v priporočilih predlagano tudi, da naj se vsi postopki v zvezi z medijskimi akterji obravnavajo prednostno in po hitrem postopku, Vlada Republike Slovenije, sporočilo za javnost – Strateški svet za preprečevanje sovražnega govora o področju medijev, 25. maj 2023.

²⁰⁰ Informacije, prejete od Ministrstva za kulturo v okviru obiska Slovenije.

²⁰¹ Informacije, prejete od Društva novinarjev ter Mirovnega inštituta in Krovne mreže slovenskih nevladnih organizacij (CNVOS) v okviru obiska Slovenije.

²⁰² Mapping Media Freedom, country profile Slovenia.

²⁰³ Glej opombi 165 in 166.

²⁰⁴ Časopis Necenzurirano je bil tarča več kot 50 tožb, kar je povzročilo obsežne pravne stroške, ki so negativno vplivali na finančno vzdržnost medijske hiše, prispevek mreže Liberties (Mirovni inštitut) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 11; prispevek Evropske zveze novinarjev za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 60 in 61.

²⁰⁵ Prispevek International Press Institute za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 21.

²⁰⁶ 2023 Media Pluralism Monitor, country report for Slovenia, str. 11 in 12; prispevek mreže Liberties (Mirovni inštitut) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 11; prispevek Krovne mreže slovenskih nevladnih organizacij (CNVOS) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 6; pisni prispevek Združenja novinarjev in publicistov v okviru obiska Slovenije, str. 2 in 3 ter str. 5 in 6.

Društvo novinarjev dejavno pripravljalo pobude za povečanje varnosti in zaščite novinarjev in drugih medijskih delavcev, ki med drugim vključujejo vzpostavitev platforme za prijavo napadov na novinarje²⁰⁷ in pripravo rednega komunikacijskega kanala s Policijo za izmenjavo pomembnih informacij in večjo varnost novinarjev²⁰⁸. Kljub temu je več deležnikov opozorilo na poslabšanje delovnih pogojev novinarjev in premalo primerne javne intervencije za ustrezno ohranjanje poklicnega novinarstva in medijskega sektorja²⁰⁹. Glede na splošno boljši odnos vlade do medijev, ki se kaže tudi v manjšem številu primerov nadlegovanja novinarjev, kar kaže na pozitiven razvoj, in ker je vlada sprejela nekaj začetnih ukrepov za izvajanje napovedanih ukrepov za zaščito novinarjev, je bil dosežen določen napredek pri izvajanju priporočila iz Poročila o stanju pravne države za leto 2022.

IV. DRUGA INSTITUCIONALNA VPRAŠANJA, POVEZANA S SISTEMOM ZAVOR IN RAVNOVESIJ

Slovenija ima parlamentarni sistem z nepopolno dvodomno strukturo, v kateri zakone sprejema le Državni zbor (prvi dom parlamenta) in ne tudi Državni svet (drugi dom parlamenta)²¹⁰. Zakone lahko predlagajo Vlada, vsak poslanec Državnega zbora, Državni svet ali najmanj 5 000 volivcev. Ustavno sodišče opravlja naknadno oceno ustavnosti, in sicer tudi v konkretnih primerih na podlagi ustavne pritožbe. Za varovanje pravic posameznikov sta poleg pravosodnega sistema in drugih organov pristojna tudi Varuh človekovih pravic in Zagovornik načela enakosti.

Delež zakonov, ki jih je Državni zbor sprejel po nujnem postopku, se je povečal na najvišjo raven v zadnjih letih. Leta 2022 se je delež zakonov, sprejetih po nujnem postopku, povečal na 35 %, kar je najvišja raven v zadnjih letih (17 % leta 2021, 32 % leta 2020, 18 % leta 2019 in 20 % leta 2018)²¹¹. Kar zadeva javna posvetovanja Vlade o predlogih zakonov, večinoma trajajo manj od priporočenega 30-dnevnega obdobja²¹². Število dokumentov, ki jih je Državnemu zboru predložila civilna družba, se je povečalo, število udeležencev sej parlamentarnih delovnih teles pa se je zmanjšalo²¹³.

²⁰⁷ Po informacijah, ki so na voljo na spletnem mestu Društva novinarjev, Prijavi napad, je bilo od vzpostavitve platforme leta 2021 prijavljenih 55 primerov; Društvo novinarjev Slovenije (novinar.com).

²⁰⁸ Prispevek mreže Liberties (Mirovni inštitut) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 11, kakor je bil potrjen z informacijami, prejetimi od Društva novinarjev v okviru obiska Slovenije.

²⁰⁹ 2022 Media Pluralism Monitor, country report for Slovenia, str. 27; prispevek mreže Liberties (Mirovni inštitut) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 2, kakor je bil potrjen s pisnim prispevkom Združenja novinarjev in publicistov v okviru obiska Slovenije, str. 8, in informacijami, prejetimi od Društva novinarjev, Mirovnega inštituta in Združenja novinarjev in publicistov v okviru obiska Slovenije.

²¹⁰ Odločba Ustavnega sodišča z dne 22. oktobra 2008, U-I-295/07. V skladu z ustavo ima Državni svet pravico veta na sprejeto zakonodajo, ki jo mora, če naj bi bila sprejeta, Državni zbor ponovno izglasovati z absolutno večino.

²¹¹ Pisni prispevek Državnega zbora za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 28, in Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 21.

²¹² Števec kršitev Resolucije Državnega zbora iz leta 2009 o normativni dejavnosti, CNVOS: <https://www.cnvos.si/stevec-krsitev/>.

²¹³ Število dokumentov, ki jih je predložila civilna družba: 237 leta 2022, 203 leta 2021 in 461 leta 2020. Število udeležencev sej parlamentarnih delovnih teles: 899 leta 2022, 1 253 leta 2021 in 1 155 leta 2020. Pisni prispevek Državnega zbora za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 25 in 26, in prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, str. 25.

Vlada je v parlamentarni postopek predložila ustavne spremembe za zmanjšanje velikega števila prejetih zadev na ustavnem sodišču. Ustavno sodišče že več let izraža zaskrbljenost zaradi velikega števila prejetih zadev, kar mu preprečuje, da bi več pozornosti namenilo ustavno najbolj daljnosežnim zadevam²¹⁴. Zaradi teh izzivov Ustavno sodišče v nekaterih primerih za sprejetje odločitve potrebuje več kot štiri leta²¹⁵. Če se izključijo kolektivne zadeve, je Ustavno sodišče leta 2022 prejelo približno 6 % manj zadev kot leta 2021²¹⁶. To rahlo zmanjšanje števila prejetih zadev in 30 % več rešenih zadev je privedlo do 24-odstotnega zmanjšanja zaostankov²¹⁷. Vlada je maja 2023 v parlamentarni postopek predložila ustavne spremembe, ki bi zmanjšale število prejetih zadev na Ustavnem sodišču. Med predvidenimi spremembami so vključitev sedanjega seznama privilegiranih organov, ki lahko zahtevajo oceno ustavnosti (trenutno so določeni v več zakonih), v ustavo, postopen prenos nadzora nad akti lokalne samouprave (in sporov o pristojnosti med organi lokalne samouprave) in prostorskimi akti na upravna sodišča ter omogočanje Ustavnemu sodišču, da izbere ustavne pritožbe in zahteve za oceno ustavnosti na podlagi smernic, določenih v ustavi²¹⁸.

Slovenija je imela na dan 1. januarja 2023 neizvršene štiri vodilne sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice, kar je enako število kot leto prej²¹⁹. Delež neizvršenih vodilnih sodb iz zadnjih 10 let je za Slovenijo takrat znašal le 13 % (v primerjavi z 12 % leta 2022), v povprečju pa je do izvršitve sodbe minilo eno leto in pet mesecev (v primerjavi z enim letom in desetimi meseci v letu 2022)²²⁰. Najstarejša neizvršena vodilna sodba, ki na izvršitev čaka 1,25 leta, se nanaša na neobstoj učinkovitega pravnega sredstva za izpodbijanje ali zahtevanje odškodnine zaradi izrednih ukrepov nacionalne banke, s katerimi so bile izbrisane delnice in obveznice tožečih strank²²¹. 15. junija 2023 se je število neizvršenih vodilnih sodb povečalo na pet²²².

²¹⁴ Med možnimi rešitvami se je razpravljalo o (a) vključitvi skrajšanega seznama privilegiranih organov, ki lahko zahtevajo oceno ustavnosti, v ustavo, (b) uvedbi mehanizma za filtriranje ustavnih pritožb in (c) prenosu nadzora zakonitosti podzakonskih aktov na upravna sodišča. Informacije, prejete od Ustavnega sodišča v okviru obiska Slovenije.

²¹⁵ Informacije, prejete od Ustavnega sodišča v okviru obiska Slovenije.

²¹⁶ Sodišče je leta 2022 prejelo 1 167 zadev (v primerjavi s 1 245 leta 2021 in 1 285 leta 2020). Prejelo je tudi 1 087 kolektivnih pobud za oceno ustavnosti / kolektivnih ustavnih pritožb. Če se izključijo kolektivne zadeve, ustavne pritožbe predstavljajo veliko večino zadev (78 % v primerjavi s 75 % leta 2021). Pisni prispevek Ustavnega sodišča v okviru obiska Slovenije.

²¹⁷ Če se izključijo kolektivne zadeve, je Ustavno sodišče leta 2022 rešilo 1 657 zadev (1 272 v letu 2021). Če se izključijo kolektivne zadeve, je bilo ob koncu leta 2022 nerešenih 1 550 zadev (2 043 ob koncu leta 2021).

²¹⁸ V osnutku ustavnih sprememb se navajata „pomembnost ustavnopravnega vprašanja“ in „teža posledic kršitev človekovih pravic“ za pritožnika oziroma pobudnika ocene ustavnosti.

²¹⁹ Sprejetje potrebnih izvršilnih ukrepov za sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice nadzoruje Odbor ministrov Sveta Evrope. Praksa tega odbora je, da združi zadeve proti določeni državi, ki zahtevajo podobne izvršilne ukrepe, zlasti splošne ukrepe, in jih skupaj prouči. Prva zadeva v skupini je določena kot vodilna v zvezi z nadzorom splošnih ukrepov, ponavljajoče se zadeve v skupini pa se lahko zaključijo, ko se oceni, da so bili sprejeti vsi možni posamezni ukrepi, potrebni za zagotovitev pravnega sredstva pritožniku.

²²⁰ Vse številke izračuna European Implementation Network, temeljijo pa na številu zadev, ki se na letni presečni datum 1. januarja 2023 štejejo za nerešene. Glej Prispevek European Implementation Network za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 7.

²²¹ Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 14. septembra 2021, Pintar in drugi proti Sloveniji, 49969/14, ki čaka na izvršitev od leta 2021.

²²² Podatki v skladu s spletno podatkovno zbirko Sveta Evrope (HUDOC-EXEC).

Z zakonodajnimi spremembami so bila uvedena potrebna jamstva za proračunsko avtonomijo nekaterih neodvisnih organov. V poročilu o stanju pravne države za leto 2022 je bilo Sloveniji priporočeno, naj „zagotovi potrebna jamstva za proračunsko avtonomijo neodvisnih organov“²²³. V poročilu za leto 2022 je bilo ugotovljeno, da Zakon o javnih financah ne vsebuje potrebnih zaščitnih ukrepov za določitev proračuna Državnega sveta (drugi dom parlamenta), Ustavnega sodišča, Varuha človekovih pravic in Računskega sodišča, kot je zahtevala odločba Ustavnega sodišča²²⁴. Proračunska sredstva za leti 2022 in 2023 so bila dodeljena na podlagi proračunskih predlogov, ki so jih predložile te institucije same²²⁵. Državni zbor je 28. junija 2023 sprejel spremembe Zakona o javnih financah, ki navedenim organom dajejo pravico, da Državnemu zboru predložijo svoje lastne proračunske predloge, če se Vlada z njihovimi prvotnimi predlogi ne bi strinjala²²⁶. V predlogih sprememb je predvideno, da mora Vlada v primeru nesoglasja z določenimi neodvisnimi organi²²⁷ glede njihovega proračuna v predlog proračuna, ki se predloži Državnemu zboru, vključiti predlog finančnega načrta, ki ga predlagajo ti organi. O proračunu teh organov bi nato odločal Državni zbor. Zato je bilo priporočilo iz Poročila o stanju pravne države za leto 2022 v celoti izvedeno.

Varuh človekovih pravic je še naprej prejemal precejšnje število pritožb. V Poročilu o stanju pravne države za leto 2022 je bilo ugotovljeno, da je Varuh človekovih pravic, ki je leta 2021²²⁸ dosegel akreditacijo s statusom A, prejel povečano število pritožb, vključno s pritožbami, povezanimi z ukrepi v zvezi s pandemijo COVID-19. Leta 2022 se je število pritožb nekoliko zmanjšalo (za 13 % v primerjavi z letom 2021), vendar je bilo še naprej znatno višje kot leta 2019²²⁹. Varuh človekovih pravic je skupaj z Ministrstvom za pravosodje pripravil spremembe Zakona o varuhu človekovih pravic, ki so bile 22. junija 2023 predložene v javno posvetovanje²³⁰. Varuh človekovih pravic je leta 2022 izdal 86 novih priporočil, velika večina pa je temeljila na pobudah posameznikov²³¹. Poleg tega je varuh človekovih pravic kot državni preventivni mehanizem različnim institucijam izdal še 501 priporočilo²³². Večkrat je izrazil zaskrbljenost, da oblasti slabo in počasi izvajajo njegova priporočila²³³. Leta 2022 je izpostavil približno 150 posebej pomembnih priporočil iz preteklosti, ki še vedno niso izvedena ali pa so izvedena le delno²³⁴. Varuh človekovih pravic redno poziva organe, naj zagotovijo

²²³ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 2.

²²⁴ Ustavno sodišče je razveljavilo dele Zakona o javnih financah in določilo začasna pravila za zagotovitev proračunske avtonomije neodvisnih organov, dokler Zakon o javnih financah ne bo spremenjen. Kot rok za izvršitev odločbe je določilo 23. december 2021. Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 22.

²²⁵ Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 31.

²²⁶ Spremenjeni 20. člen Zakona o javnih financah. Spremembe naj bi začele veljati sredi julija 2023.

²²⁷ Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Varuh človekovih pravic in Računsko sodišče.

²²⁸ V skladu z načeli v zvezi s statusom nacionalnih institucij za promocijo in varstvo človekovih pravic (Pariška načela).

²²⁹ Leta 2022 je bilo prejetih 5 949 pritožb (v primerjavi s 6 863 leta 2021 in 4 600 leta 2019). Informacije, prejete od Varuha človekovih pravic v okviru obiska Slovenije.

²³⁰ Informacije, prejete od Varuha človekovih pravic v okviru obiska Slovenije. Osnutek sprememb predvideva specializacijo in razširitev pristojnosti Varuha človekovih pravic, na primer posebnega namestnika Varuha človekovih pravic za otrokove pravice in nove naloge v zvezi s spodbujanjem, zagotavljanjem in spremljanjem pravic invalidov.

²³¹ Povzetek dela Varuha človekovih pravic za leto 2021, str. 4.

²³² Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 32.

²³³ Prav tam.

²³⁴ Prav tam.

pravočasno izvrševanje sodb rednih sodišč in Ustavnega sodišča ter priporočil mednarodnih, regionalnih in nacionalnih organov za človekove pravice²³⁵. Varuh človekovih pravic je ponovil svoje priporočilo iz leta 2020, da bi morala vlada vzpostaviti poseben mehanizem za zagotavljanje strokovne pomoči pri izvrševanju sodb Ustavnega sodišča, podoben že vzpostavljenemu mehanizmu za izvrševanje sodb Evropskega sodišča za človekove pravice, in je redno obveščal javnost o trenutnem stanju glede izvrševanja²³⁶.

Doseženo je bilo izboljšanje spodbudnega okolja za civilno družbo. V Poročilu o stanju pravne države za leto 2022 je bilo ugotovljeno, da se je civilna družba soočala z izzivi v zvezi z negativnimi narativi, vprašanja v zvezi s financiranjem in omejitvami svobode zbiranja pa so bila rešena²³⁷. Šteje se, da je civilnodružbeni prostor v Sloveniji zožen²³⁸. Organizacije civilne družbe so leta 2022 poročale o izboljšanju spodbudnega okolja, saj je negativni diskurz, naslovljen na organizacije civilne družbe, večinoma prenehal (tudi s strani sedanjih vladnih koalicijskih strank, ki so nastopile sredi leta 2022)²³⁹. Vlada je julija 2022 sprejela prvo Poročilo o izvajanju strategije razvoja nevladnih organizacij in prostovoljstva za obdobje 2018–2023, v katerem je navedeno, da je bila večina ukrepov izvedena z nekaj zamudami, ki jih je mogoče pripisati pandemiji COVID-19²⁴⁰. Poleg tega je nova vlada v drugi polovici leta 2022 sprejela ukrepe za zagotovitev učinkovitega delovanja in varnosti organizacij civilne družbe, umaknila pa je tudi zahteve za povračilo stroškov policijskega varstva v zvezi z nedovoljenimi protesti²⁴¹. Vlada je v drugi polovici leta 2022 v dogovoru z donatorji začela dejavnosti za prerazporeditev razpoložljivih sredstev za sklad za aktivne državljane, ki so bila dodeljena organizacijam civilne družbe, ki delujejo na področju človekovih pravic, demokracije in pravne države, ter razdeljena prek javnega razpisa²⁴².

²³⁵ Prav tam.

²³⁶ Povzetek dela Varuha človekovih pravic za leto 2021, str. 5 in 6.

²³⁷ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, str. 23 in 24.

²³⁸ To oceno je dalo združenje Civicus, Slovenija; ocene so razvrščene v pet kategorij: odprt, zožen, oviran, zatrt in zaprt.

²³⁹ Letno poročilo o državljanskem prostoru za leto 2022 (CNVOS), str. 3–8, in informacije, prejete od Mirovnega inštituta in CNVOC v okviru obiska Slovenije.

²⁴⁰ Prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, str. 33.

²⁴¹ Prav tam.

²⁴² Prav tam.

Priloga I: Seznam virov po abecednem redu*

* Seznam prispevkov, prejetih v okviru posvetovanja za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, je na voljo na https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.

AKOS (2022), *Odločba 06121*, 13. julij 2022, <https://www.akos-rs.si/nadzor-odlocbe/tv-radio-in-vod/odlocba/odlocba-06121-13-2022-7>.

AKOS (2022), *sporočilo za javnost: Agencija za nadaljnjo obravnavo Zakona o elektronskih komunikacijah brez spornih določb*, <https://www.akos-rs.si/medijsko-sredisce/sporocila-za-javnost/novica/agencija-za-nadaljno-obravnavo-novega-zekoma-brez-spornih-dolocb>.

AKOS (2022), *Stališče agencije in priporočilo izdajateljem glede izvajanja določbe Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah o prepovedi spodbujanja k nasilju ali sovraštvu*, <https://www.akos-rs.si/smernice-in-stalisca-akos/tv-radio-in-avms/smernica-stalisce/stalisce-agencije-in-priporocilo-izdajateljem-glede-izvajanja-dolocbe-zakona-o-avdiovizualnih-medijskih-storitvah-o-prepovedi-spodbujanja-k-nasilju-ali-sovrastvu>.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2022, 2023), *Media pluralism monitor 2022 and 2023 – country report on Slovenia*.

CNVOS – Krovna mreža slovenskih nevladnih organizacij, *prispevek za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023*.

Državna volilna komisija, *Izidi glasovanja na referendumu o RTV*, <https://volitve.dvk-rs.si/referendum-rtv/#rezultati>.

Državni zbor Republike Slovenije (2020), *Etični kodeks za poslanke in poslance Državnega zbora Republike Slovenije*, <https://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/AboutNA/PoliticalSystem/CodeEthics>.

Državni zbor: Predsednik Ustavne komisije (2022), *dopis predsedniku Sodnega sveta: vključitev predstavnikov Sodnega sveta v ustavnorevidijski postopek*, 6. oktober 2022, <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/9a6b6627c88fac8f88f468209407b165c826a0d5a30549009a5a15d451684c39>.

Državni zbor: Strokovna skupina za področje volitev sodnikov (2023), *Mnenje o Predlogu, da se začne postopek za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona*, 20. februar 2023 <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/a480bd678d7e012deda5f41b93a3a2929f25b84c1a8f937346ebc31f75d0f885>.

European Centre for Press and Media Freedom (2022), *Mapping Media Freedom – Slovenia*, <https://www.mappingmediafreedom.org/>.

Evropska komisija (2020, 2021, 2022), *Poročila o stanju pravne države za leta 2020, 2021 in 2022, Poglavlje o stanju pravne države v Sloveniji*.

Evropska komisija (2022), *Raziskava Flash Eurobarometer: Raziskava o medijih in novicah 2022 – informativni pregledi za posamezne države – Slovenija*.

Evropska mreža sodnih svetov (2023), *Statement by the Executive Board on financial security in the context of judicial independence*, 25. maj 2023 <https://www.encj.eu/node/643>.

Evropska zveza novinarjev, *prispevek Evropske zveze novinarjev za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023*.

Evropski državljanski forum (2023), *Letno poročilo o državljanskem prostoru za leto 2022 (CNVOS)*, januar 2023.

Evropsko javno tožilstvo (2023), *sporočilo za javnost: Slovenia: Indictment submitted against two persons and two legal entities for EU funding fraud*, 20 april 2023.

Generalni direktorat za komuniciranje (2023), *Posebna raziskava Eurobarometer 534 o korupciji*.

Generalni direktorat za komuniciranje (2023), *Raziskava Flash Eurobarometer 524 o odnosu podjetij do korupcije v EU*.

International Press Institute (2023), *prispevek za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023*.

Komisija za preprečevanje korupcije (2021), *Mnenje o obravnavanju prijav, ki se nanašajo na kršitve določb o nezdružljivosti opravljanja funkcij za funkcionarje*, https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2021/05/POBUDA-VLADI-RS_06244-27-2020-41.pdf.

Komisija za preprečevanje korupcije (2021), *Sistemska pojasnilo lobiranja*, https://www.kpk-rs.si/wp-content/uploads/2021/03/SISTEMSKO_POJASNILO_lobiranje_final.pdf.

Komisija za preprečevanje korupcije (2022), *Analiza ocene korupcijskih tveganj, vključno s klientelizmom, pri zaposlovanju v javnem sektorju v obdobju menjave vlad med letoma 2004 in 2013*, <https://www.kpk-rs.si/blog/2022/10/19/analiza-zaposlovanj-v-casu-menjav-vlad-izpostavila-stevilna-potencialna-korupcijska-tveganja/>.

Komisija za preprečevanje korupcije (2023), *Letno poročilo 2022*, <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2023/05/LP2022.pdf>.

Komisija za preprečevanje korupcije (2023), *Ocena stanja 2022*, https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2023/05/Ocena_stanja_2022.pdf.

Komisija za preprečevanje korupcije (2023), *sporočilo za javnost: Komisija obravnava prijave zoper UKC Ljubljana odstopila policiji*, 22. junij 2023, <https://www.kpk-rs.si/blog/2023/06/22/komisija-obravnavo-prijave-zoper-ukc-ljubljana-odstopila-policiji/>.

Komisija za preprečevanje korupcije (2023), *sporočilo za javnost: Komisija v sodelovanju z Ministrstvom za zdravje začela z analizo dobaviteljev 26 javnim zdravstvenim zavodom na sekundarni ravni*, 22. junij 2023, <https://www.kpk-rs.si/blog/2023/02/22/komisija-v-sodelovanju-z-ministrstvom-za-zdravje-zacela-z-analizo-dobaviteljev-26-javnim-zdravstvenim-zavodom-na-sekundarni-ravni/>.

Liberties (Mirovni inštitut), *prispevek za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023*.

Ministrstvo za notranje zadeve (2023), *pisni prispevek Ministrstva za notranje zadeve v okviru obiska Slovenije*.

Ministrstvo za pravosodje (2023), *sporočilo za javnost z dne 2. februarja 2023*, <https://www.gov.si/novice/2023-02-02-predlog-zakona-o-zacasnem-dodatku-sodnikov-in-tozilcev-umaknjen-iz-zakonodajnega-postopka/>.

Ministrstvo za pravosodje (2023), *sporočilo za javnost z dne 23. februarja 2023*, <https://www.gov.si/novice/2023-02-23-ministrice-svarc-pipan-spremembe-zakona-o-upravnem-sporu-bodo-omogocile-hitrejse-in-ucinkovitejse-resevanje-zadev/>.

Ministrstvo za zdravje (2023), *Ministrstvo za zdravje sprožilo analizo dobaviteljev javnim zdravstvenim zavodom*, 22. februar 2023, <https://www.gov.si/novice/2023-02-22-ministrstvo-za-zdravje-sprozilo-analizo-dobaviteljev-javnim-zdravstvenim-zavodom/>.

OECD (2021), *Working Group on Bribery, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Report on Slovenia*.

OECD (2023), *Working Group on Bribery, Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Two-Year Follow-Up Report on Slovenia*.

Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona, 26. september 2022, <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/cfc8af8659af5351114d42997a9bc6b9989a1234c2ce658ac13f9d4f1ac9a27e>.

Reporters without Borders – Slovenia (<https://rsf.org/en/country/slovenia>).

Slovenska Policija (2022), *sporočilo za javnost: Vodenje Nacionalnega preiskovalnega urada z današnjim dnevom prevzel Darko Muženič*, 26. julij 2022, <https://www.policija.si/medijsko-sredisce/sporocila-za-javnost/sporocila-za-javnost-gpue/114620-vodenje-npu-z-danasnjim-dnevom-prevzel-darko-muzenic>.

Sodni svet: Predsednik (2022), *Dopis predsednici Državnega zbora: vključitev predstavnikov Sodnega sveta v ustavnorevizijski postopek*, 3. oktober 2022 <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/202f8fea57f32713d1f90471ea60c149d6f21887e1c26fe04dd2bfaea9e228f0>.

Sodni svet: Predsednik (2023): *Dopis Evropski komisiji o plačah sodnikov*, 19. april 2023.

Specializirano državno tožilstvo (2023), *Letno poročilo za leto 2022*.

STA (2022), *Constitutional challenge of changes to RTVS act filed*, <https://english.sta.si/3122270/constitutional-challenge-of-changes-to-rtvs-act-filed?q=challeng.rtv.slovenija>.

STA (2022), *Government repeals contested regulation on STA public service obligation*, <https://english.sta.si/3120452/government-repeals-contested-regulation-on-sta-public-service-obligation>.

STA (2022), *New electronic communications act passed*, <https://english.sta.si/3086372/new-electronic-communications-act-passed>.

STA (2023), *2021 appointment of RTV director general ruled unlawful*, 8. marec 2023, <https://english.sta.si/3147499/2021-appointment-of-rtv-director-general-ruled-unlawful>.

STA (2023), *Govt endorses annual contract with STA for 2023*, <https://english.sta.si/3132232/govt-endorses-annual-contract-with-sta-for-2023>.

STA (2023), *Jurist says court's decision on RTV law creates legal uncertainty*, <https://english.sta.si/3142306/jurist-says-courts-decision-on-rtv-law-creates-legal-uncertainty#:~:text=Ljubljana%2C%202023%20February%20%2D%20Former%20Constitutional,incumbent%20programme%20council%20and%20the>.

STA (2023), *Minister: Media reform to prioritise protection of STA, RTV independence*, <https://english.sta.si/3134034/minister-media-reform-to-prioritise-protection-of-sta-rtv-independence?q=media.reform>.

STA (2023), *STA director says new funding contract to allow normal functioning*, <https://english.sta.si/3132756/sta-director-says-new-funding-contract-to-allow-normal-functioning>.

Transparency International (2023), *Corruption Perceptions Index 2022*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/svn>.

Transparency International Slovenia (2023), *Odziv TI Slovenija na sprejem Zakona o zaščiti prijaviteljev*, <https://www.transparency.si/novica/odziv-ti-slovenija-na-sprejem-zakona-o-zasciti-prijaviteljev/>.

Ustavno sodišče (2021), *Odločba U-I-445/18-13*, 14. oktober 2021, <https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2021/11/U-I-445-18-Odlocba.pdf>.

Ustavno sodišče (2023), *Odločba U-I-772/21-37*, 1. junij 2023, <https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2023/06/U-I-772-21.pdf>.

Ustavno sodišče (2023), *Sklep U-I-479/22-25*, 16. februar 2023, <https://www.us-rs.si/wp-content/uploads/2023/02/U-I-479-22-Sklep.pdf>.

Varuh človekovih pravic (2022), *Povzetek dela varuha človekovih pravic Republike Slovenije v letu 2021*, https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2021/Povzetek_dela_VCP_RS_za_leto_2021.pdf.

Vlada Republike Slovenije (2023), *prispevek Slovenije za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023*.

Vlada Republike Slovenije (2023), *Program Vlade Republike Slovenije za krepitev integritete in transparentnosti v javnem sektorju 2023–2026*, <https://www.gov.si/teme/integriteta/>.

Vlada Republike Slovenije (2023), *sporočilo za javnost: Prime Minister's Office launches the Strategic Council for the Prevention of Hate Speech*, <https://www.gov.si/en/news/2023-03-17-prime-ministers-office-launches-the-strategic-council-for-the-prevention-of-hate-speech/#:~:text=The%20main%20tasks%20of%20the,hate%20speech%3B%20and%20to%20participate>.

Vlada Republike Slovenije (2023), *sporočilo za javnost: Strateški svet za preprečevanje sovražnega govora o področju medijev*, <https://www.gov.si/novice/2023-05-25-strateski-svet-za-preprecevanje-sovraznega-govora-o-podrocju-medijev/>.

Vrhovno sodišče (2022), *Poročilo delovne skupine za preučitev razlogov za podaljšanje časa reševanja in zmanjšanje števila rešenih zadev*, 9. junij 2022.

Združenje novinarjev in publicistov, *prispevek za Poročilo o stanju pravne države za leto 2023*.

Priloga II: Obisk Slovenije

Deležniki, s katerimi so se službe Komisije virtualno sestale februarja in marca 2023:

- Agencija za komunikacijska omrežja in storitve (AKOS)
- Društvo novinarjev Slovenije
- Državna revizijska komisija
- Državno tožilstvo (Generalni državni tožilec, Vrhovno državno tožilstvo, Specializirano državno tožilstvo)
- Državnotožilski svet
- Fakulteta za družbene vede (Prof. dr. Marko Milosavljević)
- Generalna policijska uprava (Sektor za gospodarsko kriminaliteto) in Nacionalni preiskovalni urad (NPU)
- Komisija za preprečevanje korupcije
- Krovna mreža slovenskih nevladnih organizacij (CNVOS)
- Ministrstvo za javno upravo
- Ministrstvo za kulturo
- Ministrstvo za notranje zadeve
- Ministrstvo za pravosodje
- Mirovni inštitut
- Odvetniška zbornica
- Računsko sodišče
- Radiotelevizija Slovenija (RTV): Programski svet (predsednik)
- Sekretariat Državnega zbora
- Sindikat novinarjev Slovenije
- Slovensko sodniško društvo
- Sodni svet
- Transparency International Slovenija
- Ustavno sodišče
- Varuh človekovih pravic
- Vrhovno sodišče
- Združenje novinarjev in publicistov (Irena Zagajšek)

* Komisija se je na več horizontalnih srečanjih sestala tudi z naslednjimi organizacijami:

- ALDA (Evropsko združenje za lokalno demokracijo)
- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe (Zveza za državljanske svoboščine v Evropi)
- Civil Society Europe
- Culture Action Europe
- European Centre for Press and Media Freedom (Evropsko središče za svobodo tiska in medijev)
- European Civic Forum (Evropski forum civilne družbe)
- European Federation of Journalists (Evropska zveza novinarjev)
- European Partnership for Democracy (Evropsko partnerstvo za demokracijo)
- European Youth Forum (Evropski mladinski forum)
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA Europe

- International Commission of Jurists (Mednarodna komisija pravnikov)
- International Federation for Human Rights (FIDH, Mednarodna zveza za človekove pravice)
- International Planned Parenthood Federation European Network (Evropska mreža Mednarodne zveze za načrtovano starševstvo)
- International Press Institute (Mednarodni inštitut za tisk)
- JEF Europe
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa
- Philea
- Reporters Without Borders (Novinarji brez meja)
- SOLIDAR
- Transparency International EU