

Na podlagi 24. člena Zakona o Računskem sodišču (v nadaljevanju ZRacS) in 23. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije

izdajam naslednje

PREDHODNO POROČILO
o reviziji smotrnosti poslovanja

na

OKROŽNEM DRŽAVNEM TOŽILSTVU V
LJUBLJANI

v letih 1997, 1998 in 1999

Številka: 1205-3/00-11

Ljubljana, 22. 1. 2001

VSEBINA

UVOD	3
PРАВNA PODLAGA DELOVANJA IN NALOGE TOŽILSTVA	3
ODGOVORNA OSEBA	4
UGOTOVITVE	5
1. OPRAVLJEN OBSEG DELA NA TOŽILSTVU	5
1.1. ŠTEVILO PREJETIH OVADB, OVADB V DELU, REŠENIH IN NEREŠENIH OVADB	5
1.2. DELO TOŽILSTVA V POSTOPKIH	8
1.2.1. Delo tožilstva v postopku proti polnoletnim storilcem	8
1.2.2. Delo tožilstva v postopkih proti mladoletnim storilcem	10
1.2.3. Delo tožilstva v gospodarskih prestopkih	11
2. ZAPOSLENI IN POVPREČNI OBSEG DELA NA TOŽILCA	12
2.1. ZAPOSLENI	12
2.2. POVPREČNI OBSEG DELA NA TOŽILCA	14
3. PREVERITEV ČASA TRAJANJA REŠEVANJA OVADB ZOPER POLNOLETNE STORILCE KAZNIVIH DEJANJ	15
4. PORABA SREDSTEV TOŽILSTVA IN STROŠKI NA REŠENO OVADBO IN OVADBO V DELU V LETIH 1997, 1998 IN 1999	16
MNENJE	17
PRIPOROČILA	18
DODATEK	19

UVOD

Na Okrožnem državnem tožilstvu v Ljubljani (v nadaljevanju tožilstvo), Miklošičeva c. 28, Ljubljana, smo opravili revizijo smotrnosti poslovanja v letih 1997, 1998 in 1999 na podlagi sklepa o izvedbi revizije št. 1205-3/00-4 z dne 17.03.2000.

Revizijo so izvedle revizorke Nevenka Šiško, Dominika Ambrožič Fabjan in Monika Rotdajč v času od 20.03.2000 do 17.04.2000.

Cilj revizije je bil ugotoviti učinkovitost izvajanja nalog tožilstva v letih 1997, 1998 in 1999.

Pri tem smo uporabili naslednja merila:

1. opravljen obseg dela glede na prejete ovadbe, ovadbe v delu, rešene ovadbe, vložene obtožne akte in nerešene ovadbe proti znanim osebam
2. število zaposlenih glede na opravljen obseg dela in povprečen obseg dela na tožilca
3. porabljen čas za rešitev posamezne zadeve od trenutka, ko so bile na tožilstvo podane ovadbe do pravnomočne sodbe sodišča
4. porabljena sredstva na enoto opravljenega dela¹.

Tožilstva nimajo določenih meril za ugotavljanje učinkovitosti izvajanja svojih nalog. Učinkovitost smo presojali s primerjavo izvajanja nalog v omenjenih letih pri istem državnem tožilstvu; v določenih primerih pa tudi s primerjavo izvajanja nalog vseh državnih tožilstev v Republiki Sloveniji.

Enake revizije smo opravili na štirih okrožnih državnih tožilstvih, dveh višjih državnih tožilstvih in Državnem tožilstvu Republike Slovenije. Na Ministrstvu za pravosodje pa bomo opravili revizijo izvajanja nalog, ki se nanaša na delo državnih tožilstev v Republiki Sloveniji v letih 1997, 1998 in 1999. O ugotovitvah v revizijah bomo izdali sklepno poročilo o smotrnosti poslovanja, v katerem bomo ugotavljali učinkovitost izvajanja nalog državnih tožilstev v Republiki Sloveniji.

PRAVNA PODLAGA DELOVANJA IN NALOGE TOŽILSTVA

Pravna podlaga delovanja tožilstva je določena v:

- Ustavi Republike Slovenije (v nadaljevanju URS)
- Zakonu o državnem tožilstvu (v nadaljevanju ZDT)
- Zakonu o sodiščih (v nadaljevanju ZS)
- Zakonu o sodniški službi (v nadaljevanju ZSS)
- Pravilniku o notranji organizaciji in poslovanju državnih tožilstev v Republiki Sloveniji.

Ustavno podlago za zakonsko ureditev državnega tožilstva daje 135. člen URS, ki določa kazenski pregon, kot temeljno funkcijo državnega tožilstva.

¹ Za enoto opravljenega dela smo šteli ovadbe v delu in rešene ovadbe.

Državna tožilstva so samostojni državni organi, kot to določa 5. člen ZDT. Njihov položaj in medsebojna razmerja ureja omenjeni zakon. Sredstva in druge pogoje za delo zagotavlja Republika Slovenija iz sredstev proračuna.

Naloge državnih tožilstev so določene v 2. členu ZDT. Ta določa, da državni tožilec vlaga:

- in zastopa kazenske obtožbe ter opravlja druga procesna dejanja tožilca v kazenskem postopku, kolikor zakon ne določa drugače,
- predloge za pregon in pravna sredstva v zadevah prekrškov, če tako določa zakon in
- procesne akte v civilnih in drugih sodnih postopkih ter v upravnih postopkih, če tako določa zakon.

ODGOVORNA OSEBA

Odgovorna oseba na tožilstvu je Gorazd Fišer, vodja tožilstva.

UGOTOVITVE

1. OPRAVLJEN OBSEG DELA NA TOŽILSTVU

1.1. ŠTEVILO PREJETIH OVADB, OVADB V DELU, REŠENIH IN NEREŠENIH OVADB

Analizirali smo število prejetih ovadb, ovadb v delu, rešenih in nerešenih ovadb glede na vrsto zadev. Pretežni del zadev, ki jih je obravnavalo tožilstvo v letih 1997, 1998 in 1999, so predstavljale kazenske zadeve zoper polnoletne in mladoletne storilce kaznivih dejanj ter gospodarski prestopki.

Pri merjenju obsega dela na tožilstvu nismo upoštevali raznih zadev in ovadb zoper neznane storilce, ker pomembno ne vplivajo na celoten obseg dela tožilcev.

Podatke, ki so prikazani v tabelah, smo pridobili iz statističnih poročil o delu tožilstva za leta 1997, 1998 in 1999 ter iz skupnih poročil o delu državnih tožilstev za omenjena leta.

Iz tabele 1 izhajajo število vseh prejetih ovadb, ovadb v delu, rešenih in nerešenih ovadb na tožilstvu v letih 1997, 1998 in 1999.

Tabela 1: Število prejetih ovadb, ovadb v delu, rešenih in nerešenih ovadb v letih 1997, 1998 in 1999

Vrsta ovadbe	Nerešene ovadbe na dan 1.1.			Prejete ovadbe	Ovadb v delu	Rešene ovadbe	Nerešene ovadbe na dan 31.12.		
	na ODT	pri drugih organih	Skupaj				na ODT	pri drugih organih	Skupaj
Kazniva dejanja-polnoletni storilci									
1997	3741	2041	5782	6136	11918	5654	3942	2322	6264
1998	4146	2318	6464	6704	13168	6157	4435	2576	7011
1999	4571	2547	7118	7388	14506	9414	2397	2695	5092
Kazniva dejanja-mladoletni storilci									
1997	1058		1058	1042	2100	1147	869	84	953
1998	931		931	1392	2323	1284	950	89	1039
1999	951		951	1612	2563	1991	367	205	572
Gospodarski prestopki									
1997	179	21	200	800	1000	741	212	47	259
1998	117	35	152	739	891	529	285	77	362
1999	283	77	360	579	939	747	138	54	192
Upravne zadeve									
1997			0	40	40	40			0
1998			0	28	28	28			0
1999			0	44	44	44			0
Civilne zadeve									
1997			1	1	2	2			0
1998		1	1	0	1	0	1		1
1999	1		1	0	1	0		1	1
SKUPAJ									
1997	4979	2062	7041	8019	15060	7584	5023	2453	7476
1998	5194	2354	7548	8863	16411	7998	5671	2742	8413
1999	5806	2624	8430	9623	18053	12196	2902	2955	5857

Število zadev, ki jih je obravnavalo tožilstvo, je v letih 1997, 1998 in 1999 naraščalo, razen gospodarskih prestopkov. Največji pripad ovadb je bil v letu 1999, in sicer 20,0 % več kot v letu 1997 in 8,6 % več kot v letu 1998. Največji delež prejetih ovadb, ki se povečuje iz leta v leto, predstavljajo kazniva dejanja polnoletnih storilcev, sledijo jim kazniva dejanja mladoletnih storilcev.

Število nerešenih ovadb na dan 31.12. se je v primerjavi s stanjem 1.1. v letih 1997 in 1998 povečalo, in sicer v letu 1997 za 435 ovadb oz. 6,2 %, v letu 1998 za 865 ovadb oz. 11,5 %. V letu 1999 pa se je število nerešenih ovadb zmanjšalo kar za 30,5 %. Na to

je vplivala spremenjena zakonodaja in izvajanje ukrepov tožilstva za hitrejše reševanje zadev.

Po izjavi tožilstva, so v letu 2000, z ukrepi za hitrejše reševanje zadev in s prerazporeditvijo tožilcev med oddelki, dosegli kriterij reševanja zadev v razumnem-trimesečnem roku² pri vseh zadevah, razen gospodarsko kazenskih. Ocenjujemo, da so taki ukrepi koristni za hitrejše reševanje zadev.

V vseh treh letih se je največ nerešenih ovadb nanašalo na kazniva dejanja polnoletnih storilcev, od 74,6 % do 77,2 %, sledijo jim kazniva dejanja mladoletnih storilcev, od 15,1 % do 16,3 % ter gospodarski prestopki, od 6,6 % do 9,6 %.

Iz tabele 2 je razvidno število **ovadenih polnoletnih, mladoletnih in neznanih storilcev kaznivih dejanj** na tožilstvu in njihov delež v Republiki Sloveniji.

Tabela 2 : *Ovadeni storilci na tožilstvu in njihov delež v Republiki Sloveniji v letih 1997, 1998, in 1999*

Leto	Ovadeni storilci polnoletni		Ovadeni storilci mladoletni		Ovadb zoper neznane storilce	
	ODT	Delež v RS v %	ODT	Delež v RS v %	ODT	Delež v RS v %
1997	6136	28,7	1042	32,3	6258	41,4
1998	6704	28,3	1392	36,5	16902	58,3
1999	7388	30,3	1612	36,9	19802	60,1

Število ovadenih polnoletnih, mladoletnih in neznanih storilcev se je iz leta v leto povečevalo. V letu 1999 je bilo za 20,4 % več ovadenih polnoletnih storilcev, za 54,7 % več ovadenih mladoletnih storilcev in kar za 216,4 % več ovadenih neznanih storilcev kot v letu 1997. Delež ovadenih polnoletnih in mladoletnih storilcev le rahlo narašča, medtem ko delež ovadb zoper neznane storilce bolj narašča kot v Republiki Sloveniji. V Ljubljani je skoncentrirana približno tretjina vseh polnoletnih in mladoletnih storilcev v Republiki Sloveniji in dve tretjini neznanih storilcev.

Pri ovadbah zoper neznane storilce gre večinoma za premoženjske delikte (tatvine, vlome, poškodovanja tuje stvari, ponarejanje denarja, prepovedan prehod čez državno mejo). Zelo majhen odstotek teh dejanj se odkrije. Veliko več ljudi ima premoženje zavarovano, zato je tudi več prijav, ker s tem pridobijo pravni naslov za odškodnino.

² Razumni rok reševanja zadev je 90 dni. Določil ga je kolegij generalne državne tožilke z vodji državnih tožilstev dne 19. junija 1999.

1.2. DELO TOŽILSTVA V POSTOPKIH

1.2.1. Delo tožilstva v postopku proti polnoletnim storilcem

Podrobneje smo analizirali postopek proti polnoletnim storilcem v letih 1997, 1998 in 1999. S tem smo ugotovili vrste in število tožilskih odločitev ter jih primerjali z odločitvami vseh tožilstev v Republiki Sloveniji.

Tabela 3: Postopek proti polnoletnim storilcem (od ovadbe do obtožbe po osebah) na tožilstvu in njihov delež v Republiki Sloveniji v letih 1997, 1998 in 1999

	1997		1998		1999	
	Število	Delež	Število	Delež	Število	Delež
Ovadbe v delu	11918	32,4	13168	33,4	14506	35,4
Zavržene ovadbe	1562	26,3	1560	26,2	2942	35,8
Zahteve za preiskavo	1041	27,5	1145	27,9	1751	33,6
Odstopi od pregona	95	12,8	78	12,0	208	28,7
Obtožnica po preiskavi	597	28,6	564	25,8	1059	32,7
Neposredne obtožnice	98	24,8	111	27,4	234	37,7
Obtožni predlogi	2203	25,9	2308	24,8	3146	31,0
Nerešene ovadbe pri tožilstvu	3942	57,6	4435	59,1	2397	61,9
Ovadbe v delu pri drugih organih	1687	25,5	1903	27,5	1974	28,5
Število udeležb d.t. na naroku	7747	26,1	8425	27,5	6336	27,7

Število polnoletnih storilcev kaznivih dejanj, ki jih je obravnavalo tožilstvo, se je povečalo od 11918 v letu 1997 na 14506 v letu 1999, torej za 21,7 %. To predstavlja približno tretjino polnoletnih storilcev, ki so jih obravnavala vsa okrožna državna tožilstva v Republiki Sloveniji.

Število zavrženih ovadb se je v letu 1999 v primerjavi z letoma 1997 in 1998 povečalo za več kot 88,0 %. Največkrat gre za kazniva dejanja zoper premoženje, kjer je škoda majhna (tatvine v trgovinah, tujih korporacijah, bencinskih servisih...). V teh primerih lahko tožilstvo uporabi institut odloženega pregona, ko osumljencem naloži poravnavo škode, plačilo določenega prispevka v humanitarne namene, plačilo preživnine. Če osumljenci izpolnijo s strani tožilstva naložene jim naloge, to privede do zavrženja kazenske ovadbe in s tem ustavitve postopka.

Po posameznih letih narašča število vloženih zahtev za opravo preiskav, ker naraščajo težja kazniva dejanja (skoraj vse zadeve iz dežurne službe, ves gospodarski kriminal). Njihovo število se je v letih 1997-1999 povečalo za 710 oziroma 68,2 %.

Tožilstvo je v letu 1997 odstopilo od pregona zoper 95 oseb, v letu 1999 zoper 208 oseb, kar je več kot še enkrat toliko, vendar je delež tožilstva v Republiki Sloveniji predstavljal v letih 1997 in 1998 okoli 12 %, v letu 1999 pa se je povečal na 28,7 %.

Razloga za odstop od pregona sta zastaranje, v preiskavi ni bilo zbranih dovolj dokazov za utemeljen sum storitve kaznivega dejanja. Zajeta so težja kazniva dejanja.

Kazenski postopek je tožilstvo sprožilo v letu 1997 zoper 2898 oseb, v letu 1998 zoper 2983 oseb, v letu 1999 pa zoper 4439 oseb. Največ je bilo vloženih obtožnih predlogov, tako neposrednih kot po opravljenih preiskovalnih dejanjih. Njihovo število je bilo v letu 1999 za 943 oziroma 42,8 % večje kot leta 1997 in za 838 oziroma 36,3 % večje kot leta 1998. Najmanj je bilo vloženih neposrednih obtožnic. Število oseb, zoper katere je tožilstvo sprožilo kazenski postopek z vložitvijo obtožnice po preiskavi, je bilo v letu 1999 za 462 oziroma 77,4 % večje kot leta 1997 in 495 oziroma 53,3 % večje kot leta 1998.

Z uveljavitvijo Zakona o kazenskem postopku (v nadaljevanju ZKP) 1.1.1995 je bila v primerjavi s prejšnjo ureditvijo zahtevana obvezna udeležba državnih tožilcev na narokih za glavno obravnavo v skrajšanem postopku in pri vseh zaslišanjih obdolžencev v preiskavi ali v preiskovalnih dejanjih. Z novelo ZKP, ki je pričela veljati v letu 1999, ni več zahtevana obvezna udeležba tožilca pri zaslišanju obdolžencev v preiskavi oziroma v preiskovalnih dejanjih, razen če sodišče tega posebej ne odredi. Zaradi manjše udeležbe tožilcev na narokih v letu 1999 je bistveno poraslo število vloženih obtožnih aktov v tem letu, zmanjšalo se je število nerešenih zadev na tožilstvu.

Število nerešenih ovadb na tožilstvu je bilo največje v letu 1998, in sicer je bilo nerešenih ovadb zoper 4435 oseb, v letu 1999 se je njihovo število zmanjšalo na 2397 oseb oziroma za 46 %. Delež nerešenih ovadb tožilstva je v Republiki Sloveniji v letih 1997 in 1998 predstavljal približno 60 %. Tako veliko število nerešenih ovadb v teh dveh letih je posledica velike fluktuacije in novih zaposlitev.

Tožilčevo delo se nadaljuje v fazo reševanja zadev na sodišču, odraža se v vlaganju pritožb zoper sodbe sodišč.

Tabela 4: *Obsodilne in oprostilne sodbe ter pritožbe na tožilstvu ter njihov delež v Republiki Sloveniji v letih 1997, 1998 in 1999*

	1997		1998		1999	
	ODT	%	ODT	%	ODT	%
Obsodilne sodbe	1095	21,5	1091	19,5	1092	18,0
Oprostilne sodbe	125	27,7	145	30,0	151	28,2
Vse pritožbe ODT	277	38,8	234	34,6	292	31,4
Pritožbe zoper kazni	170	40,7	129	33,9	152	28,8
Napadena vsaka n-sodba	4	8	5	9	5	7

Na podlagi vloženih obtožnih aktov so sodišča odločila s sodbami v letu 1999 o 1243 osebah, kar je zoper 7 oseb manj kot v letu 1998 in 23 manj kot v letu 1997. V vseh letih je bilo približno 90 % obsodilnih in 10 % oprostilnih sodb. Največ pritožb je tožilstvo vložilo v letu 1999, od teh več kot polovico zaradi odločbe o kazni. Z upoštevanjem obsodilnih in oprostilnih sodb je tožilstvo v letu 1999 vložilo pritožbo

zoper vsako 5 sodbo. Tožilstvo meni, da so izrečene kazni prenizke, zato se je več pritoževalo.

Tabela 5: Število vloženih ovadb zoper polnoletne storilce kaznivih dejanj, glede na pristojnost reševanja v letih 1997, 1998 in 1999

Leto	Skupaj	Okrožna pristojnost	Okrajna pristojnost
1997	6148	1858	4290
1998	6704	1808	4896
1999	7388	2046	5342

Približno 70 % vloženih ovadb obravnavajo okrajna sodišča, kar pomeni, da so prevladovala lažja kazniva dejanja, za katera so zagrožene kazni do treh let zapora.

1.2.2. Delo tožilstva v postopkih proti mladoletnim storilcem

Analizirali smo postopek proti mladoletnim storilcem v letih 1997, 1998 in 1999.

Tabela 6: Postopek proti mladoletnim storilcem na tožilstvu in njihov delež v Republiki Sloveniji v letih 1997, 1998 in 1999

	1997		1998		1999	
	Število	Delež	Število	Delež	Število	Delež
Ovadb v delu	2100	44,7	2323	45,0	2563	58,7
Ovadb zavržene	323	39,3	378	41,3	826	55,7
Št. oseb-uvaden pripravljalni postopek	809	41,7	891	40,8	1134	42,9
Ustavljen pripravljalni postopek	639	53,2	434	48,1	935	65,0
Vložen predlog za izrek sankcije	433	38,8	361	31,8	435	38,2
Ustavljen postopek po senatu za mladoletnike	210	21,4	203	26,8	214	
Izrečene sankcije	169	24,4	139	20,8	157	21,7

Tožilstvo je obravnavalo vsako leto več prijav vloženih proti mladoletnikom. V letu 1999 se je njihovo število povečalo v primerjavi z letom 1997 za 463 oziroma 22,0 %, v primerjavi z letom 1998 pa za 240 oziroma 10,3 %. Med kaznivimi dejanji prevladujejo premoženjski delikti, naraščajo pa težja kazniva dejanja (ropi, izsiljevanja, umori).

V letu 1999 je tožilstvo zavrglo ovadb zoper 826 mladoletnikov, kar je bistveno več kot v letih 1997 in 1998. V primerjavi z letom 1997 jih je zavrglo 503 več oziroma 155,7 %, v primerjavi z letom 1998 jih je zavrglo 448 oziroma 45,8 % več. Razlogi za zavrnjenje so poravnavanje, odloženi pregon in smotrnost (pri kaznivih dejanjih, za katere je predpisana kazen do treh let zapora, se poleg teže kaznivega dejanja upošteva osebnost na osnovi pridobljenih podatkov).

Pripravljalni postopek pri sodišču je tožilstvo v letu 1999 zahtevalo proti 1134 mladoletnikom, kar je največ v revidiranem obdobju. Pripravljalni postopek je enak preiskavi. Za vsako kaznivo dejanje mora tožilstvo zahtevati pripravljalni postopek,

zato je število tako visoko. Po izvedenem pripravljalnem postopku je bila v letu 1999 predlagana ustavitev postopka za 935 mladoletnikov, izrek sankcije je bil predlagan 435 mladoletnikom. Razlogi za ustavitev postopka so zastaranje, polnoletnost mladoletnika, ni dovolj dokazov za utemeljen sum, da je usumljenec storil kaznivo dejanje.

Največ sankcij so sodišča izrekla v letu 1997, najmanj v letu 1998. Med izrečenimi sankcijami prevladujejo strožji nadzor organa socialnega skrbstva, navodila in prepovedi (77. člen KZ), oddaje v zavod, prevzgojni dom, mladoletniški zapor (od lani za vsa dejanja, za katera je zagrožena kazen 5 let zavora ali več).

1.2.3. Delo tožilstva v gospodarskih prestopkih

Analizirali smo reševanje gospodarskih prestopkov v letih 1997, 1998 in 1999.

Tabela 7: Reševanje gospodarskih prestopkov v letih 1997, 1998 in 1999

Način rešitve	1997	1998	1999
Z zavrženjem	86	55	71
od tega čl. 2/2 zakona o gospodarskih prestopkih*	33	23	19
Obtožni predlog	636	449	670
Z zahtevo za preiskovalna opravila	33	17	46
Prvostopne odločbe:			
- obsodilne sodbe	141	224	372
- oprostilne sodbe	7	18	36
- zavrnilne sodbe	69	220	442
- ustavitve po vložitvi obtožbe	90	173	109

*Op.: v 2/2 členu Zakona o gospodarskih prestopkih je določeno, da ni gospodarski prestopnik tista kršitev predpisov o gospodarskem ali finančnem poslovanju, ki sicer ima s predpisom določene znake gospodarskega prestopka, njena družbena škodljivost pa je neznatna zaradi majhnega pomena in zaradi tega, ker so škodljive posledice neznatne ali pa jih ni.

Pri gospodarskih prestopkih največkrat ne gre za naklepna dejanja, ampak za malomarnost.

Največ gospodarskih prestopkov v letih 1997, 1998 in 1999 je bilo rešenih z vložitvijo obtožnega predloga. Njihovo število se je v letu 1999 povečalo v primerjavi z letom 1997 za 34 oziroma 5,3 %, v primerjavi z letom 1998 pa za 221 oziroma 49,2 %. Zavrženih ovadb je bilo največ v letu 1997, in sicer 31 oziroma 56,4 % več kot leta 1998 in 15 oziroma 21,1 % več kot leta 1999.

V vseh treh letih narašča število obsodilnih, oprostilnih in zavrnilnih sodb. V letih 1997 in 1998 je bilo največ obsodilnih sodb, v letu 1999 pa zavrnilnih. Te so porasle v primerjavi z letom 1997 za 373 oziroma 540,6 %, v primerjavi z letom 1998 za 222 oziroma 101,0 %.

Pri zavrnilnih sodbah je največkrat prišlo do umikov obtožnih aktov zaradi zastaranja.

Ustavitev po vložitvi obtožbe je bilo največ v letu 1998, in sicer 83 oziroma 92,2 % več kot leta 1997, in 64 oziroma 58,7 % več kot leta 1999. Izven naroka za glavno obravnavo pride do umika (zaradi spremembe zakonodaje, ki gospodarski prestopek opredeli kot prekršek), nadalje zaradi nastopa absolutnega zastaranja.

2. ZAPOSLENI IN POVPREČNI OBSEG DELA NA TOŽILCA

2.1. ZAPOSLENI

Na tožilstvu so zaposleni tožilci in administrativno-tehnično osebje. Državni tožilec opravlja naloge na podlagi URS in ZDT. Funkcija državnega tožilca je trajna. Glede pravic, ki izhajajo iz njihovega službenega razmerja z Republiko Slovenijo so izenačeni s sodniki, v kolikor omenjeni zakon ne določa drugače.

Osnova za določitev števila mest državnih tožilcev je Odredba o določitvi števila mest državnih tožilcev na Državnem tožilstvu Republike Slovenije, na višjih in na okrožnih državnih tožilstvih v Republiki Sloveniji in o določitvi števila mest pomočnikov državnega tožilca, v kateri je za tožilstvo določeno, da ima:

- vodjo okrožnega državnega tožilstva
- 44 državnih tožilcev in
- 7 pomočnikov državnega tožilca.

Osnova za sistemizacijo delovnih mest administrativno-tehničnih delavcev je Odredba o določitvi števila delovnih mest strokovnih sodelavcev, administrativnih in drugih delavcev na državnih tožilstvih v Republiki Sloveniji, ki jo je izdalo, na podlagi 58.člena ZDT, Ministrstvo za pravosodje. Za tožilstvo so določena naslednja delovna mesta:

- 6 strokovnih sodelavcev,
- 24 administrativnih delavcev in
- 3 tehnični delavci.

Tabela 8: Pregled sistemiziranih in dejansko zasedenih delovnih mest za tožilce in ostale zaposlene ter primerjava zasedenosti sistemiziranih delovnih mest na dan 31.12.1997, 1998 in 1999

Delovno mesto	Sistemizirana delovna mesta	Število in delež zasedenih delovnih mest na dan					
		31.12.1997		31.12.1998		31.12.1999	
		Št.	Delež	Št.	Delež	Št.	Delež
1. vodja	1	1	100,0	1	100,0	1	100,0
2. državni tožilci	44	28	63,6	32	72,7	32	72,7
3. pomočniki	7	2	28,6	4	57,1	5	71,4
4. državni tožilci skupaj	52	31	59,6	37	71,1	38	73,1
5. strokovni sodelavci	6	6	100,0	6	100,0	8*	133,3
6. administrativni delavci	24	24	100,0	24	100,0	26**	108,3
7. tehnični delavci	3	1	33,3	1	33,3	1	33,3
8. ostali zaposleni skupaj	33	31	93,9	31	93,9	35***	106,1
9. SKUPAJ	85	62	72,9	68	80,0	73***	85,9

*Op.: dve delavki, ki nadomeščata za določen čas

**Op.: ena delavka, ki nadomešča za določen čas in ena delavka, ki je zaposlena za določen čas

***Op.: trije delavci, ki nadomeščajo za določen čas in ena delavka, ki je zaposlena za določen čas

Tabela 9: Pregled sistemiziranih in dejansko zasedenih delovnih mest za državne tožilce in strokovne sodelavce ter primerjava zasedenosti sistemiziranih delovnih mest na dan 31.12.1997, 1998 in 1999 v Republiki Sloveniji

Delovno mesto	Sistemizirana delovna mesta			Število in delež zasedenih delovnih mest na dan					
	1997	1998	1999	31.12.1997		31.12.1998		31.12.1999	
				Število	Delež	Število	Delež	Število	Delež
1. državni tožilci	149	149	149	116	77,9	119	79,9	119	79,9
2. pomočniki	29	32	33	4	13,8	12	37,5	19	57,6
3. državni tožilci skupaj	178	181	182	120	67,4	131	72,4	138	75,8
4. strokovni sodelavci	26	31	32	15	57,7	18	58,1	15	46,9

Število zasedenih tožilskih delovnih mest se je v obdobju od 1.1.1997 do 31.12.1999 povečalo, za 4 tožilce oziroma za 11,8 %, medtem ko je število zasedenih delovnih mest strokovnih, administrativnih in tehničnih delavcev ostalo nespremenjeno. V primerjavi z Republiko Slovenijo je bila na tožilstvu zasedenost tožilskih delovnih mest manjša, zasedenost delovnih mest pomočnikov in strokovnih sodelavcev pa večja.

Povpraševanje po pravniškem kadru je bilo v opazovanem obdobju zelo veliko na tožilstvih, sodiščih, gospodarstvu in negospodarstvu. Tožilstvo je izvajalo razpise, vendar so bili ti neuspešni. Pred reorganizacijo in ob njej je bila velika fluktuacija tožilcev, zato še niso zasedena delovna mesta. Tožilstvo lažje zaposli pomočnike, za katere je potrebnih manj delovnih izkušenj. Po mnenju tožilstva je razlog za nezasedena delovna mesta tožilcev tudi pomanjkanje prostorov, obstoječi pa so neustrezní.

Kljub temu, da so bila delovna mesta strokovnih in administrativnih delavcev v vseh letih polno zasedena, tožilska delovna mesta pa niso bila zasedena, je tožilstvo v letu 1999 predlagalo Ministrstvu za pravosodje spremembo Odredbe o določitvi števila delovnih mest strokovnih sodelavcev, administrativnih in drugih delavcev na državnih tožilstvih v Republiki Sloveniji za povečanje sistemizacije za 6 strokovnih in 8 administrativnih delavcev. Odobrene so bile zaposlitve za 2 delavca v računovodstvu in 1 sekretarja. Tožilstvo namreč ni imelo svoje računovodske službe in sekretarja, kljub največjemu obsegu dela v primerjavi z drugimi okrožnimi državnimi tožilstvi.

Tožilstva nimajo določenih meril za določanje števila tožilcev in ostalih zaposlenih. V letu 2000 je bila oblikovana posebna delovna skupina za informatizacijo, ki pripravlja omenjena merila.

Tožilstvu priporočamo, da prouči ustreznost sistemiziranih delovnih mest tako za tožilce, pomočnike in ostale zaposlene. Poleg tega naj oceni ali ne bi bilo smotno zaposlovati večje število pomočnikov, ker ti lahko pripomorejo k večjemu številu rešenih zadev, ob upoštevanju možnosti notranje prerazporeditve strokovnih sodelavcev v pomočnike državnih tožilcev.

Za 6 tožilcev, imenovanih v letu 1999, smo preverili čas trajanja postopka njihovega imenovanja, in sicer od dneva pobude za razpis prostega delovnega mesta do datuma

zaprisege. Postopek imenovanja za omenjene tožilce je trajal povprečno 184 dni. Ocenjujemo, da postopek imenovanja traja dolgo časa. O imenovanju odločajo Ministrstvo za pravosodje, Personalna komisija in Vlada Republike Slovenije. Od hitrosti njihovega delovanja in uvrstitve imenovanj na dnevni red, je odvisen čas trajanja postopkov imenovanja državnih tožilcev.

Izračunali smo koeficient bruto fluktuacije tožilcev in ostalih zaposlenih v letih 1997, 1998 in 1999, ki je razviden iz tabele 10.

Tabela 10: Koeficient bruto fluktuacije tožilcev in ostalih zaposlenih v letih 1997, 1998 in 1999

	1997	1998	1999
državni tožilci	0,09	0,29	0,35
ostali zaposleni	0,43	0,19	0,24

Ugotovili smo, da je bila največja fluktuacija tožilcev v letu 1999 zaradi odhodov tožilcev v skupino državnih tožilcev za posebne zadeve pri Državnem tožilstvu Republike Slovenije in odhodov na višje tožilstvo ter sodišča. V tem letu se je zaposlilo 7 državnih tožilcev, 6 je prenehalo delovno razmerje. Fluktuacija tožilcev v letu 1997 je bila neznatna. V letu 1997 je 3 tožilcem prenehalo delovno razmerje, v letu 1998 pa dvema tožilcema. V letu 1998 se je zaposlilo 8 tožilcev. V letu 1998 so strokovni sodelavci napredovali v pomočnike (2), enako v letu 1999.

Ugotavljamo, da je bil obseg dela tožilstva največji v letu 1999, zaradi sprememb ZKP in ukrepov tožilstva za hitrejše reševanje zadev, kljub veliki fluktuaciji tožilcev v tem letu. Zato je upravičeno pričakovati, da bo v prihodnjih letih rešenih še več zadev, ker ne bo fluktuacije zaradi odhodov tožilcev v skupino državnih tožilcev za posebne zadeve pri Državnem tožilstvu Republike Slovenije.

Koeficient bruto fluktuacije za ostale zaposlene je bil najvišji v letu 1997 predvsem zaradi povečanja števila sistemiziranih delovnih mest za strokovne sodelavce v letu 1996. V tem letu se je zaposlilo 9 delavcev, 3 je delovno razmerje prenehalo. Najnižji koeficient je bil v letu 1998. V tem letu so se zaposlili 3 delavci, 3 je delovno razmerje prenehalo. V letu 1999 se je zaposlilo 6 delavcev, 2 je delovno razmerje prenehalo. Pri izračunu smo upoštevali tudi delavce, zaposlene za določen čas.

2.2. POVPREČNI OBSEG DELA NA TOŽILCA

Primerjali smo število prejetih ovadb, ovadb v delu, rešenih in nerešenih ovadb na tožilca, število vloženih obtožnih aktov na tožilca in število rešenih ovadb na število dni prisotnosti tožilcev na delu. S tem smo vključili vpliv odsotnosti (letni dopust, bolniška, izobraževanje, službena potovanja in ostalo), ki bistveno vpliva na primerljivost rezultatov. V reviziji smo ta merila uporabili kot standard z namenom, da bi na enakih osnovah ugotovili dosežen obseg dela tožilstva v omenjenih letih.

Tabela 11: Povprečen obseg dela na tožilca v letih 1997, 1998, 1999

Vrsta standarda	1997	1998	1999
Število prejetih ovadb na tožilca	251	269	260
Število ovadb v delu na tožilca	471	497	488
Število rešenih ovadb na tožilca	237	242	330
Število vloženih obtožnih aktov na tožilca	125	116	151
Število nerešenih ovadb na tožilca na dan 31.12.	157	172	78
Število rešenih ovadb na število dni prisotnosti tožilcev	1,4	1,4	1,8

Omenjeni podatki kažejo, da je bil povprečen obseg opravljenega dela na tožilca v letu 1999 bistveno večji kot v letih 1997 in 1998. K temu je pripomogla poleg večjega obsega dela v tem letu tudi sprememba kazenske zakonodaje, ki je razbremenila tožilce udeležbe na nekaterih narokih in večja uporaba instituta odloženega pregona.

Imeli smo namen opraviti primerjavo z republiškim povprečjem, vendar nismo imeli na razpolago ustreznih podatkov. Sami smo zbrali te podatke za revidirana tožilstva in jih bomo predstavili v sklepnem poročilu. Menimo, da bi bili podatki o opravljenem obsegu dela na tožilca koristen pokazatelj učinkovitosti dela tožilca v primerjavi z drugimi tožilci. Zato Državnemu tožilstvu Republike Slovenije priporočamo, da izdela merila za spremljanje tožilčevega dela. Tožilstvo pa bi lahko ugotavljalo vzroke, zakaj posamezni tožilci odstopajo od pričakovanega obsega dela.

3. PREVERITEV ČASA TRAJANJA REŠEVANJA OVADB ZOPER POLNOLETNE STORILCE KAZNIVIH DEJANJ

Na vzorcu 20 rešenih kazenskih ovadb (10 iz leta 1997 in 10 iz leta 1998), ki so zajemale težja kazniva dejanja, smo preverili čas trajanja reševanja ovadb zoper polnoletne storilce kaznivih dejanj. Prevladovala so priporne zadeve. Te zadeve se rešujejo prednostno.

V omenjenih 20 pregledanih kazenskih ovadbah je tožilstvo skupaj obravnavalo 31 osumljencev, 8 kaznivih dejanj je bilo storjenih v sotorilstvu.

Ugotovili smo, da je tožilstvo porabilo od ovadbe do zahteve za preiskavo zoper 31 osumljencev povprečno 40 dni. Iz pregledanih 20 rešenih kazenskih ovadb je razvidno, da je bila ovadba zavržena zoper dva obdolženca, ker ni bil podan utemeljen sum, da sta storila kaznivo dejanje (161. člen ZKP). Preiskava na sodišču je trajala povprečno 63 dni. Tožilstvo je po končani preiskavi vložilo 29 obtožnic. Za pripravo obtožnic je potrebovalo povprečno 29 dni. Sodišče je izreklo sodbo zoper 29 obtožencev povprečno v 166 dneh. Povprečni čas tožilstva in sodišča za reševanje težje kazenske zadeve, in sicer od ovadbe do prvostopne sodbe sodišča, je trajal 298 dni, od tega na tožilstvu 69 dni, na sodišču pa 229 dni. Ocenjujemo, da je tožilstvo v povprečju rešilo kazensko ovadbo za težje kaznivo dejanje v razumnem roku. V sklepnem poročilu bomo opravili primerjavo časa trajanja reševanja ovadb zoper polnoletne storilce kaznivih dejanj na revidiranih okrožnih državnih tožilstvih.

Tožilstvo se je pritožilo v 10 zadevah, od tega je 9 pritožb višje sodišče zavrnilo kot neutemeljene in potrdilo sodbe okrožnega sodišča, eni pritožbi pa je višje sodišče ugodilo.

Po mnenju tožilstva je čas reševanja zadev odvisen od zapletenosti zadeve in od dosegljivosti udeležencev v postopku (udeležencev in prič). Čas reševanja zadev bi lahko skrajšali s spremembo sistemske zakonodaje, oz. onemogočanjem zlorabe nekaterih pravnih institutov (obvezna udeležba v postopkih, pravica do obrambe, izvedba in ponavljanje dokaznih postopkov).

4. PORABA SREDSTEV TOŽILSTVA IN STROŠKI NA REŠENO OVADBO IN OVADBO V DELU V LETIH 1997, 1998 IN 1999

Obseg porabljenih sredstev v letih 1997, 1998 in 1999 smo ugotavljali na podlagi podatkov iz zaključnih računov in analitičnih evidenc tožilstva. Podatkov nismo revidirali, ampak smo jih uporabili za izračun porabljenih sredstev tožilstva na rešeno ovadbo in ovadbo v delu.

Tabela 12: Poraba sredstev tožilstva in stroški na rešeno ovadbo in ovadbo v delu v letih 1997, 1998 in 1999

Namen porabe	Leto 1997		Leto 1998		Leto 1999	
	V SIT	%	v SIT	%	v SIT	%
1. STROŠKI DELA	337.147.197	92,3	353.256.040	89,9	405.735.910	88,2
2. Materialni stroški	28.013.981	7,7	37.581.404	9,6	51.656.932	11,2
3. Manjše investicije	-	-	2.047.599	0,5	2.552.318	0,6
4. PORABLJENA SREDSTVA SKUPAJ	365.161.178	100,0	392.885.043	100,0	459.945.160	100,0
Stroški dela na ovadbo v delu	22.387	-	21.526	-	22.575	-
Stroški dela na rešeno ovadbo	39.396	-	35.656	-	26.600	-
Porabljena sredstva skupaj na rešeno ovadbo	42.669	-	40.768	-	30.154	-

- po sodnih sklepkih za bruto plače, prispevke delodajalca, obresti od plač in pravdne stroške

V strukturi porabljenih sredstev na tožilstvu so stroški dela predstavljali od 88,2% do 92,3% vseh porabljenih sredstev. To pomeni, da število in struktura zaposlenih ter opravljen obseg dela, vplivajo na smotrno poslovanje tožilstva.

Iz tabele je razvidno, da so stroški dela na ovadbo v delu na tožilstvu v letu 1997 znašali v povprečju 22.387 SIT, v letu 1998 21.526 SIT in v letu 1999 22.475 SIT. Stroški dela na rešeno ovadbo pa so v letu 1997 znašali v povprečju 39.396 SIT, v letu 1998 35.656 SIT in v letu 1999 26.600 SIT. Stroški dela na ovadbo v delu so se zelo malo spreminjali, medtem ko so stroški dela na rešeno ovadbo iz leta v leto nižji, ker se je povečevalo število rešenih zadev. Glede na to merilo, se je učinkovitost dela

tožilstva po posameznih letih povečevala. Z upoštevanjem inflacije (8,0 % v letu 1999), realno ti stroški niso višji.

Na podlagi ugotovitev opravljene revizije smotrnosti poslovanja na Okrožnem državnem tožilstvu v Ljubljani v letih 1997, 1998 in 1999 izrekam naslednje

MNENJE

V letu 1999 je tožilstvo prejelo največ ovadb, in sicer za 20,0 % več kot v letu 1997. V tem letu je rešilo največ ovadb v delu, in sicer 67,6 %, kar je za 17,2 % več kot leta 1997, število nerešenih ovadb pa se je v tem letu zmanjšalo kar za 30,5 %, kljub temu, da je bila fluktuacija tožilcev v tem letu največja. Največji delež prejetih, rešenih in nerešenih ovadb so predstavljala kazniva dejanja polnoletnih storilcev.

Obseg dela se je bistveno povečal v letu 1999, na kar je vplivala boljša zasedenost tožilskih delovnih mest v tem letu, pospešeno reševanje zadev vse leto pa tudi sprememba kazenske zakonodaje. Ta je razbremenila tožilce udeležbe na nekaterih narokih ter uvedla nov institut poravnavanja, ki bo poleg instituta odloženega pregona razbremenil tako sodišča kot tožilstva. Kljub bistveno večjemu obsegu dela v letu 1999, je imelo tožilstvo na koncu leta še vedno 2902 nerešeni ovadbi oziroma 78 nerešenih ovadb na tožilca. Po izjavi tožilstva, so v letu 2000, kljub velikim zaostankom, dosegli kriterij reševanja zadev v razumnem roku pri vseh zadevah, razen gospodarsko kazenskih.

Stroški dela na rešeno ovadbo so se iz leta v leto zmanjševali zaradi večjega števila rešenih zadev, kljub temu, da so se stroški dela in materialni stroški povečali. V letu 1999 so stroški dela na ovadbo v delu znašali 22.475 SIT, na rešeno ovadbo pa 26.600 SIT.

Na podlagi vzorca 20 pregledanih kazenskih ovadb smo ugotovili, da sta za rešitev težje kazenske zadeve, od ovadbe do prvostopne sodbe sodišča, tožilstvo in sodišče skupaj potrebovala v povprečju 298 dni, od tega tožilstvo 69 dni, sodišče pa 229 dni. Tožilstvo je v povprečju rešilo kazensko ovadbo za težje kaznivo dejanje v razumnem roku, t.j. v roku 90 dni.

PRIPOROČILA

Tožilstvu priporočamo, da:

1. spremlja obseg opravljenega dela po posameznih tožilcih
2. sodeluje pri pripravi meril za ugotavljanje tožilčevega dela z Državnim tožilstvom Republike Slovenije
3. sodeluje z Ministrstvom za pravosodje pri oblikovanju meril za določanje števila tožilcev, pomočnikov državnih tožilcev, strokovnih sodelavcev in ostalih zaposlenih.

Pravni pouk: Zoper to predhodno poročilo so po 1. točki 24. člena ZRacS možne pripombe v roku 15 dni od dneva vročitve. Pripombe se pošljejo na Računsko sodišče Republike Slovenije, Slovenska c. 50, Ljubljana

Dr. Etelka Korpič Horvat,
namestnica predsednika Računskega sodišča

Vročiti:

1. Okrožnemu državnemu tožilstvu v Ljubljani,
Miklišičeva c. 28, 1000 Ljubljana
2. Državnemu tožilstvu Republike Slovenije,
Dunajska c. 22, 1000 Ljubljana
3. Arhivu, tu

DODATEK

Uporabljeni so bili predvsem naslednji predpisi in drugi viri:

1. Ustava Republike Slovenije, URS, Uradni list RS/I, št. 33/91 in 42/97
2. Zakon o Računskem sodišču, ZRacS, Uradni list RS, št. 48/94
3. Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 20/95
4. Zakon o državnem tožilstvu, ZDT, Uradni list RS, št. 63/94 in 59/99
5. Zakon o sodiščih, ZS, Uradni list RS, št. 19/94, 45/95, 26/99 in 38/99
6. Zakon o sodniški službi, ZSS, Uradni list RS, št. 19/94, 8/96 in 24/98
7. Zakon o kazenskem postopku, ZKP, Uradni list RS, št. 63/94, 70/94, 25/96, 39/96, 5/98, 49/98, 72/98 in 6/99
8. Kazenski zakonik, KZ, Uradni list RS, št. 63/94, 70/94 in 23/99
9. Odredba o določitvi števila mest državnih tožilcev na Državnem tožilstvu Republike Slovenije, na višjih in na okrožnih državnih tožilstvih v Republiki Sloveniji in o določitvi števila mest pomočnikov državnega tožilca, Uradni list RS, št. 83/94, 61/98 in 57/99
10. Odredba o določitvi števila delovnih mest strokovnih sodelavcev, administrativnih in drugih delavcev na državnih tožilstvih, v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 20/95, 68/96, 7/98 in 57/99
11. Pravilnik o napredovanju zaposlenih na sodiščih, v javnih tožilstvih, javnih pravobranilstvih in v organih za postopek o prekrških, Uradni list RS, št. 41/94 in 52/98
12. Pravilnik o notranji organizaciji in poslovanju državnih tožilstev v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 78/98, 83/98 in 7/99
13. Pravilnik o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest strokovnih in administrativno tehničnih delavcev Okrožnega državnega tožilstva v Ljubljani z dne 31.12.1998, 15.11.1999
14. Statistična poročila o delu tožilstva za leta 1997, 1998 in 1999
15. Skupna poročila o delu državnih tožilstev za leta 1997, 1998 in 1999