



VRHOVNO DRŽAVNO TOŽILSTVO
REPUBLIKE SLOVENIJE
URAD GENERALNE DRŽAVNE TOŽILKE

Številka: VDT-Tu-10-1/8/2026

Datum: 21. 8. 2026

REPUBLIKA SLOVENIJA

DRŽAVNI ZBOR

Šubičeva ulica 4

1000 Ljubljana

ZADEVA: Predlog Zakona o specializiranih organih za obravnavo korupcijskih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala (EVA: 2026-2030-0043) – Mnenje Vrhovnega državnega tožilstva Republike Slovenije

Spoštovani,

na spletni strani Državnega zbora RS je bil objavljen Predlog Zakona o specializiranih organih za obravnavo korupcijskih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala (EVA: 2026-2030-0043, EPA 188-X; v nadaljevanju: Predlog ZSOKOK), besedilo katerega je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) sprejela dne 16. 7. 2026 na sedmi redni seji. Predlog ZSOKOK nam je skupaj s spremnim dopisom Državnega zbora, 214-02/26-21/5 z dne 20. 7. 2026, v vednost posredoval tudi Državnotožilski svet, ki ste ga neposredno zaprosili za podajo mnenja do izvedbe seje Odbora za pravosodje.

Uvodoma ponovno opozarjamo, da nam predlog s strani Državnega zbora ni bil posredovan v mnenje, kljub temu, da se vsebina predloga zakona v pretežnem delu nedvomno nanaša na delo in pristojnosti državnega tožilstva. Kot je bilo že večkrat pojasnjeno, je ena od temeljnih zakonsko določenih pristojnosti Vrhovnega državnega tožilstva Republike Slovenije (v nadaljevanju: VDT RS) podajanje mnenj o predlogih zakonov ter podzakonskih aktov, še posebej takšnih, ki bistveno posegajo v izvajanje pristojnosti in dolžnosti državnih tožilcev ter državnega tožilstva kot institucije.

Navedeno stališče se opira na določbe Zakona o državnem tožilstvu¹ (v nadaljevanju: ZDT-1), ki v drugem odstavku 133. člena med pristojnostmi razširjenega kolegija VDT RS² določa podajo mnenj o predlogih zakonov in podzakonskih aktov, in drugega odstavka 51. člena Poslovnika državnega zbora³, ki predvideva možnost, da se na seje delovnih teles Državnega zbora povabijo predstavniki institucij, katerih delo je neposredno povezano z vsebino obravnavanih vprašanj. VDT RS je bilo v preteklosti s strani Državnega zbora že večkrat povabljen k podaji mnenj in stališč v zakonodajnem postopku, zato ne vidimo razloga, zakaj ne bi navedeno veljalo tudi v primeru obravnave Predloga ZSOKOK.

Na podlagi navedenega in na podlagi ocene, da gre za predlog zakona, ki bistveno posega v položaj, pristojnosti in delovno področje državnega tožilstva oziroma državnih tožilcev, v nadaljevanju podajamo mnenje k obravnavanemu predlogu predvsem glede sprememb, ki se nanašajo na državno tožilstvo. Mnenje VDT RS je mnenje državnotožilske organizacije, saj je oblikovano tudi na podlagi stališč okrožnih državnih tožilcev in Specializiranega državnega tožilstva Republike Slovenije (v nadaljevanju: SDT RS).

Najprej želimo izraziti nestrinjanje z načinom priprave Predloga ZSOKOK, ki je nastajal v tajnosti, brez sodelovanja strokovne javnosti in državnih organov, na katere se spremembe dejansko nanašajo. Iz prejetega gradiva je razvidno, da Vlada predlaga obravnavo Predloga ZSOKOK po nujnem zakonodajnem postopku, ki se sicer uporablja v izjemnih primerih, zaradi česar se splošna razprava ne opravi, strokovna javnost pa je izključena. Ocenjujemo, da okoliščin, ki bi terjale nujen zakonodajni postopek ni in da bi tako korenite spremembe, kot jih predvideva obravnavani predlog morale biti obravnavane v rednem zakonodajnem postopku. Tudi iz vsebine obrazložitve samega zakonodajnega gradiva ne izhaja potreba po nujnem zakonodajnem postopku, saj je med drugim v oceni stanja in razlogih za sprejem predloga zakona celo navedeno, da *»Razpoložljivi podatki ne kažejo splošne neučinkovitosti vseh obstoječih specializiranih institucij. Specializirano državno tožilstvo Republike Slovenije dosega razmeroma visok delež obsodilnosti, specializirani oddelki pa v posameznih letih rešijo približno toliko zadev, kot jih prejmejo«*.

Cilj Predloga ZSOKOK naj bi bil zagotoviti učinkovitejši pregon korupcije ter najzahtevnejših oblik gospodarskega in organiziranega kriminala in skrajšati čas trajanja postopkov. Poudarjamo, da je to tudi cilj državnotožilske organizacije, zaradi česar je državno tožilstvo v preteklosti Ministrstvu za pravosodje RS posredovalo številne predloge sprememb organizacijske zakonodaje, ki ureja organizacijo in delovanje državnih tožilcev (ZDT-1), kot

¹ Uradni list RS, št. 58/11, 21/12 - ZDU-1F, 47/12, 15/13 - ZODPol, 47/13 - ZDU-1G, 48/13 - ZSKZDČEU-1, 19/15, 23/17 - ZSSve, 36/19, 139/20, 54/21, 87/21, 105/22 - ZZNŠPP, 57/25 - ZF.

² Člani razširjenega kolegija na VDT RS so vsi državni tožilci, ki opravljajo državnotožilsko službo na VDT RS.

³ Uradni list RS, št. 92/07 - uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 - odl. US, 111/21, 58/23, 35/24.

tudi procesne kazenske zakonodaje glede določb Zakona o kazenskem postopku (ZKP), ki jih na državnem tožilstvu zaznavamo kot ključno oviro za učinkovitejši in hitrejši pregon korupcije in najresnejših oblik gospodarske in organizirane kriminalitete. Po proučitvi gradiva opozarjamo, da s sprejemom Predloga ZSOKOK v predlagani obliki ta cilj ne samo, da ne bo dosežen, temveč se bo učinkovitost pregona korupcije in najhujše gospodarske in organizirane kriminalitete lahko celo zmanjšala, kar bo podrobno obrazloženo v nadaljevanju.

Že na načelni ravni ugotavljamo, da predlagatelj ni izkazal, da je za dosego namena in cilja zakona, ki ga je navedel v gradivu, potrebna vzpostavitev Specializiranega tožilstva za pregon korupcije in organiziranega kriminala (v nadaljevanju: StKOK) kot novega državnega organa. Obrazložitev predloga zakona ne vsebuje analize, ki bi potrdila, da težave pri obravnavanju najzahtevnejših kazenskih zadev izvirajo ravno iz pravnega položaja ali institucionalne ureditve SDT RS. Kot razlogi za reformo se navajajo predvsem dolgotrajnost postopkov, kadrovska nestabilnost in odvisnost od dodelitev, pomanjkanje neposredne strokovne podpore in nezadostna povezanost z Nacionalnim preiskovalnim uradom (v nadaljevanju: NPU). Nobena od teh pomanjkljivosti sama po sebi ne terja spremembe identitete organa, načina imenovanja njegovega vodstva, izbire državnih tožilcev, sistema ocenjevanja državnih tožilcev in razmerij znotraj celotne državnotožilske organizacije.

Prav tako Predlog ZSOKOK s spremembo postopka imenovanj vseh državnih tožilcev (okrožnih, višjih in vrhovnih) pomembno posega v obstoječo organizacijo celotnega državnega tožilstva in ne zgolj StKOK. Predlagane spremembe slabijo strokovno avtonomijo tožilstva in v tem delu presegajo cilj predloga zakona – to je boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu.

V nadaljevanju ob upoštevanju ustavnega pomena državnega tožilstva v okviru pravosodja, pristojnosti državnih tožilcev in cilja, ki naj bi ga zasledoval predlagatelj zakona, podajamo podrobnejše pripombe in stališča VDT RS glede posameznih določb Predloga ZSOKOK.

K 2. členu Predloga ZSOKOK (sprememba 22. člena Zakona o organiziranosti in delu v policiji⁴)

VDT RS se načeloma strinja s poenotenjem kataloga kaznivih dejanj, ki določa pristojnost specializiranega tožilstva in Nacionalnega preiskovalnega urada (v nadaljevanju: NPU), kot neustrezen pa ocenjujemo način, ki ga v zvezi s tem predvideva 2. člen Predloga ZSOKOK in opozarjamo na težave, ki se bodo zaradi takšne ureditve pojavile v praksi.

⁴ ZODPol, Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 66/19 - ZDZ, 200/20, 172/21, 201/21 - skl. US, 105/22 - ZZNŠPP, 141/22, 85/25, 14/26.

Navedeni člen določa, da NPU vedno začne ali prevzame preiskavo kaznivih dejanj iz kataloga kaznivih dejanj za obravnavo katerih je pristojno StKOK in v drugih primerih na podlagi pisne zahteve vodje StKOK. Navedena določba poskuša vzpostaviti zakonsko povezanost pristojnosti NPU in StKOK, kar naj bi pomenilo, da se bodo zadeve iz pristojnosti StKOK praviloma že v predkazenskem postopku oziroma že v fazi policijske preiskave obravnavale na NPU. S tem v zvezi predlog zakona na novo predpisuje katalog kaznivih dejanj iz pristojnosti StKOK (9. člen), pri čemer gre za na nov (za tožilstvo odprt) širok katalog, ki zajema tudi zadeve, ki ne zahtevajo posebne organiziranosti in usposobljenosti ter specializiranih znanj. Ob tem ostaja v veljavi določba 198. člena ZDT-1, ki bo še naprej urejala prenose zadev iz pristojnosti StKOK na okrožna državna tožilstva, in bo omogočala, da se StKOK s takšnimi vrstami zadev ne bo ukvarjal, kar pa zaradi 2. člena predloga zakona ne bo veljalo za NPU. Iz predlagane ureditve namreč izhaja, da bo navedeni novi katalog za NPU zaprt, pri čemer slednji ne bo imel možnosti prenosa zadev, ki ne zahtevajo posebne organiziranosti, usposobljenosti in znanj na policijske uprave. Tako bo NPU vse (tudi nezahtevne zadeve) iz v katalogu naštetih kaznivih dejanj moral obravnavati, StKOK pa bo lahko zadeve, iz razloga smotrnosti v skladu z 198. člena ZDT-1, prenesel na krajevno pristojna okrožna tožilstva.

Pri tem je potrebno opozoriti, da ima NPU na podlagi obstoječe zakonodaje širšo pristojnost, saj ima poleg izrecne pristojnosti za vsa kataloška kazniva dejanja, tudi pooblastilo, da preiskuje vsa druga kazniva dejanja, ki jih z internim aktom določi generalni direktor policije na predlog direktorja NPU, kot to določa prvi odstavek 22. člena ZODPol, ki ostaja nespremenjen. Navedeno pomeni, da NPU kljub predlagani spremembi ne bo specializiran samo za preiskavo kaznivih dejanj, ki jih bo preganjal StKOK, temveč bo še vedno prevzemal tudi druge "nekataloške" zadeve in zadeve, katere bo StKOK iz razloga smotrnosti (198. ZDT-1) odstopil na okrožna državna tožilstva. Na tako širok obseg s strani NPU obravnavanih zadev pa po trenutnem predlogu ne glede na določilo 2. člena predloga ne more vplivati niti vodja StKOK. Na takšen način se ne vzpostavlja specializirana institucionalna obravnavna, ki se navaja kot eden izmed ciljev zakona.

Iz statističnih podatkov informacijskega sistema državnega tožilstva izhaja, da je v zadnjih treh letih v kazenskih zadevah SDT RS, v katerih je kazensko ovadbo podala Policija, NPU povprečno vložil le 24% od vseh kazenskih ovadb⁵. V vseh ostalih primerih so kazensko ovadbo vložile posamezne policijske uprave ali policijske postaje. Pričakovati je, da bi sprejem predlagane določbe zelo hitro povzročil preobremenjenost NPU in s tem posledično znatno vplival na hitrost predkazenskih postopkov in posledično na (ne)učinkovitost StKOK-a. Če je torej namen predloga zakona zagotoviti tesnejše in učinkovitejše sodelovanje organov odkrivanja in

⁵ V letu 2023 je NPU vložil 26%, v letu 2024 23%, v letu 2025 pa 24% od vseh kazenskih ovadb, ki jih je na SDT RS podala Policija.

pregona korupcijskih kaznivih dejanj in organizirane kriminalitete, to s takšno predlagano določbo ne bo doseženo in se bo čas trajanja predkazenskih postopkov še podaljšal.

K 3. členu Predloga ZSOKOK (sprememba 29. člena ZDT-1)

Gre za eno od več predlaganih sprememb ZDT-1, s katero se zmanjšuje avtonomija državnega tožilstva ter pristojnosti generalnega državnega tožilca Republike Slovenije (v nadaljevanju: generalnega državnega tožilca) oziroma Državnotožilskega sveta v zvezi z delovanjem StKOK.

S spremembo, ki posega v obstoječo ureditev razpisa prostega mesta državnega tožilca, kakršna je določena v 29. členu ZDT-1⁶, se ne strinjamo. Predlog namreč predvideva, da vodja StKOK za podajo predloga za razpis prostega mesta državnega tožilca na StKOK ne potrebuje soglasja generalnega državnega tožilca, kot to sicer velja za ostale vodje okrožnih državnih tožilstev, temveč zgolj njegovo mnenje. Čeprav SDT RS v svojem mnenju navedeni spremembi izrecno ne nasprotuje ocenjujemo, da je takšna ureditev sporna z vidika načela enakosti (14. člen Ustave), ker brez stvarnega razloga različno ureja sicer primerljive položaje.

VDT RS in okrožna državna tožilstva poudarjajo, da za predlagano spremembo ni nobenega utemeljenega razloga, saj državnotožilska organizacija deluje enotno, na področju kadrovskega poslovanja v okviru skupnega kadrovskega načrta, StKOK pa je predviden kot državni organ znotraj te organizacije. Menimo, da mora generalni državni tožilec obdržati obstoječe pristojnosti, tudi kar se tiče StKOK, saj se s tem ohranja enotnost postopka imenovanj vseh državnih tožilcev (ki so po imenovanju na določeno državno tožilstvo lahko tudi premeščeni ali dodeljeni na drugo državno tožilstvo), ne glede na krajevno ali stvarno pristojnost državnega tožilstva, na katerega so imenovani.

K 4. členu Predloga ZSOKOK (sprememba 33. člena ZDT-1)

Določba 4. člena Predloga ZSOKOK predvideva pomembno spremembo v postopku imenovanja državnih tožilcev, ki zmanjšuje vpliv Državnotožilskega sveta kot strokovno neodvisnega organa na izbor najbolj strokovno usposobljenega kandidata za tožilsko mesto, saj omogoča ministru za pravosodje, da sprejme popolnoma drugačno odločitev oziroma poda predlog za imenovanje, ki ni v ničemer vezan na mnenje Državnotožilskega sveta, kar pomeni, da lahko izbere tudi kandidata, ki sicer izpolnjuje formalne pogoje, Državnotožilski svet pa ga oceni kot neprimerne. Predmetna sprememba se ne nanaša le na imenovanje državnih tožilcev na StKOK, temveč posega v veljavni 33. člen ZDT-1, ki ureja postopek imenovanja vseh državnih tožilcev (okrožnih, višjih in vrhovnih) na vsa prosta državnotožilska mesta na vseh

⁶ Prvi odstavek 29. člena ZDT-1: "(1) Prosto mesto državnega tožilca razpiše ministrstvo na predlog vodje državnega tožilstva s predhodnim soglasjem generalnega državnega tožilca."

državnih tožilstvih v Republiki Sloveniji, zato njena povezava z namenom predloga zakona ni jasna oziroma je ni.

Predlagani spremembi, s katero bi Državnotožilskemu svetu odvzeli eno izmed njegovih temeljnih pristojnosti, ki omogoča transparentno, samostojno in strokovno odločanje o nastopu tožilske funkcije, ostro nasprotujemo.

Skladno z 18. členom ZDT-1 je Državnotožilski svet neodvisen strokoven organ, ki zagotavlja transparentno in samostojno delovanje tožilstva. Gre za kolegijski organ, sestavljen tako iz predstavnikov državnih tožilcev, kot tudi iz drugih pravnih strokovnjakov, minister pa imenuje še enega člana izmed vodij okrožnih državnih tožilstev. Namen obstoječih zakonskih določb, ki urejajo postopek imenovanja državnih tožilcev je, da neodvisni kolegijski strokovni organ na podlagi objektivnih kriterijev in v transparentnem postopku⁷ izbere strokovno najbolj usposobljenega kandidata z ustrezno osebno integriteto⁸ za opravljanje funkcije državnega tožilca.

Predlagatelj ne pojasni, katera pomanjkljivost obstoječega postopka imenovanja državnih tožilcev ovira delo SDT RS, niti zakaj je treba zaradi reorganizacije enega državnega tožilstva spremeniti postopek imenovanja državnih tožilcev v celotni dȓavnotožilski organizaciji.

Že veljavna zakonska ureditev ministru za pravosodje omogoča pomemben vpliv na postopek imenovanja. Če se minister z dokončnim mnenjem Dȓavnotožilskega sveta ne strinja, lahko na podlagi 33. člena ZDT-1⁹ zahteva ponovno strokovno obravnavo, dopolnitev podatkov ali obrazložitve oziroma oblikovanje novega dokončnega mnenja. Mnenje postane za ministra zavezujoče šele, če ga Dȓavnotožilski svet po ponovni strokovni obravnavi sprejme z dvotretjinsko večino vseh članov. Če takšna večina na Dȓavnotožilskem svetu ni dosežena, razpis ni uspešen. Sedanja ureditev tako zagotavlja strokovni dialog med ministrom in

⁷ Prim. točka XII Mnenja št. 9 (2014) CCPE z dne 17. 12. 2014 o evropskih pravilih in načelih, ki veljajo za državne tožilce.

⁸ Prim. točka XIII Mnenja št. 9 (2014) CCPE z dne 17. 12. 2014 o evropskih pravilih in načelih, ki veljajo za državne tožilce.

⁹ 33. člen ZDT-1 določa:

"(1) V osmih dneh po prejemu pripomb oziroma izteku roka iz zadnjega odstavka prejšnjega člena Dȓavnotožilski svet oblikuje dokončno mnenje, ki ga z razpisnim gradivom in morebitnimi pripombami kandidata oziroma vodje državnega tožilstva pošlje ministru.

(2) Če se minister z dokončnim mnenjem ne strinja, mora v 15 dneh po njegovem prejemu obrazloženo zahtevati, da Dȓavnotožilski svet po potrebi pridobi ter upošteva še dodatne podatke ali dokazila, ali da dopolni obrazložitev ali po določbah prejšnjega člena oblikuje novo dokončno mnenje.

(3) Če Dȓavnotožilski svet pri ponovni obravnavi iz prejšnjega odstavka odloči z dvotretjinsko večino glasov vseh članic oziroma članov (v nadaljnjem besedilu: član), mora minister vložiti predlog v skladu s tako sprejetim dokončnim mnenjem.

(4) Če Dȓavnotožilski svet pri ponovni obravnavi iz prejšnjega odstavka ne odloči z dvotretjinsko večino glasov vseh članov, se šteje, da je razpis neuspešen."

Državnotožilskim svetom ter ohranja ravnotežje med pristojnostjo ministra za oblikovanje predloga in strokovno presojo Državnotožilskega sveta. Predlog ZSOKOK ta uravnoteženi mehanizem ponovne strokovne obravnave nadomešča z diskrecijsko pravico, ki ministru za pravosodje omogoča, da za tožilca predlaga kandidata, ki po mnenju Državnotožilskega sveta niti ni strokovno in/ali osebno primeren za to funkcijo.

Imenovanje državnega tožilca ni običajna kadrovska odločitev v državni upravi. Posameznik z imenovanjem pridobi državnotožilsko funkcijo in pooblastilo za samostojno odločanje o kazenskem pregonu tudi v zadevah, ki se lahko nanašajo na predstavnike politične in izvršilne oblasti. Zato morajo izbor nosilcev državnotožilske funkcije odločilno usmerjati vnaprej določena strokovna merila, primerjalna presoja kandidatov, preverljiva obrazložitev in učinkovite varovalke pred vplivi, ki ne temeljijo na strokovnih merilih. Ureditev, po kateri mnenje Državnotožilskega sveta postane le nezavezujoč nasvet ministru, ki sam odloča o tem, ali je kandidat strokovno usposobljen za opravljanje trajne državnotožilske službe, je sporna tudi z vidika ustavno zagotovljenega standarda tožilske samostojnosti iz 135. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava).

Samostojno opravljanje tožilske funkcije se nanaša tako na zahtevo po političnem nevmešavanju v konkretne tožilske odločitve, ki se tičejo kazenskega pregona, kot tudi na institucionalno samostojnost tožilcev v razmerju do izvršilne veje oblasti. Ustavno sodišče je dolžnost zakonodajalca, da z ustreznimi zakonskimi rešitvami zagotovi funkcionalno in institucionalno samostojnost tožilstva v razmerju do izvršilne veje, opredelilo v odločbah, št. U-I-60/06-200, U-I-214/06-22, U-I-228/06-16 z dne 7. 12. 2006¹⁰, U-I-42/12-15 z dne 7. 2. 2013¹¹ ter U-I-214/19-54 (Up-1011/19-52) z dne 8. 7. 2021¹², v katerih je podrobno pojasnilo

¹⁰ Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-60/06-200, U-I-214/06-22, U-I-228/06-16 z dne 7. 12. 2006, 111. točka obrazložitve: "To ne pomeni, da je mogoče na državno tožilstvo v naši ustavni ureditvi gledati kot na organ, ki bi ga bilo mogoče podrediti izvršilni veji oblasti. Državni tožilci odločajo le na podlagi Ustave in zakonov (drugi odstavek 1. člena ZDT). Zato je treba zagotoviti, da državni tožilec izvaja svojo funkcijo pregona neodvisno, in preprečiti, da bi odločal v skladu z željami drugih vej oblasti, zlasti izvršne".

¹¹ Odločba Ustavnega sodišča, U-I-42/12-15 z dne 7. 2. 2013, 27. točka obrazložitve: "Zato bi bila v neskladju s prvim odstavkom 135. člena Ustave zakonska ureditev, ki bi določala, da je državni tožilec pri vlaganju ali zastopanju kazenskih obtožb pravno vezan na zapoved, prepoved ali drugo navodilo, saj bi to pomenilo, da ni državni tožilec tisti, ki dejansko vlaga in zastopa kazenske obtožbe na podlagi in v okviru Ustave, zakona in sprejete politike pregona storilcev kaznivih dejanj, temveč da je le podaljšana roka nekoga drugega... V neskladju s prvim odstavkom 135. člena Ustave pa bi bila ureditev, ki državnemu tožilcu sicer ne bi nalagala pravne dolžnosti, da ravna po željah ali navodilih drugih oseb, bi pa omogočala, da se na državnega tožilca nedopustno vpliva ali se nad njim izvaja nedopusten pritisk, naj v posamični zadevi ravna na določen način."

¹² Odločba Ustavnega sodišča, U-I-214/19-54 (Up-1011/19-52) z dne 8. 7. 2021, 74. točka obrazložitve: "Ko gre za preiskovanje ravnanj, ki sodijo v okvir državnotožilske funkcije, je nadalje treba upoštevati tudi, da imajo državni tožilci znotraj izvršilne veje oblasti poseben položaj. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006 (Uradni list RS, št. 1/07, in OdlUS XV, 84, 111. točka obrazložitve) opozorilo, da na državno tožilstvo ni mogoče gledati kot na organ, ki bi ga bilo mogoče podrediti izvršilni veji oblasti. V odločbi št. U-I-42/12, v kateri se je obsežno ukvarjalo z ustavnim položajem državnega tožilstva, pa je (v 25.–28. točki obrazložitve) navedlo, da državnega tožilstva ni dopustno obravnavati oziroma organizirati kot del Vlade ali uprave. Državni tožilec namreč glede izvrševanja državnotožilske funkcije ni takšen del izvršilne veje

ustavnopravni položaj državnega tožilstva. Iz navedenih odločb izhajajo naslednja ustaljena stališča Ustavnega sodišča:

- državno tožilstvo ni organ, ki bi ga bilo mogoče podrediti izvršilni veji oblasti oziroma njenemu nadzoru, zato ga ni dopustno obravnavati oziroma organizirati kot del Vlade ali uprave;
- državno tožilstvo je v razmerju do drugih organov izvršilne veje oblasti samostojno, medtem ko je v razmerju do zakonodajne in sodne veje oblasti neodvisno;
- državni tožilci imajo znotraj izvršilne veje oblasti poseben položaj, ko gre za preiskovanje ravnanj, ki sodijo v okvir državnotožilske funkcije, zato niso takšen del izvršilne veje oblasti, da bi jih lahko usmerjala Vlada ali katerokoli ministrstvo v smislu političnih in strokovnih navodil v konkretnih zadevah.

Na pomen zagotavljanja samostojnosti državnega tožilstva opozarjajo tudi mednarodni standardi. Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope Rec(2000)19 z dne 6. 10. 2000 poudarja, da morajo države zagotoviti, da lahko državni tožilci svoje poklicne naloge in odgovornosti opravljajo brez neupravičenega poseganja, njihovo zaposlovanje, napredovanje in premestitve pa morajo potekati po poštenih in nepristranskih postopkih ter na podlagi znanih in objektivnih meril. Za obravnavano ureditev je posebej pomembno tudi načelo, da morajo imeti državni tožilci možnost brez ovir preganjati javne funkcionarje zaradi kaznivih dejanj, ki jih ti storijo, zlasti zaradi korupcije in nezakonite uporabe oblasti.

Posvetovalni svet evropskih tožilcev (CCPE) v Mnenju št. 13 (2018)¹³ poudarja pomen neodvisnosti državnih tožilcev ter njihovega varovanja pred nezakonitim poseganjem, političnimi pritiski in drugimi nezakonitimi vplivi pri opravljanju njihovih nalog. CCPE nadalje v Mnenju št. 18 (2023)¹⁴ ta izhodišča obravnava tudi z vidika institucionalnih jamstev ter poudarja pomen neodvisnosti in avtonomije državnega tožilstva za njegovo nepristransko in učinkovito delovanje ter vlogo neodvisnega organa, kot je Državnotožilski svet, zlasti pri vprašanjih imenovanj, kariere in disciplinske odgovornosti državnih tožilcev. Tudi iz Poročil Beneške komisije (CDL-AD(2010)040, objavljeno 3. 1. 2011 in CDL-AD(2014)042, objavljeno 15. 12. 2014), je razvidno, da se v postopku imenovanja tožilcev priporoča čim manjši vpliv politike in čim večji vpliv avtonomnih strokovnih organov.

oblasti, ki bi ga v smislu političnih in strokovnih navodil v konkretnih zadevah lahko usmerjala Vlada ali katerokoli ministrstvo. Ustavno sodišče je pojasnilo, da je državno tožilstvo v razmerju do drugih organov izvršilne veje oblasti samostojno (kar izhaja iz prvega odstavka 135. člena Ustave), medtem ko je v razmerju do zakonodajne in sodne veje oblasti neodvisno (kar izhaja tako iz prvega odstavka 135. člena Ustave kot tudi iz načela delitve oblasti iz druge povedi drugega odstavka 3. člena Ustave)."

¹³ Mnenje CCPE št. 13 (2018) z dne 23. 11. 2018: "Neodvisnost, odgovornost in etičnost tožilcev".

¹⁴ Mnenje CCPE št. 18 (2023) z dne 20. 10. 2023 o svetih tožilcev kot ključnih organih tožilske samouprave.

V obrazložitvi spremembe tega člena predlagatelj glede obstoječe ureditve in pristojnosti Državno-tožilskega sveta celo neposredno in odkrito navaja, da ta *»sicer krepi strokovno avtonomijo tožilstva, vendar hkrati zmanjšuje možnost, da minister kot nosilec politične odgovornosti vpliva na kadrovske odločitve, ki so ključne za delovanje sistema.«*

Minister je politično odgovoren za pripravo zakonodaje in zagotavljanje sistemskih pogojev za delo pravosodja in ne za strokovne odločitve državnih tožilcev v konkretnih kazenskih zadevah. Iz politične odgovornosti ministra zato ni mogoče izpeljati potrebe po njegovem odločilnem vplivu na osebno sestavo državnega tožilstva. To je še posebej pomembno pri zakonu, katerega namen je okrepitev pregona korupcije. Zaupanje javnosti v tak pregon je odvisno tudi od tega, ali postopek imenovanja državnih tožilcev izključuje razumen videz politične izbire ali politične naklonjenosti. Opisan namen predlagatelja, ki teži k večanju političnega vpliva, je nasproten od siceršnjih trendov držav članic Evropske Unije, ki si zaradi mednarodnih standardov prizadevajo okrepiti strokovno avtonomijo tožilstev in zmanjšati politični vpliv ter zato formirajo ravno takšne strokovne organe, kakršen je Državno-tožilski svet.¹⁵

Predvidena sprememba, ki vlogo Državno-tožilskega sveta v postopku imenovanja državnih tožilcev zreducira na presojevalca pravočasnosti in popolnosti prijav ter izpolnjevanja formalnih pogojev kandidatov (kar je naloga ministrstva po prejemu kandidatur), po vsebini ne spada v zakon, ki bi naj uredil učinkovitejše poslovanje specializiranih organov za pregon korupcije in organiziranega kriminala, saj prvenstveno zasleduje slabitev vloge Državno-tožilskega sveta kot organa državno-tožilske samouprave. Predvidena ureditev izbranemu kandidatu s strani Državno-tožilskega sveta (in kandidatom, uvrščenim pred izbranim kandidatom), ki jih minister ne izbere, odreka pravno varnost. Predlog namreč ne določa meril za odstop od strokovne razvrstitve, obveznosti primerjalne obrazložitve, niti posledic nezadostno obrazložene izbire. Brez takih meril je oteženo tudi učinkovito sodno varstvo kandidatov.

Izpostavljamo, da bo imel v postopkih imenovanja novih sodnikov odločilno vlogo še vedno Sodni svet kot neodvisni strokovni organ, ki v skladu z drugim odstavkom 20. člena Zakona o sodiščih Državnemu zboru RS predlaga v izvolitev le 1 kandidata, Državno-tožilski svet pa v skladu s tretjim odstavkom 32. člena ZDT-1 v mnenju razvrsti vse kandidate glede na njihovo primernost.

¹⁵ Prim. točka 33 Mnenja CCPE št. 13 (2018) z dne 23. 11. 2018: "Neodvisnost, odgovornost in etičnost tožilcev".

K 5. členu Predloga ZSOKOK (sprememba 37. člena ZDT-1)

Ugotavljamo, da gre podobno kot pri 4. členu tudi pri 5. členu Predloga ZSOKOK za zamenjavo strokovnega odločanja s političnim odločanjem, s čimer se neutemeljeno ustvarjajo razlike znotraj tožilskih vrst. Sprememba ocenjevanja državnih tožilcev StKOK ključno vpliva na sam videz neodvisnosti, nepristranskosti in strokovnosti StKOK, saj prenaša pristojnost ocenjevanja dela državnih tožilcev na StKOK-u iz Državnotožilskega sveta na vodjo StKOK, kar lahko vodi k vplivu politike na delo državnih tožilcev na StKOK¹⁶.

Po ustaljeni ustavnosodni presoji načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zakonodajalcu ne prepoveduje različnega urejanja pravnih položajev. Prepoveduje pa, da bi primerljive položaje urejal različno, ne da bi za takšno razlikovanje obstajal razumen in stvaren razlog, ki izhaja iz narave stvari.

Menimo, da so državni tožilci StKOK in drugi državni tožilci v bistveno primerljivem položaju. Vsi opravljajo isto ustavno funkcijo državnega tožilca, izpolnjevati morajo enake pogoje, ki se presojajo po enakem postopku, zanje veljajo ista ustavna jamstva iz prvega odstavka 135. člena Ustave in so del enotnega sistema državnega tožilstva. Razlikujejo se zgolj po stvarni pristojnosti oziroma vrsti kaznivih dejanj, ki jih obravnavajo. Ta okoliščina lahko utemeljuje drugačno organizacijsko ureditev StKOK, ne utemeljuje pa različne ureditve pristojnega organa ali sistema za ocenjevanje njihovega dela. Zakonodajalec ni izkazal, zakaj bi narava zadev iz pristojnosti StKOK zahtevala, da tožilce StKOK ocenjuje vodja organa, vse druge državne tožilce pa Državnotožilski svet.

Položaj državnih tožilcev mora biti enotno urejen, avtonomija državnega tožilstva in državnih tožilcev pa je nujna za dobro delujoč in učinkovit pravosodni sistem. Predviden način ocenjevanja pa posega tudi v ustavno zagotovljeno samostojnost in neodvisnost pristojnega državnega tožilca iz 135. člena Ustave. Ustavno sodišče je že v odločbah, št. U-I-42/12-15 z dne 7. 2. 2013 in U-I-214/19-54 (Up-1011/19-52) z 8. 7. 2021, poudarilo, da iz 135. člena Ustave, ki ureja delovanje državnega tožilstva, izhaja, da morajo državni tožilci pri svojem delu uživati tako imenovano funkcionalno samostojnost, v razmerju do zakonodajne in sodne veje oblasti pa so neodvisni. Zagotovljeno jim mora biti, da v konkretnih kazenskih postopkih sprejemajo odločitve le na podlagi Ustave in zakonov. Zakonska ureditev, ki bi omogočala, da se na državnega tožilca vpliva, naj v posamični zadevi ravna na določen način, bi bila v nasprotju z Ustavo.

¹⁶ Predlog ZSOKOK namreč predvideva nov postopek za imenovanje vodje StKOK, v kateremu bo imel na izbor vodje StKOK odločilen vpliv Državni zbor in ne več Državnotožilski svet.

Ustavno sodišče je že v 79. točki obrazložitve Odločbe, U-I-214/19-54 (Up-1011/19-52) z 8. 7. 2021, zavzelo stališče, da sta neodvisnost in samostojnost državnih tožilcev še posebej pomembni v primerih sumov kaznivih dejanj, v katera bi lahko bili vpleteni nosilci državne oblasti ali druge družbene moči, še zlasti, ko gre za korupcijska kazniva dejanja in druge oblike zlorabe oblasti ali položaja. V teh primerih je namreč verjetnost nedovoljenih vplivov in pritiskov na državnega tožilca, da pregona ne začne ali da ga opusti, še posebej visoka. Zato morajo biti v pravnem redu zagotovljene ustrezne varovalke, ki državnim tožilcem omogočajo, da tudi takšna kazniva dejanja preganjajo brez bojazni, da bodo zaradi tega deležni povračilnih ukrepov. Izpostavljena določba pa takšno varovalko odpravlja, saj Državnotožilski svet po novem ne bi več ocenjeval državnih tožilcev StKOK, torej ravno tistih tožilcev, ki bodo pristojni za kazenski pregon korupcijskih kaznivih dejanj.

Predvidena določba odpira ustavnopravna vprašanja, zato ji nasprotujemo in predlagamo, da se črta in da pristojnosti Državnotožilskega sveta ostanejo, kakršne so, ter da se strokovnost tožilcev tudi v prihodnje ocenjuje na način, ki je enoten za vse državne tožilce. Državnotožilski svet ni zgolj tehnični izdelovalec ocene, temveč kolegijski organ z osrednjo vlogo pri zagotavljanju enotne uporabe meril za ocenjevanje in pri odločanju o kariernem položaju državnih tožilcev. Prenos končne ocene na vodjo StKOK bi zato vzpostavil dva različna sistema ocenjevanja znotraj iste državnotožilske organizacije, ne da bi bil za takšno razlikovanje izkazan stvaren razlog. Opozarjamo, da bi tudi na StKOK še vedno delovali začasno dodeljeni državni tožilci, ki se po preteku obdobja, za katerega so bili dodeljeni, lahko vrnejo na matično okrožno državno tožilstvo ter bi za njih veljal drugačen režim ocenjevanja. Predlog zakona prav tako tudi ne ponuja jasnega odgovora, kdo je pristojen za oceno državnega tožilca, ki je v ocenjevalnem obdobju določen čas deloval na StKOK, določen čas pa na okrožnem državnem tožilstvu, pa tudi ne, kateri organ je pristojen za odločanje o pravnem sredstvu zoper oceno, ki jo poda vodja StKOK (kot to določa 53. člen Zakona o sodnikih).

V obrazložitvi predloga se kot argument za navedeno spremembo navaja »operativna bližina« vodje StKOK in tožilca, kar pa velja za vodjo vsakega državnega tožilstva v razmerju do državnih tožilcev s tega tožilstva. V obstoječi ureditvi poda Državnotožilski svet mnenje glede ocene tožilske službe na podlagi mnenja pregledovalca, ki je tožilec z višjim ali primerljivim nazivom in, ki je glede na svoje delovne izkušnje usposobljen za pregled posameznega tožilca. Za zagotovitev ustrezne osebne distance med pregledovalcem in tožilcem in s tem povečanje strokovne objektivnosti, se za pregledovalce ne določa tožilcev z istega tožilstva.

K 9. členu Predloga ZSOKOK (spremembe 192. člena ZDT-1)

VDT RS je z namenom izboljšanja učinkovitosti in uspešnosti pregona že večkrat predlagalo spremembo kataloga pristojnosti iz 192. člena ZDT-1, nazadnje s predlogom VDT-Tu-10-

1/4/2025 z dne 26. 6. 2025, ki je bil posredovan Ministrstvu za pravosodje v okviru priprave obširnih sprememb ZDT-1. Ob upoštevanju vsebine predvidene spremembe 192. člena ZDT-1 je mogoče zaključiti, da predlog VDT pri pripravi predloga ZSOKOK ni bil upoštevan.

Najprej poudarjamo, da se v celoti strinjamo, da so v katalog vključena vsa korupcijska kazniva dejanja, vendar se ne strinjamo, da se v prvo alinejo drugega odstavka vključi tudi kaznivo dejanje kršitve proste odločitve volivcev po 151. členu KZ-1, ki po svoji naravi niti ni klasično korupcijsko kaznivo dejanje, pri čemer gre tudi glede na zagrožene kazni za lažje kaznivo dejanje, za katerega sojenje je že sedaj pristojno okrajno sodišče. Vključevanje navedenega kaznivega dejanja v katalog je nepotrebno, saj po svoji naravi ne predstavlja kaznivega dejanja, za katera bi bila potrebna posebna specializacija, usposobljenost ter organiziranost.

V predlagani spremembi druge alineje drugega odstavka so predpisana kazniva dejanja iz poglavja kaznivih dejanj zoper gospodarstvo. V tem delu pozdravljamo in se strinjamo, da se katalog kaznivih dejanj oži na način, da se kot temeljni predpisan kriterij določi zagrožena kazen zapora 8 let ali več. Prav tako se v celoti strinjamo, da se iz kataloga izključi kaznivo dejanje poslovne goljufije po 228. členu KZ-1. Vendar pa poudarjamo, da je vključevanje kvalificiranih oblik kaznivih dejanj ponarejanja denarja po 243. členu, ponarejanja in uporabe ponarejenih vrednotnic ali vrednostnih papirjev po 244. členu, zlorabe negotovinskega plačilnega sredstva po 246. členu KZ-1 in uporabe ponarejenega negotovinskega plačilnega sredstva po 247. členu KZ-1 v novi katalog neustrezno in nepotrebno, saj po svoji naravi navedena kazniva dejanja ne predstavljajo kaznivih dejanj, za katera bi bila potrebna posebna specializacija, usposobljenost ter organiziranost, pri čemer so jih že sedaj uspešno preganjala vsa okrožna državna tožilstva. Vključitev navedenih kaznivih dejanj bi po nepotrebnem občutno obremenjevala delo NPU, StKOK in Specializiranega sodišča, pri čemer SDT RS že sedaj ni bilo pristojno za večino zgoraj navedenih kaznivih dejanj.¹⁷

Prav tako predlagamo, da se v drugi alineji drugega odstavka izključijo določene izvršitvene oblike kaznivega dejanja davčne zatajitve po 249. členu KZ-1 in bi bil StKOK pristojen za pregon le najhujših oblik navedenega kaznivega dejanja. Glede na veliko število ovadb v zvezi z davčno zatajitvijo, ki jih je obravnaval SDT RS (pri čemer vse zadeve niso sodile v krog zahtevnih in kompleksnih zadev ter so jih že sedaj obravnavala tudi okrožna državna tožilstva), bi bilo potrebno pristojnost StKOK omejiti le na najbolj kompleksne in zahtevne zadeve v zvezi z davčnimi zatajitvami, ko se navedeno kaznivo dejanje stori v okviru hudodelske združbe.

¹⁷ Iz prve alineje drugega odstavka obstoječega 192. člena ZDT-1 izhaja, da je SDT RS pristojno za pregon storilcev kaznivih dejanj zoper gospodarstvo, za katera se lahko izreče kazen petih let zapora ali hujša kazen, razen poslovne goljufije, izdaje nekritega čeka in zlorabe bančne ali kreditne kartice, uporabe ponarejene bančne, kreditne ali druge kartice (prej 253. člen KZ, potem 246. in 247. člen KZ-1).

Z izrecno navedbo kaznivega dejanja pranja denarja po 245. členu v prvi alineji drugega odstavka se ne strinjamo. Kot tožilstvo ugotavlja že dalj časa (nazadnje Skupno letno poročilo) je velik del kaznivih dejanj pranja denarja, ki ga obravnavajo okrožna državna tožilstva povezan s spletnimi goljufijami, ki se praviloma obravnavajo v okviru petega odstavka 245. člena KZ-1. Pri tem je, zaradi načina izvršitve, kjer »denarne mule« dajo na razpolago svoje TRR, mogoče odkriti le te osumljence ter pregon ostane na tem nivoju. Te izvršitvene oblike pranja denarja nimajo velike kriminalne količine, prav tako pa ne gre za način storitve kaznivega dejanja, na katerega opozarja OECD v svojih poročilih. Praviloma tudi zneski opranega denarja niso veliki ter Slovenija ni končna destinacija pranja denarja, tako da tako opran denar ne vpliva na slovensko gospodarstvo. Glede na namen predloga zakona, da se pristojnost delovanja StKOK usmeri na obravnavo najzahtevnejših kaznivih dejanj iz predlaganega kataloga ter se ga ne obremenjuje z manj zahtevnimi, predlagamo, da je kaznivo dejanje pranja denarja vključeno v katalog na način kot je že v obstoječi zakonodaji, torej preko splošnega kriterija v zvezi z gospodarskimi kaznivimi dejanji iz druge alineje predlaganega drugega odstavka, in sicer da je vezano na zagroženo kazen 8 let zapor ali več. S tem dosežemo, da bo StKOK obravnavalo najhujša kazniva dejanja pranja denarja iz tretjega odstavka (velika vrednost) in četrtega odstavka (hudodelske združba) 245. člena. Prav tako pa bo StKOK zaradi povezanosti pristojno za obravnavo kaznivih dejanj pranja denarja, ko denar ali premoženje izvira iz storitve katerega koli kaznivega dejanja, navedenega v katalogu.

Predlagana sprememba v tretji alineji 192. člena ZDT-1 v katalog izrecno vključuje tudi kaznivo dejanje oškodovanja javnih sredstev po drugem odstavku 257.a člena KZ-1. S tem se strinjamo, vendar pa bi predlagana širitev kataloga na vsa kazniva dejanja oškodovanja javnih sredstev znatno povečala pripad zadev na StKOK¹⁸, saj zajema preširok nabor izvršitvenih oblik navedenega kaznivega dejanja. V obdobju velike inflacije in raznih infrastrukturnih projektov, povezanih z visokimi investicijskimi sredstvi iz nacionalnih proračunov in sredstev EU, bo pretežni del zadev, ki jih sedaj obravnavajo okrožna državna tožilstva v zvezi s kaznivimi dejanji oškodovanja javnih sredstev, zelo hitro presegel prag 50.000 evrov in prišel v pristojnost StKOK. Obstoječa, pa tudi predvidena kadrovska zasedba SDT RS oziroma StKOK bo tako le stežka obvladovala reševanje starejših zadev iz kataloga, ki je veljal za SDT RS, in še povečanega pripada novih zadev iz predlaganega razširjenega kataloga pristojnosti StKOK. Zaradi navedenega bi bilo potrebno v zvezi s kaznivim dejanjem oškodovanja javnih sredstev dodatno predpisati zakonski kriteriji, s katerim bi zaobsegli le najkompleksnejše in najzahtevnejše oblike tega kaznivega dejanja, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju.

V zvezi s pregonom korupcije v okviru javnega sektorja kot problematično izpostavljamo, da v katalogu kaznivih dejanj iz pristojnosti StKOK ni vključen pregon najzahtevnejših oblik kaznivih

¹⁸ Iz letnih poročil o poslovanju državnega tožilstva izhaja, da je bilo skupaj v delu naslednje število kazenskih ovadb za 257.a člen KZ-1: v letu 2025 93, v letu 2024 59, v letu 2023 pa 65.

dejanj zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic po 257. členu KZ-1. Državno tožilstvo (VDT RS in SDT RS v letnih poročilih) namreč že dalj časa opozarja, da kaznivo dejanje po 257. členu KZ-1 lahko vsebuje elemente korupcije, njihov pregon pa praviloma terja posebno organiziranost in usposobljenost državnih tožilcev ter najvišjo raven učinkovitosti, zato gre po svoji vsebini za kazniva dejanja, za pregon katerih je potrebno določiti pristojnost StKOK. Obrazložitev Predloga ZSOKOK izhaja iz predpostavke, da bo to kaznivo dejanje praviloma zajeto kot povezano dejanje ob drugih korupcijskih kaznivih dejanjih, vendar pa je potrebno poudariti, da je kaznivo dejanje po 257. členu KZ-1 nemalokrat storjeno tudi samostojno, brez obstoja katerega koli drugega povezanega korupcijskega kaznivega dejanja iz kataloga. Očitki kaznivega dejanja po 257. členu KZ-1 ne zajemajo zgolj preprostih zlorab uradnih pooblastil s strani nižjih uradnikov, ampak se v posameznih primerih lahko nanašajo na zelo zahtevne oblike zlorabe javnih pooblastil, storjene s strani najvišjih funkcionarjev in uradnikov, ki rezultirajo v večmilijonski škodi. Vključitev navedenega kaznivega dejanja bi zato prispevala k večji pravni predvidljivosti, enotnosti pregona in učinkovitejšemu varovanju integritete javnega sektorja.

Morebitna vključitev zgoraj navedenih dveh kaznivih dejanji oškodovanja javnih sredstev po 257.a členu KZ-1 ter zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic po 257. členu KZ-1 v katalog pa nujno zahteva določitev dodatnih kriterijev, s katerim bi se zožil krog navedenih kaznivih dejanj na tista, ki v praksi sodijo v okvir najbolj zahtevnih in kompleksnih oblik. Brez določitve dodatnih kriterijev, bi navedena sprememba pomenila, da bi StKOK obravnaval vsa kazniva dejanja v zvezi z 257. in 257.a členom KZ-1, pri čemer jih večina po svoji naravi ne sodi med zelo zahtevna in kompleksna.

Posledično predlagamo, da se kot dodatna kriterija za določitev pristojnosti predpišeta dve okoliščini, in sicer: (1) status oziroma položaj osumljene uradne osebe ter (2) višina pridobljene protipravne koristi oziroma povzročenega oškodovanja.

Na podlagi prvega kriterija bi se zaobsegla le kazniva dejanja tistih uradnih oseb pri državnem organu ali lokalni skupnosti, ki imajo uradno funkcijo z vodstvenimi pooblastili in odgovornostmi. Gre za definicijo povzeto iz tretje točke prvega odstavka 99. člena KZ-1, vendar ne v celoti. Širitev uradnih oseb tudi na tiste, ki ima pri drugi osebi javnega prava uradno funkcijo z vodstvenimi pooblastili in odgovornostmi, ter na vse uradne osebe, ki kjerkoli opravljajo uradno nalogo, ali širitev na vse javne uslužbence ali na druge osebe, ki opravljajo posamezne naloge na podlagi pooblastil, bi namreč zaobsegla preveliko število oseb (celoten javni sektor kot npr. dekani fakultet, ravnatelji šol, tehnični pregledniki, referenti na upravnih enotah in občinah) ter dodatno nepotrebno obremenila StKOK z zadevami, ki po svoji naravi ne sodijo v bistvo dela StKOK. V okviru navedene spremembe tudi predlagamo, da bi bil novi StKOK, ob upoštevanju ostalih predpisanih kriterijev, pristojen obravnavati tudi

kazniva dejanja, kjer bi kot storilci obeh zgoraj navedenih kaznivih dejanj nastopale tuje uradne osebe, pri čemer gre za uradne osebe, definirane v 7. točki prvega odstavka 99. člena KZ-1. V praksi takšnih zadev v Sloveniji še nismo obravnavali, pri čemer gre za zadeve z mednarodnim elementom, ki po svoji vsebini sodijo v širši krog pojmovanja korupcije tudi z vidika razumevanja OECD. Na predlagani način bi bil StKOK pristojen za obravnavo kompleksnih in zahtevnih zadev, v okviru katerih bi se kot osumljene pojavljale osebe, ki jih je tudi na podlagi mednarodnih standardov šteti v krog »visoke« korupcije.

Na podlagi drugega kriterija, ki bi moral biti kumulativno podan s prvim kriterijem, bi bil StKOK pristojen za obravnavo zadev, kjer pridobljena premoženjska korist ali povzročena škoda presega dvakratnik velike premoženjske koristi ali škode oziroma glede na obstoječe predpise presega 100.000 EUR. Z navedenim dodatnim premoženjskim cenzusom se pristojnost StKOK dejansko omeji le na obravnavo tistih zadev, ki tudi z vidika pridobljene koristi ali oškodovanja pomenijo relevanten in znaten poseg v premoženje države ali lokalne skupnosti.

Predlagana peta alineja drugega odstavka 192. člena ZDT-1 (hudodelske združbe) je v večjem delu ustrezna, pri čemer pa je glede na to, da so tudi v zvezi z gospodarskimi kaznivimi dejanji iz kataloga izločene vse modalitete poslovnih goljufij smiselno, da se iz kataloga, poleg kaznivega dejanja prepovedanega prehajanja meje ali ozemlja države po 308. členu KZ-1, v celoti izloči tudi klasična goljufija po 211. členu KZ-1, tudi, če je storjena v okviru hudodelske združbe, saj so jo že sedaj obravnavali na pristojnih okrožnih državnih tožilstvih.

Tretji odstavek predlaganega 9. člena (sprememba 192. člena ZDT-1) nadalje kot prednostne določa zadeve, v katerih se bo predvidoma povečini obravnavalo uradnike na nižjih položajih in delovnih mestih. S predvideno spremembo se ne strinjamo, ker delovno področje specializiranega tožilstva zajema vrsto najbolj zavržnih in družbeno nevarnih kaznivih dejanj. Takšna določitev prednostnih zadev ni primerna in ni podkrepljena s prepričljivimi argumenti. Tudi v aktualni Politiki pregona generalne državne tožilke, sprejete dne 12. 12. 2024, je glede obravnavanja prednostnih zadev zavzet bolj celosten pristop.

Dodajamo še, da se 198. člen ZDT-1, ki se sklicuje na 192. člen ZDT-1 ne spreminja in bi bil ob spremembi 192. člena ZDT-1, in sicer dodajanju novega tretjega odstavka, tako v celoti nerazumljiv in zakonsko notranje neskladen.

Namesto v 9. členu ZOSKOK predlagane vključitve novega tretjega odstavka v 192. člena ZDT-1, predlagamo, da se že obstoječi tretji odstavek 192. člena ZDT-1 spremeni. V praksi se je namreč izkazalo, da je vezava povezane zadeve (ki je vedno nekataloško kaznivo dejanje) le na skupne dokaze, ki so se velikokrat izkazovali v smislu istega osumljenega ali iste oškodovane družbe pomanjkljiva ter v okviru spora o pristojnosti nemalokrat narobe razumljena. Tako je v

praksi že sedaj SDT RS na podlagi navedene določbe v delo prejel zadeve, ki dejansko in vsebinsko po svoji kompleksnosti in zahtevnosti niso sodile v delo SDT RS ter so bile same po sebi dovolj samostojne za obravnavo, pri tem pa v ničemer niso pripomogle k učinkovitejši ali hitrejši obravnavi glavne zadeve na SDT RS, h kateri so bile nato pridružene. Navedene t.i. povezane zadeve so v praksi le dodatno obremenile glavno zadevo in uspešnost ter hitrost pregona v glavni zadevi. Kot posledica vsega navedenega zato predlagamo, da se določba tretjega odstavka 192. člena obstoječega ZDT-1 spremeni tako, da se bo jasneje predpisalo, da se kot povezano zadevo, ki bi jo prevzel v obravnavo bodoči StKOK kot kriterij šteje, poleg podanih istih dokazov, tudi pogoj, da bi bila ločena obravnava nesmotrna ter bi oteževala uspešno izvedbo predkazenskega in kazenskega postopka.

Glede na vse zgoraj obrazloženo predlagamo, da se 9. člen predloga ZOSKOK spremeni na način da se **drugi odstavek** spremeni tako, da je StKOK pristojno za pregona naslednjih kaznivih dejanj iz Kazenskega zakonika KZ-1:

- sprejemanja podkupnine pri volitvah po 157. členu, jemanja podkupnine po 261. členu, dajanja podkupnine po 262. členu, sprejemanja koristi za nezakonito posredovanje po 263. členu, dajanja daril za nezakonito posredovanje po 264. členu, nedovoljeno sprejemanje daril po 241. členu, nedovoljeno dajanje daril po 242. členu;
- zoper gospodarstvo iz štiriindvajsetega poglavja za katera se lahko izreče kazen osmih let zapor ali hujša kazen, razen poslovne goljufije po 228. členu, ponarejanja denarja po 243. členu, ponarejanja in uporabe ponarejenih vrednotnic ali vrednostnih papirjev po 244. členu, zlorabe negotovinskega plačilnega sredstva po 246. členu, uporabe ponarejenega negotovinskega plačilnega sredstva po 247. členu in davčne zatajitve po 249. členu, če ni bilo dejanje storjeno v hudodelski združbi (četrti odstavek 249. člena);
- zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic po 257. členu in oškodovanja javnih sredstev po 257.a členu, če je kaznivo dejanje storila uradna oseba, ki ima pri državnem organu ali organu samoupravnne lokalne skupnosti uradno funkcijo z vodstvenimi pooblastili in odgovornostmi, ali uradna oseba, ki ji mednarodna javna organizacija daje položaj uradne osebe, pri čemer je pridobljena premoženjska korist ali povzročena premoženjska škoda večja od dvakratnika velike premoženjske koristi ali škode;
- terorizma po 108. členu, potovanja v tujino z namenom terorizma po 108.a členu, financiranja terorizma po 109. členu, ščuvanja in javnega poveličevanja terorističnih dejanj po 110. členu, novačenja in usposabljanja za terorizem po 111. členu, spravljanja v suženjsko razmerje po prvem in tretjem odstavku 112. člena in trgovine z ljudmi po prvem, drugem, petem in šestem odstavku 113. člena;
- drugega naklepnega kaznivega dejanja, za katero se lahko izreče kazen desetih let zapor ali hujša kazen, če je bilo dejanje izvršeno v hudodelski združbi, razen

prepovedanega prehajanja meje ali ozemlja države po 308. členu in goljufije po 211. členu».

Tretji odstavek pa tako, da je StKOK pristojno za pregon storilcev kaznivih dejanj, ki so povezana s kaznivimi dejanji iz prejšnjega odstavka, če so podani isti dokazi (povezane zadeve) in bi bila ločena obravnava nesmotrna ter bi oteževala uspešno izvedbo predkazenskega in kazenskega postopka.

K 10. členu Predloga ZSOKOK (spremembe 193. člena ZDT-1)

Predlagana sprememba povečuje število imenovanih tožilcev na StKOK na število najmanj 25, čeprav iz obrazložitve sprememb ni razvidna nobena analiza, zakaj je potrebno obstoječe število imenovanih tožilcev na SDT RS povišati na to število¹⁹. Pri tem opozarjamo, da je že v veljavnem kadrovskem načrtu SDT RS (ne glede na z ZDT-1, ki kot minimalno število imenovanih državnih tožilcev določa deset), dovoljenih 21 imenovanih državnih tožilcev. Na današnji dan je tako na SDT RS imenovanih 19 državnih tožilcev, za preostali 2 mesti pa je postopek imenovanja v teku. Poleg navedenega je na SDT RS dodeljenih še 11 državnih tožilcev (od tega 4 na Oddelku za preiskovanje in pregon oseb s posebnimi pooblastili, v nadaljevanju: OPP), zato izpostavljamo, da je predvidena kadrovska okrepitev, ki se navaja kot eden od ciljev predlagatelja, zgolj navidezna. Bolj kot število državnih tožilcev na StKOK je za učinkovit pregon pomembno razmerje med številom državnih tožilcev in številom zadev.

Iz besedila in obrazložitve Predloga novega šestega odstavka 193. člena ZDT ni povsem jasno, kaj je imel predlagatelj v mislih s terminom »*informacijska in analitična podpora*« v tretjem odstavku predlaganega člena. Če je imel v mislih posebno notranjo organizacijsko enoto, ki bo nudila informacijsko in drugo strokovno pomoč tožilcem StKOK, a ostala del Strokovnega informacijskega centa na VDT RS se s slednjim strinjamo. Tudi SDT RS pozdravlja ureditev, ki določa posebno notranjo organizacijsko enoto za informacijsko in analitično podporo delu državnih tožilcev StKOK (z uporabo analitikov, strokovnjakov z nepravniških področij in analitičnih programov), vendar hkrati izpostavlja pomen enotnega informacijskega sistema.

Poudarjamo, da mora biti strokovni informacijski sistem vseh državnih tožilstev enoten, saj se zadeve med seboj velikokrat povezujejo, zato odločno nasprotujemo formiranju ločenih informacijskih sistemov, kar bi glede na obrazložitev te določbe lahko bil namen predlagatelja.

Informacijski sistem mora biti enoten zaradi izdelave letnega poročila, izvajanja strokovnih nadzorov, vodenja obveznih statističnih podatkov in zaradi obravnavanja povezanih zadev

¹⁹ Odredba o številu mest državnih tožilcev (Uradni list RS, št. 76/11, 69/12, 52/13, 52/14, 71/15, 14/19, 102/20, 135/22, 14/23, 30/24 in 13/26) za leto 2026 predvideva 21 imenovanih državnih tožilcev.

oziroma možnosti odstopanja zadev iz StKOK na okrožna državna tožilstva. Navedeno je še posebej pomembno zaradi predvidenega sprejema Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodelovanju v kazenskih zadevah med državami članicami Evropske unije (novela ZSKZDČEU-1E) ter opravljanja nalog slovenskega urada za odvzem premoženjske koristi (t. i. ARO), ki implementira Direktivo (EU) 2024/1260 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. aprila 2024 o povrnitvi in odvzemu premoženja in določb Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (ZOPNI), ki predvideva tesno povezanost spisov okrožnih državnih tožilstev in SDT RS v zvezi s predvidenimi postopki finančne preiskave. Pomanjkanje oziroma nepovezljivost podatkov znotraj tožilske organizacije bi tako nedvomno negativno vplivala na učinkovitost pregona, ne le StKOK temveč celotnega tožilstva. SDT v mnenju navaja, da bo mogoča celostna obravnava storilcev in učinkovita prepoznavna elementov hudodelskih združb možna le z uporabo enotnega sistema državnega tožilstva.

Pri VDT RS že deluje Strokovno informacijski center (v nadaljevanju: SIC), ki zagotavlja strokovno pomoč ter skrbi za razvoj, enotnost in delovanje informacijske podpore za celotno državnotožilsko organizacijo, prav zaradi posebnih operativnih potreb SDT RS pa se iz naslova tehnične pomoči Evropske komisije, na pobudo in s sodelovanjem VDT RS, v sodelovanju z Evropsko komisijo in s Svetom Evrope, izvaja projekt »Krepitev zmogljivosti državnega tožilstva za obravnavo gospodarskega in finančnega kriminala«. Namen projekta je prispevati k tekoči pravosodni reformi ter v boju proti korupciji in pranju denarja v Republiki Sloveniji, in sicer s krepitvijo zmogljivosti državnih tožilstev za učinkovito preiskovanje in pregon zapletenih gospodarskih in finančnih kaznivih dejanj. Ne utemeljujejo pa te potrebe vzpostavitev vzporedne informacijske in analitične strukture. Predlog ne razmejuje nalog nove enote in SIC ter ne določa, kdo bo odgovoren za informacijske rešitve, podatkovne in analitične standarde, dostopna upravičenja, revizijske sledi, informacijsko varnost in povezovanje z drugimi sistemi. Vzpostavitev dveh enot z delno prekrivajočimi se nalogami bi lahko povzročila podvajanje kadrov in informacijskih rešitev, različne strokovne standarde, razpršitev odgovornosti ter kadrovske slabitve SIC. Enotnost tožilskega informacijskega sistema je izjemnega pomena tudi zaradi uvajanja zahtevnega projekta elektronskega poslovanja med policijo, tožilstvom in sodišči.

Predlagamo tudi, da se ohrani obstoječa ureditev, ki zagotavlja, da so finančni in kadrovski načrti državnega tožilstva skladni tudi z dejanskimi potrebami specializiranega tožilstva, odgovornost za sprejem skupnega kadrovskega in finančnega načrta pa ostane v izključni pristojnosti VDT RS oziroma generalnega državnega tožilca. SDT RS se sicer strinja s spremembo ki uvaja soglasje vodje StKOK, k pripravi predloga VDT RS za finančni in skupni kadrovski načrt za vsa državna tožilstva, v delu, ki se nanaša na StKOK, vendar se VDT RS in okrožna tožilstva iz razlogov, ki jih navajamo v nadaljevanju, s takšnim predlogom ne moremo strinjati.

VDT RS kot krovni organ koordinira in združuje potrebe vseh državnih tožilcev, vključno s specializiranim tožilstvom. S predlagano spremembo bi StKOK dobil večjo avtonomijo in pristojnost napram ostalim državnim tožilstvom, saj bi ob odsotnosti soglasja vodje StKOK, le-ta lahko blokiral sprejem finančnega in skupnega kadrovskega načrta za vsa ostala državna tožilstva, kar bi lahko ohromilo kadrovsko in finančno odločanje znotraj državnotožilske organizacije.

K 12. členu Predloga ZSOKOK (sprememba 197. člena ZDT-1) in povezanem 35. členu Predloga ZSOKOK

Predlagani drugi odstavek 197. člena ZDT-1 bistveno spreminja način imenovanja vodje StKOK. Medtem ko se za vodje okrožnih državnih tožilcev ohranja dosednji splošen postopek imenovanja in razrešitve, je za imenovanje in razrešitev vodje StKOK predvidena smiselna uporaba določb postopka, ki velja za generalnega državnega tožilca. Po novem bi vodjo StKOK za šestletni mandat z možnostjo ponovnega imenovanja imenoval Državni zbor z navadno večino navzočih poslancev, na obrazložen predlog Državnotožilskega sveta in po predhodno pridobljenem mnenju Vlade, pri čemer Državni zbor na predlog Državnotožilskega sveta ni vezan. Za imenovanje je poleg pogojev, ki sicer veljajo za vodje okrožnih državnih tožilcev, po novem določen še poseben pogoj najmanj treh let delovnih izkušenj na področju zadev iz pristojnosti StKOK. Za imenovanje in razrešitev namestnika vodje StKOK pa sprememba napotuje na smiselno uporabo določb zakona, ki veljajo za namestnika generalnega državnega tožilca.

Menimo, da napotilo na smiselno uporabo pravil, ki veljajo za generalnega državnega tožilca, ni ustrezna rešitev in ji nasprotujemo, saj vodja StKOK (sedaj SDT) in generalni državni tožilec nimata enakega položaja in odgovornosti. Generalni državni tožilec, v nasprotju z vodji prvostopenjskih državnih tožilcev ne sprejema tožilskih odločitev v konkretnih postopkih na prvi stopnji in nima neposrednega in direktnega vpliva na konkretne zadeve. Prav zato, ker vodje tožilcev lahko odločajo v konkretnih zadevah na prvi stopnji, je potrebno vodje tožilcev zaščititi pred političnimi vplivi, ne pa le-teh krepiti. Če vodjo enega izmed prvostopenjskih tožilcev imenuje politika (vodje preostalih tožilcev pa strokovni organ), je takšna ureditev prav zaradi pristojnosti vodij v odprtih zadevah lahko sporna tudi z vidika zagotavljanja tožilske samostojnosti (135. člen Ustave). Vodja StKOK, ki je v postopku imenovanja izpostavljen neposrednemu političnemu vplivu, ima namreč tudi pristojnost ocenjevanja tožilcev StKOK, zaradi česar se povečuje nevarnost, da odločitve tožilcev o kazenskem pregonu v konkretnih zadevah ne bodo več povsem neodvisne in samostojne oziroma sprejete izključno na podlagi strokovnih meril. Predlagatelj s strokovne plati tudi ne utemeljuje, zakaj predlaga tak način imenovanja vodje StKOK, ki se razlikuje od obstoječega sistema.

Prehodna ureditev v 35. členu Predloga ZSOKOK dejansko pomeni še predčasno prenehanje tekočega mandata sedanjega vodje SDT RS. Takšen poseg zahteva posebej tehtne in jasno obrazložene razloge, ki jih predlog ne vsebuje. Ker zakon hkrati določa popolno pravno in organizacijsko kontinuiteto SDT RS, je takšna ureditev še posebej neustrezna. V zvezi s tem izpostavljamo tudi sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Kövesi proti Romuniji* (sodba št. 3594/19 z 5. 5. 2020), ki pri predčasnem prenehanju mandata vodilnega tožilskega funkcionarja posebej poudarja pomen učinkovitega sodnega varstva. Takšnega sodnega varstva Predlog ZSOKOK ne zagotavlja.

S predvidenimi spremembami se iz zgoraj predstavljenih razlogov ne strinjamo in vztrajamo pri uveljavljenem splošnem postopku imenovanja vodij okrožnih državnih tožilstev, ki se naj uporablja tudi za vodjo StKOK.

K 13. členu Predloga ZSOKOK (nov a198a. člen ZDT-1)

13. člen Predloga ZSOKOK uvaja nov a198.a člen, ki ureja sodelovanje državnih organov in pravnih oseb javnega prava s StKOK. Gre za povzemanje določb ZKP, pri čemer člen pravzaprav ne spreminja določb ZKP in je v resnici brez prave vsebinske vrednosti. Menimo, da je navedena zakonska določba nepotrebna, saj po vsebini takšno dolžnost sodelovanja že sedaj urejajo posamezne določbe ZKP (npr. v členih 142., 145., 160.a in 160. b ZKP), Uredbe o sodelovanju državnega tožilstva, policije in drugih pristojnih državnih organov in institucij pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj ter delovanju specializiranih in skupnih preiskovalnih skupin²⁰ ter 184. člen ZDT-1²¹.

Državni tožilec lahko druge organe usmerja v okviru konkretnega predkazenskega postopka in glede ukrepov, za katere so ti organi pristojni po področnih zakonih. Ne more pa posegati v njihovo samostojno upravno, nadzorstveno ali regulatorno odločanje.

Prav tako veljavne zakonske določbe praviloma ne omejujejo sodelovanja na točno določeno področje oziroma na točno določene organe iz določenega področja. V kolikor je predlagatelj zakona menil, da je tudi v ZDT-1 potrebno umestiti določbo, ki državne organe in druge pravne osebe javnega prava posebej zavezuje k pravočasnemu sodelovanju s StKOK v okviru zakonskih pristojnosti posameznega organa, bi bilo smiselno iz besedila izpustiti navedbo posameznih področij.

²⁰ Uradni list RS, št. 83/10, 28/21 in 87/22.

²¹ Na primer 145. člen ZKP zavezuje vse državne organe, da naznanijo kazniva dejanja, nadalje 142. člen ZKP nalaga vsem državnim organom, da organom, ki sodelujejo v kazenskem postopku, torej tudi državnemu tožilstvu, dajejo potrebno pomoč. Državni tožilec pa že sedaj na podlagi 160a. člena ZKP usmerja delo drugih državnih organov.

K 16., 17. in 19. členu ZSOKOK (Spremembe 13., 19. in 29. člena Zakona o sodiščih²²)

Namen predlaganih sprememb naj bi bila zakonska povezanost pristojnosti NPU, StKOK in Specializiranega sodišča, oziroma obravnava zadev v specializirani institucionalni verigi, pri čemer bi na koncu o zadevah odločalo Specializirano sodišče. Vendar pa iz predloga zakona takšna specializirana institucionalna veriga na vsebinski ravni ne izhaja. SDT RS je podalo pripombe glede sprememb določb Zakona o sodiščih, ki jih v nadaljevanju povzemamo saj se z njimi strinjamo.

Kot že navedeno zgoraj Predlog zakona na novo določa katalog kaznivih dejanj iz pristojnosti StKOK (9. člen), pri čemer gre za širok (in ne povsem zaprt) katalog, ki zajema tudi zadeve, ki ne zahtevajo posebne organiziranosti in usposobljenosti ter specializiranih znanj. Prvi odstavek predlaganega **19. člena** Predloga ZSOKOK namreč predpisuje, da bo Specializirano sodišče sodilo v vseh zadevah iz pristojnosti StKOK, tudi v primeru, če bo StKOK zadevo iz svoje pristojnosti zaradi smotrnosti v skladu z določbami ZDT-1 dodelilo okrožnemu državnemu tožilstvu. Glede na predlagano besedilo zakona bo torej obseg zadev, ki jih bo moralo obravnavati Specializirano sodišče večje od obsega zadev, ki jih bo obravnaval StKOK. Tako predlagan obseg zadev Specializiranega sodišča je širši tudi glede na trenutni obseg zadev, ki jih obravnavajo specializirani oddelki. S se tem dejansko določa, da bo katalog za Specializirano sodišče zaprt saj navedeno sodišče ne bo imelo možnosti prenosa tistih zadev, ki ne zahtevajo posebne organiziranosti, usposobljenosti in znanj, na druga okrožna sodišča.

Navedeno pomeni, da bo Specializirano sodišče poleg zadev, ki jih zastopa StKOK, obravnavalo tudi zadeve posameznih okrožnih državnih tožilstev iz območja celotne Slovenije, kar bo povečalo njihovo obremenitev in vplivalo na učinkovitost. Le zakonska ureditev, ki bi dejansko poenotila delo vseh organov v verigi (NPU, StKOK in Specializirano sodišče) ter se osredotočila na to, da bi navedeni organi enotno obravnavali najzahtevnejše zadeve v vseh fazah, bi povečala učinkovitosti pregona najzahtevnejših kaznivih dejanj in vplivala tudi na to, da ne bi bilo potrebe po posebni zakonski določitvi prednostnih zadev Specializiranega sodišča, saj bi bil pregon in sojenje že sam po sebi hitrejši.

Glede **16. člena** in **19. člena** Predloga ZSOKOK opozarjamo tudi na nelogičnost, saj besedili določata pristojnost Specializiranega sodišča za odločanje o zahtevah za preiskavo, ki jih vloži StKOK, kar je v nasprotju z besedilom predlaganega **33. člena ZSOKOK**, ki določa, da se v zadevah StKOK smiselno uporabljajo določila ZKP, ki se nanašajo na Evropsko tožilstvo, saj se v slednjih zahteva za preiskavo ne vloga.

²² Uradni list RS, št. 100/25.

Predlog ZSOKOK v 17. členu določa, da bo o pritožbah zoper sodbe, ki jih bo na prvi stopnji izdalo Specializirano sodišče, izključno pristojno Višje sodišče v Mariboru. Predlagatelj zakona je v obrazložitvi 17. člena navedel, da bi naj po podatkih sodne statistike za leto 2025 Višje sodišče v Mariboru izkazovalo najnižje število pomembnejših zadev, ki predstavljajo sodni zaostanek med vsemi rednimi višjimi sodišči, vendar pa je potrebno upoštevati, da se tak podatek nanaša na vse in ne zgolj kazenske zadeve. Za pravilno ugotovitev stanja glede obvladovanja pripada Višjega sodišča v Mariboru na kazenskem področju nujno potrebno upoštevati tudi podatke o obvladovanju zadev na specializiranem oddelku sodišča prve stopnje. Tako je iz uradno objavljenih podatkov v Letnem poročilu Vrhovnega sodišča za leto 2025 razvidno, da je Specializirani oddelek Okrožnega sodišča v Mariboru v letu 2025 prejel v reševanje 21 zadev in rešil 18 zadev, med tem ko je v istem obdobju isti oddelek Okrožnega sodišča v Celju prejel 9 zadev in rešil 11 zadev, isti oddelek Okrožnega sodišča v Kopru pa je v istem obdobju prejel v reševanje 1 zadevo ter rešil 7 zadev. Iz podatkov navedenega letnega poročila tudi ne izhaja, da bi bilo pri reševanju kazenskih zadev najbolj uspešno Višje sodišče v Mariboru, saj je najboljše rezultate na področju "delež zadev, rešenih znotraj časovnega obdobja" v kazenskih postopkih doseglo Višje sodišče v Celju. Na podlagi navedenega je mogoče zaključiti, da so nekoliko boljši podatki o obvladovanju pripada Višjega sodišča v Mariboru posledica nekoliko slabšega obvladovanja pripada Specializiranega oddelka Okrožnega sodišča v Mariboru, zato bi preusmeritev vseh pritožbenih postopkov v vseh zadevah Specializiranega sodišča na kazenski oddelek zgolj enega višjega sodišča, v tem primeru Višjega sodišča v Mariboru, izredno povečalo tveganje za podaljšanje časa reševanja zadev, kar je v nasprotju s ciljem zakona.

Iz predloga tudi ne izhaja jasno, ali bodo na Specializiranem sodišču še delovali preiskovalni sodniki oziroma da bodo preiskovalna dejanja opravljali oziroma odredili specializirani sodniki na Specializiranem sodišču (ki bodo v skladu z ZKP odredili hišne preiskave, prikrite preiskovalne ukrepe, izvajali posamezna preiskovalna dejanja in odločali o pripornih zadevah v zadevah, ki jih bo vodil StKOK.) Prav tako iz predloga zakona jasno ne izhaja ali bodo zadeve iz pristojnosti StKOK prednostne za preiskovalne sodnike na okrožnih sodiščih, saj 26. člen predloga ZSOKOK določa prednostne zadeve za Specializirano sodišče. Če torej preiskovalni sodniki ne bodo del Specializiranih sodišč, bodo v okviru preiskovalnih dejanj odločali nespecializirani sodniki. Takšna razlaga predloga zakona bi pomenila, da se na strani sodišča uvaja specializacijo samo na stopnji prvostopenjskega sojenja (pa še to ne v celoti), medtem ko se specializacija na stopnji preiskovalnih sodnikov in pritožbenega postopka celo zmanjšuje glede na sedanjo ureditev.

K 33. členu Predloga ZSOKOK (Postopek v zadevah iz pristojnosti StKOK)

Predlog člena predvideva ukinitve sodne preiskave za zadeve iz pristojnosti StKOK, in uporabo postopka, ki se trenutno uporablja za zadeve iz pristojnosti Evropskega javnega tožilstva (v nadaljevanju: EJT). Pri tem se v celoti sklicuje na Uredbo Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva²³. Tak pristop je nomotehnično povsem neustrezen, za tovrstne spremembe bi bila potrebna neposredna sprememba temeljnega kazensko procesnega zakona, torej ZKP.

Ne gre namreč za tehnično napotilo, temveč za uporabo drugačnega procesnega modela, v katerem se ne opravi sodna preiskava, spreminjajo pa se način obveščanja osumljenca, vpogled v spis, predlaganje dokaznih dejanj, procesni roki in druga vprašanja, pomembna za zakonitost postopka. Ob tem je treba opozoriti, da veljavni ZKP že omogoča vložitev neposredne obtožnice brez predhodne sodne preiskave. V postopkih za kazniva dejanja iz pristojnosti okrožnega sodišča jo lahko državni tožilec ob soglasju preiskovalnega sodnika vloži, kadar zbrani podatki, ki se nanašajo na kaznivo dejanje in storilca, dajejo zadostno podlago za obtožbo.

Pri tem je izpostaviti, da se s tem ne uvaja t. i. tožilske preiskave, temveč se bo vsa preiskovalna dejanja še vedno izvajala na sodišču, ob sodelovanju preiskovalnega sodnika, kar pomeni, da se bodo priče še vedno zasliševale pred sodiščem, kot do sedaj. Kar se tiče preiskovalnih dejanj, s katerimi se pridobivajo bistveni dokazi, torej prikriti preiskovalni ukrepi, hišne preiskave in preiskave elektronskih naprav, pa ureditev ostaja nespremenjena. Ukinitve preiskave brez dodatnih pristojnosti tožilca (npr. zasliševanje prič, ki ima dokazno vrednost, samostojno izdajanje odredb za nekatere preiskovalne ukrepe, imenovanje izvedencev itd.) v praksi ne bo pripomoglo k izboljšanju učinkovitosti postopka. Ob tem poudarjamo, da bo tudi v bodoče za nekatere preiskovalna dejanja še vedno potrebna odredba preiskovalnega sodnika, pooblastila NPU in državnega tožilca namreč ostajajo popolnoma enaka in se ne širijo, kot je to navedeno v obrazložitvi k predlaganemu 33. členu.

Postopek EJT temelji na posebni evropski institucionalni ureditvi, ki vključuje evropske delegirane tožilce, stalne senate in notranje mehanizme nadzora. SDT RS oziroma StKOK nima enakega institucionalnega ustroja.

Dela ZKP, v katerem ureja postopek, ki teče na podlagi Uredbe, sploh ni mogoče izvajati brez hkratne uporabe Uredbe same, ki pa za StKOK ne velja niti ne more veljati. Ureditev 33. člena ZSOKOK je zato neustrezna, saj za kazenski postopek v pristojnosti StKOK napotuje le na smiselno uporabo členov ZKP, ki veljajo za postopke, ki tečejo na podlagi Uredbe. Na

²³ UL L št. 283 z dne 31. 10. 2017, stran 1.

predlagani način se predpisuje smiselno uporabo zgolj nekaterih členov ZKP (a165.a, 165.a, 170/VI), ki pa ne urejajo t. i. "tožilske preiskave", saj izostanejo vse ostale potrebne procesne določbe, brez katerih tožilske preiskave ni mogoče izvajati (ki so za EJT urejene v Uredbi).

Izraz »smiselno« ne daje jasnega odgovora, katere določbe se uporabljajo, katere ne in kdo opravlja naloge, ki jih v sistemu EJT opravljajo njegovi posebni organi. Prav tako ni jasno, kdaj se posebni režim začne, kaj velja ob spremembi pravne opredelitve, ali se nadaljuje po dodelitvi zadeve okrožnemu državnemu tožilstvu, kakšne so posledice napačne uporabe režima za že pridobljene dokaze (na primer morebitno izločanje nezakonitih dokazov) in kako se ureditev uporablja za postopke, ki bodo ob začetku uporabe zakona že tekli.²⁴ Predlagana smiselna uporaba evropske ureditve je zato sporna z vidika ustavnega načela jasnosti in določnosti (2. člen Ustave), ki zahteva, da zakon zlasti na področju kazenskega prava vsebuje določno oblikovane pravne norme, na podlagi katerih je mogoče predvidevati, kako jih bo pristojni državni organ uporabil.²⁵

Kot smo že opozorili v komentarju 9. člena Predloga ZSOKOK, ta v drugem odstavku deloma spreminja nabor kaznivih dejanj iz drugega odstavka 192. člena ZDT-1, za katera naj bi bilo pristojno StKOK, ob tem pa ohranja določbo prvega odstavka istega člena, kot tudi tretji odstavek povezanega 198. člena ZDT-1. Glede na navedeno ni jasno niti, katere postopkovne določbe naj bi se uporabljale v primerih, ko bo vodja StKOK odredil prenos zadeve iz njihove pristojnosti na katero od okrožnih državnih tožilstev. Povedano drugače, predlog zakona vzpostavlja potencialno možnost za situacije, v katerih bi se v istovrstnih zadevah kazenski postopki vodili po različnih procesnih določbah, kar je iz vidika ustavnih kategorij pravne varnosti in enakosti pred zakonom nesprejemljivo.

Tudi SDT RS, na katerega delo bodo predlagane spremembe v največji meri vplivale, v svojem mnenju navaja konkretne in v določenih primerih nepremostljive težave, ki se bodo pojavile v praksi. Tudi po njihovem mnenju sklicevanje na smiselno uporabo določb ZKP, ki urejajo postopek po Uredbi, brez hkratne spremembe ZKP v smeri urejanja tožilskih pristojnosti in postopka, ki ga za Evropsko javno tožilstvo ureja Uredba, povzroča pravno praznino, ki bo v praksi pomenila veliko težav pri izvajanju postopka in pridobivanja dokazov. Prav tako ni jasno, kako bodo predlagane spremembe kazenskega postopka vplivale na tek že odprtih postopkov v preiskavi oziroma pred vložitvijo obtožnega akta ali zahteve za preiskavo ter tudi

²⁴ Tudi iz Mnenja o Predlogu zakona o specializiranih organih za obravnavo korupcijskih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala Inštituta za kriminologijo z dne 14. 8. 2026 izhaja, da spremembe glede sodne preiskave ni primerno izvesti posredno, parcialno in po nujnem postopku. Predhodno je treba celovito presoditi razmerje med policijo, državnim tožilstvom in sodiščem, obseg sodnega nadzora, procesna jamstva obrambe, enakost orožij ter posledice za uporabo dokazov v nadaljnjem postopku. Preveriti je treba tudi, kako bo nova ureditev delovala skupaj z določbami, ki ostajajo nespremenjene, ter katere nepričakovane procesne situacije lahko nastanejo v praksi.

²⁵ Glej Odločbo Ustavnega sodišča, U-I-80/09, Up-3871/07 z dne 1.10.2009, točka 25.

zadev, v katerih je že odrejen pripor. Takšna pravna praznina pomeni nejasnost tudi z vidika obdolženca, kar lahko privede do kršitve ustavno varovanih pravic in posledično razveljavitve postopkov.

S predlogom spremembe namreč ni urejen niti akt, s katerim se začne postopek v zadevah iz pristojnosti StKOK (smiselno enako kot za postopke EJT Uredba določa tožilski sklep o preiskavi), niti kakšne posledice bi takšen akt imel za osumljenca oziroma obdolženca. Uredbe, ki je evropski akt, ki velja samo za določena kazniva dejanja iz t. i. PIF Direktive, v postopkih StKOK ni mogoče uporabiti niti smiselno. Dodatno Uredba oziroma postopek po Uredbi velja za kazniva dejanja, pri katerih je predpisana kazen do 15 let zapora, StKOK pa ima pristojnost za pregon kaznivih dejanj, pri katerih je predpisana kazen do 30 let zapora. Z ukinitvijo preiskave se je torej ustvarila ogromna praznina, pri čemer tožilec nima podlage za izdajo sklepa o "tožilski preiskavi", ni niti jasno, kateri zakon je primarni zakon za postopanje tožilstva v preiskavi oziroma pred vložitvijo obtožnega akta.

Iz mnenja SDT RS izhaja utemeljena bojazen, da prav tako ni jasno predpisano postopanje tožilca StKOK v pripornih zadevah. ZKP predpisuje, da mora državni tožilec v roku 48 ur od ure, ko je bil obveščen o priporu, vložiti pisno zahtevo za uvedbo kazenskega postopka. Glede na to, da predlog zakona ukinja sodno preiskavo za zadeve iz pristojnosti StKOK, hkrati pa izrecno ne izključuje uporabe četrtega odstavka 204.a člena za zadeve StKOK, ni jasno, s katerim aktom državni tožilec zahteva uvedbo kazenskega postopka. Šesti odstavek a165.a člena ZKP določa zgolj, da mora državni tožilec vložiti obtožnico najpozneje v šestih mesecih od odreditve pripora.

Kot navedeno, StKOK za podlago ne more uporabiti Uredbe, zato ni jasno, na kakšni podlagi bi tožilec izdal sklep, katere podatke mora ta sklep vsebovati in v kolikem času od pridržanja je potrebno tak sklep izdati.

Prav tako ni jasno, kaj se bo zgodilo z zadevami, ki so trenutno v fazi sodne preiskave. V kolikor bi se namreč preiskovalni sodniki v takšnih primerih s 1. 1. 2027 izrekli za nepristojne in vrnili zadeve na StKOK, bi StKOK v trenutku dobil vrnjenih več sto zadev (kar predstavlja zadeve, ki jih trenutno obravnava SDT RS, kakor tudi zadeve iz kataloga, ki jih trenutno obravnavajo okrožna državna tožilstva). Navedeno bi ohromilo delo StKOK in bi tako predlagani zakon povzročil popolnoma nasprotni učinek, od tega, glede katerega predlagatelj navaja, da je njegov cilj – učinkovit pregon korupcije in organiziranega kriminala.

Državno tožilstvo je že večkrat opozorilo in Ministrstvu za pravosodje posredovalo konkretne predloge za spremembo procesne zakonodaje, ki bi po našem mnenju prispevali k učinkovitemu pregonu najtežjih kaznivih dejanj, ne da bi posegali v zagotovljene ustavne

pravice osumljencev oziroma obdolžencev. Spremeniti bi bilo potrebno predvsem pristojnosti policije in tožilstva v predkazenskem postopku in ureditev prikritih preiskovalnih ukrepov ter izločitve dokazov in usklajitev z mednarodnimi standardi. Ponovno pa poudarjamo, da je k takšnim posegom v kazensko procesno zakonodajo potrebno pristopiti premišljeno, se morebitnih sprememb lotiti celostno in z vključitvijo strokovne javnosti. Način urejanja takšne systemske spremembe v omnibus zakonu in po nujnem postopku nikakor ni utemeljen s cilji zakona, niti ne more prinesiti ustavno skladnih rešitev. Navedene spremembe kazenskega postopka zahtevajo predhodno systemsko, kadrovsko, organizacijsko in finančno analizo, pri kateri morajo že v fazi priprave predloga zakona sodelovati organi, v pristojnost katerih se posega, ter druga strokovna javnost.

Zato predlagamo črtanje 33. člena in pripravo novele ZKP, za katero si državno tožilstvo prizadeva že več let.

K 34. členu Predloga ZSOKOK (nadaljevanje dela StKOK)

Izpostavljamo, da prehodne določbe ne razrešijo že izpostavljenega vprašanja števila dodeljenih in imenovanih tožilcev. Prav tako ni ustrezno urejeno vprašanje kontinuitete dela obstoječih državnih tožilcev na SDT RS. Medtem ko predlagatelj za obstoječe javne uslužbenke na SDT RS predvideva trajno premestitev na StKOK, podobnega instituta ne uporabi za imenovane državne tožilce, čeprav ga v takšnih primerih predvidevajo določbe ZDT-1 v 60. členu.

K 38. členu Predloga ZSOKOK (uporaba izrazov)

Na tem mestu še opozarjamo, da že Ustava RS v 135. členu govori o državnem tožilstvu in državnih tožilstvih. Posledično so vsa državna tožilstva v Republiki Sloveniji "*državna*" (vrhovno državno tožilstvo, specializirano državno tožilstvo in okrožna državna tožilstva) zato menimo, da bi naziv novega specializiranega tožilstva moral vsebovati tudi besedo "*državno*".

Sklepno

Kljub temu, da Predlog ZSOKOK pomembno posega v položaj, pristojnosti in delovanje državnega tožilstva kot celote, državno tožilstvo v nobeni fazi priprave predloga zakona ni bilo vključeno, niti niso bili upoštevani naši predlogi zakonskih sprememb, ki jih je tožilstvo v preteklosti že posredovalo ministrstvu in ki bi po naši oceni prispevali k ciljem, ki jih navaja predlagatelj.

Predlog ZSOKOK ni dovolj domišljen, določbe so delno same s seboj v nasprotju ali pa neusklajene z drugimi področnimi zakoni, predlagatelj tudi ni upošteval vseh posledic, ki bi jih predlog zakona povzročil v praksi. Posega tudi v eno, z vidika posega v človekove pravice najbolj občutljivih področij, to je področje kazenskega procesnega prava. Kazenski postopek pa mora zaradi pravne varnosti vseh, ki se znajdejo v postopku in varstva človekovih pravic potekati po jasnih, določenih in predvidljivih zakonskih pravilih.

Ocenjujemo, da je cilje predloga zakona mogoče doseči z bistveno manj invazivnimi posegi v državno tožilstvo organizacijo in sicer, predvsem z okrepitevijo obstoječega SDT RS, spremembo kataloga kaznivih dejanj, ki jih obravnava SDT RS, ter dejansko specializacijo in osredotočeno obravnavo zadev v specializirani verigi organov (pred)kazenskega postopka. Predvsem pa naj se po vsebinsko celoviti in javni obravnavi in z vključitvijo strokovne javnosti izvedejo nujno potrebne spremembe kazenskega postopka v ZKP.

Zato še enkrat poudarjamo, da predlagani zakon ne bo dosegel ciljev, ki naj bi jih zasledoval, in zakonodajalca pozivamo, da Zakona v predlagani obliki ne sprejme. Pričakujemo, da boste naša predstavljena strokovna stališča upoštevali ter Predlog ZSOKOK glede na številne pomembne sistemske spremembe, ki naj bi celo stopile v veljavo v nekaj mesecih, obravnavali v rednem zakonodajnem postopku z vključitvijo strokovne in splošne javnosti, kar bo omogočilo strokovne predloge, sistemsko skladnost in njegovo izvedljivost v praksi.

Prosim, da se Vrhovno državno tožilstvo povabi na sejo pristojnega Odbora za pravosodje, na kateri bo tožilstvo lahko obrazložilo in podalo stališče o Predlogu ZSOKOK.

S spoštovanjem,

dr. Katarina Bergant
generalna državna tožilka RS

Poslati (po e-pošti):

- naslovníku (gp@dz-rs.si)