



Številka: VDT-Tu-14-6/1/2022 *h*

Datum: 7. 3. 2022

USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE

Beethovnova ulica 10

1000 Ljubljana

Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije, ki ga zastopa Drago Šketa, generalni državni tožilec, na podlagi prvega odstavka 24. člena Zakona o ustavnem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZUstS), vlaga na Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče) kot najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin

POBUDO ZA ZAČETEK POSTOPKA ZA OCENO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI

1. petega odstavka 160.a člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 176/21 - uradno prečiščeno besedilo, 206/21 – ZDUPŠOP; v nadaljevanju: ZKP) v delu, v katerem določa, da državnemu tožilcu roke in način usmerjanja predpiše Vlada Republike Slovenije,
2. prvega stavka drugega odstavka 5. člena 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 skupin (Uradni list RS, št. 83/10, 28/21; v nadaljevanju: Uredba o sodelovanju) v delu, v katerem državnemu tožilcu nalaga obveznost pisnega dajanja navodil in predlogov policiji za ukrepanje v predkazenskem postopku, ter
3. tretjega in četrtega odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju.

¹ Uradni list RS, št. 64/07 - uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21.

0 apr. 7/3 AK

Hkrati pobudnik predlaga, da Ustavno sodišče:

- pobudo obravnava absolutno prednostno, saj gre v predmetni zadevi za pomembno pravno vprašanje in sicer vprašanje ustavnopravnega položaja državnega tožilstva v okviru izvršilne veje oblasti, ter
- zaradi možnosti nastanka težko popravljive škode v (pred)kazenskih postopkih ter posledic za neodvisnost in samostojnost državnih tožilcev začasno zadrži izvrševanja petega odstavka 160.a člena ZKP v delu, v katerem določa, da državnemu tožilcu roke in način usmerjanja predpiše Vlada Republike Slovenije, prvega stavka drugega odstavka 5. člena Uredbe o sodelovanju v delu, v katerem državnemu tožilcu nalaga obveznost pisnega dajanja navodil in predlogov policiji za ukrepanje v predkazenskem postopku, ter tretjega in četrtega odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju.

Obrazložitev

Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: pobudnik) na Ustavno sodišče pravočasno² vlaga pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti petega odstavka 160.a člena ZKP v delu, v katerem določa, da državnemu tožilcu roke in način usmerjanja predpiše Vlada Republike Slovenije, prvega stavka drugega odstavka 5. člena Uredbe o sodelovanju v delu, v katerem državnemu tožilcu nalaga obveznost pisnega dajanja navodil in predlogov policiji za ukrepanje v predkazenskem postopku, ter tretjega in četrtega odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju.

Izpodbijani peti odstavek 160.a člena ZKP se glasi:

»(5) Postopek, primere, roke in način usmerjanja in obveščanja iz prvega odstavka tega člena predpiše Vlada Republike Slovenije.«.

Navedena določba je bila v ZKP dodana z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 56/03 z dne 13. 6. 2003; v nadaljevanju: ZKP-E).

Izpodbijana določba prvega stavka drugega odstavka 5. člena Uredbe o sodelovanju se glasi:

»(2) Po sprejemu obvestila lahko pristojni državni tožilec takoj, najkasneje pa v petih dneh, da policistu pisna navodila in predloge za ukrepanje v predkazenskem postopku v skladu z 12. členom te uredbe.

Izpodbijane določbe tretjega in četrtega odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju se glasijo:

(3) Državni tožilec na obrazloženo pisno zahtevo policista sestavi uradni zaznamek o podanih navodilih in predlogih in ga najkasneje v 48 urah po prejemu zahteve pošlje policiji.

(4) Šteje se, da je državni tožilec prevzel usmerjanje dela policije v predkazenskem postopku od trenutka, ko poda pisne usmeritve v konkretni zadevi.

Navedene določbe so bile spremenjene oziroma dodane s 1. in 2. členom Uredbe o spremembi in dopolnitvah 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 skupin (Uradni list RS, št. 28/21; v nadaljevanju: Uredba o spremembi in dopolnitvah), ki je bila objavljena dne 26. 2. 2021, veljati pa je pričela petnajsti dan po objavi, torej dne 13. 3. 2021.

² Kadar podzakonski predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, učinkuje neposredno in posega v pravice, pravne interese oziroma v pravni položaj pobudnika, se pobuda lahko vloži v enem letu od njegove uveljavitve oziroma v enem letu od dneva, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic. Od uveljavitve izpodbijanih določb še ni minilo eno leto, saj je Uredba o spremembi in dopolnitvah pričela veljati dne 13. 3. 2021.

Določba prvega stavka drugega odstavka 5. člena Uredbe o sodelovanju se je do sprejema Uredbe o spremembi in dopolnitvah glasila: »(2) Po sprejemu obvestila lahko pristojni državni tožilec takoj, najkasneje pa v petih dneh, da policistu navodila in predloge za ukrepanje v predkazenskem postopku v skladu z 12. členom te uredbe.«. Določba tretjega odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju se je do sprejema Uredbe o spremembi in dopolnitvah glasila: »(3) Če so navodila in predlogi ustni, državni tožilec na zahtevo policista o tem sestavi uradni zaznamek in ga posreduje policiji.« Določba četrtega odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju je bila z Uredbo o spremembah in dopolnitvah dodana na novo.

Četrty odstavky 12. členu Uredbe o sodelovanju je bil sprejet brez kakršnega koli usklajevanja s pobudnikom. Še več, pobudnik o njem pred objavo Uredbe o spremembi in dopolnitvah v Uradnem listu RS, št. 28 z dne 26. 2. 2021, ni bil seznanjen in zato v zvezi z njim ni mogel podati svojega stališča. Pobudniku tako kot subjektu, na katerega se določba nanaša, v tem delu sploh ni bilo zagotovljeno sodelovanje v postopku priprave izpodbijane določbe. Izpodbijana določba je bila torej sprejeta čez noč in je čez noč tudi vplivala na pobudnikov položaj v (pred)kazenskem postopku.

Glede tretjega odstavka 12. členu Uredbe o sodelovanju je pobudnik v fazi usklajevanja postavljenemu časovnemu roku 48 ur odločno nasprotoval. Sprejeta sprememba tretjega odstavka 12. členu Uredbe o sodelovanju tako ni bila usklajena s predlogom pobudnika, razen v delu, kjer je zahteval, da je pisno usmerjanje policistov s strani tožilca podano le na obrazloženo pisno zahtevo policista. Navedeno izhaja iz priloženega dopisa VDT-Ktr-zb-8/5/2021/KM z dne 3. 3. 2021.

Edino gradivo, s katerim je pobudnik seznanjen, da obstaja v zvezi s predmetno novelo, je priloženo k predmetni vlogi. Iz njega izhaja le kratek povzetek sprememb Uredbe o sodelovanju, brez kakršnihkoli razlogov in pojasnil v zvezi z novitetami.

1. Predlog za absolutno prednostno obravnavo

Po drugi alineji tretjega odstavka 46. členu Poslovnika Ustavnega sodišča RS³ lahko Ustavno sodišče sklenu, da bo kot prednostno obravnavalo zadevo, v kateri gre za reševanje pomembnega pravnega vprašanja.

Pobudnik je prepričan, da gre v predmetni zadevi za pomembno pravno vprašanje in sicer *vprašanje ustavnopravnega položaja državnega tožilstva v okviru izvršilne veje oblasti*.

³ Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17, 35/20.

Izpodbijane določbe namreč omogočajo posege v pristojnost ter s tem v neodvisnost in samostojnost državnih tožilcev, posledično pa vplivajo na spoštovanje načel pravne države, varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter temeljnih procesnih jamstev v (pred)kazenskem postopku.

O ustavnem položaju državnega tožilstva se je Ustavno sodišče obširno opredelilo v odločbi št. U-I-42/12 z dne 7. 2. 2013 (tč. 25 – 28). Med drugim je navedlo, da je treba pri presoji položaja državnega tožilstva v okviru izvršilne veje oblasti izhajati predvsem iz ustavnopravnega položaja državnega tožilca. Na podlagi dejstva, da Ustava ureja državno tožilstvo v posebnem razdelku IV. poglavja Ustave, izhaja ne samo, da državnega tožilstva ni dopustno obravnavati kot del zakonodajne in sodne oblasti, temveč tudi, da ga v okviru izvršilne veje oblasti ni dopustno obravnavati oziroma organizirati kot del Vlade ali kot del uprave. Z Ustavo je skladno, če je državno tožilstvo organizirano kot samostojen državni organ oziroma kot sistem samostojnih državnih organov. Poudarilo je, da državni tožilec glede izvrševanja državnotožilske funkcije ni takšen del izvršilne oblasti, ki bi ga v smislu političnih in strokovnih navodil v konkretnih zadevah lahko usmerjala vlada ali katero koli ministrstvo. Glede na to tudi državno tožilstvo, ki je sicer del izvršilne oblasti, za delovanje te oblasti kot celote *pomeni hkrati njeno omejitev in nadzor nad njo* ter s tem pomembno sodoloča tudi ravnovesje te oblasti do zakonodajne in zlasti sodne veje oblasti.⁴

Na tem mestu pobudnik posebej poudarja, da je kljub njegovi umestitvi v izvršilno vejo oblasti, državno tožilstvo del pravosodja.⁵ Takšno umestitev državnega tožilstva je sprejelo tudi Ustavno sodišče, ki je v odločbi U-I-307/94 sprejelo stališče, da uvrstitev državnega tožilstva v Ustavi med sodstvo ter odvetništvo in notariat jasno kaže na to, da je ustavodajalec pri nas izhajal iz tradicionalnega pogleda na tožilstvo kot dela pravosodja v širšem smislu, znotraj katerega imajo sodno oblast sodišča, državno tožilstvo pa ima svojo specifično funkcijo.

Državnotožilska funkcija (izvajanje kazenskega pregona) se izvaja praviloma v imenu države in v javnem interesu. Bistvo te funkcije je zajeto v prvem odstavku 135. člena, ki določa, da državni tožilec vlaga in zastopa kazenske obtožbe in ima druge z zakonom določene pristojnosti. Z učinkovitim izvajanjem kazenskega pregona se posledično zagotavlja spoštovanje pravne države (2. člen Ustave) ter varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin (med drugim pravica do varnosti iz 34. člena Ustave). Za varstvo pravne države in zagotavljanje varnosti ljudi je zato ključno, da državni tožilec odločitev o začetku in vodenju

⁴ Tudi v odločbi št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006 (tč. 111) je Ustavno sodišče opozorilo, da na državno tožilstvo ni mogoče gledati kot na organ, ki bi ga bilo mogoče podrediti izvršilni veji oblasti. Državni tožilci odločajo le na podlagi Ustave in zakonov. 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.

⁵ Tako tudi Zakon o državnem tožilstvu v prvem odstavku 10. člena.

kazenskega pregona sprejme avtonomno in nepristransko, tj. na podlagi lastne strokovne presoje ter ne oziraje se na okoliščine, ki pri tej presoji niso upoštevne.⁶

Državni tožilec je pri opravljanju državnotožilske službe samostojen ter vezan na ustavo in zakon.⁷ Pri opravljanju državnotožilske službe mora ravnati nepristransko, varovati ustavnost in zakonitost, načela pravne države ter človekove pravice in temeljne svoboščine.⁸ Navedene določbe Zakona o državnem tožilstvu⁹ (v nadaljevanju: ZDT-1) državnega tožilca zavezujejo ves čas trajanja kazenskega postopka, tako v predkazenskem postopku kot v preiskavi, obtožnem postopku in postopku pred sodiščem. Neodvisnost in samostojnost državnih tožilcev je predpogoj za nepristransko opravljanje funkcije pregona, nepristransko tožilca pa je eno izmed jamstev poštenega sojenja, ki se mora posameznikom zagotoviti že v fazi predkazenskega postopka. Da lahko državni tožilci svojo funkcijo opravljajo nepristransko, pa jim mora biti zagotovljena tudi samostojnost v razmerju do izvršilne veje oblasti.

Pobudnik opozarja, da je predmetno pobudo treba preučiti tudi z vidika tega, kakšne posledice imajo izpodbijane določbe na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. (Pred)kazenski postopek predstavlja enega bolj invazivnih posegov v temeljne človekove pravice in svoboščine¹⁰, zato je bistvenega pomena, da se posameznikom tudi v predkazenskem postopku zagotovi pravica do poštenega postopka. Navedeno je za pobudnika relevantno ne le zato, ker mora kot državni organ stremeti k spoštovanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin, pač pa tudi zaradi učinkovitosti pregona, predvsem z vidika gradiva, ki ga državni tožilec lahko uporabi kot dokaz v kasnejšem kazenskem postopku.¹¹

Spoštovanje vseh ustavnih načel ter pravic in svoboščin je potrebno zagotoviti tudi na način, da se preprečijo vsi neustavni posegi v neodvisnost in samostojnost državnega tožilstva. Državni tožilec mora ostati *dominus litis* predkazenskega postopka, izpodbijane določbe pa na način, opisan v nadaljevanju te pobude (4. točka pobude), posegajo v njegove državnotožilske pristojnosti ter njegov položaj samostojnega in v smislu strokovnih odločitev od izvršilne veje

⁶ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-214/19, Up-1011/19 z dne 8. 7. 2021, tč. 76.

⁷ Prvi odstavek 3. člena Zakona o državnem tožilstvu.

⁸ Drugi odstavek 7. člena Zakona o državnem tožilstvu.

⁹ Uradni list RS, št. 58/11, 21/12 – ZDU-1F, 47/12, 15/13 – ZODPoI, 47/13 – ZDU-1G, 48/13 – ZSKZDČEU-1, 19/15, 23/17 – ZSSve, 36/19, 139/20 in 54/21.

¹⁰ Že v predkazenskem postopku se posamezniku lahko omeji osebna svoboda (157. in 160. člen ZKP) ali pa se zoper njega lahko izvajajo prikriti preiskovalni ukrepi (149.a – 156.a člena ZKP). Tudi v predkazenskem postopku je torej treba zagotoviti spoštovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin, glede na invazivnost posegov, ki jih ZKP dopušča, kar lahko zagotovi te politično neodvisen državni organ.

¹¹ Po določbi drugega odstavka 18. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP) sodišče ne sme opreti sodne odločbe na dokaze, ki so bili pridobljeni s kršitvijo z ustavo določenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kot tudi ne na dokaze, ki so bili pridobljeni s kršitvijo določb kazenskega postopka in je zanje v tem zakonu določeno, da se sodna odločba nanje ne more opreti, ali ki so bili pridobljeni na podlagi takega nedovoljenega dokaza (doktrina sadežev zastrupljenega drevesa).

oblasti nujno neodvisnega državnega organa. V kolikor se izvršilni veji oblasti omogoči vpliv na odločitve državnega tožilca v zvezi s kazenskim pregonom, se s tem posega v njegovo funkcijo, znotraj katere kot organ pregona storilcev kaznivih dejanj predstavlja omejitev in nadzor te iste veje oblasti. Državni tožilec je namreč dolžan začeti kazenski pregon, če je podan utemeljen sum, da je storjeno kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti (20. člen ZKP), tudi zoper predstavnike izvršilne veje oblasti. Dopuščanje možnosti vpliva izvršilne veje oblasti na odločanje državnega tožilca o tem, ali in kdaj bo sprožil kazenski pregon ter kako ga bo vodil, pa posledično ruši ravnovesje te oblasti do (predvsem) sodne in zakonodajne veje oblasti.

Predmetna zadeva tako odpira vprašanje, do katere meje je predkazenski postopek še lahko pod vplivom in usmeritvami ministra kot izvršilne veje oblasti, od katere točke dalje pa je nujno, da usmerjanje policije prevzame neodvisen in samostojen državni organ. Pobudnik je prepričan, da je vlada preseгла meje dopustnega in neutemeljeno posegla v ustavnopravni položaj, ki ga ima državno tožilstvo znotraj slovenskega kazenskopravnega sistema. Izpodbijane določbe rušijo vzpostavljen kazenskopravni sistem, znotraj katerega politični del izvršilne veje oblasti nima in ne sme imeti vpliva na državnotožilski del, s tem pa posegajo v načela pravne države in vladavine prava.

2. Predlog za začasno zadržanje izvrševanja petega odstavka 160.a člena ZKP v delu, v katerem določa, da državnemu tožilcu roke in način usmerjanja predpiše Vlada Republike Slovenije, prvega stavka drugega odstavka 5. člena Uredbe o sodelovanju v delu, v katerem državnemu tožilcu nalaga obveznost pisnega dajanja navodil in predlogov policiji za ukrepanje v predkazenskem postopku, ter tretjega in četrtega odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju

Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega predpisa in med škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe ne bi izvrševale.

Možnost za nastanek težko popravljivih posledic je s sprejemom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o organiziranosti in delu v policiji¹² (v nadaljevanju: ZODPol-G) postala še bolj neposredna, saj je pred tem Zakon o organiziranosti in delu v policiji¹³ (v nadaljevanju: ZODPol) v drugem stavku osmega odstavka 4. člena določal, da se ne glede na zakon, ki ureja kazenski postopek, šteje, da je državni tožilec prevzel usmerjanje dela policije v

¹² Uradni list RS, št. 172/21 z dne 29. 10. 2021.

¹³ Uradni list RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17, 36/19, 66/19 – ZDZ, 200/20 in 172/21.

predkazenskem postopku od trenutka, *ko je bil obveščen o kaznivem dejanju*. S črtanjem te določbe z ZODPol-G, ki je stopil v veljavo dne 13. 11. 2021, pa je trenutek prevzema usmerjanja dela policije s strani državnega tožilca, (p)ostal le še predmet urejanja podzakonskega akta, in sicer Uredbe o sodelovanju. Ta namreč že od dne 13. 3. 2021 (in v nasprotju z dne 13. 11. 2021 črtano določbo osmega odstavka 4. člena ZODPol) v novem četrtem odstavku 12. člena določa, da se šteje, da je državni tožilec prevzel usmerjanje dela policije v predkazenskem postopku od trenutka, *ko poda pisne usmeritve v konkretni zadevi*. S tem se je trenutek prevzema usmerjanja dela policije s strani državnega tožilca zamaknil, kar posledično zmanjšuje pomen in vlogo državnega tožilca v predkazenskem postopku, povečuje pa vlogo policije in ministra in s tem njun vpliv na predkazenski postopek na način, podrobno opisan v 4. točki te pobude.

Težko popravljive posledice, ki jih prinašajo izpodbijane določbe ZKP in Uredbe o sodelovanju, so v predmetni zadevi evidentne. Posegajo namreč v načela kazenskega postopka, in sicer prvič, da je *dominus litis* predkazenskega postopka državni tožilec in ne izvršilna oblast (minister preko policije), in drugič, da je državni tožilec pri izvrševanju svoje funkcije neodvisen, samostojen in nepristranski organ.

Z začasnim zadržanjem izvrševanja izpodbijanih določb ZKP in Uredbe o sodelovanju škodljive posledice ne bi nastale. Nasprotno pa izpodbijane določbe posegajo v ustavnopravni položaj državnega tožilca, rušijo ravnovesje med državnim tožilcem in policijo ter krhajo njegovo vlogo gospodarja predkazenskega postopka. Vse to vpliva neposredno na konkretne (pred)kazenske postopke, s čimer nastajajo težko popravljive posledice, ki vodijo v smer neučinkovitosti kazenskih postopkov, kar rezultira v kršitve temeljnih človekovih pravic in svoboščin (npr. 14., 22., 34. člen Ustave ter 3., 6., 8. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic).

Začasna odredba je torej nujna ne le z vidika položaja pobudnika, pač pa tudi z vidika tega, kaj izpodbijane določbe pomenijo za posameznike, ki se znajdejo pod drobnogledom predkazenskega postopka. To, da omogočajo vpliv policije (in posledično ministra oziroma vlade) na predkazenski postopek, vodi v kršitev temeljnih človekovih pravic in svoboščin vseh oseb, ki so v Republiki Sloveniji podvržene (pred)kazenskemu postopku.

3. Pravni interes

Pobudnik pravni interes za vložitev predmetne pobude utemeljuje na dejstvu, da izpodbijane določbe na način, podrobno opisan pod točko 4. te pobude, neposredno posegajo v pristojnosti in pravni položaj državnega tožilstva kot organa države in s tem v pristojnosti in pravni položaj vsakega izmed državnih tožilcev. Vrhovno državno tožilstvo RS, ki ga zastopa

generalni državni tožilec, pa predstavlja najvišji organ v tožilski piramidi in s tem tudi predstavnika vseh državnih tožilcev.¹⁴

Pobudnik izkazuje svoj pravni interes skladno s sodno prakso in se ob tem sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-214/19, Up-1011/19 z dne 8. 7. 2021. V navedeni odločbi je Ustavno sodišče poudarilo, da državnim organom na splošno ni mogoče priznati pravnega interesa za izpodbijanje določb prepisov, ki urejajo njihov lastni položaj oziroma pristojnosti. V nekaterih primerih pa je zaradi specifičnih okoliščin primera državnim organom pravni interes za pobudo priznalo (npr. v odločbi št. U-I-383/98 z dne 21. 9. 2000 in odločbi št. U-I-10/08 z dne 6. 3. 2008). Za podobno specifičen primer gre tudi v predmetni pobudi, s katero pobudnik izpodbija ureditev, ki pomeni protiustavno poseganje izvršilne oblasti v pristojnosti in pravni položaj državnih tožilcev tako, da omogoča nedopustne pritiske in vpliv na delo državnih tožilcev, kar vpliva na njihovo učinkovitost, s tem pa nujno tudi na učinkovitost (pred)kazenskega postopka in posledično na raven varstva človekovih pravic v teh postopkih.

Odkrivanje in pregon storilcev kaznivih dejanj sta nedvomno v javnem interesu in le njuno učinkovito izvajanje omogoča učinkovito varovanje temeljnih človekovih pravic do življenja, zdravja in varnosti. Državno tožilstvo kot organ pregona kaznivih dejanj je ravno zaradi *zagotavljanja učinkovitega kazenskega pregona* funkcionalno nadrejeno policiji, ki je organ odkrivanja kaznivih dejanj. *Samostojnost* državnim tožilcem pri opravljanju tožilske funkcije zagotavlja Ustava (prvi odstavek 135. člena), državnotožilske pristojnosti pa so urejene z zakonom. Državni tožilec je v okviru temeljne funkcije vlaganja in zastopanja kazenske obtožbe *pristojen* opravljati vsa procesna dejanja upravičenega tožilca ter *usmerjati policijo* in druge pristojne organe (prvi odstavek 19. člena ZDT-1). Da je državni tožilec pristojen, da *ukrene, kar je potrebno v zvezi z odkrivanjem* kaznivih dejanj in *izsleditvijo storilcev* ter za *usmerjanje predkazenskega postopka*, določa tudi 1. točka drugega odstavka 45. člena ZKP. Z usmerjanjem predkazenskega postopka ni povezano samo vprašanje, ali bo državni tožilec začel kazenski pregon, temveč tudi kdaj bo začel kazenski pregon. Pri tem pa je treba poudariti, da gre pri odločanju državnega tožilca o tem, kdaj začeti kazenski pregon, za *odločanje po merilih stroke*.

Zakonska določba, ki omogoča izvršilni veji oblasti, da s podzakonskimi akti posega v pristojnosti državnega tožilca in krni njegovo ustavno zagotovljeno samostojnost, je v neskladju z ustavo. Nevarnost takšnih posegov se je konkretizirala s sprejemom izpodbijanih določb Uredbe o sodelovanju, ki posegajo v pristojnost državnega tožilca, da usmerja delo policije (19. člen ZDT-1, 45. člen ZKP, prvi odstavek 160.a člena ZKP) ter v njegovo strokovno

¹⁴ Opravljanje te funkcije mu nalaga tudi ZDT-1, ki v drugem odstavku 186. člena pravi, da Vrhovno državno tožilstvo RS opravlja usklajevalne pristojnosti nad okrožnimi državnimi tožilstvi in Specializiranim državnim tožilstvom RS.

odločitev, v katerih zadevah in kdaj je potrebno njegovo usmerjanje, kar ima za posledico neutemeljen poseg v njegovo ustavno in zakonsko zagotovljeno neodvisnost in samostojnost.

Poseg v pobudnikov pravni položaj izkazujejo tudi posledice, ki bodo državne tožilce zadele, če ne bodo spoštovali novih določb Uredbe o sodelovanju. Če se državni tožilec ne bo ravnal po zahtevah policije, bo kršil določbe Uredbe (ne glede na to, ali bo imel takrat v delu nujna preiskovalna dejanja ali nujne ukrepe oziroma bo nastopal pred sodiščem), kar pa je po določbi petega odstavka 15. člena Uredbe o sodelovanju razlog za obvestilo generalnemu državnemu tožilcu o kršitvah, ta pa lahko državnega tožilca ustrezno sankcionira in s tem poskrbi za spoštovanje določb Uredbe o sodelovanju. Poleg tega ZDT-1 v 3. točki drugega odstavka 80. člena določa, da nevestno, nepravočasno, neustrezno ali malomarno opravljanje državnotožilske službe pomeni razlog za disciplinski postopek in skladno z tretjim odstavkom istega člena razlog za hujšo disciplinsko sankcijo. Ker bo državni tožilec v primeru, da novih določb Uredbe o sodelovanju ne bo spoštoval, lahko sankcioniran, je izkazan poseg v njegov pravni položaj. Ob tem pa pobudnik ponovno izpostavlja, da je neutemeljeno pričakovati, da bi posamezni državni tožilci kršili sporne določbe Uredbe o sodelovanju, se podredili sankcijam in šele nato s pravnimi sredstvi sporne določbe izpodbijali.

Po določbi osme alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS sicer lahko generalni državni tožilec vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti, če nastane vprašanje ustavnosti v zvezi z zadevo, ki jo obravnava državno tožilstvo. Vendar bi bilo v predmetni zadevi nesmiselno čakati na to, da državno tožilstvo obravnava posamično predkazensko zadevo, v kateri bodo aplicirane izpodbijane določbe Uredbe o sodelovanju ali celo izvršeni nedovoljeni pritiski in vplivi na pristojnosti in delo državnega tožilca ter šele nato vložiti zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti izpodbijanih določb. Edino učinkovito pravno sredstvo je zato v predmetni zadevi pobuda za presojo ustavnosti.

Povsem neutemeljeno bi bilo tudi pričakovati, da bi državni tožilci kršili določbe Uredbe o sodelovanju in se šele nato ob morebitnem sankcioniranju lotili izpodbijanja predmetne ureditve. Pobudnik zato poudarja, da namena, ki se zasleduje s pobudo, nikakor ni mogoče zavarovati v drugem ali posamičnem postopku pred sodiščem ali z drugimi pravnimi sredstvi in predlaga, da Ustavno sodišče v duhu preprečitve spodkopavanja institucionalne in operativne neodvisnosti državnih tožilcev sprejme sklep o začetku postopka in izda začasno odredbo za zadržanje izvajanja izpodbijanih določb, da se prepreči resna in nepopravljiva škoda.

Predmetna pobuda odpira ustavnopravno vprašanje sistemske narave, na katero doslej Ustavno sodišče še ni podalo odgovora. Z izpodbijanimi določbami je nedopustno poseženo v neodvisnost in samostojnost državnega tožilstva znotraj izvršilne veje oblasti, zaradi

dopuščanja vpliva izvršilne veje oblasti na konkretne kazenske postopke pa tudi nevarno znižan nivo zaščite človekovih pravic in temeljnih svoboščin v predkazenskem postopku. Odločitev Ustavnega sodišča RS o razveljavitvi oziroma odpravi izpodbijanih določb ZKP in Uredbe o sodelovanju bo tako zagotovila spoštovanje vladavine prava, načela pravne države, varovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin ter temeljnih načel kazenskega postopka.

4. Razlogi neskladnosti izpodbijanih določb z Ustavo in zakonom

Naloga policije, ki se v praksi praviloma prva sreča s kaznivim dejanjem oziroma storilcem, je odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj, odločitev o kazenskem pregonu pa je pridržana državnemu tožilcu. V predkazenskem postopku tako trčita policijska dejavnost, ki je del izvršilne oblasti, in tožilska dejavnost, ki (kljub formalni uvrstitvi v izvršilno vejo oblasti) po načinu in logiki svojega delovanja spada v pravosodje v širšem pomenu besede.¹⁵ Meja med dejavnostjo odkrivanja in dejavnostjo preganjanja domnevnih storilcev kaznivih dejanj ni ostro začrtana, most med obema pa predstavlja ravno delo državnega tožilca.

Odločitev, kakšne naj bodo pristojnosti in položaj državnega tožilca in tožilstev, je organsko povezana s položajem, ki ga ima državni tožilec pri opravljanju svoje temeljne funkcije, tj. vlaganju in zastopanju kazenske obtožbe. Oba vidika sta namreč neločljivo povezana: za uspešnost zastopanja obtožbe je odločilno kakovostno delo policije v zgodnjih fazah (pred)kazenskega postopka - zaradi česar je pričakovati, da se bo vpliv državnega tožilca na delo policije povečeval tudi v fazi odkrivanja dejanja in storilca.¹⁶

Državni tožilec je torej tisti, ki je pristojen, da v okviru ustavnih in zakonskih okvirov odloči, ali bo vložil kazensko obtožbo in kako jo bo zastopal; ta odločitev mora biti njegova lastna odločitev, ki jo mora sprejeti vestno in po svoji najboljši strokovni presoji. To ni njegova pravica, temveč njegova pristojnost ter s tem njegova dolžnost in odgovornost pri izvrševanju državnotožilske funkcije.¹⁷ Odločitev o (ne)vložitvi obtožbe je strokovna odločitev, za katero je poleg skrbne presoje dejanskega stanja potrebno odgovoriti tudi na vrsto pravnih vprašanj. Zato si državni tožilec preko usmerjanja policije prizadeva pridi do vseh potrebnih podatkov, ki mu omogočajo sprejem strokovno utemeljene odločitve o (ne)vložitvi kazenske ovadbe.

¹⁵ Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-42/12 sprejelo stališče, da pravosodje v širšem smislu vključuje in označuje vse tiste subjekte, ki so funkcionalno neposredno in trajno povezani z delovanjem sodne oblasti. Funkcionalna povezanost državnega tožilstva s sodno vejo oblasti pa izhaja že iz Ustave, saj je po prvem odstavku 135. člena Ustave temeljna funkcija državnega tožilstva (oziroma državnega tožilca) vlaganje in zastopanje kazenskih obtožb.

¹⁶ Gorkič Primož, K razpravi o ustroju državnega tožilstva, Pravna praksa, št. 36, 2010, str. 22.

¹⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-42/12 z dne 7. 2. 2013, tč. 26.

Navedeno je razlog, da je državno tožilstvo kot organ pregona kaznivih dejanj zaradi zagotavljanja učinkovitega kazenskega pregona funkcionalno nadrejeno policiji, ki je organ odkrivanja kaznivih dejanj, kar je Ustavno sodišče poudarilo že v odločbi št. U-I-307/94, v kateri je zapisalo, da je kljub temu, da sta tako organ za notranje zadeve prek pristojnega ministrstva kot državno tožilstvo samostojna državna organa, v funkcionalnem pogledu na tem področju državno tožilstvo tisto, ki lahko zahteva določeno ukrepanje od organov za notranje zadeve in ti se morajo po teh navodilih državnega tožilca v skladu z zakonom tudi ravnati, saj si sicer ni mogoče predstavljati učinkovitega izvrševanja funkcije pregona storilcev kaznivih dejanj. *Ta položaj v bistvu zahteva funkcionalno podrejanje organov za notranje zadeve državnemu tožilstvu in ne obratno.*

Državni tožilec v razmerju do policije deluje kot državni organ, ki mu je policija funkcionalno podrejena, ta funkcionalna nadrejenost pa je izrazito usmerjena v zagotavljanje kakovostnega zastopanja obtožbe, ko državni tožilec nastopa kot stranka v sodnem postopku.¹⁸

Odkrivanje in pregon storilcev kaznivih dejanj sta nedvomno v javnem interesu in le njuno učinkovito izvajanje omogoča učinkovito varovanje temeljnih človekovih pravic do življenja, zdravja in varnosti. Država mora sprejeti primerne ukrepe za varovanje ljudi znotraj svoje jurisdikcije, zato sta njeni temeljni obveznosti: (1) vzpostaviti primeren zakonodajni okvir za namen odvratanja, preprečevanja, odkrivanja in pregona kaznivih dejanj ter (2) skrbeti in si prizadevati, da se bo ta učinkovito udeleževal v praksi.¹⁹

Samostojnost državnih tožilcev pri izvrševanju tožilske funkcije morajo zagotavljati zakoni, ki urejajo državnotožilsko službo oziroma urejajo izvajanje tožilske funkcije (npr. zakoni, ki urejajo državno tožilstvo, kazenski postopek in policijo). Z vidika razmerij med ministrom in državnim tožilstvom je za presojo, ali ti zakoni zagotavljajo učinkovito in neodvisno izvrševanje državnotožilske funkcije, bistveno, kakšna je vsebina zakonskih pooblastil, ki jih ima ministrstvo kot upravni organ v razmerju do državnih tožilstev in državnih tožilcev, in kakšen je položaj državnih tožilcev in državnih tožilstev v razmerju do pristojnega ministrstva po ZDT-1. Pooblastila, ki bi okrnili *ali bi utegnila okrniti* ustavno zagotovljeno samostojnost državnega tožilca, bi bila ustavno sporna, ne glede na to, katero ministrstvo in minister bi bila pristojna za njihovo izvajanje.²⁰

Pomen neodvisnosti tožilcev izpostavljajo tudi mednarodne organizacije. Posvetovalni svet evropskih tožilcev (v nadaljnjem besedilu: CCPE) je na podlagi odločitve odbora ministrov Sveta Evrope glede izvajanja Priporočila Rec(2000)19 državam članicam o vlogi javnega

¹⁸ Gorkič Primož, K razpravi o ustroju državnega tožilstva, Pravna praksa, št. 36, 2010, str. 22.

¹⁹ Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-1082/12, tč. 12.

²⁰ Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-42/12 z dne 7. 2. 2013, tč. 32.

tožilstva v kazenskem pravosodju sprejel Mnenje CCPE št. 13 (2018) z dne 23. 11. 2018 o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev, v katerem je v točki 15. zapisal, da *neodvisnost* pomeni, da ni nezakonitega vmešavanja v izvajanje njihovih nalog pri zagotavljanju popolnega spoštovanja in uporabe prava in načela vladavine prava in da niso pod političnim pritiskom ali kakršnim koli nezakonitim vplivom. Poleg tega je CCPE v svojem Mnenju št. 9 (2014) o evropskih normah in načelih za tožilce (Rimska listina) navedel, da je treba spodbujati splošno težnjo k povečanju neodvisnosti in dejanske avtonomije tožilstev, da morajo biti tožilci pri sprejemanju odločitev avtonomni in svoje dolžnosti izvajati brez zunanjih pritiskov oziroma vmešavanj. Ob tem je izpostavil, da je neodvisnost državnega tožilstva nepogrešljiva posledica neodvisnosti sodstva.²¹

Ob sklicu na sodbo ESČP²² v zadevi Kövesi proti Romuniji z dne 5. 5. 2020 je tudi Ustavno sodišče poudarilo, da je neodvisnost državnih tožilcev ključni dejavnik za ohranitev neodvisnosti sodstva, zato je treba zagotoviti, da državni tožilci svojo funkcijo pregona izvajajo neodvisno. Izpodbijana ureditev pa je povsem v nasprotju z izpostavljenim in s tem tudi v nasprotju s 3. členom ZDT-1 in 135. členom Ustave.

4.1. Peti odstavek 160.a ZKP

Ustava državnim tožilcem pri opravljanju tožilske funkcije zagotavlja samostojnost (prvi odstavek 135. člena), natančnejšo ureditev in pristojnosti državnih tožilstev pa prepušča *zakonski* ureditvi (drugi odstavek 135. člena).

Državnotožilsko službo, pristojnosti in nezdružljivost funkcije državnega tožilca, ureditev in pristojnosti državnih tožilstev ter državnotožilsko in pravosodno upravo ureja ZDT-1.²³ V 3. členu tako določa, da je državni tožilec pri opravljanju državnotožilske službe samostojen ter vezan na ustavo in zakon (prvi odstavek), v odločitve državnega tožilca v konkretnih zadevah pa ni dovoljeno posegati, razen s splošnimi navodili in prevzemom zadeve na način, določen s tem zakonom (drugi odstavek). Samo ustava in zakon lahko določata pristojnosti državnega tožilca (prvi odstavek 7. člena ZDT-1), za kršitve pri opravljanju državnotožilske službe pa je odgovoren v skladu z določbami tretjega poglavja tega zakona (prvi odstavek 8. člena ZDT-1). Državni tožilec je v okviru temeljne funkcije vlaganja in zastopanja kazenske obtožbe pristojen opravljati vsa procesna dejanja upravičenega tožilca, usmerjati policijo in druge pristojne

²¹ Enak poudarek izhaja tudi iz Mnenja CCPE št. 4 (2009) z naslovom Sodniki in tožilci v demokratični družbi.

²² Tudi sicer ESČP podpira neodvisnost tožilcev ne glede na to, ali se upoštevajo kot pravosodni organ ali ne. Tožilec, ki vodi in nadzira prvo fazo kazenskega postopka, to vlogo igra v celotnem procesu (Zinsat proti Bolgariji z dne 15. 6. 2006 št. 57785/00, Schiesser proti Švici z dne 4. 12. 1979 št. 7710/76).

²³ 1. člen ZDT-1.

organe, uporabljati odložen pregon in poravnavanje ter opravljati druge naloge v skladu z zakonom, ki ureja kazenski postopek (prvi odstavek 19. člena ZDT-1).

V 10. členu ZDT-1 nadalje določa, da so državna tožilstva kot del pravosodja samostojni državni organi (prvi odstavek), kadrovske, organizacijske in nadzorstvene pristojnosti v zadevah državnotožilske in pravosodne uprave glede državnih tožilstev in državnih tožilcev pa Vlada izvaja *po določbah ZDT-1* neposredno ali prek ministrstva, pristojnega za pravosodje. Ob tem je treba poudariti, da v samostojnost državnih tožilcev pri odločanju v konkretni zadevi v zvezi s predkazenskim postopkom, sodnimi postopki in upravnimi postopki pred drugimi državnimi organi ni dopustno posegati niti v okviru pravosodnega nadzora (drugi odstavek 159. člena ZDT-1).

Da je državni tožilec pristojen, da ukrene, *kar je potrebno v zvezi z odkrivanjem kaznivih dejanj* in izsleditvijo storilcev ter za *usmerjanje predkazenskega postopka*, določa tudi 1. točka drugega odstavka 45. člena ZKP.²⁴ Ta pristojnost je podrobneje opredeljena z določbami 160.a člena ZKP, ki je bil v zakon dodan leta 2003 z novelo ZPK-E zaradi potrebe po natančnejši opredelitvi vsebine usmerjanja predkazenskega postopka ter z namenom pospešitve in boljše učinkovitosti kazenskih postopkov.²⁵ S tem členom se je podrobneje opredelila vsebina usmerjanja predkazenskega postopka, in sicer je lahko državni tožilec usmerjal delo policije (kasneje tudi drugih organov in institucij) z obveznimi navodili, strokovnimi mnenji in predlogi za zbiranje obvestil ter izvedbo drugih ukrepov, vse z namenom, da se odkrijeta kaznivo dejanje in storilec oziroma da se zberejo podatki, pomembni za odločitev državnega tožilca. Oblike usmerjanja dela policije s strani državnega tožilca so ob dopolnitvah tega člena ostale nespremenjene.²⁶

Peti odstavek 160.a člena ZKP določa, da postopek, primere, roke in način usmerjanja in obveščanja²⁷ iz prvega odstavka tega člena predpiše Vlada RS.

²⁴ 45. člen ZKP:

(1) Glavna pravica in glavna dolžnost državnega tožilca je preganjanje storilcev kaznivih dejanj.

(2) Glede kaznivih dejanj, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti, je državni tožilec pristojen:

- 1) da ukrene, kar je potrebno v zvezi z odkrivanjem kaznivih dejanj in izsleditvijo storilcev ter za usmerjanje predkazenskega postopka;
- 2) da zahteva preiskavo;
- 3) da vloži in zastopa obtožnico oziroma obtožni predlog pred pristojnim sodiščem;
- 4) da vlaga pritožbe zoper nepravnomočne sodne odločbe in izredna pravna sredstva zoper pravnomočne sodne odločbe.

²⁵ Poročevalec DZ, št. 17 z dne 14. 3. 2003.

²⁶ 160.a člen ZKP je bil dopolnjen z novelami ZKP-J (Uradni list RS, št. 77/09 z dne 2. 10. 2009), ZKP-K (Uradni list RS, št. 91/11 z dne 14. 11. 2011) ter ZKP-N (Uradni list RS, št. 22/19 z dne 5. 4. 2019).

²⁷ Pobudnik opozarja, da prvi odstavek 160.a člena ZKP, na katerega se sklicuje zgoraj navedeni peti odstavek istega člena, govori izključno o usmerjanju dela policije ter drugih organov in institucij s strani državnega tožilca, medtem ko peti odstavek navaja tudi obveščanje, ki pa se nanaša na obveščanje državnega tožilca s strani policije. Na to kaže tudi besedilo II. poglavja Uredbe o sodelovanju, iz katerega jasno izhaja, da je policija tista, ki obvešča

Usmerjanje dela policije ter drugih organov in institucij s strani državnega tožilca pomeni izvrševanje njegovih pristojnosti, kakor mu jih nalagajo zgoraj navedene določbe Ustave, ZKP in ZDT-1, bistvo državnotožilske funkcije pa je ravno vlaganje in zastopanje kazenske obtožbe (prvi odstavek 135. člena Ustave). Kot že poudarjeno je za varstvo pravne države (2. člena Ustave) in zagotavljanje varnosti ljudi (34. člen Ustave) ključno, da državni tožilec odločitev o začetku in vodenju kazenskega pregona sprejme izključno na podlagi lastne strokovne presoje. Na njegovo odločitev ali bo v posamezni zadevi začel ali opustil kazenski pregon in kako bo kazenski pregon vodil, ne sme vplivati nihče, niti (oziroma še posebej ne) izvršilni del oblasti. Dovoljevanje oziroma omogočanje takšnega vpliva izvršilne veje oblasti predstavlja odmik od vladavine prava ter rušenje sistema nadzora in ravnotežij med izvršilno, zakonodajno oziroma sodno vejo oblasti.²⁸

Funkcionalna podrejenost policije je usmerjena v učinkovito izvrševanje funkcije pregona storilcev kaznivih dejanj in posledično zagotavlja kakovostno zastopanje obtožnega akta v postopku pred sodiščem. Usmerjanje predkazenskega postopka kot izraz funkcionalne nadrejenosti državnega tožilstva v predkazenskem postopku v svojem bistvu vsebuje strokovno presojo (preko ocene ugotovljenega dejanskega stanja in odgovorov na relevantna pravna vprašanja) o utemeljenosti začetka kazenskega pregona. Pri tem pa je treba poudariti, da gre pri odločanju državnega tožilca o tem, kdaj začeti kazenski pregon, za odločanje po merilih stroke. V vladavini prava odgovor na vprašanje o kazenskem pregonu ne sme postati politično vprašanje.

Odločitev državnega tožilca, ali bo v neki konkretni zadevi začel kazenski pregon, je v celoti odvisna od (kvalitete) informacij, ki jih bo prejel v predkazenskem postopku. V kolikor bo ob prejemu prvih podatkov o zadevi, v kateri obstajajo razlogi za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, ocenil, da ti podatki še ne dajejo zadostne podlage za začetek kazenskega pregona, bo policiji (ali drugim organom in institucijam) naložil izvedbo dodatnih ukrepov. Šele ko bo državni tožilec razpolagal z gradivom, ki mu bo omogočalo strokovno presojo zadostnega dokaznega standarda, bo lahko sprejel odločitev o usodi kazenskega pregona. Z usmerjanjem predkazenskega postopka tako ni povezano samo vprašanje, *ali* bo državni tožilec začel kazenski pregon, temveč tudi *kdaj* bo začel kazenski pregon.

državnega tožilca. Obveznost državnega tožilca, da policijo obvesti o zavrženju kazenske ovadbe in razlogih za to (o kateri sicer govori tudi Uredba o sodelovanju), pa izhaja že iz prvega odstavka 161. člena ZKP.

²⁸ V odločbi št. U-I-42/12 z dne 7. 2. 2013 (tč. 24) je Ustavno sodišče zapisalo, da je položaj državnega tožilstva v okviru izvršilne veje oblasti pomemben za delovanje načela delitve oblasti, kolikor bi se zaradi sprememb položaja državnega tožilstva (kot dela izvršilne veje oblasti) spremenila razmerja nadzora in ravnotežij med izvršilno, zakonodajno oziroma sodno vejo oblasti.

Med pristojnosti in dolžnosti državnega tožilca spada tudi *strokovno pravilno* in *pravočasno* opravljanje državnotožilske službe.²⁹ Navedena vidika sta v skladu z ZDT-1 podrobneje opredeljena s splošnimi navodili (167. in 168. člen ZDT-1) in z Merili za kakovost dela državnih tožilcev za oceno državnotožilske službe³⁰, hkrati pa sta predmet različnih oblik nadzora.³¹ Zaradi spoštovanja ustavnopravnega položaja državnih tožilcev in njihove samostojnosti znotraj izvršilne veje oblasti je bistveno, da lahko kriterije strokovne pravilnosti in pravočasnosti (npr. določanje rokov za posamezna tožilska opravila) sprejema zgolj in izključno nepolitičen organ državnotožilske stroke – v skladu z ZDT-1 je to Državnotožilski svet kot samostojen državni organ, ki opravlja naloge državnotožilske samouprave ter sodeluje pri zagotavljanju enotnosti pregona in varovanju samostojnosti državnih tožilcev.

Na kakšen način in v kakšnih rokih bodo državni tožilci opravljali svoje *pristojnosti*, del katerih je tudi usmerjanje predkazenskega postopka, je glede na ustavno določbo prvega odstavka 135. člena lahko samo predmet *zakonske* ureditve, predvsem pa mora biti urejeno na način, ki bo zagotavljal neodvisno in avtonomno izvajanje državnotožilske funkcije. Določba, ki omogoča, da izvrševanje državnotožilskih pristojnosti (v obravnavanem primeru roke in način usmerjanja predkazenskega postopka) predpisuje *vlada s podzakonskim aktom*, je v očitnem nasprotju z ustavnopravnim položajem državnega tožilstva in določbo drugega odstavka 135. člena Ustave. Ureditev, ki omogoča, da se s podzakonskimi akti vpliva na samostojno delo državnega tožilca ali da se nad njim izvaja kakršenkoli pritisk (tako s postavljanjem rokov, ki niso bili sprejeti na podlagi strokovnih meril, kot določanjem načina dela, ki ga ni predpisal zakon), pa ni v neskladju le s 135. členom temveč tudi s 120. in 153. členom Ustave. Upoštevanje funkcijo državnega tožilca lahko namreč tovrstni vplivi in pritiski ohromijo spoštovanje pravne države in varovanje človekovih pravic, prizadenejo pa lahko tudi neodvisno, nepristransko in pošteno sojenje.³²

²⁹ 7. člen ZDT-1, ki govori o pristojnostih in dolžnostih državnega tožilca, določa:

»(1) *Pristojnosti državnega tožilca so določene z ustavo in zakonom.*

(2) *Državni tožilec mora pri opravljanju državnotožilske službe ravnati nepristransko, varovati ustavnost in zakonitost, načela pravne države ter človekove pravice in temeljne svoboščine.*

(3) *Državni tožilec mora zakonito, strokovno pravilno in pravočasno opravljati državnotožilsko službo ter varovati njen ugled.*

(4) *Državni tožilec mora brez nepotrebnega odlašanja reševati zadeve, ki so mu dodeljene v delo.*«.

³⁰ <https://www.drzavnotozilski-svet.si/akti>.

³¹ Tako lahko vsak udeleženec v postopku vloži nadzorstveno pritožbo, če meni, da državno tožilstvo neutemeljeno dolgo rešuje zadevo oziroma neutemeljeno odlašča z delovanjem v postopku (155. člen ZDT-1); vodja državnega tožilstva pregleda določene odločitve državnega tožilca o zavrženju kazenske ovadbe (169. člen ZDT-1); vodja okrožnega državnega tožilstva ali generalni državni tožilec lahko določeno zadevo sama prevzame v reševanje ali jo dodelita drugemu državnemu tožilcu (prevzem zadeve - 170. člen ZDT-1); v okviru strokovnega nadzora se pregleduje in ocenjuje zakonitost in pravočasnost dela, smotrnost uporabe procesnih pooblastil in možnosti ter pravilnost strokovnih odločitev glede na uveljavljeno politiko pregona in izdana splošna navodila (173.-175. člen ZDT-1); za kršitve državnotožilskih dolžnosti pa državni tožilec tudi disciplinsko odgovarja in se mu lahko izreče disciplinska sankcija (80. in 81. člen ZDT-1).

³² Smiselno enako tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-214/19, Up-1011/19 z dne 8. 7. 2021, tč. 78.

Navedeno je še posebej pomembno ob upoštevanju dejstva, da je državno tožilstvo sicer uvrščeno v izvršilno³³ vejo oblasti, vlada pa glede državnih tožilstev in državnih tožilcev izvaja kadrovske, organizacijske in nadzorstvene pristojnosti v zadevah državnotožilske in pravosodne uprave. Preko teh pooblastil³⁴ izvršilna oblast posredno vpliva na izvajanje tožilske funkcije; najmočneje predvsem s pripravo zakonov in drugih predpisov s področja organizacije in poslovanja državnih tožilstev, položaja, pravic in obveznosti državnih tožilcev ter z zagotavljanjem kadrovskih, materialnih in tehničnih pogojev za izvrševanje državnotožilske funkcije. Dolžnost države, da zagotovi splošne pogoje za uspešno izvajanje državnotožilske funkcije, pa nujno ne pomeni, da država to svojo dolžnost tudi v celoti izpolnjuje. Tako npr. o številu mest državnotožilskih funkcionarjev odloči minister z Odredbo o številu mest državnih tožilcev³⁵. V navedeni odredbi je določeno skupaj 268 mest državnotožilskih funkcionarjev, vendar je bilo na dan 31. 12. 2020 v Sloveniji zasedenih zgolj 206 mest.³⁶ Skupno število državnih tožilcev tako znaša le slabih 77 % zasedbe ter vztrajno upada (leta 2018 in 2017 je bilo skupno število 83 %, leta 2019 slabih 79 %).³⁷ Kakršno koli (tudi potencialno) poseganje v pristojnosti državnih tožilcev in s tem v samostojno in neodvisno izvajanje njihove funkcije je tudi zaradi tako izkazanega vpliva izvršilne veje oblasti nad državno tožilstvo potrebno še posebej strogo presoјati.

Ob navedenem pobudnik izpostavlja, da so pooblastila Vlade, kakor jih določa peti odstavek 160.a člena ZKP, v neskladju z Ustavo tudi iz razloga, ker zakon nima varovalke, ki bi preprečevala, da izvršilna veja oblasti ob urejanju s podzakonskimi akti ne bi posegala v pravni položaj in zakonsko določene pristojnosti državnih tožilcev. Delno je takšno varovalko vseboval ZODPol v osmem odstavku 4. člena, ki je določala, da je državni tožilec prevzel usmerjanje dela policije v predkazenskem postopku od trenutka, ko je bil obveščten o kaznivem dejanju, vendar je bila navedena določba z ZODPol-G črtana.

³³ Glede na svojo funkcijo pa kot že pojasnjeno državno tožilstvo spada med pravosodje v širšem pomenu.

³⁴ Prvi odstavek 158. člena ZDT-1 določa, da v zadeve pravosodne uprave sodi zagotavljanje splošnih pogojev za uspešno izvajanje državnotožilske funkcije, zlasti priprava zakonov in drugih predpisov s področja organizacije in poslovanja državnih tožilstev, položaja, pravic in obveznosti državnih tožilcev in državnotožilskega osebja; skrb za izobraževanje in strokovno usposabljanje; zagotavljanje kadrovskih, materialnih in tehničnih pogojev; obravnavanje nadzorstvenih pritožb; zbiranje statističnih in drugih podatkov o delovanju državnih tožilstev in opravljanje drugih upravnih nalog, kadar tako določa zakon.

³⁵ Uradni list RS, št. 76/11, 69/12, 52/13, 52/14, 71/15, 14/19 in 102/20.

³⁶ Prav tako je bilo na dan 31. 12. 2020 odprtih 29 postopkov za zasedbo prostih mest državnih tožilcev, pri čemer se upošteva možnost napredovanja v naziv in na višje državnotožilsko mesto znotraj državnotožilske organizacije, zaključek teh postopkov v skupnem (absolutnem) številu nikakor ne bo odrazil v kadrovskem povečanju za 29 državnotožilskih funkcionarjev.

³⁷ Na neustrezno kadrovske zasedbe na državnih tožilstvih kažejo tudi podatki iz poročila Komisije Sveta Evrope za učinkovitost pravosodja 2020 (v nadaljevanju: CEPEJ). CEPEJ v ocenjevalnem poročilu države obravnava z vidika več kazalnikov, in sicer z vidika proračuna, ki ga države namenjajo pravosodju, pravosodnih delavcev, organizacije sodišč, nato z vidika mnenja uporabnikov o kakovosti pravosodnega sistema, razvoja in pravilne uporabe informacijsko-komunikacijske tehnologije ter z vidika učinkovitosti sodišč oziroma tožilstev. Po številu državnih tožilcev na sto tisoč prebivalcev je Slovenija z 10,2 državnega tožilca pod evropskim povprečjem, ki znaša 12,1 državnega tožilca.

V obravnavanem primeru so posegi v ustavno zagotovljen neodvisen položaj državnega tožilstva in vplivi na izvrševanje državnotožilskih pristojnosti tudi konkretno izkazani. Izpodbijana določba petega odstavka 160.a člena ZKP namreč omogoča, da se s podzakonskim aktom posega v pristojnosti državnih tožilcev ter posledično v samostojno opravljanje državnotožilske funkcije, kar hromi učinkovito izvrševanje kazenskega pregona in je v izrecnem nasprotju z namenom sprejetja izpodbijane odločbe (pospešitev in večja učinkovitost kazenskih postopkov). Navedeno se je konkretizirano izkazalo s sprejemom izpodbijanih določb Uredbe o sodelovanju, ki na način, kot je predstavljen v točki 4.2. pobude onemogoča učinkovito in neodvisno izvrševanje državnotožilske funkcije. Kot je navedlo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-42/12³⁸ pa so pooblastila izvršilne oblasti, ki bi okrnili *ali bi utegnili okrniti* ustavno zagotovljeno samostojnost državnega tožilca, ustavno sporna.

4.2. Prvi stavek drugega odstavka 5. člena ter tretji in četrti odstavek 12. člena Uredbe o sodelovanju

Izpodbijane določbe Uredbe o sodelovanju, sprejete na podlagi (po prepričanju pobudnika z ustavo neskladnega) petega odstavka 160.a člena ZKP, se nanašajo na delo državnega tožilca v predkazenskem postopku, ki nedvomno in pomembno opredeljuje kasnejši (sodni) kazenski postopek. Državni tožilec ima kot *dominus litis* predkazenskega postopka pomembna pooblastila in pristojnost, da policijo usmerja glede odkrivanja kaznivih dejanj in njihovih storilcev ter s tem tudi vpliva na zakonitost in uspešnost njenega dela, saj je tožilec kot organ kazenskega pregona tisti, ki oceni, kakšno dokazno gradivo potrebuje za obtožbo oziroma obsodilno sodbo.³⁹ Zato je treba izpodbijane določbe Uredbe o sodelovanju presoјati z vidika vpliva predkazenskega postopka na kasnejši kazenski postopek in delo državnega tožilca znotraj tega. Kot že poudarjeno sta tako kriminalistično-pravna stroka kot praksa ustavnega sodišča enotni, da je funkcionalno podrejanje policije državnemu tožilstvu v predkazenskem postopku nujno zaradi zagotavljanja učinkovitega kazenskega pregona v javnem interesu.

Pobudnik je prepričan, da je treba presojo skladnosti izpodbijanih določb Uredbe o sodelovanju z ustavo in zakonom opraviti tudi v luči določb ZODPol, saj te med drugim urejajo tudi razmerje med policijo in državnim tožilstvom v predkazenskem postopku.

Prvi in drugi odstavek 4. člena ZODPol določata, da sistematično in načrtno dajanje obveznih navodil in usmeritev za delo policije izvaja minister s pisnimi usmeritvami in navodili. V skladu s petim odstavkom navedenega člena se posamične usmeritve ministra nanašajo na izvedbo posameznih nalog in ukrepov policije, kadar je potrebno takojšnje ukrepanje za odpravo

³⁸ Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-42/12 z dne 7. 2. 2013, tč. 32.

³⁹ Horvat Štefan, Zakon o kazenskem postopku s komentarjem, GV Založba, d.o.o., 2004,

pomanjkljivosti. Osmi odstavek 4. člena ZODPol nadalje določa, da pristojnosti ministra za usmerjanje posameznih nalog in ukrepov policije ne veljajo za policijske postopke, katerih usmerjanje je na podlagi zakona, ki ureja kazenski postopek, prevzel pristojni državni tožilec.

Z ZODPol-G, ki je stopil v veljavo dne 13. 11. 2021, pa je bil črtan drugi stavek osmega odstavka navedenega člena, ki je določal: *»Ne glede na zakon, ki ureja kazenski postopek, se šteje, da je državni tožilec prevzel usmerjanje dela policije v predkazenskem postopku od trenutka, ko je bil obveščen o kaznivem dejanju.«*. Trenutek prevzema usmerjanja dela policije s strani državnega tožilca, ki ga je pred tem določal zakon, je s črtanjem te določbe tako (p)ostal predmet urejanja podzakonskega akta.⁴⁰

Hkrati sta bila v 8. člen ZODPol dodana nov drugi in četrti odstavek, ki se glasita:

»(2) Policija uradnikom enote za usmerjanje in nadzor zagotavlja neposreden dostop do evidence dogodkov iz zakona, ki ureja naloge in pooblastila policije, potreben za izvajanje njihovih pristojnosti po tem zakonu.

(4) Zaradi presoje zakonitosti in strokovnosti izvajanja določene naloge ali uporabe pooblastil policista lahko enota za usmerjanje in nadzor od policije zahteva poročilo o poteku posameznega postopka in dokumentacijo. Uradniki enote za usmerjanje in nadzor lahko vstopijo v prostore, ki jih policija uporablja pri svojem delu, vpogledajo v evidence policije in dokumentacijo ter opravijo pogovor s policisti, drugimi uslužbenci policije ali posamezniki. Po proučitvi zadeve enota za usmerjanje in nadzor pripravi mnenje, ki lahko vsebuje tudi predloge za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti.«

Zgoraj opisanim spremembam so v postopku obravnave predlaganih sprememb ZODPol ostro nasprotovali tako predstavniki kriminalistične stroke⁴¹ in tožilstva⁴² kot tudi Zakonodajno-

⁴⁰ Četrti odstavek 12. člena, ki govori o tem, kdaj je državni tožilec prevzel usmerjanje dela policije v predkazenskem postopku, je bil v Uredbo o sodelovanju dodan 8 mesecev pred uveljavitvijo ZODPol-G.

⁴¹ Poudarili so, da črtanje navedene določbe 4. člena ZODPol pomeni, da bo minister kot politična funkcija lahko vplival na predkazenske postopke. S tem se ukinja varovalka, ki je v prejšnji ureditvi varovala kazenske postopke policije pred vmešavanjem politike v konkretne zadeve. Poudarjeno je bilo tudi, da minister pooblastila za odkrivanje storilcev in kaznivih dejanj nima. V kolikor bi v času pred pisnim prevzemom usmerjanja postopka s strani državnega tožilca prišlo do izvajanja pristojnosti iz petega odstavka 4. člena ZODPol, bo minister v skladu z novo ureditvijo lahko posegal v konkretno »živo« zadevo in tako celo »ogrozil« uspešno izvedbo predkazenskega postopka, ki je v pristojnosti državnega tožilca. Z navedenim je neposredno povezana tudi sprememba 8. člena ZODPol, saj bo minister preko enote za usmerjanje in nadzor lahko neposredno vplival na konkretne operativne dogodke že med njihovim izvajanjem.

⁴² Državnotožilski svet meni (dopis št. Dts 99/2021-3 z dne 4. 10. 2021, <https://www.iusinfo.si/zakonodaja/PORODZ2021M10D05N6/>), da črtanje 2. stavka osmega odstavka 4. člena ZODPol omogoča ministru poseg in nadzor nad predkazenskimi postopki, katerih usmerjanje je po ZKP v izključni pristojnosti državnega tožilca, spremembe 8. člena ZODPol pa omogočajo nadzor ministra nad delom policije tudi po prevzemu usmerjanja s strani državnega tožilca. Predlagane spremembe tako pomenijo poseg v samostojnost državnega tožilca, zato jim ostro nasprotuje. Tudi predlagatelj je že v postopku sprejemanja ZODPol-G opozarjal na nesprejemljivost in posledice predlaganih sprememb 4. in 8. člena ZODPol (dopis VDT-Ktr-zb-8/23/2020 z dne 15. 3. 2021, <https://www.iusinfo.si/zakonodaja/PORODZ2021M10D06N7/>).

pravna služba Državnega zbora.⁴³ Med navedenimi akterji je obstajalo soglasje, da opisane spremembe pomenijo poseg izvršilne oblasti (ministra) v pristojnost državnega tožilca in ogrožajo ustavno zagotovljeno neodvisnost in samostojnost državnih tožilcev.

Kot v svojem mnenju utemeljeno opozarja Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora, je pravno sistemski pomen črtane določbe osmega odstavka 4. člena ZODPol izjemen, ker je z njo določen časovni trenutek, ko pristojnost ministra za usmerjanje policije v določenih primerih preneha in nastopi pristojnost državnega tožilca, da usmerja predkazenski in kazenski postopek. V tem trenutku namreč usmerjanje policije preide iz ureditve po ZODPol v ureditev, ki jo določata ZKP in ZDT-1, v skladu s katero je *dominus litis* predkazenskega postopka državni tožilec.

Ustava izrecno določa, da funkcijo pregona storilcev kaznivih dejanj izvršuje samo državni tožilec. Skladno s 45. členom ZKP je glavna pravica in glavna dolžnost državnega tožilca preganjanje storilcev kaznivih dejanj. Za izvrševanje te naloge pa je državni tožilec pristojen, da ukrene vse, kar je potrebno, ne samo za pregon, temveč tudi že pred tem, v zvezi z odkrivanjem kaznivih dejanj in izsleditvijo storilcev, ter za usmerjanje predkazenskega postopka. Skladno z 19. členom ZDT-1 je državni tožilec v okviru temeljne funkcije vlaganja in zastopanja kazenske obtožbe pristojen opravljati vsa procesna dejanja upravičenega tožilca, usmerjati policijo in druge pristojne organe, uporabljati odložen pregon in poravnavanje ter opravljati druge naloge v skladu z zakonom, ki ureja kazenski postopek. Državni tožilec lahko svoje postopanje v konkretni zadevi začne že, če je do njega prišel (le) glas o kaznivem dejanju (drugi odstavek 161. člena ZKP), pa tudi na podlagi naznanitve kaznivega dejanja oziroma vložene ovadbe, ki jo lahko vloži vsakdo (145. člen ZKP). Način seznanitve državnega tožilca z obstojem morebitnega kaznivega dejanja po določbah ZKP ni omejen na vlaganje formaliziranih obvestil, vezanih na točno določene državne organe (npr. policije).⁴⁴

⁴³ Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora opozarja (mnenje št. 210-01/21-11 z dne 22. 9. 2021 (<https://www.iusinfo.si/zakonodaja/PORODZ2021M09D22N11/>), da bo črtanje določbe o razmejitvi pristojnosti za usmerjanje policije med državnim tožilcem in ministrom za notranje zadeve imelo za posledico, da bosta oba organa hkrati pristojna za usmerjanje policije v predkazenskem postopku, in sicer kljub temu, da je bil državni tožilec že obveščen o kaznivem dejanju ter vse do trenutka, ko bi državni tožilec izdal pisne usmeritve policiji. To pomeni novo nastalo možnost poseganja ministra za notranje zadeve v pristojnosti državnega tožilca, saj bi lahko preko nadzornih mehanizmov nad delovanjem policije vplival na izvrševanje tistih navodil, ki bi jih policija prejela od državnega tožilca. Glede na ZKP pa so dopustna tudi ustna navodila in usmeritve. Z dopolnitvami 8. člena ZODPol pa se omogoča nadzor nad delom policije s širitvijo pooblastil enote za usmerjanje in nadzor. Ker predlagane dopolnitve ne vključujejo izjeme za zadeve, ki po Ustavi spadajo v pristojnost državnega tožilca, je mogoče kombinacijo določb razumeti tako, da omogočajo nadzor ministra nad delom policije tudi po prevzemu usmerjanja s strani državnega tožilca. Časovni trenutek tega prehoda pristojnosti je upošteva Uredbo zaradi predlagane spremembe zamaknjen v čas po obvestitvi državnega tožilca o kaznivem dejanju.

⁴⁴ S tem v zvezi Zakonodajno-pravna služba DZ zastavlja vprašanje, ali ne bo s tem poseženo v funkcionalno samostojnost državnega tožilca tudi v primerih, ko ta za kaznivo dejanje ni izvedel na podlagi obvestila policije, ampak na drug način. Črtana določba osmega odstavka 4. člena ZODPol namreč domneve pristojnosti za usmerjanje policije ni povezovala izrecno s policijskim obveščanjem državnega tožilca o kaznivem dejanju, po ZKP pa državni tožilec sme usmerjati policijo tudi, če za kaznivo dejanje ni izvedel od nje (*ibid.*).

V primerih iz drugega odstavka 161. člena ZKP lahko državni tožilec zahteva od policije, če tega ne more storiti sam, ali po drugih organih, naj v roku, ki ga sam določi, zbere potrebna obvestila in stori druge ukrepe, da se odkrije kaznivo dejanje in storilec. Državni tožilec sme ob vsakem času zahtevati od policije, da ga obvesti, kaj je ukrenila, ta pa mu je dolžna brez odlašanja odgovoriti. ZKP ne določa oblike komuniciranja med državnim tožilcem in policijo, zato iz tega izhaja, da *zakon dopušča vse načine komuniciranja*, tako pisno kot ustno in tudi z uporabo informacijsko tehničnih sredstev, če je to možno.

Uredba o sodelovanju v II. poglavju določa, kdaj so *policisti* dolžni *obvestiti* državnega tožilca. Po zaznavi izvršitve kaznivega dejanja, ki zahteva ogled ali drugo preiskovalno dejanje, po odvzemu prostosti ali če so podani pogoji za zaslišanje osumljenca, morajo policisti državnega tožilca obvestiti takoj, v treh dneh pa ga morajo obvestiti v primerih, ki kažejo, da je bilo izvršeno, se izvršuje ali pripravlja oziroma organizira izvršitev kaznivega dejanja zoper gospodarstvo, za katero je v zakonu predpisana kazen zapora pet let ali več, kaznivega dejanja, zaradi katerega se lahko odredijo prikriti preiskovalni ukrepi, ki posegajo v zasebnost komuniciranja (150. člen ZKP), ali drugega kaznivega dejanja, za katera je v zakonu predpisana kazen zapora osem let ali več (prvi odstavek 4. člena Uredbe o sodelovanju). Za ostala kazniva dejanja rok obveščanja ni določen, o sumu, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, pa policisti državnega tožilca obvestijo (še) s podajo kazenske ovadbe ali poročila.

Iz navedenega je razvidno, da morajo policisti pri hujših kaznivih dejanjih in pri posegih v ustavno varovane človekove pravice nemudoma (takoj, v treh dneh ali celo pred izvedbo ukrepov⁴⁵) obvestiti državnega tožilca, obvestilo pa je praviloma ustno (drugi odstavek 4. člena Uredbe o sodelovanju).

Pred črtanjem drugega stavka osmega odstavka 4. člena ZODPol je veljalo, da je državni tožilec v trenutku, ko je prejel obvestilo, prevzel usmerjanje predkazenskega postopka. S črtanjem te določbe in s sprejemom izpodbijanih določb Uredbe o sodelovanju, pa je nastala situacija, da bo policija po tem, ko bo državnega tožilca lahko tudi samo ustno (v primeru resnejših kaznivih dejanj in posegih v človekove pravice) obvestila o teku predkazenskega postopka, državni tožilec pa ji bo ustno podal usmeritve (ZKP namreč ustnega usmerjanja ne izključuje), policija še vedno neposredno podrejena posamičnim usmeritvam ministra. Tako lahko pride do situacije, v kateri bo policija prejela usmeritve tako ministra (določbe 4. – 8. člena ZODPol) kot tudi državnega tožilca, kar za policijo pomeni nevzdržen položaj »med dvema ognjema«, državnemu tožilcu pa nedopustno krha njegov položaj *dominus litis* predkazenskega postopka ter posega v njegovo ustavno zagotovljeno neodvisnost in samostojnost. Prav tako je takšna

⁴⁵ 6. člen Uredbe o sodelovanju.

določba, ki povsem birokratizira sodelovanje teh dveh strokovno samostojnih⁴⁶ državnih organov, v nasprotju s temeljnim namenom sodelovanja, ki je usmerjeno, usklajeno in učinkovito delovanje organov, institucij ter specializiranih in skupnih preiskovalnih skupin.

V skladu z izpodbijano določbo drugega odstavka 5. člena ter četrtega odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju se namreč šteje, da državni tožilec še ni prevzel usmerjanja predkazenskega postopka, čeprav je policiji že dal obvezna ustna navodila (45. in 160.a člen ZKP). To *de facto* lahko pripelje do situacij, ko državni tožilec poda ustno usmeritev policiji, policija pa šteje, da je državni tožilec še ne usmerja. V skrajnem primeru lahko policija celo ravna po usmeritvah, ki jih je prejela od ministra in ki so diametralno nasprotne ustnim oziroma kasneje pisnim usmeritvam državnega tožilca.

Do nevzdržne situacije lahko pride tudi pri opravi nekaterih preiskovalnih dejanj, na primer pri opravi ogleda. Jasno je, da bo državni tožilec opravo ogleda na kraju dogodka usmerjal ustno in jasno je, da bi ga morala policija pri njegovih navodilih spoštovati (prvi odstavek 160.a člen). Izpodbijana določba pa policiji dejansko dopušča, da ustnih usmeritev državnega tožilca na ogledu ne upošteva, s čimer ponovno v nasprotju z zakonom in ustavo posega v njegovo državnotožilsko funkcijo.

Iz primerjave črtane zakonske določbe osmega odstavka 4. člena ZODPol in izpodbijane določbe četrtega odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju, ki po novem določa, da se šteje, da je tožilec prevzel usmerjanje šele od trenutka, ko poda *pisne* usmeritve policiji, je evidentno, da slednja zmanjšuje pomen in vlogo državnega tožilca v predkazenskem postopku, povečuje pa vlogo policije in ministra in s tem njun vpliv na predkazenski postopek. Ravno delovanje neodvisnega, samostojnega in predvsem nepristranskega organa pa je tista varovalka, ki že v predkazenskem postopku zagotavlja spoštovanje načel pravne države in varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, predvsem pa zagotavlja učinkovit kazenski pregon.

Ob vsem navedenem pa pobudnik poudarja, da črtanje drugega stavka osmega odstavka 4. člena ZODPol in sprejem novega četrtega odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju pomenita, da bo poslej razmejitev med pristojnostjo za usmerjanje policije v predkazenskih postopkih, ki jo smeta izvrševati minister ali državni tožilec, opredeljena le z uredbo kot podzakonskim aktom vlade in ne več izrecno z zakonom. Navedeno ob upoštevanju ustavno določene pristojnosti državnega tožilca za pregon kaznivih dejanj iz prvega odstavka 135. člena Ustave in določbe drugega odstavka 135. člena Ustave pomeni kršitev načela pravne države iz 2. člena Ustave ter kršitev načela legalitete iz 120. člena Ustave.

⁴⁶ Državna tožilstva so kot del pravosodja samostojni državni organi, policija pa je kot organi v sestavi ministrstva strokovno samostojna pri opravljanju svojih specializiranih nalog.

Po drugem odstavku 120. člena Ustave upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov. Legalitetno načelo je eno temeljnih ustavnih načel, ki je tesno povezano z drugimi temeljnimi ustavnimi načeli, med drugim z načelom demokratičnosti (1. člen Ustave) in načelom pravne države (2. člen Ustave). Načelo demokratičnosti zahteva, da najpomembnejše odločitve, zlasti tiste, ki se nanašajo na državljane, sprejemajo neposredno izvoljeni poslanci z zakoni, izvršilna oblast pa lahko deluje samo na vsebinski podlagi in v okviru zakona. Navedeno zahteva tudi načelo delitve oblasti (3. člen Ustave), ker je zakonodajna pristojnost po Ustavi podeljena Državnemu zboru, drugi državni organi ne smejo spreminjati ali samostojno urejati zakonske materije. Tudi načela pravne države zahtevajo, da se temeljna razmerja med državo in posamezniki urejajo s splošno veljavnimi in abstraktnimi zakoni ter da so zakonske določbe jasne, pomensko določljive in s tem predvidljive. Načelo legalitete je tesno povezano še s 153. členom Ustave (uskklajenost pravnih aktov), ki zahteva, da so podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z Ustavo in zakoni (tretji odstavek 153. člena Ustave), na zakonu ali na zakonitem predpisu pa morajo temeljiti tudi posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil (četrti odstavek 153. člena Ustave). Ustavno sodišče je že večkrat pojasnilo, da načelo legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave zavezuje tudi vlado kot vrh uprave.⁴⁷

Načelo legalitete iz drugega odstavka 120. člena Ustave vsebuje dve zahtevi: 1. podzakonski predpisi in posamični akti izvršilne oblasti (tako Vlade kot upravnih organov) so lahko sprejeti le na podlagi zakona, kar pomeni, da morajo temeljiti na (dovolj določni) vsebinski podlagi v zakonu; in 2. biti morajo v okviru zakona, kar pomeni, da ne smejo preseči njegovega možnega pomena.

Z izpodbijanimi določbami je tako na eni strani zakonodajalec omogočil urejanje zakonske materije v podzakonskih aktih oziroma ni določil ustreznih varovalk, ki bi takšne posege izvršilne oblasti v zakonske pristojnosti preprečevale (peti odstavek 160.a člena ZKP), na drugi pa je izvršilna oblast takšno določbo izkoristila za sprejem podzakonskih določb (izpodbijane določbe Uredbe o sodelovanju), s katerimi je posegla v zakonsko materijo in jo uredila v nasprotju z ustavnimi in zakonskimi določbami.

Premik prevzema usmerjanja dela policije (še) na trenutek podaje pisnih usmeritev državnega tožilca je ne le v nasprotju s pristojnostjo državnega tožilca preganjati storilce kaznivih dejanj iz 135. člena Ustave in določbami ZKP, temveč odpira tudi vprašanje, kdaj bo policija državnemu tožilcu poslala obrazloženo pisno zahtevo iz izpodbijanega tretjega

⁴⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021.

odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju. Roka za podajo obrazložene pisne zahteve za sestavo uradnega zaznamka Uredba o sodelovanju policiji namreč ne določa.

Kot že navedeno ZKP ne določa obvezne oblike komuniciranja med državnim tožilcem in policijo. Na dejstvo, da lahko državni tožilec policiji daje tudi ustna navodila, pa izrecno kaže celo določba tretjega odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju, ki govori o uradnem zaznamku o *podanih* navodilih in predlogih. Edina logična razlaga je, da policisti od državnega tožilca zahtevajo uradni zaznamek o *že podanih ustnih* navodilih in predlogih, saj v primeru pisnih navodil uradni zaznamek ni potreben.

Izpodbijani prvi stavek drugega odstavka 5. člena (v delu, v katerem državnemu tožilcu nalaga obveznost *pisnega* dajanja navodil in predlogov policiji za ukrepanje v predkazenskem postopku) in četrti odstavek 12. člena Uredbe o sodelovanju torej v kombinaciji s tretjim odstavkom 12. člena Uredbe o sodelovanju dejansko omogočajo policiji, preko določb o usmerjanju in nadzoru pa tudi političnemu delu izvršilne veje oblasti (ministru za notranje zadeve), da lahko sama odloča, kdaj bo državni tožilec prevzel usmerjanje. Trenutek prevzema usmerjanja dela policije v predkazenskem postopku se tako z izpodbijano določbo prvega stavka drugega odstavka 5. člena in tretjega odstavka 12. člena v kombinaciji z določbo četrtega odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju premika v sfero ministra za notranje zadeve, torej politično odvisnega akterja, s čimer se nedopustno posega v ustavnopravni položaj državnega tožilca. Ustava zahteva, da je državno tožilstvo policiji funkcionalno nadrejeno, kar pomeni, da morajo državni tožilci policijo usmerjati in nadzirati⁴⁸ in zato nikakor ne more biti policija tista, ki od državnega tožilca zahteva, da v določenem roku poda (po *že podanih ustnih* še) pisna navodila in predloge.

Pred novelo tretjega odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju je policija od državnega tožilca sicer lahko zahtevala sestavo uradnega zaznamka o *že podanem* ustnem usmerjanju, ni pa mu mogla postaviti roka, v katerem naj ga poda, s čimer je bila državnemu tožilcu zagotovljena svoboda pri odločanju v lastnih zadevah.⁴⁹ Z novim tretjim odstavkom 12. člena Uredbe o sodelovanju pa je državni tožilec izgubil samostojnost, da sam odloča o prioritetah svojega dela. Če se bo določena zadeva policiji in/ali ministru zdela prioriteta, bo državni tožilec o njej moral pisno odločiti v povsem nerazumnem in strokovno neutemeljenem roku 48 ur, ne glede na to, katere druge nujne zadeve ima takrat v delu. S tem se omogoča, da izvršilna oblast (minister za notranje zadeve) posega v neodvisnost državnih tožilcev, odloča o dodeljevanju posameznih zadev v takojšnje delo in s tem vpliva na način postopanja v konkretni predkazenski zadevi.

⁴⁸ Tako Ustavno sodišče v 34. točki odločbe št. U-I-42/12 z dne 7. 2. 2013.

⁴⁹ Določba tretjega odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju se je pred spremembami glasila: *»(3) Če so navodila in predlogi ustni, državni tožilec na zahtevo policista o tem sestavi uradni zaznamek in ga posreduje policiji.«.*

Navedena določba je tudi povsem neživljenjska in nelogična, saj državni tožilec velikokrat policijo usmerja ustno, ker za pisno usmerjanje ni časa (*pressing need*). Tudi v takšnih primerih bi se moralo šteti, da je državni tožilec že prevzel usmerjanje policije in da ta ni podrejena usmeritvam ministra.

Ob vsem tem pa ni mogoče spregledati niti nesorazmernosti dolžine roka, določenega z izpodbijanem tretjim odstavkom 12. člena Uredbe o sodelovanju, še posebej ob upoštevanju dejstva, da Uredba o sodelovanju roka za policijo ne določa. Uredba o sodelovanju tako policijo tudi s časovnega vidika funkcionalno postavlja nad državnega tožilca. Državno tožilstvo pa mora biti zaradi zagotavljanja učinkovitega kazenskega pregona funkcionalno nadrejeno policiji, ki je organ odkrivanja kaznivih dejanj in ne obratno.

Odločitev o tem, kateri postopek bo na določen način (ustno ali pisno) na določen dan usmerjal državni tožilec, v posledici spremembe Uredbe o sodelovanju ni več v njegovi pristojnosti, pač pa v pristojnosti policije in s tem ministra. S tem pa se ne le vpliva na neodvisnost državnega tožilca, pač pa tudi neutemeljeno posega v samostojnost državnega tožilca pri njegovem delu (3. člen ZDT-1 in 135. člen Ustave). Državni tožilec tako ni več tisti, ki si sam razporeja delo, ki odloča o prioriteti zadeve ali o tem, katera od zadev potrebuje v tistem trenutku njegovo pozornost.

Skupni učinek izpodbijanih določb Uredbe o sodelovanju torej spreminja razmerje med državnim tožilstvom in policijo, saj posega v način komunikacije med državnimi tožilci in policisti – doslej je bil državni tožilec tisti, ki je opravil presojo, katere usmeritve bo kdaj podal. Če je bila zadeva nujna in bi bilo z njo nevarno odlašati, je policijo usmeril po telefonu. Če je policija to zahtevala, je sicer nato podal tudi pisni uradni zaznamek, vendar za policijo to ni pomenilo, da še ni prevzel njenega usmerjanja ali da je še vedno podrejena usmerjanju ministra.

Ob trenutnih določbah Uredbe o sodelovanju se tako odpravlja do sedaj uveljavljen način usmerjanja, birokratizira se operativno sodelovanje in, kar je bistveno za predmetni postopek, omogoča se vpliv politike - predvsem ministra za notranje zadeve - na konkretne predkazenske postopke in na delo državnega tožilca, državnemu tožilcu pa se otežuje izvajanje kazenskega pregona z grožnjo sankcioniranja v primeru kršitve Uredbe o sodelovanju, s čimer se posega v njegovo z Ustavo in zakoni zagotovljeno neodvisnost in samostojnost. Na podlagi izpodbijanih določb Uredbe o sodelovanju državni tožilec tako ni več samostojen pri svojem delu, saj je policija tista, ki mu lahko odredi, kdaj naj nekaj stori. Absurdno kratek časovni rok, postavljen brez strokovne utemeljitve, ki ga za sestavo uradnega zaznamka državnemu tožilcu določa izpodbijani tretji odstavek 12. člena Uredbe o sodelovanju, v veliki meri vpliva na dnevne delovne obveznosti državnega tožilca. Za sestavo kvalitetnega uradnega zaznamka o pogosto

kompleksnih usmeritvah je potreben določen čas, poskrbeti pa je potrebno tudi za pravočasno odpravo, delo državnega tožilca pa je sestavljeno predvsem iz zastopanja pred sodiščem, sprejemanja državnotožilskih odločitev ter pisanja rednih in izrednih pravnih sredstev, kar vse je nujno povezano z delovanjem znotraj zakonsko predpisanih rokov. Vnašanje dodatnega izjemno kratkega 48 urnega roka lahko poleg vseh drugih obveznosti privede do tega, da uradni zaznamki, ki se bodo pisali zgolj zato, da se zadosti temu roku, ne bodo kvalitetni do te mere, da bi upravičevali svoj namen in ne bodo v ničemer doprinesli k učinkovitosti kazenskega postopka.

Z izpodbijano spremembo ureditve usmerjanja predkazenskega postopka s podzakonskim aktom tako prihaja do poskusa vplivanja na delo in položaj državnega tožilca, poskuša se zmanjšati njegova samostojnost in neodvisnost ter vzpostaviti nadzor politike nad delom državnega tožilca, kar predstavlja grobo kršitev tako ustave kot zakona, nenazadnje pa je v nasprotju tudi s številnimi mednarodnimi instrumenti, namenjenimi neodvisnosti tožilcev.⁵⁰

Izpodbijana ureditev namreč dopušča, da lahko policija (in s tem minister) posega v reševanje konkretnih zadev in odreja njihovo prioriteto. V kolikor zahtev policije državni tožilec ne bo spoštoval in ne bo podal pisnih usmeritev, bo minister tisti, ki bo glede nadaljnjega odkrivanja kaznivih dejanj in njihovih storilcev usmerjal policijo, državni tožilec pa bo lahko zaradi kršenja določb Uredbe o sodelovanju na podlagi petega odstavka 15. člena Uredbe o sodelovanju disciplinsko sankcioniran, kar nasprotuje načelom pravne države (2. člen Ustave) ter neutemeljeno posega v pristojnosti državnega tožilca, ki izvirajo iz 135. člena Ustave, v njegovo samostojnost in neodvisnost.

Država zagotavlja ljudem varnost s kaznovanjem storilcev kaznivih dejanj le, če pri tem deluje v skladu z načelom zakonitosti iz 28. člena Ustave in z enako uporabo zakona za vsakogar. Funkcija državnega tožilca je torej prav v tem, da se legaliteta iz določbe 28. člena udejanji s procesno legaliteto, to pa lahko stori le tak državni organ, ki je neodvisen od vseh drugih državnih organov in njihovih političnih interesov v zvezi z delovanjem države. Zato je potrebno pri delu tožilstva izključiti vse tiste oblike podrejanja, ki so značilne za organe izvršilne oblasti, vključno z vlado in njenimi ministrstvi, ker bi vsako vpletanje v funkcijo državnega tožilstva, da vlaga obtožbe in jih zastopa, že lahko šteli za odstopanje od pravne države.⁵¹

Glede na vse navedeno so izpodbijane določbe Uredbe o sodelovanju v neskladju s 135. členom Ustave ter 3. in 7. členom ZDT-1, ker posegajo v pristojnost državnega tožilca, da

⁵⁰ Mnenje CCPE št. 13 (2018) z dne 23. 11. 2018 o neodvisnosti, odgovornosti in etičnosti tožilcev, mnenje CCPE št. 9 (2014) z dne 17. 12. 2014 o evropskih normah in načelih za tožilce (Rimska listina).

⁵¹ Tako I. Bele v: Komentar Ustave Republike Slovenije: dopolnitev komentarja - A, Fakulteta za državne in evropske študije, 2011, str. 1302.

usmerja delo policije (19. člen ZDT-1, 45. člen ZKP, prvi odstavek 160.a člena ZKP) ter v njegovo strokovno odločitev, v katerih zadevah in kdaj je potrebno njegovo usmerjanje, kar ima za posledico neutemeljen poseg v njegovo ustavno in zakonsko zagotovljeno neodvisnost in samostojnost.

5. Sklepno

Izpodbijane določbe kršijo pristojnost državnih tožilcev iz 135. člena Ustave, Vlada RS pa je s spremembo Uredbe o sodelovanju prekršila tudi načelo lastne vezanosti na ustavo in ravnala v direktnem nasprotju z ustavno zapovedjo državi o njeni dolžnosti varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin (prvi odstavek 5. člena Ustave) in o njihovem neposrednem uresničevanju na podlagi ustave (prvi odstavek 15. člena Ustave). Rezultat spremenjene Uredbe je namreč ta, da se z njo omogoča vpliv policije (ter posledično ministra in tudi vlade) na kazenski postopek v Republiki Sloveniji, s čimer se posega v vladavino prava.

Kar zadeva poseg v položaj in neodvisnost ter samostojnost državnih tožilcev pa pobudnik ponovno opozarja na to, kar je izpostavilo že Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-42/12, ponovila pa je tudi ustavna sodnica doc. dr. Špelca Mežnar v odklonilnem ločenem mnenju k sklepu št. U-1185/20 z dne 1. 7. 2020.

Tožilci so v razmerju do zakonodajne veje oblasti po Ustavi neodvisni, v razmerju do drugih organov izvršilne veje oblasti (npr. vlade, ministrstev) pa morajo ostati samostojni.

V neskladju z Ustavo je ureditev, ki določa, da je državni tožilec pravno vezan(a) na zapoved, prepoved ali drugo navodilo policije in s tem ministra.

V neskladju z Ustavo je ureditev, da se na državnega tožilca lahko nedopustno vpliva ali se nad njim izvaja pritisk, kako naj ravna v posamezni zadevi.

Državni tožilec pri izvrševanju svoje funkcije ni takšen del izvršilne oblasti, ki bi ga v smislu političnih in strokovnih navodil v konkretnih zadevah lahko usmerjala vlada ali katerokoli ministrstvo.

Pooblastila, ki bi okrnila ali *bi utegnila okrniti* ustavno zagotovljeno samostojnost državnega tožilca, bi bila ustavno sporna, ne glede na to, katero ministrstvo in minister bi bila pristojna za njihovo izvajanje.

Pobudnik na podlagi zgoraj navedenega Ustavnemu sodišču RS predlaga, da:

1. sprejme pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti petega odstavka 160.a člena ZKP v delu, v katerem določa, da državnemu tožilcu roke in način usmerjanja predpiše Vlada Republike Slovenije, prvega stavka drugega odstavka 5. člena Uredbe o sodelovanju v delu, v katerem državnemu tožilcu nalaga obveznost pisnega dajanja navodil in predlogov policiji za ukrepanje v predkazenskem postopku, ter tretjega in četrtega odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju in izda sklep o začetku predlaganega postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ter v čim krajšem možnem času nadaljuje z odločanjem o sami stvari,
2. izda začasno odredbo in s sklepom odredi začasno zadržanje izvajanja 160.a člena ZKP v delu, v katerem določa, da državnemu tožilcu roke in način usmerjanja predpiše Vlada Republike Slovenije, prvega stavka drugega odstavka 5. člena Uredbe o sodelovanju v delu, v katerem državnemu tožilcu nalaga obveznost pisnega dajanja navodil in predlogov policiji za ukrepanje v predkazenskem postopku, ter tretjega in četrtega odstavka 12. člena Uredbe o sodelovanju do končne odločitve zaradi možnosti nastanka težko popravljive škode in posledic,
3. obravnava ustavno pobudo absolutno prednostno in po hitrem postopku ter v najkrajšem možnem času sprejme končno odločitev zaradi pričakovane rešitve pomembnega ustavnopravnega vprašanja, pri tem pa oceni tudi ustavnost in zakonitost drugih določb Uredbe o sodelovanju in določb ZODPol, če so te določbe v medsebojni zvezi ali je to nujno za rešitev zadeve.
4. razveljavi 160.a člen ZKP v delu, v katerem določa, da državnemu tožilcu roke in način usmerjanja predpiše Vlada Republike Slovenije, ter odpravi prvi stavek drugega odstavka 5. člena Uredbe o sodelovanju v delu, v katerem državnemu tožilcu nalaga obveznost pisnega dajanja navodil in predlogov policiji za ukrepanje v predkazenskem postopku, ter tretji in četrti odstavek 12. člena 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 skupin.



Drago Šketa
generalni državni tožilec RS

28 / 29

Pobuda s prilogami – 7 x

Priloge:

- gradivo k predlogu spremembe Uredbe o sodelovanju št. 007-124/2021 z dne 19. 2. 2021,
- dopis VDT-Ktr-zb-8/5/2021/KM z dne 3. 3. 2021.

