

**DRŽAVNI ZBOR
REPUBLIKE SLOVENIJE
Šubičeva ulica 4
1000 LJUBLJANA**

**g. Zoran Stevanović
predsednik**

**Številka: Dts 129/2026-8
Datum: 31. 8. 2026**

ZADEVA: Predlog Zakona o specializiranih organih za obravnavo korupcijskih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala (ZSOKOK); EPA 188-X – mnenje

Zveza: vaš dopis št. 214-02/26-21/5 z 20. 7. 2026

Spoštovani!

Državnotožilskemu svetu ste z dopisom z 20. 7. 2026 v mnenje posredovali predlog Zakona o specializiranih organih za obravnavo korupcijskih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala (ZSOKOK); EPA 188-X. Predlog je Državnotožilski svet obravnaval na 55. seji, ki je potekala 27. 8. 2026, pri čemer podaja naslednje mnenje k predlogu.

Uvodoma poudarjamo, da Državnotožilski svet podpira vsa prizadevanja za uspešen pregon korupcijskih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala, pri čemer pa je treba dosledno spoštovati ustavne postulate in zagotavljati transparentnost postopka priprave ter sprejemanja predpisov. Državnotožilski svet poleg tega opozarja, da lahko nepremišljene in nesistemske spremembe zakonodaje, poleg tega, da zgrešijo cilj, ki ga zasledujejo, vodijo tudi v neracionalno rabo že tako zelo omejenih resursov v celotnem sistemu kazenskega pravosodja.

Državnotožilski svet predlogu ZSOKOK odločno nasprotuje. Poglavitni razlogi za nasprotovanje so predstavljeni v nadaljevanju.

I.

Državnotožilski svet poudarja, da bi bilo treba pred pripravo predloga opraviti širšo strokovno razpravo, odprto za javnost, in vanjo pritegniti čim več strokovnjakov. Morebitna reforma se ne bi smela sprejemati po hitrih ali nujnih postopkih in za zaprtimi vrati, saj je treba vselej proučiti vse vidike sprememb, zlasti tiste, ki niso vidni na prvi pogled. Pri tem so neprecenljive informacije tistih državnih organov, ki izvajajo relevantne veljavne predpise in dobro poznajo izzive pri izvajanju postopkov, zato se Državnotožilski svet zavzema, da so pravočasno vključeni v postopek priprave predpisa. Podobno velja za predstavnike in strokovnjake iz

strokovnih, civilnodružbenih in raziskovalnih organizacij, dejavnih na področju, ki ga ureja predpis. Obenem pa Državnotožilski svet odločno nasprotuje netransparentnemu pristopu k pripravi predpisov, ki urejajo občutljiva področja, pri čemer se v (strokovni) javnosti ugiba, kdo pripravlja predpise in kakšne interese pri tem zasleduje. Na ta način se prav v predpis, ki naj bi vodil do učinkovitega boja proti korupciji, vgradi morebitne konflikte interesov in nezaupanje javnosti v pravosodne organe.

II.

Državnotožilski svet predlogu ZSOKOK nasprotuje, ker predstavlja uvedba t. i. tožilske preiskave za kazniva dejanja iz pristojnosti Specializiranega tožilstva za pregon korupcije in organiziranega kriminala (StKOK) sistemski poseg v Zakon o kazenskem postopku (ZKP). Nesprejemljivo je, da se takšna sprememba uvaja v stranski zakonodaji in z omnibus zakonom, ne pa s spremembo ZKP. Slednji bi nedvomno potreboval reformo, ta pa bi morala biti rezultat sodelovanja politike, stroke in strokovne javnosti.

Stališče Državnotožilskega sveta je, da bi bilo v okviru tovrstne celovite in premišljene reforme treba razmerje med policijo in državnih tožilstvom urediti tako, da bo jasno, da je policija organ odkrivanja, državni tožilec pa organ pregona, ki organ odkrivanja, ko je to potrebno, vodi in usmerja pri njegovem delu. Policijo, ki izve za največje število kaznivih dejanj, je treba zavezati k temu, da o njih takoj obvesti državnega tožilca.

Dodatno opozarjamo, da bi predlagana ureditev povzročila neenako obravnavo oziroma položaj tistih obdolžencev, za katere bo pristojno novo ustanovljeno državno tožilstvo in se bodo zanje posledično uporabljala druga postopkovna pravila in druga (manjša) postopkovna jamstva. Ocenjujemo, da bi to lahko predstavljalo upošteven ustavnopravni pomislek zoper zakonitost izvedenih postopkov in izrečenih sodb, ko bodo obdolženci iz pristojnosti StKOK v pravnih sredstvih uveljavljali kršitev splošnega jamstva enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave) oziroma kršitev pravice do enakega varstva pravic (22. člen Ustave). Tako se lahko zgodi, da bo nepremišljena rešitev vodila do razveljavitev obsodb kljub ugotovljeni kazenski odgovornosti storilcev. To seveda med drugim pomeni tudi razsipavanje z omejenimi resursi organov pregona in pravosodja.

III.

Predlogu ZSOKOK odločno nasprotujemo tudi zato, ker gre za ustavnopravno sporen poskus krnitve načela samostojnosti državnih tožilcev pri opravljanju njihove temeljne funkcije, to je funkcije kazenskega pregona. Državni tožilec je samostojen in neodvisen organ kazenskega pregona, ki je vezan samo na ustavo in zakon, nikoli pa ne na odločitve, stališča ali celo ureditev drugih organov. Policija je organ odkrivanja, ki na državnega tožilca ne sme vplivati ali pogojevati njegovih odločitev o pregonu. Nasprotno, policija mora državnega tožilca nemudoma obvestiti o vsaki prvi informaciji o kaznivem dejanju (notitia criminis), odločitev o pregonu pa je za vsa uradno pregonljiva kazniva dejanja v celoti in izključno v rokah državnega tožilca. Tako je pravilno urejeno razmerje med policijo in državnim tožilcem v ZKP, medtem ko izhaja predlog ZSOKOK iz drugačne rešitve, ki hoče podrediti organ pregona izvršilni veji oblasti. Državnotožilski svet dvomi, da je ta rešitev skladna z Ustavo.

IV.

Državnotožilski svet predlogu ZSOKOK nasprotuje, saj meni, da pravi namen tega predloga ni izboljšanje učinkovitosti boja zoper korupcijo in organizirani kriminal, temveč podreditev organov pregona političnim akterjem v izvršilni veji oblasti.

a.

Odvzem zavezujoče narave mnenju, ki ga Državnotožilski svet oblikuje v razpisnih postopkih prostih državnotožilskih mest, s hkratnim večanjem vpliva politike (ministra) na kadrovske odločitve (4. člen predloga ZSOKOK), hudo krši samostojnost in neodvisnost državnih tožilcev. Predlagana ureditev vloge ministra v postopkih imenovanj državnih tožilcev glede presoje strokovne usposobljenosti kandidatov za državne tožilce postavlja nad Državnotožilski svet, ki je strokovni organ, sestavljen tako iz državnih tožilcev kakor tudi iz zunanjih članov, to je pravnih strokovnjakov, ki so na predlog predsednika republike izvoljeni v Državnem zboru.

Po stališču Državnotožilskega sveta je nesprejemljivo, da predlagatelj zakona brez prave utemeljitve nadomešča strokovno presojo kolegija pravnih strokovnjakov s politično presojo ministra. Argument, ki ga navaja predlog zakona, namreč da mora minister kot nosilec politične odgovornosti imeti vpliv na kadrovske odločitve, ki so ključne za delovanje sistema, je povsem neprepričljiv. Kadrovska odločitev o imenovanju državnega tožilca ima dolgoročne posledice, saj posamezen državni tožilec svojo funkcijo opravlja tudi več desetletij. Politična odgovornost ministra za morebitno napačno odločitev pri imenovanju državnega tožilca, ki se lahko pokaže mnogo kasneje, je povsem fiktivna.

Državnotožilski svet se strinja z oceno Vrhovnega državnega tožilstva (VDT RS), da je v predlogu ZSOKOK politična diskrecija povsem zamenjala »strokovni dialog«, ki je vgrajen v trenutno ureditev. Trenutni postopek je zasnovan tako, da so v postopku pred Državnotožilskim svetom lahko ustrezno upoštevane pripombe kandidatov, mnenje vodje organa in vse druge informacije, ki jih lahko ustrezno ovrednoti kolegijski organ pravnih strokovnjakov. Državnotožilski svet je mnenja, da politična odločitev ministra ne more nadomestiti strokovnega postopka, ne da bi s tem prišlo do škodljivih posledic za kakovost dela in zakonitost v državnotožilski organizaciji.

Ideja o strokovnem dialogu, vgrajenem v trenutno ureditev po 33. členu Zakona o državnem tožilstvu (ZDT-1), pa se nanaša tudi na komunikacijo med ministrom in Državnotožilskim svetom, v katerem lahko minister zahteva dodatne obrazložitve, njegovo nasprotovanje odločitvam Državnotožilskega sveta pa lahko slednji preseže le s strogo, dvotretjinsko večino.

Pri tem je treba izrecno poudariti, da se predlog spremembe ne nanaša zgolj na razpisne postopke na StKOK, temveč se razteza na vse razpisne postopke za prosta državnotožilska mesta na vseh državnih tožilstvih. V tem delu je torej predlog ZSOKOK povsem odtujen od tistih ciljev, ki naj bi jih domnevno zasledoval, oz. domnevnih problemov, ki jih želi rešiti, saj v imenu domnevnega izboljšanja specializiranega pregona korupcije in organiziranega kriminala podtakne rešitev, ki velja za celotno državnotožilsko organizacijo. Po mnenju Državnotožilskega sveta je torej obrazložitev predloga ZSOKOK do določene mere notranje kontradiktorna.

Posebej bi radi izpostavili, da je naslednja trditev iz obrazložitve 4. člena predloga ZSOKOK: »Strokovno mnenje Državnotožilskega sveta še vedno ostaja temelj postopka, izbira in priprava predloga ministra pa bo še naprej omejena le na kandidate iz njegovega mnenja« zavajajoča, saj Državnotožilski svet ne opravi izbire, tako da bi njegovo mnenje zajemalo le ožji izbor kandidatov. Državnotožilski svet zavrne vloge kandidatov, ki ne izpolnjujejo splošnih in posebnih pogojev, določenih z zakonom (prvi odstavek 32. člena ZDT-1), nato pa v svojem mnenju razvrsti vse kandidate, ki izpolnjujejo pogoje, tudi če oceni, da je eden od kandidatov neprimeren za državnotožilsko funkcijo ter to razvrstitev utemelji (zadnji stavek tretjega odstavka 32. člena ZDT-1). Tako je zatiranje predlagatelja zakona, da bo predlog ministra omejen na kandidate iz mnenja Državnotožilskega sveta, povsem brezpredmetno. Vse, kar mora storiti minister, če želi državnotožilske vrste napolniti z všečnimi kandidati, je, da spodbudi osebe, ki izpolnjujejo zakonske pogoje, da se prijavijo za zasedbo državnotožilskega mesta. Tudi če bodo povsem neprimerni za opravljanje državnotožilske funkcije ali bodo za isto državnotožilsko mesto kandidirali strokovno mnogo primernejši kandidati, bo minister lahko brez obrazložitve zanemarljivo strokovno mnenje Državnotožilskega sveta. Predlagana ureditev predstavlja idealno sredstvo za zapolnitev državnotožilskih vrst s politično ustreznimi kandidati, ki bodo svojo funkcijo opravljali lojalno določenim političnim akterjem, in za to, da postane državnotožilska funkcija nagrada za kadre, ki bodo v kakšni drugi situaciji ravnali politikom všečno. To predstavlja resno nevarnost za pravno državo in spoštovanje ustavnosti in zakonitosti.

Prav tako je zavajajoča obrazložitev k 4. členu predloga ZSOKOK v delu, kjer povzema ureditev postopka imenovanja sodnikov. Sodni svet namreč v postopkih imenovanj za vsako prosto razpisano sodniško mesto predlaga le enega kandidata, kar pomeni, da Državni zbor odloča zgolj o imenovanju kandidata, ki ga je kot najustreznejšega ocenil kolegijski strokovni organ. Sodni svet je že na podlagi določbe 130. člena Ustave *predlagatelj* kandidatov za sodnike, medtem ko v postopku imenovanja državnih tožilcev predlog oblikuje minister z upoštevanjem *mnenja* Državnotožilskega sveta.

Predlagana rešitev v 4. členu predloga ZSOKOK bo, če bo sprejeta, izničila osrednjo funkcijo Državnotožilskega sveta, to je zagotavljanje strokovne presoje pri kadrovski izbiri nosilcev državnotožilske funkcije. Državnotožilski svet želi poudariti, da je ta organ doživel pomembno zakonsko reformo leta 2011 (sprememba Zakona o državnem tožilstvu), ko je bilo poudarjeno, da bo njegova sestava okrepljena z zunanjimi strokovnjaki, kar bo zagotavljalo učinkovit zunanji nadzor državnotožilske organizacije, njegova vloga pa bo okrepljena z dodatnimi pristojnostmi, s čimer bo zakonodajalec preprečil grožnjo politizacije državnega tožilstva. Predlagatelj zakona ni navedel nobenih argumentov, iz katerih bi sledilo, da je ta namen zakonodajalca iz leta 2011 spodletel in da bi bilo zato treba v veljavno organizacijo državnega tožilstva posegati na zgoraj opisan neutemeljen in tvegan način. Državnotožilski svet zato logično sklepa, da želi predlagatelj zakona doseči politizacijo in razgradnjo samostojnosti državnega tožilstva.

b.

Državnotožilski svet odločno nasprotuje rešitvi, predlagani v 5. členu predloga ZSOKOK. Medtem ko je po veljavni ureditvi za izdelavo ocene državnotožilske službe za vse državne tožilce pristojen Državnotožilski svet, pa predlog ZSOKOK predvideva, kot je to opisano v

obrazložitvi k 5. členu, »odstop od veljavne ureditve glede pristojnosti za izdelavo ocene državnotožilske službe državnega tožilca na StKOK.« Po predlagani ureditvi bi bil namreč za izdelavo ocene pristojen vodja StKOK. Pomembno se je zavedati, da so posledice negativne ocene državnotožilske službe zelo hude: državnemu tožilcu preneha funkcija (7. točka prvega odstavka 72. člena ZDT-1).

Državni tožilec na StKOK, ki ne bo sledil navodilom vodje StKOK (pri čemer bo ta vodja lahko politično nastavljen), bo zato tvegala, da ne napreduje ali da izgubi državnotožilsko funkcijo, saj naj bi po predlogu ZSOKOK to pristojnost imel v celoti vodja StKOK. To državne tožilce na StKOK neposredno izpostavlja pritisku, da naj svojo funkcijo izvajajo na način, ki bo všečen politično nastavljenemu vodji. Predvsem si je mogoče zamisliti, da bo pristojni državni tožilec prišel pod pritisk politično nastavljenega vodje, da naj *ne preganja* določenega političnega akterja. Ker v tem primeru ne pride do sprožitve sodnega postopka, te odločitve državnega tožilca, sprejete pod političnim pritiskom, ne bo nihče več preveril. To še zlasti velja pri kaznivih dejanjih na škodo *javnih sredstev*, kjer ni oškodovanca, ki bi lahko prevzel pregon kot subsidiarni tožilec. Z mehanizmom, vgrajenim v predlog ZSOKOK, zakona, ki naj bi okrepil boj proti korupciji, si bodo določeni politični akterji preko pritiskov na državne tožilce dejansko zagotovili zaščito pred kazensko odgovornostjo.

Tovrstna tveganja za pritiske je po veljavni ureditvi uspešno zmanjševala pristojnost Državnotožilskega sveta za izdelavo ocene. Državnotožilski svet je kolegijski organ, katerega člani funkcijo pridobijo na različne načine, tako da se dejansko lahko v spornih situacijah nadzorujejo tudi medsebojno, kot je to za kolegijske organe značilno. Poleg tega člani Državnotožilskega sveta niso nadrejeni državnemu tožilcu, ki ga ocenjujejo, kar ustvari potrebno distanco med njimi in ocenjevanim državnim tožilcem, tako da je lahko ocena državnotožilske službe, ki jo izdela Državnotožilski svet, objektivna.

V.

Predlagan postopek imenovanja državnih tožilcev v povezavi s predlaganima postopkoma imenovanja vodstva StKOK ter ocenjevanja državnih tožilcev na tem državnem tožilstvu, ki odstopata od ureditve za druga državna tožilstva ter za katera predlagatelj ne poda nobene utemeljene obrazložitve, pomeni močan poseg v ureditev in hierarhijo celotne državnotožilske organizacije. Prav tako je treba izpostaviti, da je odločitev, da vodi in namestniku vodje Specializiranega državnega tožilstva RS mandata predčasno prenehata, politična in strokovno povsem neutemeljena. Politika očitno želi zamenjati trenutno vodstvo, za kar pa ni nobenega strokovnega razloga. Tako vodja kakor tudi njegov namestnik sta namreč svoja šestletna mandata nastopila v letošnjem letu.

VI.

Opisane predlagane spremembe ZDT-1 so v očitnem nasprotju z načelom samostojnosti in neodvisnosti državnih tožilcev, kot izhaja iz odločitev Ustavnega sodišča RS.¹ Tudi Evropsko

¹ Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča RS opr. št. U-I-42/12-15 s 7. 2. 2013 in opr. št. U-I-214/19-54 in Up-1011/19-52 z 8. 7. 2021.

sodišče za človekove pravice je v zadevi Kövesi proti Romuniji s 5. 5. 2020 poudarilo, da je neodvisnost državnih tožilcev ključni dejavnik za ohranitev neodvisnosti sodišča.

Državnotožilski svet ugotavlja, da so slovenski zakonodajalec in organi, ki so pripravljali zakonske rešitve na področju kazenskega pravosodja, doslej resno upoštevali in spoštovali priporočila in mnenja posvetovalnih organov, ki delujejo v okviru Sveta Evrope. Za Slovenijo, ki je že več kot trideset let članica Sveta Evrope in ki v okviru te mednarodne organizacije tvorno prispeva k uveljavljanju varstva človekovih pravic ter pravne države na evropski celini, je primerno in dostojno, da pri pripravi reform na področju kazenskega prava še naprej spoštuje zaveze in odgovornost, ki jih ima kot članica. Državnotožilski svet tudi ocenjuje, da je sledenje priporočilom Sveta Evrope vodilo do kakovostnejših predpisov na področju kazenskega pravosodja in pričakuje, da bodo priporočila in mnenja spoštovana tudi v prihodnosti.

V zvezi s tem Državnotožilski svet poudarja, da je Posvetovalni svet evropskih tožilcev za Odbor ministrov Sveta Evrope v več mnenjih zavzel stališča, ki jih je treba upoštevati tudi v razpravi o reformi pregona korupcije in organiziranega kriminala. Neodvisnost tožilcev, ki je bistvena za vladavino prava, mora biti zagotovljena na najvišji možni zakonski stopnji in na način, kot je zagotovljena neodvisnost sodnikov.² Status, neodvisnost, zaposlovanje in kariera tožilcev morajo biti, podobno kot pri sodnikih, jasno zakonsko opredeljeni, za kar bi veljala jasna in objektivna merila. Države morajo zagotoviti status tožilcev, ki zagotavlja njihovo zunanjo in notranjo neodvisnost, če je mogoče, z določili na najvišji pravni ravni, in zagotoviti, da vsako neodvisno telo, kot je svet tožilcev, ta določila upošteva, še zlasti glede imenovanja, kariere in discipline.³

VII.

Glede na številne izzive lahko tožilstvo ustrezno in primerno deluje v boju proti korupciji in krepi zaupanje ljudi v javne institucije in zasebni gospodarski sektor samo, kadar država zagotovi trden ustavni in drug zakonodajni okvir, ki tožilstvom omogoča, da delujejo kot neodvisne oz. samostojne institucije na učinkovit, pregleden in odgovoren način, brez kakršnih koli neprimernih političnih ali drugih zunanjih vplivov. Ker je lahko boj proti korupciji in gospodarskemu kriminalu politično in tudi sicer občutljivo vprašanje, je izjemno pomembno, da sistemi zaposlovanja, spodbujanja oz. napredovanja in premeščanja tožilcev in tudi disciplinski postopki zagotavljajo potrebna jamstva in zaščitne ukrepe za neodvisno, samostojno in pregledno odločanje, in da so urejeni s preglednimi in objektivnimi merili.⁴

Na podlagi navedenega predlogu ZSOKOK izrecno nasprotujemo. Ne gre namreč za nov način organiziranja kazenskega pregona, temveč se izvršilna veja oblasti želi polastiti funkcije kazenskega pregona ter oslabiti načelo samostojnosti državnih tožilcev.

² Glej Mnenje št. 9 (2014) Posvetovalnega sveta evropskih tožilcev za Odbor ministrov Sveta Evrope.

³ Glej Mnenje št. 13 (2018) Posvetovalnega sveta evropskih tožilcev »Neodvisnost, odgovornost in etičnost tožilcev«.

⁴ Glej mnenje št. 14 (2019) Posvetovalnega sveta evropskih tožilcev »Vloga tožilcev v boju proti korupciji in povezanim gospodarskim ter finančnim kriminalom«.

Z lepimi pozdravi

po pooblastilu
dr. Zvonka Fišerja
predsednika Državnotožilskega sveta

Katarina Lotrič
okrožna državna tožilka
strokovna služba Državnotožilskega sveta