

Mnenje o Predlogu zakona o specializiranih organih za obravnavo korupcijskih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala

Prizadevanja za učinkovitejše odkrivanje, pregon in sojenje v najzahtevnejših primerih korupcije in organiziranega kriminala so gotovo hvalevredna. Gre za področje, na katerem država potrebuje dobro usklajene, strokovno močne in neodvisne institucije.

Prav zaradi pomembnosti teh ciljev pa opozarjamo, da Predlog Zakona o specializiranih organih za obravnavo korupcijskih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala (ZsKOK) prinaša spremembe, ki jih je nevarno sprejemati na hitro in brez temeljite strokovne razprave. Predlog ne ureja zgolj organizacijskih ali tehničnih vprašanj, temveč posega v razmerja med policijo, državnim tožilstvom in sodišči, v položaj in imenovanje državnih tožilcev ter v model predhodnega kazenskega postopka. Gre za sistemsko reformo, pri kateri imajo lahko nejasne, neusklajene ali premalo premišljene rešitve dolgoročne posledice za učinkovitost kazenskih postopkov, pravice njihovih udeležencev in zaupanje v pravosodje.

Posebej zaskrbljujoč je zato način priprave predloga. Iz gradiva izhaja, da ni bilo izvedeno javno posvetovanje, iz odzivov pristojnih institucij pa je razvidno, da pri pripravi niso ustrezno sodelovali niti organi, ki naj bi predlagane rešitve izvajali. Prav tako ni bila omogočena širša strokovna razprava, v kateri bi bilo mogoče preveriti predpostavke predloga, primerjati možne rešitve ter pravočasno opozoriti na izvedbena in ustavnopravna tveganja.

Nujni zakonodajni postopek je namenjen izjemnim okoliščinam. Potreba po učinkovitejšem pregonu korupcije in organiziranega kriminala je nedvomno pomembna, ni pa nova ali nepričakovana. Sama pomembnost cilja zato ne more upravičiti opustitve razprave, ki je pri tako daljnosežnih spremembah nujna za kakovost zakona.

Javno in strokovno posvetovanje ni ovira učinkovitosti, ampak eden od njenih pogojev. Omogoča, da se pomanjkljivosti odkrijejo pred začetkom uporabe zakona, ko jih je še mogoče odpraviti brez posledic za konkretne postopke. Če se ta korak izpusti, se razprava zgolj prestavi v čas izvajanja zakona, ko so napake bistveno težje in dražje popravljive.

Učinkovitost zahteva sodelovanje

Dostopni odzivi Vrhovnega sodišča, Vrhovnega državnega tožilstva, Specializiranega državnega tožilstva in Državnotožilskega sveta kažejo, da med institucijami, ki naj bi novo ureditev izvajale, obstajajo resni pomisleki in nasprotovanje predlogu zakona oziroma njegovim posameznim rešitvam. Različna stališča niso redkost in sama po sebi niso razlog, da se reforma opusti. So pa jasen argument za to, da se o njej opravi odprta strokovna razprava.

Nobena organizacijska rešitev sama po sebi ne zagotavlja učinkovitejšega pregona. Večja specializacija ali koncentracija pristojnosti lahko prinese prednosti, lahko pa brez ustreznega načrtovanja povzroči nova ozka grla, nejasnosti glede pristojnosti, predodeljevanje zadev in

dodatne zamude. Reforma ne more biti učinkovita, če njeni nosilci predhodno ne morejo preveriti, kako bodo nove pristojnosti, tokovi zadev in procesna pravila delovali v praksi.

Vsaka obsežnejša sprememba sistema ima tudi prehodne oziroma zagonske stroške. Ti se ne kažejo le v dodatnih finančnih in kadrovskih potrebah, temveč praviloma tudi v začasnem zmanjšanju učinkovitosti zaradi reorganizacije dela, usposabljanja, prenosa zadev, prilagajanja informacijskih sistemov in oblikovanja nove prakse. To ni razlog proti reformam, je pa razlog, da se jih pripravi posebej skrbno ter da se organom zagotovi realen čas za prilagoditev.

Predvideti začetek uporabe tako obsežne ureditve že nekaj mesecev po njenem sprejetju zato ni le organizacijsko tvegano, temveč neodgovorno. Takšna časovnica ne izkazuje dolžnega spoštovanja do strokovne odgovornosti organov in ljudi, ki bodo morali novo ureditev izvajati ter hkrati zagotavljati nemoteno obravnavo tekočih zadev. Če čas za pripravo ni realen, lahko reforma, katere deklarirani namen je povečanje učinkovitosti, vsaj v prehodnem obdobju doseže prav nasprotni učinek.

Tudi nedavne izkušnje s hitro sprejetimi sistemskimi zakoni kažejo, da lahko hitenje povzroči nepredvidena izvedbena vprašanja, na katera strokovna javnost pogosto opozarja že med pripravo zakonodaje. Tako tudi pri predlogu tega zakona pristojne institucije že svarijo o številnih konkretnih škodljivih posledicah, ki jih je mogoče predvideti že zdaj. Hitrost sprejetja zato ne sme biti zamenjana za učinkovitost ureditve.

O dveh posebej spornih rešitvah predloga

Namen tega odziva ni opredelitev do vseh spornih rešitev, ki jih predvideva predlog, česar v tako kratkem času niti ni mogoče narediti. Kljub temu pa je treba opozoriti na dve že na prvi pogled najbolj tvegani spremembi.

i. Sprememba modela kazenskega postopka

Posebno previdnost zahteva poseg v model predhodnega kazenskega postopka. Odprava oziroma bistvena omejitev sodne preiskave sama po sebi ni nujno nesprejemljiva. Primerjalne ureditve poznajo različne modele, slovenska strokovna javnost pa o vlogi sodne preiskave razpravlja že dalj časa.

Toda procesno pravo ni zbirka med seboj ločenih pravil, pri katerih bi bilo mogoče posamezno določbo spremeniti brez posledic za preostanek ureditve. Deluje kot sistem medsebojno povezanih zobnikov: poseg v en del lahko sproži pomembne posledice v drugem delu postopka. Te posledice so lahko koristne, lahko pa povzročijo nova neskladja, pravno negotovost, podvajanje procesnih dejanj ali slabše varstvo pravic. V skrajnem primeru lahko sprememba, namenjena pospešitvi postopkov, postopke celo podaljša.

Prav zato takšne spremembe ni primerno izvesti posredno, parcialno in po nujnem postopku. Predhodno je treba celovito presoditi razmerje med policijo, državnim tožilstvom in sodiščem, obseg sodnega nadzora, procesna jamstva obrambe, enakost orožij ter posledice za uporabo dokazov v nadaljnjem postopku. Preveriti je treba tudi, kako bo nova ureditev delovala skupaj z določbami, ki ostajajo nespremenjene, ter katere nepričakovane procesne situacije lahko nastanejo v praksi.

Predlog uvedbe t. i. tožilske preiskave za postopke iz pristojnosti StKOK je zato povsem nepremišljen iz več razlogov. Ker gre za sistemski poseg v Zakon o kazenskem postopku (ZKP), kot enega izmed dveh temeljnih stebrov slovenske kazenske zakonodaje, je nesprejemljivo, da se takšna sistemska sprememba uvaja v stranski zakonodaji in ne s spremembo ZKP, kamor bi sodila. Takšni *ad hoc* posegi v temeljne procesne institute delajo kazensko zakonodajo nepregledno, nekoherentno in vanjo vnašajo zmedo.

Poleg tega predlog zakona s tako daljnosežno spremembo opravi le s skopo določbo o smiselni uporabi določb o (tožilski) preiskavi, ki se izvaja izključno v postopkih na podlagi uredbe o Evropskem javnem tožilstvu, kar bo gotovo odprlo kopico nedorečenih izvedbenih vprašanj. Pri tem kaže poudariti, da je ta tip tožilske preiskave v našem ZKP že zdaj tujek, ki je bil uveden izključno na podlagi zahtev zakonodaje EU in ki je v praksi v uporabi izjemno redko. Predlagatelj ne ponudi analize, ali se je v teh redkih primerih tak tip preiskave izkazal za učinkovitejšega od sodne preiskave. Povsem neodgovorjeno zato ostaja tudi vprašanje, ali sploh in zakaj naj bi bil ta tip preiskave primernejši ali vsaj hitrejši za preiskovanje obsežnega kataloga kaznivih dejanj iz predvidene pristojnosti StKOK. Tako lahkotno poigravanje s temeljnimi instituti kazenskega postopka zato ocenjujemo kot neodgovorno.

ii. Povečanje političnega vpliva pri kadrovanju tožilcev je negacija boja proti korupciji

Enako velja za spremembe, ki vplivajo na imenovanje, položaj in neodvisnost državnih tožilcev. Njihove posledice in učinek je treba presojati v celotnem institucionalnem in procesnem sistemu.

Pri tem je najbolj zaskrbljujoče, da zakon, ki obljublja večjo učinkovitost boja proti korupciji, pri imenovanju (vseh!) državnih tožilcev namesto strokovne presoje Državnotožilskega sveta kot neodvisnega strokovnega organa daje prednost (politični) volji ministra za pravosodje. Takšnega predloga ni mogoče razumeti drugače kot zmanjševanje samostojnosti in neodvisnosti državnih tožilcev in večjega vpliva politike pri kadrovanju v državnotožilsko organizacijo. Skoraj odveč je poudariti, da je takšna sprememba sporna tako s stališča ustave, ki tožilcem zagotavlja samostojnost in neodvisnost, kot tudi mednarodnih standardov, ki spoštujejo vladavino prava.

Zakon, ki ima iskren namen boja proti korupciji, bi si moral prizadevati za zmanjševanje vpliva politike in vsakokratne vladajoče oblasti na kadrovanje v tožilstvu. Znano je namreč, da sta sistemsko najbolj nevarna korupcija in organiziran kriminal v vseh državah vezana na centre finančne, odločevalske in politične moči. Večanje vpliva izvršilne veje oblasti na organe, ki ta dejanja preganjajo (in to celo v zakonu, ki v imenu nosi cilj pregona teh dejanj!) je zato svojevrsten posmeh boju proti korupciji in organiziranemu kriminalu.

Sklepno

Ključno vprašanje pri tem zakonu ni, ali so večja specializacija, boljše sodelovanje organov ali sprememba modela predhodnega postopka lahko smiselni cilji. Ključno je, ali je mogoče tako obsežno in medsebojno povezano reformo odgovorno zasnovati in uveljaviti brez dejanskega sodelovanja institucij, ki jo bodo izvajale, brez širše strokovne razprave in brez realnega časa za pripravo.

Po našem mnenju to ni mogoče. Pri reformi kazenskega pravosodja hitrost sprejetja ne more biti merilo učinkovitosti. Prav nasprotno: čim globlji je poseg v obstoječo procesno in institucionalno ureditev, tem večje je tveganje nepredvidenih posledic in tem pomembnejši so premišljena priprava, preverjanje medsebojnih učinkov rešitev ter ustrezno prehodno obdobje. Pri tem se pogosto prezre, da v kazenskem pravu učinkovitost ni (samo) hitro in ekonomično končanje postopkov. Učinkovitost so tudi pravilno rešene zadeve, ustrezno varstvo človekovih pravic v postopkih, pravično in pretehtano kaznovanje, ustrezna zaščita in vključevanje žrtev v postopke ter nasploh zagotavljanje poštenosti postopkov.

Način priprave predloga, njegova obravnava po nujnem postopku in predvideni skorajšnji začetek uporabe zato niso sorazmerni z obsegom in zahtevnostjo načrtovanih sprememb. Učinkovita je lahko le reforma, ki je strokovno pretehtana, sistemsko usklajena in izvedljiva tudi za institucije, od katerih bo odvisno njeno delovanje v praksi. Zakonodajalca zato pozivamo, da predlaganega zakona v tej obliki ne sprejme.

Ljubljana, 14. 8. 2026

izr. prof. dr. Mojca Plesničar, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

doc. dr. Miha Hafner, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

doc. dr. Lora Briški, Pravna fakulteta v Ljubljani in Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

asist. Marko Balazic, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

prof. dr. Katja Filipčič, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

prof. dr. Aleš Završnik, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

doc. dr. Kristina Čufar, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

doc. dr. Darja Tadič, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

dr. Eva Bertok, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

prof. dr. Matjaž Ambrož, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

dr. Vasja Badalič, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

dr. Miha Marčenko, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

asist. Lovrena Jeromelj, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

asist. Iva Ramuš Cvetkovič, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

prof. dr. Renata Salecl, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

prof. dr. Matjaž Jager, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani