



Številka: 050-5/2021

Ljubljana, dne 30. 3. 2022

EVA

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE
SLOVENIJE

Gp.gs@gov.si

ZADEVA: Predlog mnenja Vlade Republike Slovenije o predlogu za začasno zadržanje izvrševanja petega odstavka 160.a člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 176/21 – UPB) v delu, v katerem določa, da državnemu tožilcu roke in način usmerjanja predpiše Vlada Republike Slovenije, ter 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 in 28/21), v katerem državnemu tožilcu nalaga obveznost pisnega dajanja navodil in predlogov policiji za ukrepanje v predkazenskem postopku ter tretjega in četrtega odstavka 12. člena navedene uredbe; št. U-I-77/22

1. Predlog sklepov vlade:

Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) je Vlada Republike Slovenije na seji dne sprejela naslednji

SKLEP:

Vlada Republike Slovenije je sprejela mnenje o predlogu za začasno zadržanje izvrševanja petega odstavka 160.a člena Zakona o kazenskem postopku, v delu, v katerem določa, da državnemu tožilcu roke in način usmerjanja predpiše Vlada Republike Slovenije, ter 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, v katerem državnemu tožilcu nalaga obveznost pisnega dajanja navodil in predlogov policiji za ukrepanje v predkazenskem postopku ter tretjega in četrtega odstavka 12. člena navedene uredbe (št. U-I-77/22), in ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije ter Ustavnemu sodišču Republike Slovenije.

Sklep prejmejo:

- Državni zbor Republike Slovenije

<ul style="list-style-type: none"> - Ministrstvo za pravosodje - Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo 	
2.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:	
<ul style="list-style-type: none"> - Marjan Dikaučič, minister za pravosodje - Zlatko Ratej, državni sekretar - Josip Lukenda, državni sekretar - mag. Nina Koželj, generalna direktorica Direktorata za kaznovalno pravo in človekove pravice na Ministrstvu za pravosodje - Peter Pavlin, vodja Sektorja za kaznovalno pravo in človekove pravice 	
2.b Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu Državnega zbora:	
<ul style="list-style-type: none"> - Marjan Dikaučič, minister za pravosodje - Zlatko Ratej, državni sekretar - Josip Lukenda, državni sekretar - mag. Nina Koželj, generalna direktorica Direktorata za kaznovalno pravo in človekove pravice na Ministrstvu za pravosodje - Peter Pavlin, vodja Sektorja za kaznovalno pravo in človekove pravice 	
3. Gradivo se sme objaviti na svetovnem spletu:	DA
4.a Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem oziroma skrajšanem postopku v Državnem zboru RS z obrazložitvijo razlogov: /	
/	
4.b Predlog za skrajšanje poslovniških rokov z obrazložitvijo razlogov:	
/	
5. Kratak povzetek gradiva	
<p>Pobudo za oceno ustavnosti je vložil generalni državni tožilec. S pobudo izpodbija veljavno ureditev usmerjanja policije s strani državnega tožilca, pri čemer kot nedopustno posebej izpostavlja sledeče:</p> <ul style="list-style-type: none"> - spornost podzakonskega urejanja rokov in načina usmerjanja državnega tožilca s strani Vlade Republike Slovenije, - spornost obveznega pisnega dajanja navodil in predlogov policiji za ukrepanje v predkazenskem postopku in pisnega protokoliranja podanih navodil in predlogov za ukrepanje v predkazenskem postopku v obliki uradnega zaznamka, ki ga mora na zahtevo policije narediti državni tožilec, - domneva trenutka prevzema usmerjanja je določena s trenutkom, ko je državni tožilec podal pisne usmeritve v konkretni zadevi (prej je bila predvidena s trenutkom obvestila državnega tožilca o kaznivem dejanju). <p>Generalni državni tožilec predlaga začasno zadržanje izpodbijane ureditve, pri čemer zatrjuje obstoj škodljivih posledic tako za ustavnopravni položaj državnega tožilca (njegovo samostojnost in neodvisnost) kot tudi za učinkovitost konkretnih predkazenskih postopkov.</p> <p>Vlada v svojem mnenju pojasnjuje, da veljavna (pod)zakonska ureditev velja že dlje časa in doslej v tem delu ni bila problematizirana. Sprejeta je bila ravno z namenom določiti jasen pravni okvir za usmerjanje policije, ki je prej potekalo v praksi na način, ki ni vselej omogočal transparentnosti izvajanja državnotožilskih usmeritev v konkretnih policijskih postopkih. Pobudnik ne konkretizira nastanka škodljivih posledic, četudi državni tožilci vodijo večje število predkazenskih postopkov, v katerih (tudi formalno) usmerjajo policijo. V vsem tem času torej konkretne škodljive posledice niso</p>	

nastale (tudi v zadnjem letu od uveljavitve zadnjih izpodbijanih sprememb). Do spremembe v ureditvi je prišlo le glede tega, da se je zamaknil trenutek, s katerim se domneva, da je državni tožilec prevzel usmerjanje, nadalje, da to vprašanje sedaj ureja podzakonski akt in da so sedaj usmeritve pisne. Popolno vsebinsko odločanje glede prevzema in vodenja usmerjanja pa je še vedno v rokah državnega tožilca. Pričakovanje uvedbe disciplinskih postopkov, upoštevajoč ureditev pogojev za ugotavljanje nevestnosti državnotožilskega dela in pristojnosti odločevalcev glede tega, v primerih, ki jih izpostavlja pobudnik, ni upravičena. Usmerjevalne pristojnosti ministra za notranje zadeve, ki jih določa ZODPol (te pa izhajajo iz Zakona o državni upravi), v ničemer ne posegajo v izvirne pristojnosti tožilskega usmerjanja policije v konkretnih predkazenskih postopkih, ki so jasno opredeljene v ZKP.

6. Presoja posledic

a)	na javnofinančna sredstva v višini, večji od 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	na usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	na okolje, kar vključuje tudi prostorske in varstvene vidike	NE
e)	na socialno področje	NE
f)	na dokumenta razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none"> - na nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja, - na razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna - na razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij 	NE

7.a Predstavitev ocene finančnih posledic, višjih od 40 000 EUR

/samo, če izbere DA pod točko 6a/

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu

	Tekoče leto (t)	t+1	t+2	t+3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov državnega proračuna				

Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) obveznosti za druga javna finančna sredstva				

II. Finančne posledice za državni proračun

II.a. Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:

Ime proračunskega uporabnika	Šifra ukrepa, projekta/Naziv ukrepa, projekta	Šifra PP /Naziv PP	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
SKUPAJ:				

II.b. Manjkajoče pravice porabe se bodo zagotovile s prerazporeditvijo iz:

Ime proračunskega uporabnika	Šifra ukrepa, projekta/Naziv ukrepa, projekta	Šifra PP /Naziv PP	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
SKUPAJ:				

II.c. Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov oz. povečanih odhodkov proračuna:

Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
SKUPAJ:		

/OBRAZLOŽITEV:

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu

V povezavi s predlaganim vladnim gradivom se navedejo predvidene spremembe (povečanje, zmanjšanje):

- prihodkov državnega proračuna in/ali občinskih proračunov
- odhodkov državnega proračuna, ki niso načrtovani na ukrepih/projektih sprejetih proračunov
- obveznosti za druga javno finančna sredstva (ostali viri), ki niso načrtovani na ukrepih/projektih sprejetih proračunov

II. Finančne posledice, ki so načrtovane za državni proračun

Prikazane morajo biti finančne posledice za državni proračun, ki so na proračunskih postavkah načrtovane v dinamiki projektov oziroma ukrepov:

- II.a. Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:

Navede se proračunski uporabnik, ki financira projekt oz. ukrep; projekt oziroma ukrep, skozi katerega se bodo realizirali cilji vladnega gradiva ter proračunske postavke (kot proračunski vir financiranja), na katerih so v celoti ali delno zagotovljene pravice porabe (v tem primeru je nujna povezava s točko II.b.). V primeru uvrstitve novega projekta oziroma ukrepa v Načrt razvojnih programov se navede:

- proračunskega uporabnika, ki bo financiral nov projekt oziroma ukrep;
- projekt oziroma ukrep, skozi katerega se bodo realizirali cilji vladnega gradiva ter
- proračunske postavke.

Za zagotovitev pravic porabe na proračunskih postavkah, ki bodo financirale nov projekt oziroma ukrep je potrebno izpolniti tudi točko II.b., saj je za nov projekt oziroma ukrep možno zagotoviti pravice porabe le s prerazporeditvijo iz proračunskih postavk, ki financirajo že sprejete oz. veljavne projekte in ukrepe.

- II.b. Manjkajoče pravice porabe se bodo zagotovile s prerazporeditvijo iz:

Navede se proračunskega uporabnika, sprejete (veljavne) ukrepe oziroma projekte, ki jih proračunski uporabnik izvaja ter proračunske postavke pripadajoče navedenemu proračunskemu uporabniku in so v dinamiki teh projektov oziroma ukrepov, in iz katerih se bodo s prerazporeditvijo zagotovile pravice porabe za dodatne aktivnosti na obstoječih projektih oziroma ukrepih in/ali novih projektih oziroma ukrepih navedenimi v točki II.a.

- II.c. Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov oz. povečanih odhodkov proračuna:

V kolikor se povečani odhodki (pravice porabe) ne bodo zagotovili na načine določene v točkah II.a. in II.b. je možno povečanje odhodkov in izdatkov proračuna na podlagi določil zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (npr. iz naslova priliva namenskih sredstev EU). Ukrepanje v primeru zmanjšanja prihodkov in prejemkov proračuna je določeno z zakonom, ki ureja javne finance in zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna./

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic, nižjih od 40 000 EUR

Gradivo nima finančnih posledic.

8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:

Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:

- pristojnosti občin,
- delovanje občin,
- financiranje občin.

NE

Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:

- Skupnosti občin Slovenije SOS: DA/NE
- Združenju občin Slovenije ZOS: DA/NE
- Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: DA/NE

Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani:

- v celoti,

<ul style="list-style-type: none"> - večinoma, - delno, - niso bili upoštevani. <p>Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani.</p>	
9. Predstavitev sodelovanja javnosti:	
Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:	NE
(Če je odgovor NE, navedite, zakaj ni bilo objavljeno.)	
<p>(Če je odgovor DA, navedite: Datum objave: V razpravo so bili vključeni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nevladne organizacije, - predstavniki zainteresirane javnosti, - predstavniki strokovne javnosti. - . <p>Mnenja, predlogi in pripombe z navedbo predlagateljev (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte):</p> <p>Upoštevani so bili:</p> <ul style="list-style-type: none"> - v celoti, - večinoma, - delno, - niso bili upoštevani. <p>Bistvena mnenja, predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani, ter razlogi za neupoštevanje:</p> <p>Poročilo je bilo дано</p> <p>Javnost je bila vključena v pripravo gradiva v skladu z Zakonom o ..., kar je navedeno v predlogu predpisa.)</p>	
10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:	DA
11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:	NE

Josip LUKENDA
državni sekretar

PRILOGE:

- jedro gradiva

- usmeritve ministra za notranje zadeve (št.2/2021, št.3/2021, št.4/2021, št.5/2021).

Številka:

Datum:

Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) je Vlada Republike Slovenije na ...seji dne.....sprejela naslednji

S K L E P :

Vlada Republike Slovenije je sprejela mnenje o predlogu za začasno zadržanje izvrševanje petega odstavka 160.a člena Zakona o kazenskem postopku, v delu, v katerem določa, da državnemu tožilcu roke in način usmerjanja predpiše Vlada Republike Slovenije, ter 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, v katerem državnemu tožilcu nalaga obveznost pisnega dajanja navodil in predlogov policiji za ukrepanje v predkazenskem postopku ter tretjega in četrtega odstavka 12. člena navedene uredbe (št. U-I-77/22), in ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije ter Ustavnemu sodišču Republike Slovenije.

mag. Janja Garvas Hočevar
v. d. generalnega sekretarja

PREJMEJO:

- Državni zbor Republike Slovenije
- Ministrstvo za pravosodje
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

»MNENJE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE O PREDLOGU ZA ZAČASNO ZADRŽANJE PETEGA ODSTAVKA 160.A ČLENA ZAKONA O KAZENSKEM POSTOPKU V DELU, V KATEREM DOLOČA, DA DRŽAVNEMU TOŽILCU ROKE IN NAČIN USMERJANJA PREDPIŠE VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE, TER 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 IN 28/21), V KATEREM DRŽAVNEMU TOŽILCU NALAGA OBVEZNOST PISNEGA DAJANJA NAVODIL IN PREDLOGOV POLICIJI ZA UKREPANJE V PREDKAZENSKEM POSTOPKU TER TRETJEGA IN ČETRTEGA ODSTAVKA 12. ČLENA NAVEDENE UREDBE (št. U-I-77/22)«

I. Določbe predpisov, glede katerih pobudnik predlaga začasno zadržanje

Pobudnik, generalni državni tožilec Republike Slovenije, predlaga začasno zadržanje naslednje določbe Zakona o kazenskem postopku (v nadaljnjem besedilu: ZKP) – besedilo je označeno kot odebeljeno:¹

»160.a člen

(1) Državni tožilec pri izvrševanju svojih pooblastil po tem zakonu lahko usmerja delo policije, delo z zakonom določenega pristojnega organa v ministrstvu, pristojnem za obrambo (158. člen), delo članov skupne preiskovalne skupine (160.b člen) ter delo drugih pristojnih državnih organov in institucij s področij davkov, carin, finančnega poslovanja, vrednostnih papirjev, varstva konkurence, preprečevanja pranja denarja, preprečevanja korupcije, prepovedanih drog in inšpekcijskega nadzora, in sicer z obveznimi navodili, strokovnimi mnenji in predlogi za zbiranje obvestil ter izvedbo drugih ukrepov, za katere so pristojni, z namenom, da se odkrijeta kaznivo dejanje in storilec oziroma da se zberejo podatki, potrebni za njegovo odločitev o kazenskem pregonu.

(2) V posameznih zadevah zahtevnih kaznivih dejanj, zlasti s področij gospodarstva, korupcije in organiziranega kriminala, ki so predmet predkazenskega postopka in ki terjajo dalj časa trajajoče, usmerjeno delovanje več organov in institucij iz prejšnjega odstavka, lahko vodja pristojnega državnega tožilstva po uradni dolžnosti ali na pisno pobudo policije s predstojniki posameznih organov in institucij iz prejšnjega odstavka ustanovi specializirano preiskovalno skupino.

(3) Specializirano preiskovalno skupino vodi in usmerja pristojni državni tožilec, člane pa imenujejo predstojniki organov in institucij iz prejšnjega odstavka. Po odredbi ali s predhodnim soglasjem državnega tožilca je lahko član specializirane preiskovalne skupine navzoč oziroma lahko svetuje državnemu tožilcu pri izvedbi posameznih preiskovalnih dejanj.

(4) O ustanovitvi specializirane preiskovalne skupine, njeni sestavi, nalogah in načinu delovanja odloči vodja pristojnega državnega tožilstva s pisno odredbo po predhodnem soglasju predstojnikov organov in institucij iz drugega odstavka tega člena. V odredbi se določi tudi operativni vodja in njegove naloge operativnega vodenja. Izvod odredbe vodja pristojnega državnega tožilstva nemudoma posreduje generalnemu državnemu tožilcu.

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

¹ Uradni list RS, št. 176/21 – UPB.

Pobudnik, generalni državni tožilec predlaga začasno zadržanje naslednjih določb 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 (v nadaljnjem besedilu: Uredba)² – besedilo je označeno kot krepko:

»5. člen

(1) V primerih obveščanja in poročanja iz prejšnjega člena je treba državnega tožilca seznaniti z vsemi podatki, ki so jih policisti zbrali. Če državni tožilec zahteva, mu je treba čimprej zagotoviti povezavo s policistom, ki zadevo obravnava.

(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**. Če v tem času navodil in predlogov ne poda, se šteje, da ne bo usmerjal predkazenskega postopka, lahko pa se v obravnavanje primera vključi naknadno.

(3) Do poteka petdnevnega roka iz prejšnjega odstavka policisti opravljajo svoje aktivnosti v skladu z zakonskimi pooblastili.

(4) Kadar se državnega tožilca za usmerjanje zaprosi s kraja storitve kaznivega dejanja in gre za uporabo omejevalnih ukrepov, mora navodilo oziroma predlog podati takoj.

12. člen

(1) Navodila in predloge za zbiranje obvestil in dokazov v predkazenskem postopku državni tožilec podaja zaradi ugotavljanja dejstev, ki so pomembna za odločitev glede kazenskega pregona. Navodila so za policista obvezujoča, pri njihovem izvrševanju pa je strokovno avtonomen v okviru pravil kriminalistične taktike, tehnike in metodike.

(2) Navodila in predlogi lahko vsebujejo podrobnejšo opredelitev ukrepov, s katerimi naj se zberejo obvestila in dokazi, ter rok, v katerem mora policija državnega tožilca obvestiti o delu, opravljenem na podlagi njegovih navodil in predlogov.

(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.**«.

II. Povzetek navedb iz predloga za začasno zadržanje (in obrazložitve pravnega interesa)

Pobudnik izpodbija veljavno ureditev usmerjanja policije s strani državnega tožilca, pri čemer kot nedopustno posebej izpostavlja sledeče:

- roke in način usmerjanja državnemu tožilcu predpiše Vlada Republike Slovenije s podzakonskim aktom
- obveznost pisnega dajanja navodil in predlogov policiji za ukrepanje v predkazenskem postopku
- pisno protokoliranje podanih navodil in predlogov za ukrepanje v predkazenskem postopku v obliki uradnega zaznamka, ki ga mora na zahtevo policije narediti državni tožilec
- domneva trenutka prevzema usmerjanja je določena s podzakonskim aktom, in sicer od trenutka, ko je državni tožilec podal pisne usmeritve v konkretni zadevi.

² Uradni list RS, št. 83/10 in 28/21.

II.a Začasno zadržanje

Pobudnik v predlogu za začasno zadržanje izpodbijane ureditve poskuša izkazati obstoj škodljivih posledic za ustavnopravno varovani položaj državnega tožilca in posledično za konkretne predkazenske postopke.

Težko popravljive posledice izpodbijanih določb ZKP in Uredbe naj bi bile očitne, saj naj bi šlo za poseg v načela kazenska postopka, spremembe naj bi torej krhale vlogo tožilca kot *dominus litisa* predkazenskega postopka in posegle v njegovo neodvisnost, samostojnost in nepristranskost ter rušile naj bi razmerje med državnim tožilcem in policijo. Vse to naj bi neposredno vplivalo na konkretne (pred)kazenske postopke, kar naj bi vodilo v smer neučinkovitosti kazenskih postopkov.

Možnost za nastanek težko popravljivih posledic naj bi postala še bolj neposredna s sprejemom novele Zakona o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol-G),³ s katero je bila črtana domneva, da je državni tožilec prevzel usmerjanje policije v predkazenskem postopku s trenutkom, ko je bil obveščen o kaznivem dejanju (črtanje dela osmega odstavka 4. člena ZODPol). Posledično naj bi trenutek prevzema usmerjanja v celoti urejal podzakonski akt, in sicer Uredba, ki določa, da se šteje, da je državni tožilec prevzel usmerjanje policije v predkazenskem postopku od trenutka, ko je podal pisne usmeritve v konkretni zadevi (četrti odstavek 12. člena).

Začasna odredba naj bi bila nujna tudi z vidika posameznikov, ki se znajdejo v predkazenskem postopku, saj naj bi vpliv policije in ministra oziroma vlade vodil v kršitev njihovih človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Po drugi strani naj začasno zadržanje izpodbijanih določb ne bi imelo škodljivih posledic.

II.b Pravni interes

Pobudnik zatrjuje, da izpodbijane določbe neposredno posegajo v pristojnosti in pravni položaj državnega tožilstva in vsakega državnega tožilca. Vrhovno državno tožilstvo, ki ga zastopa generalni državni tožilec, pa predstavlja najvišji organ v tožilski piramidi in s tem predstavnika vseh državnih tožilcev.

Pobudnik se sklicuje na ustavnosodno presojo, v skladu s katero Ustavno sodišče Republike Slovenije državnim organom na splošno ne prizna pravnega interesa za izpodbijanje določb predpisov, ki urejajo njihov položaj oziroma pristojnosti. V nekaterih primerih pa je zaradi specifičnih okoliščin ta interes priznalo. Takšen primer naj bi bil podan tudi v predmetni pobudi.

Državno tožilstvo je zaradi zagotavljanja učinkovitega pregona funkcionalno nadrejeno policiji, samostojnost državnim tožilcem zagotavlja Ustava, zakonska ureditev mu daje pristojnost usmerjati policijo in druge državne organe. Tudi vprašanje začetka kazenskega pregona predstavlja tožilsko strokovno odločitev.

Zakonska določba, ki naj bi omogočala izvršilni veji oblasti, da s podzakonskimi predpisi poseže v tožilske pristojnosti (usmerjanja policije v predkazenskem postopku), naj bi bila v neskladju z Ustavo. Nevarnost posegov v pristojnost in samostojnost državnega tožilca naj bi se konkretizirala s sprejemom izpodbijanih določb Uredbe.

Pravni položaj pobudnikov pa izkazujejo tudi posledice, ki bi jih utrpeli državni tožilci, če ne bodo spoštovali spremenjene Uredbe. Policija bo lahko obvestila generalnega državnega tožilca (peti odstavek 15. člena Uredbe), ki bo lahko sankcioniral državnega tožilca. ZDT-1 pa v 3. točki drugega odstavka 80. člena določa, da nevestno, nepravočasno, neustrezno ali malomarno opravljanje državnotožilske službe pomeni razlog za disciplinski postopek in v skladu s tretjim odstavkom istega člena tudi za hujšo disciplinsko sankcijo. Posamezni tožilci pa vendarle ne

³ Uradni list RS, št. 172/21.

bodo kršili Uredbe, se podredili sankcijam in šele nato s pravnimi sredstvi izpodbijali sporne določbe.

Generalni državni tožilec ima resda možnost vložiti zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti, vendar mora vprašanje nastati v zvezi s konkretno zadevo, ki jo obravnava državno tožilstvo. Nesmiselno bi bilo čakati na takšno zadevo, v kateri bodo uporabljene določbe Uredbe, ali celo izvršeni nedovoljeni pritiski na državnega tožilca, potem pa vložiti zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti. Edino učinkovito pravno sredstvo je zato pobuda za oceno ustavnosti, ki odpira ustavnopravno vprašanje systemske narave, na katere doslej Ustavno sodišče Republike Slovenije še ni podalo odgovora.

III. Mnenje Vlade Republike Slovenije

III.a Začasno zadržanje

Iz predloga za začasno zadržanje izpodbijane ureditve je moč izluščiti tri različne očitke:

- spornost podzakonskega urejanja rokov in načina usmerjanja državnega tožilca s strani Vlade Republike Slovenije,
- spornost obveznega pisnega dajanja navodil in predlogov policiji za ukrepanje v predkazenskem postopku in pisnega protokoliranja podanih navodil in predlogov za ukrepanje v predkazenskem postopku v obliki uradnega zaznamka, ki ga mora na zahtevo policije narediti državni tožilec,
- domneva trenutka prevzema usmerjanja je določena s trenutkom, ko je državni tožilec podal pisne usmeritve v konkretni zadevi (prej je bila predvidena s trenutkom obvestila državnega tožilca o kaznivem dejanju).

V skladu z veljavno ureditvijo sme Ustavno sodišče Republike Slovenije do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev zakona ali drugega predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice (prvi odstavek 39. člena Zakona o ustavnem sodišču).⁴ Kadar Ustavno sodišče Republike Slovenije odloča o 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 morebiti ustavnoskladne izpodbijane določbe začasno ne bi izvrševale.⁵

Vlada Republike Slovenije želi uvodoma (v okviru odgovora na prvi očitek pobudnika) izpostaviti časovni vidik. Zakonska določba, na podlagi katere lahko vsakokratna vlada predpiše roke in načine usmerjanja (z uredbo), namreč velja že od novele ZKP-E⁶, torej skoraj 20 let. V tem času je bila prvotna uredba sprejeta⁷ in nato nadomeščena z novo,⁸ ki je bila lansko leto tudi novelirana.⁹ Pri tovrstnem urejanju sta v preteklosti sodelovala tako policija kot tudi državno tožilstvo in vprašanje spornosti podzakonske ureditve se v tem okviru ni pojavilo. Že samo dejstvo, da se v tako dolgem časovnem obdobju niso pojavile oziroma bile s strani državnega tožilstva očitane škodljive posledice (niti z vidika hierarhije pravnih aktov niti z vidika neučinkovitosti konkretnih predkazenskih postopkov), kaže, da gre pri sedanjih navedbah pobudnika za navedbe, ki nimajo opore v dejanskem stanju.

Dejstvo, da določeno problematiko ureja podzakonski akt, ne pa zakon, na nastanek škodljivih posledic tega akta nima nikakršnega vpliva. Še drugače povedano: zgolj zato, ker se določena vsebina nahaja v podzakonskem aktu (in ne v zakonu), še ne pomeni, da so s tem nastale

⁴ Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21; ZUstS.

⁵ Npr. Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenij, št. U-I-144/19-16 z dne 4. 7. 2019.

⁶ Uradni list RS, št. 56/03.

⁷ Uradni list RS, št. 52/04.

⁸ Uradni list RS, št. 83/10.

⁹ Uradni list RS, št. 28/21.

konkretne škodljive posledice. Slednje so namreč odvisne od vsebine, ki jo prinaša določena ureditev.

Ob tem velja izpostaviti, da je bil namen sprejema sedanje ureditve ravno v tem, da se tako na zakonski (vsebinski) kot tudi na podzakonski (tehnično - izvedbeni) ravni¹⁰ s predpisom uredi usmerjanje policije s strani državnega tožilca, saj se je takrat v praksi usmerjanje že razvilo, hkrati pa je bilo urejeno zgolj s skupnimi navodili državnega tožilstva in policije. Izpodbijana ureditev je torej nastala ravno z namenom zagotoviti jasno zakonsko podlago in razdelano podzakonsko ureditev, ki bosta skupaj celostno in pregledno urejali usmerjanja policije s strani državnega tožilca.¹¹ Razveljavitev veljavne ureditve bi vodila do nevzdržne pravne praznine, torej, do stanja, ki je bilo z novelo ZKP-E in posledičnim sprejemom Uredbe odpravljeno.

Drugi in tretji očitke se nanašata na pisnost tožilskega usmerjanja (drugi odstavek 5. člena Uredbe) in na domnevo, da je državni tožilec prevzel usmerjanje v trenutku podaje pisnih usmeritev v konkretni zadevi (četrti odstavek 12. člena Uredbe).

Tudi za ta dva očitka velja, da zgolj dejstvo ureditve v podzakonskem predpisu samo po sebi ne utemeljuje nastanka škodljivih posledic, pri čemer ne gre prezreti, da je bila navedena ureditev sprejeta z namenom sledljivosti pravočasnosti poslovanja policije in vsebinskega upoštevanja državnotožilskega usmeritev. Sama vsebina Uredbe pa po oceni Vlade Republike Slovenije tudi ni takšna, da bi upravičevala nastanek škodljivih posledic. Policija svoje delo opravlja na podlagi in v okviru ustave in zakonov, podzakonskih predpisov in drugih splošnih aktov, ki urejajo njeno področje. Posamične usmeritve ministra, ki so splošne in ne konkretne narave, se najpogosteje pripravijo takrat, ko je treba policiji naložiti opravljanje takojšnjih nalog (organizacijskih, metodoloških, operativnih, itd.) oziroma ko je zaradi nujnosti zadeve ali odmevnosti v javnosti treba reagirati na določen varnostni pojav. Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol) izrecno določa, da minister ne more izdajati usmeritev za policijske postopke, katerih usmerjanje je na podlagi predpisov, ki urejajo kazenski postopek, prevzel pristojni državni tožilec in tako ne more posegati v operativno avtonomijo policije. Namen usmerjevalne (in nadzorstvene) pristojnosti ministrstva v razmerju do policije je izključno ocena zakonitosti, varstva človekovih pravic in dejanskega stanja na posameznem področju policijske dejavnosti, kar ne pomeni, da bi lahko minister s posamičnimi usmeritvami »posegal« v konkretne policijske preiskave, na način da bi npr. z usmeritvami policiji naložil kako naj izvajajo določena

¹⁰ Z uredbo vlada lahko podrobneje ureja in razčlenjuje v zakonu ali v drugem aktu Državnega zbora določena razmerja v skladu z namenom in s kriteriji zakona oziroma drugega predpisa. Uredbo za uresničevanje pravic in obveznosti državljanov in drugih oseb lahko izda le na podlagi izrecnega pooblastila v zakonu. Prvi in drugi odstavek 21. člena Zakona o vladi, Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17; ZVRS.

¹¹ Vladno gradivo predloga novele ZKP-E, št. 071-01-1/02 (2353) z dne 24. 02. 2003, EVA: 2002 - 2011 – 0041, str. 6. in 17: »Potreba po natančnejši določitvi sodelovanja policije in državnih tožilcev pri odkrivanju kaznivih dejanj in storilcev se je pokazala tudi v praksi, saj sta generalna državna tožilka in generalni direktor policije decembra 2001 na podlagi Zakona o državnem tožilstvu (Ur. l. RS, št. 63/94, 59/99 in 110/02) in Zakona o policiji (Ur. l. RS, št. 49/98, 66/98 - popravek, 93/01 in 56/02) skupaj sprejela Navodila za sodelovanje policije in državnih tožilcev pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj. Glede na navedeno bi bilo problematiko treba tudi normativno urediti v Zakonu o kazenskem postopku, ki ureja tudi delovanje policije in državnega tožilstva v predkazenskem postopku in podzakonskemu aktu prepustiti natančnejšo operativno ureditev. Natančnejša opredelitev navedenega sodelovanja državnih tožilcev in policije bo prispevala tudi k pospešitvi in boljši učinkovitosti kazenskih postopkov; [...] V skladu s predlogom bo lahko državni tožilec usmerjal delo policije z navodili, strokovnimi mnenji in predlogi za zbiranje obvestil in izvedbo drugih ukrepov, da se odkrije kaznivo dejanje in storilec, oziroma, da se zberejo podatki, pomembni za odločitev državnega tožilca. Natančneje naj bi način usmerjanja prepisala Vlada Republike Slovenije s podzakonskim aktom, sprejetim v šestih mesecih po uveljavitvi tega zakona. Glede na razloge, navedene v 2. b) točki ocene stanja, gre predvsem za natančnejšo zakonsko in podzakonsko določitev v praksi že tekočih postopkov sodelovanja policije in državnega tožilstva pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj, kakor je sedaj že določeno v sporazumno sprejetih navodilih o sodelovanju policije in državnega tožilstva;«.

preiskovalna dejanja, od koga naj zbere obvestila ipd. Sprememba osmega odstavka 4. člena ZODPol v ničemer ne spreminja dosedanje normativne ureditve ministrskega usmerjanja policije kot organa v sestavi in uveljavljene prakse. To trditev med drugim dokazujejo tudi vse izdane posamične usmeritve in obvezna navodila, ki jih je minister za notranje zadeve v okviru svojih zakonskih pristojnosti, izdal policiji od spremembe Uredbe naprej (od marca 2021). Zaradi boljšega razumevanja te tudi prilagamo,¹² saj je že iz bežnega pregleda posameznih usmeritev jasno razvidno, da so te splošno sistemske narave in nikakor ne posegajo v konkretne (pred)kazenske postopke.

Usmeritev in obveznih navodil ministra ne gre enačiti z usmerjanjem predkazenskega postopka skladno z določbami Zakona o kazenskem postopku, ki je v izključni pristojnosti državnega tožilca kot *dominus litis* (pred)kazenskega postopka. Državni tožilec mora namreč z usmerjanjem organov odkrivanja priti do podatkov, ki mu bodo omogočili kvalitetno odločitev o kazenski ovadbi. Če bo sprožil kazenski postopek, bo moral na podlagi (z usmerjanjem zbranih dokazov) potrditi obtožno tezo.¹³ Razmerje med ministrstvom in policijo kot organom v sestavi pa ureja (že) Zakon o državni upravi, ki v 23. členu med drugim jasno določa, da minister daje organu v sestavi usmeritve in obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe in mu o tem poroča. Iz te podlage izhajajo tudi pristojnosti ministrskega usmerjanja policije, ki jih opredeljuje ZODPol, te pa v ničemer ne sovpadajo ali posegajo v izvorne pristojnosti usmerjanja policije v konkretnih (pred)kazenskih postopkih, ki jih ima izključno državni tožilec, na podlagi kazensko procesne zakonodaje.

Z zadnjimi spremembami in dopolnitvami ZODPol se niso spremenili razmerje in pristojnosti državnega tožilca, temveč se je le izenačila časovna komponenta pričetka usmerjanja dela policije v predkazenskem postopku z ureditvijo v kazenskoprocesni zakonodaji. Določbe ZODPol se tako uporabljajo v razmerju ministra do policije in ne v razmerju državni tožilec do policije, saj kot že zgoraj izpostavljeno navedena razmerja urejajo ZKP in predpisi izdani na njegovi podlagi. Ker pa se pobudnik v svoji argumentaciji (sicer v manjšem delu) dotika tudi sprememb 8. člena ZODPol, kar naj bi ravno tako ogrozilo ustavno samostojnost in neodvisnost državnih tožilcev, Vlada Republike Slovenije v tej zvezi pojasnjuje, da tudi ta sprememba v ničemer ne posega v ustavno pravni položaj in pristojnosti državnega tožilca. Nov (dodan) četrti odstavek 8. člena ZODPol namreč opredeljuje že obstoječo ureditev t. i. zahteve za poročanje, ki je bila do uveljavitve zakonske spremembe urejena v 14. členu Pravilnika o usmerjanju in nadzoru policije.¹⁴ Gre izključno za presojo zakonitosti in strokovnosti izvajanja določene naloge oziroma pooblastil policista, ki ravno tako nima nobene povezave s pristojnostmi, ki jih ima v okviru predkazenskega postopka izključno državni tožilec. Enako pa velja tudi za nov drugi odstavek 8. člena, ki se nanaša na dostop do evidence dogodkov za potrebe nadzorne dejavnosti.¹⁵

¹² V tem obdobju je minister za notranje zadeve policiji izdal štiri usmeritve in obvezna navodila, ki jih prilagamo, in sicer: usmeritve in obvezna navodila za zagotavljanje učinkovitega izvajanja policijskih postopov (št. 2/2021); usmeritve in obvezna navodila za odpravo v nadzoru ugotovljenih pomanjkljivosti nad izvajanjem policijskega pooblastila vabljenja oseb po Zakonu o kazenskem postopku in Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (št. 3/2021); usmeritve in obvezna navodila za odpravo v nadzoru ugotovljenih pomanjkljivosti nad izvajanjem policijskih nalog in pooblastil v Nacionalnem preiskovalnem uradu (št. 4/2021); usmeritve in obvezna navodila za odpravo v nadzoru ugotovljenih pomanjkljivosti nad uporabo policijskih pooblastil, s katerimi policisti posežejo v osebnostne pravice posameznika (5/2021).

¹³ Šugman Stubbs et al., Temelji kazenskega procesnega prava, GV Založba, Ljubljana, 2020, str. 222.

¹⁴ Uradni list RS, št. 51/13.

¹⁵ T. i. upravni nadzor ministrstva v razmerju do policije kot organa v sestavi se namreč ne začne šele z izdajo pisne odredbe o nadzoru, temveč že prej, ko nadzorna enota ministrstva spremlja relevantne informacije, ki bi lahko vzbudile dvom o kršitvi človekovih pravic oziroma domnevno nezakonitem delu policije. Šele na podlagi teh indicov se lahko sprejme logičen sklep, da je na določenem področju izvajanja

Še drugače povedano – tudi ob predpostavki, s katero se Vlada Republike Slovenije ne strinja, torej, da bi v primeru, ko državni tožilec ne bi prevzel usmerjanja, avtomatično nastale škodljive posledice – je navedeno moč preprečiti s precej enostavnim opravilom, torej s podajo pisnih usmeritev. Pobudnik pa ne zatrjuje, da državni tožilci v zadevah, ki jih imajo v delu, praviloma zaradi pretirane obremenjenosti niso zmožni prevzeti ali podati usmerjanja v pisni obliki (vendarle gre za enostavno in nezamudno opravilo, ki ne zahteva posebnih formalnosti). To posredno pomeni, da tudi sledeč vsebinski argumentaciji pobudnika, začasno zadržanje ni pravi instrument za preprečitev domnevnih škodljivih posledic – že dosledno upoštevanje veljavne podzakonske ureditve s strani državnih tožilcev bi zagotovilo, da predkazenske postopke vedno pravočasno usmerja pristojni državni tožilec. Ne nazadnje gre pri vprašanju načina (prevzema) usmerjanja za formaliziranje sodelovanja med državnim tožilcem in policijo ter za (pisno) obliko protokoliranja, ki omogoča sledljivost in naknadno preverljivost, s čemer je posredno varovan tako položaj državnega tožilca kot tudi policije (tudi z vidika naknadnega ugotavljanja morebitne disciplinske odgovornosti).

Določba o sestavi uradnega zaznamka o podanih navodilih in predlogih, ki jih državni tožilec da policiji (tretji odstavek 12. člena Uredbe) in ki je tudi predmet te ustavnosodne presoje, je v nekoliko spremenjeni obliki v veljavi že od prvotne uredbe (torej od leta 2004 dalje). Pri noveliranju in prenovi uredbe se je spremenila v smer bolj fleksibilne ureditve (z vidika državnega tožilca), saj uradni zaznamek sedaj ni več obvezen, in bolj zavezujoče ureditve z vidika policije (zadnja sprememba, ki jo izpodbija pobudnik, govori o tem, da mora biti zahteva policije za uradni zaznamek obrazložena in pisna).

Pobudnik sicer domnevno škodljive posledice zatrjuje zgolj na abstraktni ravni – tako navaja poseg v ustavno varovan položaj državnega tožilca, njegovo samostojnost in neodvisnost ter ne nazadnje tudi kršitev pravic osebe, ki je predkazenskem postopku – ne navaja pa tudi podatkov o nedopustnih posegih v usmerjanje konkretnih predkazenskih postopkov. Pri tem velja izpostaviti, da imajo državna tožilstva (glede na zadnje razpoložljive statistične podatke) v delu približno 37.000 ovadb, pri tem od policije zahtevajo dopolnitev za približno četrtno teh ovadb, pisne usmeritve pa podajo v približno 120 primerih letno (podatki se nanašajo na čas pred uveljavitvijo pisnega prevzema usmerjanja).¹⁶

Iz pobudnikove argumentacije izhaja implicitno pričakovanje, da bo v primerih, ko državni tožilec ne bo prevzel usmerjanja, slednjega opravljal minister za notranje zadeve. Uvodoma je izpostaviti, da v teh primerih policisti ravnajo samostojno in v okviru zakonskih pooblastil, pri čemer so subjekt nadzora neposredno nadrejenih policistov, v nadaljevanju pa velja izpostaviti tudi več značilnosti veljavne ureditve:

- Ustavno varovani položaj državnega tožilca (kot ga je razdelala ustavnosodna praksa) se z izpodbijano ureditvijo ni spremenil, saj razmerja med državnim tožilcem kot organom, ki je pristojen za kazenski pregon in policijo, kot organom, ki je pristojen za odkrivanje in preiskavo kaznivih dejanj, ostajajo enaka.

policijskih nalog ali nad konkretno izvedenem policijskem postopku treba izvesti določeno aktivnost, ki lahko poteka v obliki zahteve za poročanje (v primeru enostavnejših postopkov) ali v klasičnega nadzora (v primeru kompleksnih, sistematičnih in celovitih nadzorov nalog ali pooblastil policije).

¹⁶ Navedena statistika se nanaša na pisne usmeritve v skladu z definicijo usmerjanja iz 11. člena Uredbe in kot takšna ne pokriva vse komunikacije med državnimi tožilci in policijo (usmerjanje v širšem pomenu, ki pa je v praksi seveda bolj pogosto). Razpoložljiva statistika sicer po mnenju državnega tožilstva ne obsega vseh dejansko podanih (pisnih) usmeritev. Skupno poročilo o delu državnih tožilcev za leto 2020, str. 26 in 54, <https://www.dt-rs.si/files/documents/Letno%20poroc%CC%8Cilo%20DT%20za%20leto%202020.pdf>

- Državni tožilec je torej še vedno tisti, ki usmerja policijo:
 - o premaknila se je zgolj časovna točka, od katere se domneva, da je državni tožilec prevzel usmerjanje,
 - o vprašanje domneve o začetku usmerjanja je še vedno urejeno v podzakonskem predpisu in ne v zakonu, saj se določbe ZODPol ne nanašajo na državne tožilce in
 - o usmerjanje mora pisno.
- Policija je dolžna obvestiti državnega tožilca o obstoju kaznivega dejanja (4. člen Uredbe)
- Državni tožilec lahko kadar koli (kasneje) prevzame usmerjanje (drugi odstavek 5. člena Uredbe), se opredeli do prejšnjega ravnanja policije in jo nadalje (drugače) usmeri po svoji presoji
- Tudi, če državni tožilec ne prevzame usmerjanja, ga policija še naprej obvešča o vseh ključnih dogodkih (6. do 8. člen Uredbe)
- »Usmerjanje« je v Uredbi formulirano tako, da obsega zgolj taksativno naštetih navodila in mnenja (11. člen Uredbe), torej ne kar vsake komunikacije med državnim tožilcem in policijo oziroma »usmerjanja v širšem smislu«, ki ga Uredba ne omejuje
- Policija je tudi v primeru, če državni tožilec ne prevzame usmerjanja, dolžna delovati v skladu z veljavno zakonodajo (tretji odstavek 5. in drugi odstavek 10. člena Uredbe). Drugačna razlaga bi bila v nasprotju z njeno pristojnostjo, torej s tem, da skrbi za odkrivanje in preiskavo kaznivih dejanj).
- Definicija posamične usmeritve se v veljavni zakonodaji ni spremenila (peti odstavek 4. člena ZODPol), tudi sicer ima Ministrstvo za notranje zadeve pristojnost, da zagotavlja spoštovanje zakonitosti in človekovih pravic ter da iz systemskega vidika bdi nad strokovnostjo delovanja policije, ki je organ v njegovi sestavi (drugi odstavek 23. člena Zakona o državni upravi),¹⁷ ob upoštevanju posebnosti (pred)kazenskega postopka in specialne ureditve (160.a člen ZKP).
- Usmerjevalne pristojnosti ministra za notranje zadeve, ki jih določa ZODPol (te pa izhajajo iz Zakona o državni upravi), v ničemer ne posegajo v izvirne pristojnosti tožilskega usmerjanja policije v konkretnih predkazenskih postopkih, ki so jasno opredeljene v ZKP.

Tudi, če se pobudnik z navedeno oceno ne bi strinjal, pa bi po mnenju Vlade Republike moral izkazati, da so škodljive posledice že nastale. Ne nazadnje je vsak državni tožilec tisti, ki odloči, ali bo predčasno zaključil predkazenski postopek (z zavrženjem ovadbe) oziroma ali bo začel kazenski postopek (z vložitvijo zahteve za preiskavo oziroma neposredne obtožnice).

Neutemeljena skrb pobudnika, da bi lahko prišlo do usmerjanja policije s strani ministra za notranje zadeve, je deloma odraz dejstva, da državni tožilci po lastni samostojni presoji pogosto ne usmerjajo policije v konkretnih primerih (ker ocenjujejo, da to ni potrebno), ne gre torej za to, da bi jim kdor koli to onemogočal. Veljavna ureditev, ki zagotavlja sledljivost usmerjanja, bo tako omogočila tudi vpogled v to, koliko krat državni tožilci usmerjajo policijo (v ozkem pomenu Uredbe), kar bo lahko predstavljalo dobro izhodišče za nadaljnje izboljšanje sodelovanja med policijo in državnim tožilstvom.

¹⁷ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21 in 189/21; ZDU.

Pobudnik v okviru obrazložitve pravnega interesa za vložitev pobude za oceno ustavnosti navaja argumentacijo, ki se nanaša na nastanek škodljivih posledic, zato Vlada Republike Slovenije tu odgovarja tudi na tiste argumente. Tako naj bi državne tožilce lahko zadele disciplinske posledice, če bi policija obvestila generalnega državnega tožilca o njihovem nespoštovanju Uredbe. Pri tem je po oceni Vlade Republike Slovenije treba upoštevati, da je takšno obveščanje predvideno le za primer »hujših in večkratnega ponavljanja kršitev Uredbe« (peti odstavek 15. člena Uredbe). Prav tako je odločanje o disciplinski odgovornosti državnih tožilcev prepuščeno disciplinskim organom, v katerih prevladujejo državni tožilci oziroma slednje dopolnjujejo sodniki, ki bodo znali presoditi, ali je šlo res za ravnanje, ki predstavlja disciplinsko kršitev (tretje poglavje ZDT-1).

Če povzamemo:

- Veljavna (pod)zakonska ureditev velja že dlje časa in doslej v tem delu ni bila problematizirana
- Sprejeta je bila ravno z namenom določiti pravni okvir za usmerjanje policije, ki je prej potekalo v praksi na način, ki ni vselej omogočal transparentnosti izvajanja državnotožilskih usmeritev v konkretnih policijskih postopkih
- Pobudnik ne konkretizira nastanka škodljivih posledic, četudi državni tožilci vodijo večje število predkazenskih postopkov, v katerih tudi formalno usmerjajo policijo
- V vsem tem času torej konkretne škodljive posledice niso nastale (tudi v zadnjem letu od uveljavitve zadnjih izpodbijanih sprememb)
- Do spremembe je prišlo le v tem, da se je zamaknil trenutek, s katerim se domneva, da je državni tožilec prevzel usmerjanje, nadalje, da to vprašanje sedaj ureja podzakonski akt in da so sedaj usmeritve pisne.
- Popolno vsebinsko odločanje glede prevzema in vodenja usmerjanja pa je še vedno v rokah državnega tožilca.
- Državni tožilci v praksi redko kdaj prevzamejo usmerjanje policije.
- Strah pred disciplinskimi postopki je glede na ureditev pogojev za ugotavljanje nevestnosti državnotožilskega dela in pristojnosti odločevalcev glede tega, neupravičen.

Kolikor bi Ustavno sodišče Republike Slovenije začasno zadržalo veljavno ureditev, četudi škodljive posledice niso izkazane in četudi bi ravno dosledno izvrševanje izpodbijanje ureditev preprečilo, da bi poleg tožilcev še kdo drug usmerjal policijo, potem bi takšna začasna ureditev pripomogla k večji nejasnosti, saj bi po dobrem letu od zadnjih sprememb ponovno prešli na prejšnjo ureditev, hkrati pa domneve o začetku usmerjanja ni več na zakonski ravni, zato bi jo bilo treba ponovno vzpostaviti z režimom začasnega zadržanja. Vse navedeno bi negativno vplivalo na pravno varnost kot del načela pravne države (2. člen Ustave).

III.b Zahteva ali pobuda za oceno ustavnosti (obstoj procesnih predpostavk za vsebinsko odločanje Ustavnega sodišča Republike Slovenije)

Vlada Republike Slovenije je dolžna ob tem še posebej izpostaviti pomisleke glede obstoja procesne predpostavke pravnega interesa, ki mora biti izpolnjena, da lahko pride do vsebinskega odločanja Ustavnega sodišča Republike Slovenije. Ta predpostavka je posredno

povezana tudi z vprašanjem, ali lahko generalni državni tožilec Republike Slovenije v konkretnem primeru ustavnosodne presoje vložijo pobudo za oceno ustavnosti, ali pa bi lahko vložil le zahtevo za oceno ustavnosti.

V ZUstS so taksativno naštetih privilegirani državni organi oziroma kvalificirani predlagatelji, ki lahko z zahtevo začnejo postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil (23.a člen ZUstS).¹⁸ Med njimi je tudi generalni državni tožilec Republike Slovenije. Prav tako so v omenjenem zakonu natančno določeni razlogi oziroma predpostavke, pod katerimi lahko kvalificirani predlagatelji vložijo zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti brez izkazovanja pravnega interesa.

Še drugače povedano: nekateri državni organi imajo glede na svojo pristojnost (in v njenem okviru) olajšan dostop do Ustavnega sodišča Republike Slovenije, tako da lahko v javnem interesu branijo ali razvijajo koncept pravne države (ustavnost in zakonitost, kar pogosto vključuje tudi varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin). Če obravnavajo konkretno zadevo, v kateri se je izpostavil problem ustavnosti predpisa, jim torej za presojo njegove ustavnosti ni treba izkazati obstoja pravnega interesa.

Za kvalificiranega predlagatelja v tej zadevi, torej za generalnega državnega tožilca Republike Slovenije, je predpisano, da lahko vložijo zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti: »...če nastane vprašanje ustavnosti v zvezi z zadevo, ki jo obravnava državno tožilstvo (osma alineja prvega odstavka 23.a člen ZUstS)«.

Za razliko od kvalificiranih predlagateljev lahko t.i. navadni pobudniki vložijo pobude za oceno ustavnosti ali zakonitosti le tako, da ob pobudi tudi izkažejo pravni interes v zvezi z njihovo zadevo (torej neposreden vpliv na njihove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj – 24. člen ZUstS).

Glede na navedeno bi bilo po mnenju Vlade Republike Slovenije z ustavnopravnega vidika neprimerno, če bi bila v tej zadevi ocene ustavnosti in zakonitosti sprejeta interpretacija, da ni treba spoštovati določb o vložitvi zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti – ker domnevno še ni bila obravnavana nobena konkretna zadeva, ki bi bila razlog za uporabo instituta zahteve. Tak pristop bi pomenil, da se v primeru, če na strani kvalificiranega predlagatelja zahteve ni podana materialna podstat za začetek ustavnosodnega postopka, lahko namesto tega vložijo čisto abstraktno pobudo za oceno ustavnosti in zakonitosti, kot da gre za osebno pravico ali interes nosilca pravosodne funkcije, ker ocenjuje, da določene določbe predpisov kršijo ustavo ali zakon. V primeru pristojnosti generalnega državnega tožilca to ni sprejemljivo, njegov »instrument« za sprožitev postopka z zahtevo je zakonsko predpisan in temelji na prvem stavku drugega odstavka 162. člena Ustave, ne pa na drugem stavku drugega odstavka 162. člena Ustave, ki ureja pravni interes za pobudnike presoje pred Ustavnim sodiščem.

V Republiki Sloveniji kot pravni državi nihče v ne more imeti na razpolago neke vrste izbirne pristojnosti - niti državni organi v postopku ustavnosodne presoje – torej, da bi se glede na konkretne okoliščine lahko sproti odločali, ali bodo vložili zahtevo za oceno ustavnosti ali pa pobudo. To bi bilo posebej problematično ob upoštevanju dejstva, da imajo ostali državni organi, ki niso zakonsko pooblaščen za vlaganje zahteve, glede na uveljavljeno ustavnosodno presojo le izjemoma zagotovljen dostop do Ustavnega sodišča Republike Slovenije s pobudo za oceno ustavnosti, in da so potemtakem pobudniki, ki morajo izkazati konkretni pravni interes, še bolj postavljeni v neenakopravni položaj..

¹⁸ Zakonodajna praksa je vložitev zahteve omogočila tudi nekaterim drugim državnim organom, in sicer v zakonih, ki urejajo njihovo temeljno pristojnost – npr. 38. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo, kadar gre za Zagovornika načela enakosti, Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg; ZVarD.

Pobudnik (generalni državni tožilec) se sklicuje na do sedanjo ustavnosodno presojo, ki pa po oceni Vlade Republike Slovenije ni primerljiva z okoliščinami te ustavnosodne presoje. Gre za naslednje primere:

- Zadeva, v kateri je Ustavno sodišče Republike Slovenije ministru za notranje zadeve priznalo pravni interes za izpodbijanje določbe predpisa, ki je Komisiji Državnega zbora za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb omogočal nadzor nad kriminalistično službo v Ministrstvu za notranje zadeve. Pobudnik je trdil, da je tak nadzor v nasprotju z ustavno ureditvijo razmerij med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti ter pomeni protiustavno izvajanje nadzora nad delom ministra za notranje zadeve.¹⁹
- Pravni interes za vložitev pobude je Ustavno sodišče Republike Slovenije priznalo tudi Varuhinji človekovih pravic, ki je izpodbijala določbe zakona, ki je urejal njeno plačo in plačo njenih namestnikov. Varuhinja je med drugim trdila, da bo poslabšanje plačnega položaja funkcionarjev varuha v hierarhiji plač funkcionarjev zmanjšalo avtoriteto te institucije in poslabšalo položaj varuha v razmerju do oblastnih organov ter vplivalo na učinkovitost dela tega organa in s tem na raven varstva človekovih pravic.²⁰
- Nenazadnje je tudi generalni državni tožilec že uspešno vložil pobudo za oceno ustavnosti, kadar je šlo za parlamentarno preiskavo in posledično za ustavnost področnega zakona, kolikor se je nanašal na državne tožilce.²¹

Vsem naštetim zadevam je skupno to, da pobudniki niso mogli vložiti zahteve – tudi sam generalni državni tožilec tega ni mogel uspešno storiti glede na naravo parlamentarne preiskave (saj ni šlo za zadevo, ki jo je obravnavalo državno tožilstvo, temveč je bilo samo državno tožilstvo oziroma so bili konkretni državni tožilci izpostavljeni postopku parlamentarne preiskave) ter da je šlo predvsem za poseg v njihove osebne pravice ali osebni položaj (četudi povezan s funkcijo, ki jim je pripadala oziroma s pristojnostjo, ki so jo opravljali).

V zadevi, ki je predmet te ustavnosodne presoje, pa velja ravno obratno – gre za primere, ki jih državni tožilci obravnavajo v predkazenskem postopku, iz obrazložitve pobude pa sledi, da bi bilo »nesmiselno čakati na to, da državno tožilstvo obravnava predkazensko zadevo, v kateri bodo aplicirane izpodbijane določbe«. Navedeno pomeni, da se je pobudnik odpovedal zahtevi, ker kljub temu, da se vsebina očitkov nanaša na konkretne zadeve, ki jih obravnavajo državni tožilci (torej dobrih 37.000 kazenskih ovadb), po njegovi oceni dejanske škodljive posledice še niso nastopile.

Vlada Republike Slovenije torej meni, da bi moral generalni državni tožilec v konkretnem primeru vložiti zahtevo za oceno ustavnosti, ne pa pobude. Tako je namreč ravnal, ker je sam ocenil, da je z vidika vsebinskega uspeha bolj oportuno. Zato bi bilo treba pobudo za oceno ustavnosti zavreči. V nasprotnem primeru se bi lahko izoblikovala praksa, po kateri bodo:

- Nekateri državni organi lahko vlagali zahteve za oceno ustavnosti, glede na okoliščine pa tudi pobude (razmejitev med obema pa ne bo jasna)
- Vsi drugi državni organi pa bodo lahko vložili le pobudo in še to zgolj izjemoma.

Navedeno bi bilo po mnenju Vlade Republike Slovenije nesistemska in tudi v nasprotju z namenom zakonodajalca.

¹⁹ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. št. U-I-383/98 z dne 21. 9. 2000, Uradni list RS, št. 100/2000, in OdlUS IX, 210.

²⁰ Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-10/08 z dne 6. 3. 2008.

²¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-214/19, Up-1011/19 z dne 8. 7. 2021, Uradni list RS, št. 69/2019 in Uradni list RS, št. 130/2021.