



Številka: 000-04-8/2019/80
Ljubljana, 9. 12. 2019

Predlog

Državni svet Republike Slovenije je na 24. seji 11. 12. 2019, na podlagi prvega odstavka 97. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) ter Sklepov Ustavnega sodišča Republike Slovenije z dne 21. 11. 2019 o priznanju pravice do udeležbe v postopkih št. Up-1011/19, U-I-214/19 in U-I-246/19 sprejel Mnenje o Zahtevi za oceno ustavnosti Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93) in Poslovnika o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03) ter Pobudi in ustavni pritožbi zoper Akt o odreditvi parlamentarne preiskave, ki se pred Ustavnim sodiščem vodijo pod št. Up-1011/2019, U-I-214/19 in U-I-246/19.

Državni svet je za svojega predstavnika v postopkih pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije določil državnega svetnika Alojza Kovšco.

Priloga:

- Mnenje Državnega sveta

MNENJE

o Zahtevi za oceno ustavnosti Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93) in Poslovnika o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03) ter Pobudi in ustavni pritožbi zoper Akt o odreditvi parlamentarne preiskave, ki se pred Ustavnim sodiščem vodijo pod št. Up-1011/2019, U-I-214/19 in U-I-246/19

Ustavno sodišče obravnava Zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 63/94 – KZ, v nadaljevanju: ZPPre) in Poslovnika o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03, v nadaljevanju: PoPP) ter pobudi in ustavni pritožbi zoper Akt o odreditvi parlamentarne preiskave za ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki naj bi sodelovali pri pripravi in izvedbi političnega in kazenskega pregona zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih, zaradi suma, da so bile v postopkih zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih huje kršene in nedopustno zlorabljene določbe Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Ustave Republike Slovenije, Zakona o kazenskem postopku, Kazenskega zakonika ter Zakona o državnem svetu, in ugotovitev domnevnega nezakonitega upravljanja in vodenja določenih evidenc Policije (Uradni list RS, št. 46-2181/2019, v nadaljevanju: Akt o odreditvi parlamentarne preiskave), ki se pred Ustavnim sodiščem vodijo pod številkami Up-1011/2019, U-I-214/19 in U-I-246/19. V teh zadevah se je kot pomembno zastavilo vprašanje delitve oblasti in možnost, da konkretna parlamentarna preiskava posega v samostojnost sodne veje oblasti ter širše, v samostojnost delovanja pravosodnih organov. Izpostavljeno je bilo tudi vprašanje, ali konkretna parlamentarna preiskava ni izven okvira pristojnosti Državnega zbora ter sporni Akt o odreditvi parlamentarne preiskave ne zasleduje (samo) interesa posameznika, namesto da bi bil v javnem interesu.

Državni svet meni, da ni možno niti dopustno nekritično zatrjevati, da javni interes za obravnavano parlamentarno preiskavo ne obstoji, prav tako pa ni sprejemljivo, da se parlamentarna preiskava, v kateri se predmet obravnavanja ravnanja pravosodnih organov in nosilcev funkcij v teh organih, povsem nekritično in brez resne presoje opredeli kot nedopustna in posegajoča v neodvisnost pravosodnih organov.

Pomen parlamentarne preiskave je posebej izrazit, ko se pojavijo domneve oz. hipoteze o »umazani povezanosti« pravosodnih organov in ko se oglasijo žvižgači znotraj institucij. Pri odločanju v obravnavanih zadevah je treba paziti, da se pozornost ne usmeri samo enostransko na presojo, ali bi se pod določenimi okoliščinami lahko zgodilo, da Državni zbor sprejme akt o odreditvi parlamentarne preiskave, ki bi presegal pristojnosti Državnega zbora, ampak da je treba pozornost usmeriti tudi na obravnavanje vprašanj, kot so namen, vsebina in vloga instituta parlamentarne preiskave v ustavni demokraciji, ter varstvu vladavine prava kot instrumenta nadzora državnih oblasti.¹ Iz načela delitve oblasti (ali bolje: funkcij) izhaja, da je vsaka oblast v okviru svojih pristojnosti neodvisna in samostojna. Pravice do parlamentarne preiskave ni možno razlagati zunaj načela delitve oblasti.

¹ Več o tem gl. dr. Jernej Letnar Čerňič: Pozabljeno načelo delitve oblasti, dostopno na <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/253542> (29. 11. 2019).

Parlamentarna preiskovalna komisija je delovno telo Državnega zbora, ki nima samostojne pristojnosti, zato (lahko) opravlja naloge (zgolj) v okviru pristojnosti Državnega zbora in v mejah, ki jih določi Državni zbor.

O ustavnosti ZPPre in PoPP je Ustavno sodišče že odločalo, pri čemer ob presojanju ureditve glede predmeta parlamentarne preiskave in uvedbe postopka, ni ugotovilo neskladnosti z Ustavo Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a, v nadaljevanju: Ustava). Iz obrazložitve v zadevi U-I-244/99 pa izhaja, da bo tehtanje ravnotežja med varstvom ustavnih pravic in parlamentarno preiskovalno pristojnostjo, če ga ne ureja ZPPre, morala opraviti vsaka posamična preiskovalna komisija. Ustava zavezuje neposredno vse veje oblasti, zato je tudi parlamentarna preiskovalna komisija pri svojem delu zavezana spoštovati načelo delitve oblasti. Če posamezna preiskovalna komisija pri svojem delu k temu ne pristopi s preudarnostjo, se sicer lahko zgodi, da prestopi meje svoje pristojnosti, vendar to ne pomeni, da je predpis neustaven, ampak gre za vprašanje izvrševanja predpisa.

Povod za zahtevano parlamentarno preiskavo je bilo več povezanih postopkov, v katerih se je šele pozno v postopku s pravnimi sredstvi izkazalo, da je prišlo do nepravilnosti, ki zbujejo dvom v nepristranskost in obstoj utemeljenega suma o samem obstoju kaznivega dejanja. V zaprtem sistemu (kot je tudi pravosodje) ni možno pričakovati, da bo sistem sam oz. da bodo udeležene osebe prepoznale v sistem vgrajene napake in nevarnosti, zato je potreben zunanji pogled, ki ga po naravi stvari lahko nudi le druga veja oblasti. Če se pojavi dvom v ustavnost in zakonitost katere od vej oblasti, morata namreč ostali veji posredovati in sprožiti ustrezne mehanizme za uveljavljanje odgovornosti. Ustava zapoveduje dolžnost medsebojnega spoštovanja med vejami oblasti, načelo delitve oblasti pa omogoča medsebojno nadzorovanje med vejami oblasti in samoomejevanje s ciljem preprečevanja zlorab. Namen se skriva v zagotavljanju zaupanja, ki ga morajo sodišča v demokratični družbi uživati v javnosti, omajano zaupanje pa je možno obnoviti samo skozi transparentno delovanje.

Posebej glede možnosti poseganja odrejene parlamentarne preiskave v neodvisnost sodstva velja opozoriti, da neodvisnost ni enkratni dosežek, ki se uresniči skozi opredelitev pogojev, ampak gre za vsakodnevno delo in vprašanje dejanskega ravnanja v skladu s tem načelom. Pri tem je posebej opozoriti, da ni vse, kar ni izrecno urejeno v zakonu, tudi pravna praznina, niti ni vsaka pravna praznina nujno protiustavna. Z druge strani, primerjalno pravno gledano, ni nemogoče, da bi Ustavno sodišče presojalo tudi akte parlamenta, ki po svoji vsebini niso zakon.² V primeru dvoma, ali nek predlog ali zahteva za uvedbo parlamentarne preiskave presega meje pristojnosti Državnega zbora pa tudi ni nemogoče, da bi to vprašanje presojalo Ustavno sodišče skozi institut kompetenčnega spora.³

Ustava zapoveduje dolžnost medsebojnega spoštovanja med vejami oblasti, načelo delitve oblasti pa omogoča medsebojno nadzorovanje med vejami oblasti in samoomejevanje s ciljem preprečevanja zlorab. Namen se skriva v zagotavljanju

² Gl. npr. gradivo ECPRD seminarja »Parliament & Judiciary«, Brussels, 8–9 November 2007, str. 153 in nasl.

³ Gl. tudi: Mozetič, Miroslav: Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije / Miroslav Mozetič, - Ljubljana : Uradni list RS, 2000.

zaupanja, ki ga morajo sodišča v demokratični družbi uživati v javnosti, omajano zaupanje pa je možno obnoviti samo skozi transparentno delovanje.

NAMEN PARLAMENTARNE PREISKAVE

Parlamentarna preiskava je eno izmed orodij, ki jih ima zakonodajna veja oblasti v razmerju do izvršilne in sodne veje oblasti. S parlamentarno preiskavo Državni zbor uresničuje eno svojih nadzornih funkcij širšega družbenega nadzora, ki ga izvaja prek posebne preiskovalne komisije⁴. Preiskovalne komisije so vitalni organ za učinkovito uresničevanje načela delitve oblasti, kjer se pojavljajo dvomi v ustavno skladno in zakonito delovanje organov države. Instrumentalno naravnost parlamentarne preiskave izraža 1. člen ZPPre, iz katerega izhaja, da gre za metodo pridobivanja informacij, na podlagi katerih bo nato Državni zbor uporabil svoje pristojnosti. Parlamentarna preiskava se od drugih parlamentarnih aktivnosti ne razlikuje glede na predmet, temveč način delovanja komisije.⁵

V okviru opravljanja nadzorne funkcije lahko Državni zbor odredi parlamentarno preiskavo z namenom, da ugotovi in oceni dejansko stanje, ki bo podlaga za odločanje o politični odgovornosti; taka preiskava se lahko nanaša na ugotavljanje nepravilnosti, zlasti neustavnosti pri opravljanju dela izvršilne veje oblasti, na ugotavljanja morebitne zlorabe položaja, morebitne koruptnosti, ki vpliva na sprejemanje odločitev ali na vsebino odločitev, ne more pa se nanašati na vsebino odločitve same in na postopek sprejemanja odločitev. V delo posameznega sodnika glede posameznih zadev, ki jih obravnava, se Državni zbor (in posledično niti preiskovalna komisija) ne more vmešavati.⁶ Vendar pa pri tem velja opozoriti, da so delovanje sodnega sistema kot takega in anomalije v sistemu (npr. dolgotrajnost postopkov) lahko predmet parlamentarne preiskave. Ustavno sodišče je tako v odločbi U-I-244/99 že zavzelo stališče, da so problemi delovanja sodstva kot celote lahko del parlamentarne preiskave, in ugotovilo, da je 2. člen ZPPre, ki določa, da lahko hkrati potekata kazenski postopek in parlamentarna preiskava, v skladu z načelom delitve oblasti in neodvisnosti sodstva.⁷

Primerljiva je situacija glede Državnega tožilstva kot primarnega nosilca funkcije kazenskega pregona. Zakonodajalec (Državni zbor) ima pri urejanju položaja Državnega tožilstva široko polje proste presoje⁸, zato mora imeti v utemeljenih primerih tudi možnost raziskovanja dejanskega stanja glede delovanja tožilstva, zaradi priprave ustreznih zakonskih predlogov, ter na drugi strani v okviru svoje nadzorne funkcije tudi za razjasnitev domnevnih nepravilnosti pri delovanju tega.⁹

⁴ M. Mozetič v komentarju k 93. členu Ustave, v: Komentar Ustave Republike Slovenije : [znanstvena monografija] / [avtorji Matej Avbelj ... et al.]; uredil Matej Avbelj. – 1. natis. – Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019.

⁵ Boštjan Zrnc Orlič: Pooblastila parlamentarne komisije v razmerju do državnega tožilstva, Pravna praksa, 2016, št. 35, str. 12–14.

⁶ Gl. tudi: Mozetič, Miroslav: Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije / Miroslav Mozetič, - Ljubljana : Uradni list RS, 2000.

⁷ Odločba Ustavnega sodišča U-I-244/99 z dne 16. 6. 1994, 12. točka, glej tudi Orlič, nav. delo.

⁸ Tako tudi Ustavno sodišče RS v zadevi U-I-307/94 z dne 14. 5. 1998. Ustavno je namreč določeno, da se podrobnejša opredelitev funkcije pregona in določitev drugih pristojnosti uredi z zakonom.

⁹ Gl. tudi: Boštjan Zrnc Orlič: Pooblastila parlamentarne komisije v razmerju do državnega tožilstva, Pravna praksa, 2016, št. 35, str. 12–14.

Sistemske pojavi, ki v javnosti mečejo slab vtis na tožilstvo, nedvomno predstavljajo vprašanje javnega interesa¹⁰, tako kot velja za ekscesne pojave v sodstvu, če dosegajo razsežnost, ki v javnosti povzroči splošno mnenje, da sodišča ne delajo dobro in dovolj hitro oz. da delajo pristransko.¹¹ Namen tovrstne parlamentarne preiskave je, da se odkrije vzroke za tako stanje in predlaga rešitve v sferi zakonodaje, možno pa bi bilo tudi ugotavljanje politične odgovornosti (političnih) funkcionarjev zaradi vplivanja na delo tožilstva¹² in sodišč¹³. Preiskovalna komisija bi bila v tej vrsti preiskave upravičena uporabiti dokaj široka pooblastila.

Parlamentarna preiskava po svoji naravi presega okvir izvršilne in upravne veje oblasti in pomeni izjemno sredstvo za preiskovanje vpletenost nosilcev javnih funkcij v t. i. politične afere, zlorabo oblasti, ipd. Preiskovalna komisija pri tem ne opravlja niti sodne funkcije niti funkcije pregona kaznivih dejanj, pri delu pa mora spoštovati meje svojega delovanja in pristojnosti Državnega zbora. Njen namen je, da prek proučevanja, ugotavljanja in ocenjevanja negativnih pojavov v družbi, zbere čim več in čim bolj popolne informacije, na podlagi katerih lahko Državni zbor sprejme akte iz svoje pristojnosti. Če bi v zvezi s parlamentarno preiskavo prišlo do kompetenčnega spora med Državnim zborom in drugimi vejami oblasti, bi o tem na podlagi 160. člena Ustave morale odločiti Ustavno sodišče.^{14,15}

DOPUSTNOST PARLAMENTARNE PREISKAVE V ZADEVAH, V KATERIH ŽE TEČE KAZENSKI POSTOPEK

ZPPre v 2. členu izrecno dopušča možnost, da se parlamentarno preiskavo vodi tudi o zadevi, o kateri že teče kazenski postopek. Da taka ureditev ni v nasprotju z Ustavo, se je že izreklo tudi Ustavno sodišče (gl. odločbo U-I-244/99). Določba 2. člena ZPPre vključuje tako situacije, ko zadevo, ki je predmet parlamentarne preiskave, vzporedno obravnava Državno tožilstvo in/ali Policija v predkazenskem postopku, kot tudi situacije, ko se zadeva obravnava v (sodnem) kazenskem postopku. Ker parlamentarna preiskava ni kazenska preiskava niti ni sodni postopek,

¹⁰ Zrnc Orlič se je npr. v članku Pooblastila parlamentarne komisije v razmerju do državnega tožilstva, Pravna praksa, 2016, št. 35, postavil na stališče, da je take sistemske pojave mogoče formulirati kot vprašanje javnega interesa, ki upravičujejo uvedbo parlamentarne preiskave.

¹¹ Mozetič je tako v: Mozetič, Miroslav: Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije / Miroslav Mozetič, - Ljubljana : Uradni list RS, 2000, izrazil mnenje, da bi bila dopustna parlamentarna preiskava tudi v primerih, če bi se pojavili resni sumi, da so anomalije v sodnih postopkih posledica nepravilnosti dela sodnikov, namernega zavlačevanja postopkov, morda tudi zaradi podkupovanja.

¹² Tak primer je npr. bila parlamentarna preiskava, odrejena z Aktom o odreditvi parlamentarne preiskave, ki je bil sprejet 23. 3. 2005 (objavljen v Uradnem listu RS št. 35/2003 z dne 5. 4. 2005), katerega predmet je bil, da se ugotovi in oceni dejansko stanje, ki je lahko podlaga za odločanje o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij v Vladi Republike Slovenije, na Ministrstvu za pravosodje in Vrhovnem Državnem tožilstvu Republike Slovenije, v zvezi z izvrševanjem nadzora po Zakonu o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 110/02 - uradno prečiščeno besedilo), za spremembo zakonodaje in za druge odločitve v skladu z ustavnimi pristojnostmi Državnega zbora.

¹³ Tak primer je npr. bila parlamentarna preiskava o sumu zlorabe javnih pooblastil v procesu lastninskega preoblikovanja in privatizacije nekdanje družbene lastnine (Akt o odreditvi parlamentarne preiskave, objavljen v Uradnem listu RS, št. 22/1993 z dne 30. 4. 1993).

¹⁴ Gl. tudi: Mozetič, Miroslav: Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije / Miroslav Mozetič, - Ljubljana : Uradni list RS, 2000.

¹⁵ Možnost obstoja kompetenčnega spora je nakazal tudi Miro Cerar v članku: Parlamentarna preiskava, v: Pravna praksa, 1993, št. 12, str. 3–4.

tudi ne gre za kršitev načela delitve oblasti, vendar pa mora preiskovalna komisija pri svojem delu upoštevati namen, predmet in naravo parlamentarne preiskave.

Glede na različen namen kazenskega postopka in parlamentarne preiskave je tako možno, da vzporedno tečeta oba postopka, ki sicer obravnavata isti historični dogodek, vendar z različnih vidikov in z različnim namenom. Namen parlamentarne preiskave je pri tem ugotoviti širše okoliščine in dejstva, ki so bile vzrok določenega dogodka in s tem pridobitev podatkov in informacij za sistemske spremembe, če bi se ugotovilo, da so potrebne, medtem ko je namen kazenskega postopka ugotovitev kazenske odgovornosti in izrek sankcije. Razlike med obema postopkoma so posebej izrazite pri pogojih za začetek postopka, saj je podlaga za uvedbo in vodenje kazenskega postopka obstoj utemeljenega suma, da je določena oseba storila kaznivo dejanje, postopek pa se vodi samo glede tistih dejanj, ki predstavljajo zakonsko določene znake kaznivega dejanja. Podlaga parlamentarne preiskave pa je (večinsko ali manjšinsko) izražen interes (podprt s sumom o določenih nepravilnostih, zlorabah ali škandalih), da se v zadevah javnega pomena ugotavlja in oceni dejansko stanje, ki je podlaga za morebitno odločanje v Državnem zboru. Parlamentarna preiskava, ki je obravnavala stanje v zvezi z izvrševanjem nadzora po Zakonu o državnem tožilstvu (ZDT-1) in odgovornost nosilcev javnih funkcij (med drugim tudi) na Vrhovnem Državnem tožilstvu RS, pa je bila tudi v Sloveniji že opravljena.¹⁶ Na 29. seji dne 25. 1. 2005 je tako Državni svet sprejel zahtevo, s katero je zahteval, da naj Državni zbor v skladu s 93. členom Ustave odredi parlamentarno preiskavo o politični odgovornosti Državnega tožilstva Republike Slovenije ter sprejme tudi druge odločitve iz njegove ustavne pristojnosti. Tudi tedanji zahtevi za parlamentarno preiskavo so nekateri v Državnem zboru oporekali, a vendarle postopali konstruktivno. Tedanja opozicijska ZLSD je predlagala spremembo namena parlamentarne preiskave, s čimer je Državni svet deloma soglašal. Državni zbor je nato na spremenjeno zahtevo Državnega sveta na seji dne 23. 3. 2005 odredil parlamentarno preiskavo. Končno poročilo te parlamentarne preiskave je bilo objavljeno 22. 4. 2008, iz njega pa je razvidno, da je bilo na sejah zaslišanih kar nekaj tožilcev, med drugimi vodje Okrožnega državnega tožilstva (v nadaljevanju: ODT) v Ljubljani, ODT Ptuj, ODT Novo mesto, ODT Kranj. Komisija je ugotovila, da je nadzor nad delom tožilcev pogosto neustrezen. Poročilo se konča s predlogom sklepa, ki ga je 24. 6. 2008 sprejel Državni zbor, ki med drugim priporoča bolj pregledno delo tožilstva, onemogočanje političnih pritiskov na tožilce ter pregleden in v praksi izvedljiv sistem sankcioniranja slabega oziroma nezadovoljivega dela tožilcev (in sodnikov). Prav tako je bila v preteklosti že izvedena tudi parlamentarna preiskava, katere predmet je bilo delovanje sodstva – gre za parlamentarno preiskavo o sumu zlorabe javnih pooblastil v procesu lastninskega preoblikovanja in privatizacije nekdanje družbene lastnine, ki je bila odrejena leta 1993.^{17,18}

Tudi primerjalnopravno ni nedopustno, da se opravi parlamentarna preiskava delovanja pravosodnega sistema ter da se pri tem zasliši sodnike in/ali tožilce. V Združenem kraljestvu je parlament avtonomen in omejitve parlamentarnih preiskav v

¹⁶ Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v tej zadevi je bil sprejet 23. 3. 2005 in objavljen v Uradnem listu RS, št. 35/2005 z dne 5. 4. 2005.

¹⁷ Akt o odreditvi te parlamentarne preiskave je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 22/1993 z dne 30. 4. 1993, vmesno poročilo v Poročevalcu Državnega zbora Republike Slovenije, št. 47/1996 z dne 18. 11. 1996 in poročilo v Poročevalcu Državnega zbora Republike Slovenije, št. 38/1996 z dne 4. 10. 1996.

¹⁸ V zvezi s to zadevo je tekkel tudi postopek pred Ustavnim sodiščem RS, št. U-I-244/99.

zakonu ne poznajo. Načeloma lahko vsak odbor House of Commons odpre parlamentarno preiskavo o čemerkoli, pri čemer bo navadno odprl preiskavo na področju, ki ga pokriva odbor. Poznajo tudi t. i. Select Committees, ki jih ustanovi eden od domov in so po namenu najbolj podobni preiskovalnim komisijam Državnega zbora.¹⁹ Parlamentarni Select Committees načeloma nimajo omejitev glede sprejemanja dokazov ali obsega preiskave, edina omejitev je, da parlamentarni postopki ne prejudicirajo odprtih sodnih postopkov (gre za t. i. sub-judice rule). Parlament tako lahko preiskuje sodno vejo oblasti, kar je z zanimanjem uporabil predvsem Ustavni odbor House of Lords, ki je preiskoval vprašanje imenovanja sodnikov.²⁰ Parlamentarno preiskavo v Latviji predvideva že 26. člen Ustave Republike Latvije²¹, podrobneje pa je opredeljena v področnem zakonu in 10., 150. in 173. členu Poslovnika Saeime, tj. latvijskega parlamenta. V parlamentu tako ustanovijo posebno preiskovalno komisijo, kadar pride do dogodka ali situacije, ki razkrije sistemske pomanjkljivosti. Leta 2007 in 2008 so v Saeimi preiskovali nezakonite in neetične prakse v sodnem sistemu po javni objavi pogovorov med sodniki in odvetniki glede možnih izidov posameznih postopkov. Na sejah preiskovalne komisije so svoje izjave podali pravni strokovnjaki, odvetniki, tožilci in sodniki. Zakonodaja v Latviji pričevanja sodnikov in tožilcev pred preiskovalno komisijo ne omejuje. V Belgiji preiskovalne komisije prav tako niso omejene, le postopki preiskovalnih komisij ne smejo ovirati postopkov ali preiskav sodne veje oblasti. V preteklosti so imeli že kar nekaj parlamentarnih preiskav, ki so preiskovale nepravilnosti v sodni veji oblasti (delovanje sodnikov in/ali tožilcev), primeroma je moč navesti parlamentarno preiskavo kazenskih transakcij (*transaction pénale*)²² in parlamentarno preiskavo glede ustavnosti in zakonitosti procesa proti Fortis Bank, predvsem z vidika, ali je bilo spoštovano načelo delitve oblasti. Vlada je namreč pritiskala na sodno vejo oblasti, da bi dosegla željen izid sodnega postopka proti Fortis Bank²³. Zakonodaja v Belgiji prav tako ne vsebuje omejitve pri pričevanju sodnikov in tožilcev v sklopu parlamentarnih preiskav, razen v primerih, ko bi razkrivali poklicne zaupne informacije. Na Portugalskem je parlamentarna preiskava urejena v 178. členu Ustave Portugalske Republike, v 233. do 237. členu Poslovnika parlamenta in v Zakonu št. 5/93 z dne 1. marca 1993. Sodniki in tožilci se lahko pojavijo kot priče v postopku in morajo svojo izjavo podati ustno²⁴. V Avstriji je parlamentarna preiskava glede odločanja sodnika v konkretni zadevi prepovedana, vseeno pa ni prepovedana udeležba sodnikov in tožilcev v postopkih pred preiskovalno komisijo²⁵. V Italiji možnost ustanavljanja parlamentarnih preiskovalnih komisij izhaja iz 82. člena Ustave R. Italije²⁶. Ustavno sodišče R. Italije je omejilo pristojnosti parlamentarnih preiskovalnih komisij, pri čemer velja, da namen parlamentarne preiskovalne komisije ni sojenje in da mora upoštevati meje sodne oblasti. Postopek pred parlamentarno preiskovalno komisijo in sestava komisije so

¹⁹ Več o Select Committees je moč najti v 38. poglavju Erskine May, obseg preiskav je določen v 11. odstavku omenjenega poglavja.

²⁰ <https://publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldconst/272/272.pdf>

²¹ Angleški prevod dostopen na <http://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution>

²² <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2179/54K2179007.pdf>

²³ <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/52/1711/52K1711007.pdf>

²⁴ Pisno izjavo lahko podajo le sedanji in nekdanji predsedniki republike, predsedniki parlamenta in predsedniki vlade.

²⁵ Avstrijska zakonodaja se načrtno izogiba izrazu "pričevanje", kadar gre za izjave sodnikov in tožilcev na sejah preiskovalne komisije.

²⁶ Costituzione della Repubblica Italiana, dostopno preko <http://www.senato.it/1024>.

urejeni v poslovniku²⁷. Pri tem je predvideno, da so v preiskovalni komisiji sorazmerno zastopane parlamentarne stranke. Redno se vodijo parlamentarne preiskave, ki obravnavajo ekscesne zadeve in sodne postopke, v katerih se je te zadeve obravnavalo²⁸, pri čemer so neredko zaslišani tudi državni tožilci in sodniki, ki so v teh postopkih sodelovali.²⁹ Tudi v Franciji je dopustno, da se vodi postopek parlamentarne preiskave o zadevah, povezanih s sodnimi postopki; tako je bil npr. v t. i. zadevi Outreau predmet parlamentarne preiskave kazenski postopek zaradi spolnih zlorab otrok, v katerih je bilo obravnavano večje število osumljencev, kasneje pa se je izkazalo, da je glavna priča lagala, nesorazmerna teža pa je bila dana pričevanju otrok in izvedenskim mnenjem. V parlamentarni preiskavi je bil zaslišan tudi preiskovalni sodnik (Fabrice Burgaud), ki je vodil postopke³⁰. Namen parlamentarne preiskave je bil razjasnitev, kako je lahko prišlo do (tako) obsežne zlorabe pravice in postopka, ter preprečiti, da bi se podobne okoliščine ponovile.³¹

PARLAMENTARNA PREISKAVA KOT IZRAZ NAČELA DELITVE OBLASTI

V ustavni demokraciji in pravni državi se oblast deli na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo, ki medsebojno delujejo skladno z doktrino zavor in ravnovesij (*checks and balances*), v okviru svojih ustavnih pristojnosti pa so posamezne veje oblasti samostojne. Omejevanje oblasti je predpogoj za uveljavljanje odgovornosti nosilcev javnih funkcij in se izraža skozi načelo delitve oblasti, in sicer skozi ločitev posameznih funkcij oblasti ter obstoj zavor in ravnovesij med njimi. Prvi element zahteva, da so zakonodajna, izvršilna in sodna veja oblasti ločene, drugi element pa zahteva, da mora med posameznimi vejami oblasti obstajati sistem zavor in ravnovesij, s katerim vsaka od njih vpliva na drugo in jo omejuje. Obenem morajo vse

²⁷ Regolamento della Camera dei deputati (členi 140–142; 162–163).

²⁸ »Tradicionalna« je npr. preiskovalna komisija, ki obravnava delovanje mafije in postopke zoper mafijo.

²⁹ Gl. npr. sklepne ugotovitve Parlamentarne preiskovalne komisije o mafiji in korupciji na Siciliji (Commissione parlamentare d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia e della corruzione in Sicilia), ustanovljene z regionalnim zakonom 14. 1. 1991, št. 4, sklepne ugotovitve z dne 19. 12. 2018, dostopno prek

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiK5qPCylrmAhWLDewKHbuFBekQFjACegQIBRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.parlamento.it%2Fservice%2FPDF%2FDFServer%2FDF%2F336113.pdf&usg=AOvVaw3u7xrtnsUcqFYCduCF1K2N>; sklepne ugotovitve in poročilo o

opravljenem delu Parlamentarne preiskovalne komisije o ugrabitvi in smrti Alda Mora (Commissione parlamentare di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro), ustanovljena z zakonom 30. 5. 2014, št. 82, poročilo dostopno prek

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj8ioWPx4rmAhUEjgQKHUexBN4QFjABegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fwww.camera.it%2Fdati%2Fleg17%2Fflavori%2Fdocumentiparlamentari%2FindiceETesti%2F023%2F029%2FINTERO.pdf&usg=AOvVaw3JU_LW8KmaLzPENS_6ae0m. Prav tako se v postopkih pred različnimi parlamentarnimi preiskovalnimi komisijami pojavljajo

predstavniki tožilstva; tako je npr. 27. 11. 2019 predvideno zaslihanje namestnika državnega tožilca iz Neaplja, gl. npr. https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=9962; 20. 11. 2019 pa je bil zaslišan državni tožilec iz Caltanissette – obvestilo za javnost in posnetek dostopno na:

https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=9913.

³⁰ Poročilo parlamentarne preiskovalne komisije v tej zadevi je dostopno na: <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-enq/r3125.pdf> (5. 12. 2019).

³¹ Več o zadevi Outreau gl. npr. https://en.wikipedia.org/wiki/Outreau_trial, nekaj tudi na:

<https://www.euronews.com/2006/02/08/french-paedophile-case-judge-faces-inquiry> (5. 12. 2019).

veje oblasti do določene mere med seboj sodelovati, saj si sicer ni mogoče predstavljati delovanja sistema državne oblasti kot celote.^{32 33}

Načelo delitve oblasti v Republiki Sloveniji opredeljuje 3. člen Ustave, sestavljata ga organizacijski in funkcionalni vidik. Prvi vidik se nanaša na organ, ki mora biti neodvisen in samostojen nosilec državne funkcije in kot tak ločen od drugih organov. Drugi vidik pa se nanaša na državno funkcijo oziroma pristojnost, ki je temu organu poverjena.³⁴ Ustavno sodišče je kmalu po nastanku opozorilo, da absolutna izvedba načela delitve oblasti ne obstaja, saj bi to med drugim pomenilo tudi, da nosilci posamezne veje oblasti sami sebe postavljajo na funkcijo in odgovarjajo le njej. Načelo delitve oblasti ne dopušča avtonomije posameznih vej oblasti, temveč med njimi vzpostavlja medsebojno odvisnost in zagotavlja, da vsaka od njih izvršuje funkcije, ki so vsaj deloma izvršilne, zakonodajne in sodne. Sistem zavor in ravnovesij je tako bistveni del načela delitve oblasti tako s funkcionalnega kot tudi organizacijskega vidika.³⁵ Tako meni tudi tuja pravna teorija, ki opozarja, da popolna delitev oblasti enostavno ni mogoča. V sistemu, kjer obstaja delitev oblasti, mora biti ta izvedena na način, da ima vsaka veja omejeno moč, vendar mora imeti tudi vlogo, v kateri lahko obe drugi veji »podvrže nadzoru«.³⁶ V Sloveniji zakonodajna oblast sodno primarno nadzoruje s sodelovanjem³⁷ pri imenovanju sodnikov.³⁸ Možne so tudi druge oblike nadzora zakonodajne veje oblasti nad sodno, npr. v Združenih državah Amerike (ZDA), kjer je delitev oblasti arhetipična,³⁹ lahko Senat glasuje o ustavni obtožbi zoper vse javne funkcionarje na zvezni ravni, kar vključuje tudi sodnike.⁴⁰

NEODVISNOST IN ODGOVORNOST

Načeli zakonitosti in enake veljavnosti zakona zahtevata enako obravnavo in pravno varnost za vse državljane, brez izjem. Le tako je mogoče uveljavljati načelo pravne države in se izogibati arbitrarnosti pri poseganju v integriteto posameznikov s kazenskim pregonom. Načelo delitve oblasti in neodvisnosti sodstva zagotavlja, da so sodniki pri opravljanju sodne funkcije neodvisni, pri delu pa so vezani na Ustavo in zakon (125. člen Ustave). Skladno z načelom *nemo iudex sine actore* je izvrševanje sodne oblasti vezano na zahtevo upravičenega predlagatelja (tožnika), ki je v kazenskih zadevah državni tožilec, če gre za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti. Državno tožilstvo in posamezni državni tožilci imajo pri tem poseben položaj, saj so pri svojem delu samostojni. Tak položaj Državnega tožilstva izhaja iz ustavnih določb (135. in 136. člen Ustave) ter je podrobneje opredeljen v Zakonu o

³² Komentar Ustave Republike Slovenije : [znanstvena monografija] / [avtorji Matej Avbelj ... et al.]; uredil Matej Avbelj. – 1. natis. – Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019, Del 1: Človekove pravice in temeljne svoboščine, str. 646 – 647. O tem tudi odločbi Ustavnega sodišča RS U-I-83/94 in U-I-158/94, tč. 14.

³³ Odločba Ustavnega sodišča U-I-83/94 z dne 14. 7. 1994.

³⁴ Komentar US, 2. knjiga, 58–59.

³⁵ Odločba Ustavnega sodišča U-I-224/96 z dne 22. 5. 1997, 16. točka.

³⁶ Angleško: »...each branch should be allowed a role in holding the others to account.« Glej Masterman, Roger: The separation of powers in the contemporary constitution : judicial competence and independence in the United Kingdom, Cambridge University Press, 2011, str. 12–13.

³⁷ Sodnega sveta kot organa, ki tudi sodeluje pri tem, ni mogoče uvrstiti v eno od treh vej delitve oblasti U-I-224/96, 11. Točka.

³⁸ U-I-224/96, 16. Točka.

³⁹ Masterman, nav. delo, str. 12–13.

⁴⁰ Article I, Section 3 in Article II, Section 4 Ustave ZDA.

državnem tožilstvu (ZDT-1). O položaju Državnega tožilstva se je že izreklo tudi Ustavno sodišče, npr. v zadevi U-I-42/12 z dne 7. 2. 2013 (točke od 19 do 29). Državna tožilstva so kot del pravosodja⁴¹ samostojni državni organi (10. člen Zakona o državnem tožilstvu, ZDT-1). Tožilstvo je neodvisno glede na preostale državne organe (ministra in vlado). Podobno velja znotraj tožilstva, saj imajo posamezni tožilci veliko stopnjo avtonomnosti. Status posameznih tožilcev je pravzaprav izenačen s sodniki: funkcija državnega tožilca je trajna, premestitev državnega tožilca na drugo državno tožilstvo ali v drug organ ni dopustna brez njegove privolitve. Za pravice tožilcev se smiselno uporablja Zakon o sodniški službi (ZSS). Vendar pa neodvisnost⁴² sodnikov in tožilcev v zvezi z delom ne pomeni tudi njihove neodgovornosti⁴³.

Odgovornost je razmerje med ljudmi, v katerem mora nekdo komu dati odgovor, pojasnilo, utemeljitev za svoje ravnanje ali delo. Takšno razmerje nujno predpostavlja obstoj vprašanja, na katerega je nosilec odgovornosti dolžan dati odgovor, to je lahko vprašanje »Zakaj si to storil?« ali »Zakaj tega nisi storil?« oz. »Zakaj nisi ničesar storil?«. Pojem odgovornosti je zelo kompleksen, odgovornost pa se pojavlja v različnih oblikah. Na politično odgovornost je treba gledati v vsej njeni kompleksnosti, saj je v moderni državi pravno urejen le formalni vidik politične odgovornosti, njen materialni vidik, njena vsebina, pa se skrivata v sferi političnega, v sferi zasledovanja skupnega dobra, torej v sferi etike in morale. Učinkovit sistem politične odgovornosti, dobro usklajen z drugimi oblikami odgovornosti, predvsem kazensko in odškodninsko ter pospremljen z družbeno občutljivostjo in odzivnostjo na probleme in dejanja, ki zahtevajo njeno uveljavitev, je del politične kulture. Za razliko od pravne odgovornosti politična odgovornost ne temelji na objektivnih materialnih kriterijih, ki bi bili vnaprej pravno določeni in ne gre za vprašanje krivde in kaznovanja.⁴⁴ Predpostavka vsake odgovornosti je vzpostavljanje normalnega stanja v družbi, zagotavljanje reda med ljudmi, zaščita njihovih pravic in svobode ter varstvo določene družbene ureditve.⁴⁵ Moč najvišjih nosilcev javnih funkcij neprimerno presega moč odločanja drugih članov družbe, saj imajo v rokah obsežna pooblastila za izvrševanje svoje funkcije. Prav ta moč nosilcev javnih funkcij (lahko) predstavlja težavo pri uveljavljanju svoje odgovornosti. V naravi suverene oblasti je namreč to, da mora biti takšna oblast efektivna in edina, ki ima 'kompetenco o kompetenci', se pravi moč, da svobodno

⁴¹ Ne pa tudi del sodne veje oblasti, glej U-I-42/12, 22. točka.

⁴² Po Slovarju slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) »neodvisnost« pomeni stanje, lastnost neodvisnega; samostojnost. Z besedno zvezo »neodvisnost sodstva« pa je opredeljen ustavno določen položaj sodne veje oblasti v razmerju do zakonodajne in izvršilne veje oblasti, s katerim se zagotavlja neodvisnost sodnikov. Neodvisnost sodnika je »notranja« - sodnik je pri sprejemanju sodniških odločitev vezan samo na Ustavo, zakon in na svojo vest; oz. »zunanja« - institucionalna ureditev položaja sodnika, ki omejuje in preprečuje vpliv na sodnikovo odločanje.

⁴³ SSKJ »odgovornost« opredeljuje kot 1. dolžnost sprejeti sankcije, dati opravičilo, če kaj ne ustreza normam, zahtevam, ima negativne posledice ali če se z zaupano osebo, stvarjo zgodi kaj negativnega; dolžnost skrbeti za prevzeto obveznost, uresničitev kake naloge; odnos do česa negativnega, kot bi bil povzročitelj, storilec; 2. lastnost, značilnost človeka, ki si prizadeva zadovoljevati norme, izpolnjevati zahteve, dolžnosti; 3. naloga, obveznost; 4. odnos, pri katerem mora kdo dajati pojasnilo, utemeljitev za svoje delo, ravnanje; 5. lastnost, značilnost tega, kar zaradi pomembnosti, posledic zahteva veliko znanje, skrbnost. »Neodgovornost« pa SSKJ opredeljuje kot lastnost, značilnost neodgovornega.

⁴⁴ Pogorelec, Janez: Politična odgovornost / Janez Pogorelec. – Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije, 2006.

⁴⁵ Tako tudi Šinkovec, J., Tratar, B.: Odškodninska, statusna in kazenska odgovornost fizičnih in pravnih oseb. Ljubljana : Primath, 2004.

določi meje in modalitete lastne oblasti.⁴⁶ Izvrševanje oblasti pa ne smemo razumeti kot strogo zasebno, suvereno odločanje, katerega logika se odraža v zavračanju služenja skupnosti. Da bi skupnost videla ukazovanje oblastnikov kot upravičeno, mora to izrecno biti del dinamike javnega dobra. Velja opozoriti, da je politična odgovornost lahko pravna ali nepravna. Za razliko od pravne politične odgovornosti, katere subjekt je vsak nosilec javne funkcije, ki ga tisti, ki ga je na funkcijo imenoval, lahko razreši, ne da bi za to potreboval kakršenkoli razlog pravne narave, so subjekti nepravne politične odgovornosti tudi tisti nosilci javnih funkcij, ki sicer niso podvrženi pravni politični odgovornosti. Gre za odgovornost pred javnostjo, pred zgodovino in pred drugimi interesnimi skupinami. V primeru, da se ugotovi obstoj nepravne politične odgovornosti, to ne vpliva neposredno na status kritiziranega, ki zato ne izgubi svojega položaja.

Politična odgovornost je tista točka, na kateri se srečujeta in stikata politika in pravo. Od tega, kako deluje sistem politične odgovornosti, je v veliki meri odvisno, kako pravo in politika medsebojno učinkujeta, se dopolnjujeta in rešujeta konfliktne situacije.⁴⁷ Sodniki in državni tožilci so funkcionarji⁴⁸, za katere velja omejena pravna odgovornost, saj sodnikov ni mogoče obtožiti pred disciplinskim sodiščem za mnenje, ki ga dajo pri odločanju na sodišču⁴⁹, državnih tožilcev pa ni mogoče obtožiti pred disciplinskim sodiščem za mnenje, ki so ga dali pri opravljanju državnotožilske službe⁵⁰. Vsak nosilec javne funkcije je podvržen javni kritiki in vrsti drugih, nepravnih oblik politične odgovornosti. Sodniki kot funkcionarji so pri opravljanju svoje funkcije deležni raznovrstnih kritik javnosti, pravilnost njihovih odločitev pa je predmet preverjanja v postopkih s pravnimi sredstvi.

Načelo neodvisnosti sodstva / sodnikov je eden od temeljnih pogojev za obstoj demokracije, varstva človekovih pravic in svobode vsakega posameznika, delovanje vladavine prava in dosego ideala poštenega sojenja. Neodvisnost sodstva pomeni svobodo sodnika pred kakršnimkoli vplivanjem in nadzorom, ki ni predviden z zakonom.⁵¹ Neodvisnost sodstva je bistvena predpostavka za zagotovitev varstva pravic oseb, ki so stranke v sodnih postopkih (23. člen Ustave). Pojem neodvisnosti ima več vidikov, ki se med seboj prepletajo in dopolnjujejo. Individualna neodvisnost je neodvisnost posameznega sodnika v procesu reševanja sporov, kar pomeni, da se nihče ne sme vmešavati v sojenje sodnika, ne vsebinsko (sprejemanje odločitev), ne procesno (vodenje postopkov) in ne strokovno-tehnično (izdelava osnutkov sodnih odločb in sodnih pisanj). Zagotavlja jo 125. člen Ustave, konkretiziran v 3. členu Zakona o sodiščih (v nadaljevanju: ZS). Poleg individualne neodvisnosti je treba

⁴⁶ Cadoux, Ch.: Droit constitutionnel et institutions politiques, Théorie générale des institutions politiques, str. 38, citirano po: Pogorelec, Janez: Politična odgovornost / Janez Pogorelec. – Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije, 2006.

⁴⁷ Prim.: Jovičič M.: Odgovornost nosilca javnih funkcija, citirano po Pogorelec, Janez: Politična odgovornost / Janez Pogorelec. – Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije, 2006.

⁴⁸ 1. člen Zakona o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO), Uradni list RS, št. 30/90, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 10/93 - ZSPDP, 13/93 - ZNOIP, 18/94 - ZRPJZ, 109/12, 21/13.

⁴⁹ Drugi odstavek 6. člena Zakona o sodniški službi (ZSS), Uradni list RS, št. 19/94, 8/96, 24/98, 48/01, 67/02, 2/04 - ZPKor, 71/04, 47/05 - odl. US, 17/06, 127/06, 1/07 - odl. US, 57/07, 120/08 - odl. US, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13, 95/14 - ZUPPJS15, 17/15, 23/17, 36/19 - ZDT-1C.

⁵⁰ Drugi odstavek 8. člena Zakona o državnem tožilstvu (ZDT-1), Uradni list RS, št. 58/11, 21/12 - ZDU-1F, 47/12, 15/13 - ZODPol, 47/13 - ZDU-1G, 48/13 - ZSKZDČEU-1, 19/15, 23/17 - ZSSve, 36/19.

⁵¹ Gl. Komentar Kodeksa sodniške etike, dostopno na:

http://www.sodni-svet.si/images/stories/Kodeks_sodniske_etike_komentar_sept_2017.pdf (22. 11. 2019)

zagotoviti neodvisnost sodstva kot celote (tako tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije v zadevah U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06). Zunanja neodvisnost pomeni razmerje sodnika do drugih družbenih, predvsem političnih akterjev, pri čemer ne sme nihče prek določenih navodil vplivati na njegovo sojenje.

Prepoved nedovoljenih vplivov in pritiskov želi zagotoviti, da ima sodnik manevrski prostor, v katerem svobodno (odgovorno) presoja in sprejema pravne odločitve. Nedopustno bi bilo, če bi zakonodajno telo, njegovi odbori, komisije ali poslanci izvajali pritisk in vplivali na odločanje v konkretnih postopkih. Nedovoljeni so tudi posamični zakoni, ki posegajo v konkretne odprte zadeve, kakor tudi kritika dela sodišč iz parlamentarnih klopi, če se kritika nanaša na zadeve, ki so še *sub iudice*.⁵² Ni pa vsak nadzor, komentar ali javna kritika tudi poseg v sodniško neodvisnost. Človek je politično bitje, ki ga buri in vznemirja to, kar se dogaja, zato o tem razpravlja. Sodne zadeve, še posebej občutljive kazenske in odškodninske zadeve, ali pa zadeve, v katerih so udeleženi nosilci javnih funkcij oz. druge javno prepoznavne osebe, so za posameznike zanimive in privlačne, zato o njih razpravljajo in (javno) izražajo svoja mnenja. Pri tem se med njimi lahko pojavljajo tudi kritike dela sodišč, ki so v mejah pravice svobode izražanja dopustne, četudi bi lahko bile razumljene kot poskus vplivanja ali pritisk na neodvisnost sodnika in sodstva na splošno (ali pa tudi ne – odvisno od posameznega sodnika⁵³).

Vrhovno sodišče RS na podlagi raziskave »Zadovoljstvo javnosti z delovanjem sodišč v Republiki Sloveniji«⁵⁴, ki je bila opravljena 2017, ugotavlja, da je zaupanje javnosti v sodstvo prenizko, pri čemer se je to v zadnjih letih nekoliko izboljšalo. V javnosti se je že večkrat pojavilo vprašanje o stanju na področju dela organov odkrivanja in pregona (Policije in Državnega tožilstva) ter sodne veje oblasti⁵⁵, o stanju na področju pravosodja pa je razpravljal Državni zbor tudi na izredni seji 13. 5. 2019. Zastavlja se vprašanje, ali prihaja do zlorab ali prekoračitev pooblastil organov odkrivanja in pregona, do zlorab ali poskusov zlorab sodne veje oblasti, ter tako do nedopustnih posegov v ustavno varovane človekove pravice in temeljne svoboščine posameznikov.⁵⁶ Pojavljajo se izjave o »kritičnem« stanju v pravosodju ter občutek, da pravila ne veljajo za vse. Ob navedenem je tako treba ugotoviti, da nedvomno obstaja javni interes za ugotovitev, ali pravosodni sistem deluje pravilno, ali so pri tem spoštovana uveljavljena načela (ustavnosti in zakonitosti, pravne države) in človekove pravice posameznikov v teh postopkih.

Nadzor nad delom sodnikov se izvaja na več ravneh – kot instančni nadzor v konkretnih zadevah, prek vsakoletnega ocenjevanja sodnikovega dela ter tudi v okviru disciplinskih postopkov. Strokovni nadzor⁵⁷ nad delom okrožnih državnih

⁵² Tako dr. Marjan Pavčnik v članku: Neodvisnost sodnikov, v: Odvetnik, 2014, št. 68.

⁵³ Dr. Marjan Pavčnik v članku Neodvisnost sodnikov tako npr. navaja, da je prof. Dragica Wedam Lukić, nekdanja predsednica Ustavnega sodišča RS, ob neki priložnosti rekla, da je sodnik natanko toliko pod vplivom, kolikor dopušča, da se nanj vpliva (gl. točka 3.5).

⁵⁴ Rezultati raziskave so dostopni na:

http://www.sodisce.si/sodna_uprava/statistika_in_letna_porocila/zadovoljstvo_javnosti/ (22. 11. 2019).

⁵⁵ Najbolj znane so npr. zadeve Patria, Kangler, Magajna, Novič, idr.

⁵⁶ Gl. npr. prepis zvočnega zapisa seje Državnega zbora, ki je dostopen na: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VIII&type=sz&uid=AA71C6BEEC06B642C12584000045B26C> (22. 11. 2019).

⁵⁷ 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

tožilcev izvaja Vrhovno državno tožilstvo s splošnim, delnim ali posamičnim strokovnim pregledom dela državnih tožilcev in državnih tožilcev ter tožilskega osebja, s pregledovanjem spisov, vpisnikov in druge dokumentacije ter na drug primeren način (prvi odstavek 173. člena ZDT-1). Za preverjanje pravilnosti sodnih odločb pravni red zagotavlja sistem pravnih sredstev.⁵⁸ Če imajo ravnanja posameznih sodnikov ali tožilcev elemente disciplinskih kršitev, ta ravnanja obravnavajo disciplinski organi.

Disciplinski postopek zoper sodnike je urejen v Zakonu o sodniški službi (v nadaljevanju: ZSS). Skladno s tem v disciplinskih zadevah zoper sodnike odloča disciplinsko sodišče⁵⁹, disciplinska sankcija pa se lahko sodniku izreče, če je z naklepom ali iz malomarnosti kršil sodniške dolžnosti, ki so predpisane z zakonom in sodnim redom, ali je neredno opravljaj sodniško službo. Disciplinske kršitve so opredeljene v drugem odstavku 81. člena ZSS⁶⁰. Skladno z Zakonom o sodnem svetu⁶¹ (ZSSve) disciplinske organe imenuje (in razrešuje) Sodni svet⁶². Disciplinske kršitve državnih tožilcev obravnava disciplinsko sodišče⁶³, disciplinska sankcija pa se lahko izreče državnemu tožilstvu, ki je z naklepom ali iz malomarnosti kršil državno tožilske dolžnosti, predpisane z zakonom in Državno tožilskim redom. Dejanja, ki pomenijo disciplinske kršitve, so opredeljena v drugem odstavku 80. člena ZDT-1⁶⁴. V obdobju od 1. 11. 2008 do 20. 11. 2017 je bilo uvedenih 31 disciplinskih postopkov zoper 25 sodnikov.⁶⁵ Iz letnih poročil Sodnega sveta za leto 2017⁶⁶ in 2018⁶⁷ izhaja, da je od 20. 11. 2017, ko so disciplinski organi pričeli z delom, do 31. 12. 2017, disciplinski tožilec prejel tri pobude za uvedbo disciplinskih postopkov, od tega sta dve pobudi podala predsednika sodišč, enkrat pa je bil pobudnik Sodni svet. Leta 2018 so bili na podlagi obrazloženih predlogov za izrek disciplinske sankcije

izdana splošna navodila. Ugotovljene pomanjkljivosti ali napake se obrazložijo z navedbo konkretnih primerov (četrti odstavek 173. člena ZDT-1). Če se pri strokovnem pregledu ugotovijo pomanjkljivosti ali večji obseg nepravilnosti, je v dokončnem poročilu o strokovnem pregledu treba predlagati ustrezne ukrepe in določiti rok za njihovo izvedbo, po preteku katerega se opravi kontrolni pregled (prvi in drugi odstavek 175. člena ZDT-1).

⁵⁸ Gre za redna in izredna pravna sredstva, ki jih imajo stranke na voljo za izpodbijanje sodnih odločitev (25. člen in drugi odstavek 127. člena Ustave), vključno z ustavno pritožbo, ki je posebej namenjena varstvu človekovih pravic (prvi odstavek 160. člena Ustave).

⁵⁹ Prvi odstavek 6. člena ZSS.

⁶⁰ Iz 12. točke drugega odstavka 81. člena ZSS tako izhaja, da disciplinsko kršitev pomeni tudi opustitev sporočila o podanih zakonskih razlogih za izločitev ali nadaljevanje dela v zadevi, v kateri obstaja izločitveni razlog, v 14. točki pa je kot disciplinska kršitev določeno tudi vedenje in ravnanje sodnika, ki je v nasprotju s sodniško neodvisnostjo.

⁶¹ Uradni list RS, št. 23/17.

⁶² 38. člen ZSSve.

⁶³ Tretji odstavek 8. člena ZDT-1.

⁶⁴ Med temi je npr. tudi vedenje ali ravnanje državnega tožilca, ki je v nasprotju s samostojnostjo državnega tožilca ali tožilstva ali s katerim se krši ugled poklica državnega tožilca (18. točka drugega odstavka 80. člena ZDT-1).

⁶⁵ Vir: odgovor Ministrstva za pravosodje z dne 24. 9. 2019 na poslansko vprašanje poslanke Eve Irgl, odgovor dostopen prek <https://www.sds.si/index.php/novica/eva-irgl-zakaj-sodniki-drzavni-tozilci-v-sloveniji-nikoli-ne-odgovarjajo-18489> (26. 11. 2019).

⁶⁶ Letno poročilo Sodnega sveta za 2017 je dostopno na:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjN7e-9hf7IAhWLDOWKHS_vCVEQfjAAegQIBRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.sodni-svet.si%2Fdoc%2Fletno_porocilo_2017.pdf&usg=AOvVaw2FIWsuXVfMzAHyqt3pV3xP (22. 11. 2019).

⁶⁷ Letno poročilo Sodnega sveta za 2018 je dostopno na: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/aktualno/244554> (22. 11. 2019).

vedeni trije novi disciplinski postopki. Zoper državne tožilce so bili v času med 2008 in 2011 uvedeni štiri disciplinski postopki, od 2011 do septembra 2019 pa je bilo uvedenih 6 disciplinskih postopkov⁶⁸.

DVOM V PRAVILNO DELOVANJE SISTEMA IN JAVNI INTERES

Ob sicer obstoječi (zgoraj opisani) normativni ureditvi nadzora nad delom sodnikov in tožilcev, sistem v več konkretnih primerih ni dovolj zgodaj zaznal anomalij in nanje ni reagiral oz. je reagiral pozno. V konkretnih postopkih, ki so bili povod za vložitev zahteve za parlamentarno preiskavo, je namreč prišlo do številnih nepravilnosti in anomalij, ki so bile ugotovljene šele na najvišjih instancah, zato se je pojavilo vprašanje, ali so notranji sistemi nadzora nad delom sodnikov in državnih tožilcev delovali pravilno oz. če niso delovali pravilno, zakaj je temu bilo tako.⁶⁹

Sodstvo je odgovorno javnosti⁷⁰ (kar sicer ne pomeni podrejenosti, ampak da mora delovati pregledno) in kot porok pravičnosti mora uživati zaupanje javnosti. Zaupanje javnosti se gradi predvsem na zaupanju posameznemu sodniku, to pa na ravnanju sodnika tako v poklicnem kot v zasebnem življenju. V tem kontekstu je ključnega pomena transparentnost in tvorni ter korektni dialog. Za splošno zaupanje v vladavino prava (in v tej zvezi v delovanje sodstva kot varuha reda) je nujno, da je postopek pred sodišči pošten in nepristranski ter da je takšen tudi njegov videz. Glede na primerljiv položaj navedeno velja *mutatis mutandis* tudi za državne tožilce in tožilstvo.

Pojem »javni pomen« se nanaša na vsako zadevo, ki je javnega pomena, ne glede na to, ali se sicer z njo v okviru svojih pristojnosti ukvarjajo tudi drugi organi in zadeve

⁶⁸ Vir: odgovor Ministrstva za pravosodje z dne 24. 9. 2019 na poslansko vprašanje poslanke Eve Irgl, odgovor dostopen prek <https://www.sds.si/index.php/novica/eva-irgl-zakaj-sodniki-drzavni-tozilci-v-sloveniji-nikoli-ne-odgovarjajo-18489> (26. 11. 2019).

⁶⁹ Ob analizi zadev, ki so bile povod za vloženo zahtevo za parlamentarno preiskavo se je pojavilo več vprašanj, med drugim:

- Kako je mogoče, da je sodni senat treh višjih sodnikov spregledal več hujših procesnih kršitev, na katere je pritožba opozarjala? Ob tem se je pojavil sum, da senat ob odločanju ni ravnal skladno z načeli neodvisnosti in nepristranskosti sodstva.
- Zakaj sistem ni pravočasno reagiral na ravnanja sodnika/ov, ki so imela naravo disciplinskih kršitev, opredeljenih v drugem odstavku 81. člena ZSS (med drugim, da je zadeve obravnaval sodnik, ki bi se moral izločiti iz postopka zaradi predhodnih konfliktov z osumljencem)? Napake je namreč ugotovilo in odpravilo šele Vrhovno sodišče.
- Kako je možno, da je prišlo do posegov v sodni spis?

⁷⁰ O odgovornosti javnosti več Jadranka Sovdat: Ustavnopравни vidik neodvisnosti sodstva, Pravosodni bilten št. 3/2017; in prispevek dr. Miodraga Đorđevića na okrogli mizi »Temelji pravne države«, Ljubljana 6. 9. 2019, pisni prispevek dostopen na https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/mediji/danesVDrzavnemZboru/dogodek/ac6bca63-7a1b-4d92-8126-0703c7c2866a!/ut/p/z1/tVLBcolwEP0VPHhkNkAnwJHaQ6VIONhWyaUTEsRYkyhGqHx9006vFjsOuexkd997u8kD AisgiraipkZoRXf2XhD8_jTPF_G9I6A88x7QPM7jZy-NEMoxvAEBwpTZmw0UvHe4ZidZKXOcIllxsRVTxKmqjk7r8Kanraqk05e6Odm8rjX_sA2U4ZJRHlgh9Ur3jse-G3k-dlGIAhYyP8KYfsvsmeBQXNW9HJqb2DK6cBIEhcWHF_F-AMtWVB28Kt1l-0yLf473OKSwuFVhYAE0Lr0_Lr13I3368_1_uMPaXmwPB5JYb2tlqk8DqzHNbfX8JptltV2Dmo0r1FrD6iroXsooOltF2nbdy1rOyug3nINdnUwmX6k_lAs!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/.

javnega pomena ni možno šteti kot nekakšno »rezervno« pristojnost.⁷¹ Pojem »zadeve javnega pomena«, kot je opredeljen v predlogu ZPPre, pomeni zadeve, ki so političnega pomena in zadevajo ravnanje nosilcev javnih funkcij ali javnih pooblastil⁷². Zadeve javnega pomena so širše od tega in zadevajo pojave in ravnanja, ki se tičejo širše skupnosti, vplivajo na življenje te skupnosti, prizadenejo skupne vrednote, skupno dobro.^{73,74}

V konkretni zadevi je nedvomno podan javni interes za zahtevano parlamentarno preiskavo. Sodni postopki, posebej kazenski, globoko posegajo v posameznikovo življenje in vplivajo na občutek zaupanja v pravo in občutek varnosti. Temeljno vodilo kazenskih postopkov mora biti domneva nedolžnosti, ki se v kazenskem postopku razgrne v kaskado dokaznih standardov, ki morajo biti doseženi v različnih fazah postopka. Bližnjice pri tem niso sprejemljive niti dopustne. Za preverjanje pravilnosti, odprave nezakonitosti in sodniških zmot, pravni red zagotavlja sistem pravnih sredstev, vendar pa je nedopustno, da sistem očitne nepravilnosti v postopku in očitno kršitev videza nepristranskosti prepozna šele v postopku z izrednimi sredstvi. Sodnik mora vselej, predvsem pa takoj, ravnati tako, da varuje nepristranskost in neodvisnost sojenja ter ugled sodstva.

Pravna država, zakonito in nepristransko ravnanje organov odkrivanja in pregona, učinkovito, neodvisno in nepristransko sodstvo je v normalnih in razvitih demokracijah garant varovanja ustavnosti, zakonitosti, načela pravne države, človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Navedeno je ključno za pravičnost in zdrav razvoj celotne družbe. Odmik od postulatov neodvisnosti in nepristranskosti ravnanj v sodstvu zahteva takojšnje ukrepanje. V okoliščinah, ko se pojavljajo očitki povezanosti s »centri moči« in o vplivu teh »centrov moči« na odločitve⁷⁵, ter glede na relativno redke disciplinske postopke zoper državne tožilce in sodnike⁷⁶, pri čemer

⁷¹ Mnenje Vlade št. 020-06/92-9/1 -8 z dne 23. 10. 1992.

⁷² Gl. Predlog za izdajo zakona o parlamentarni preiskavi, Poročevalec, št. 16/1993; enako opredeljuje zadevo javnega pomena I. Kaučič v: Postopek parlamentarne preiskave, v: Zbornik strokovno znanstvenih razprav, VŠNZ, št. VIII, december 1995, str. 29–44).

⁷³ Tako npr. Mozetič, Miroslav: Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije / Miroslav Mozetič, - Ljubljana : Uradni list RS, 2000, str. 31.

⁷⁴ Nemško zvezno ustavno sodišče je npr. v zvezi z vprašanjem, ali parlamentarna preiskava delovanja zasebnega podjetja spada v okvir javnega interesa, uporabilo naslednja merila: obseg in pomen domnevnih in preiskave potrebnih nezakonitosti, teža in posledice nepravilnosti za narodno in stanovanjsko gospodarstvo (šlo je za zadevo, v kateri se je preiskovalo, ali je pri poslovanju konkretnega podjetja šlo za kršitev zakona o neprofitnih stanovanjih) ter za trg delovne sile, subvencioniranje podjetja iz javnih sredstev, povzeto po Mozetič, Miroslav: Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije / Miroslav Mozetič, - Ljubljana : Uradni list RS, 2000, str. 33.

⁷⁵ gl. npr. govor poslanke Anje Bah Žibert na izredni seji Državnega zbora 13. 5. 2019, in številne objave v medijih ter komentarje na družbenih omrežjih, kritika sistema pa prihaja tudi iz sodniških vrst (<https://reporter.si/clanek/slovenija/rajko-knez-razlicni-politici-centri-moci-poskusajo-vplivati-na-ustavno-sodisce-741496>, <https://www.rtv slo.si/slovenija/knez-ustavno-sodisce-ne-bo-podleglo-pritiskom/505119>, <https://www.mladina.si/191108/naj-se-slisi-se-druga-stran/>).

⁷⁶ Za primerjavo: iz raziskovalne naloge Državnega zbora, št. 72/2009, dostopne prek spletnega mesta www.dz-rs.si, izhaja število uvedenih disciplinskih postopkov in izrečenih sankcij:

država	skupno število disc. postopkov		skupno število izrečenih sankcij		število uvedenih postopkov na 1000 sodnikov in tožilcev		število izrečenih sankcij - postopkov na 1000 sodnikov in tožilcev	
	sodniki	tožilci	sodniki	tožilci	sodniki	tožilci	sodniki	tožilci

se postopki vodijo pred organi, v katerih je večina predstavnikov iz vrst sodstva oz. tožilstva, zato ni nerazumno vprašanje (dvom), ali je sistem deloval pravilno. Da obstajajo razlogi za razumen dvom v delovanje »imunskega sistema« v pravosodju, je zaznati tudi ob nedavni odločitvi Višjega sodišča v Ljubljani, ki je v t. i. zadevi Novič zavrnilo predlog za izločitev senata, ki bo odločal o pritožbi zoper oprostilno sodbo, pri čemer je ta isti senat predhodno potrdil obsodilno sodbo, ki je kasneje bila razveljavljena s strani Vrhovnega sodišča. Ob tem se eminentni pravniki, nekdanji ustavni sodniki in profesorji prava, sprašujejo, kako je to mogoče.⁷⁷ V isti zadevi je razpravljajoči sodnik podal trditve o pritiskih nanj⁷⁸. Primeri, ki so bili sprožilni element za zahtevo za odreditev obravnavane parlamentarne preiskave, tako niso niti edini niti izjemni.

Namen zahtevane parlamentarne preiskave in Akta o odreditvi parlamentarne preiskave, ki je povod za ustavnosodno presojo ZPPre in PoPP, je v tem, da se razčisti, ali obstajajo nedopustne povezave in/ali nedopustna vplivanja na ravnanje državnih tožilcev in/ali sodnikov, da se zaznane anomalije analizirajo in da se ugotovi razloge, zakaj sistem ni deloval, kot bi moral, ter da se ugotovi, kateri nosilci javnih funkcij bi lahko in bi morali kaj storiti, pa tega niso, oz. da se ugotovi, ali/in kateri nosilci javnih funkcij so ravnali v nasprotju s svojimi obveznostmi oz. so opustili dolžno ravnanje. Na ta način zahtevana parlamentarna preiskava želi odkriti kje so pomanjkljivosti in kratki stiki v sistemu ter pripraviti podlago za odpravo teh ter vključitev novih/potrebni varovalk, da se ugotovljene anomalije sistema ne bi ponovile, saj je zaradi anomalij zmanjšana pravna varnost.

Da bi se pomisleki glede (ne)pristranskosti delovanja pravosodnih organov lahko odstranili, morajo sistemi nadzora delovati, delovanje organov pregona in sojenja pa mora biti javno in transparentno. Sodstvo kot celota in sodnik kot posameznik morajo delovati nepristransko. V primerih, ko se pojavi razumen sum, da so zatajili sistemi nadzora znotraj pravosodja, mora obstajati možnost, da se opravi nadzor nad sistemom in ugotovijo okoliščine in razlogi, zaradi katerih je sistem zatajil in ni opravil svoje funkcije. Glede na to, da se očitki pojavljajo zoper delo sodišča in državnega tožilstva, je edini, ki lahko tak nadzor opravi, Državni zbor, in sicer prek instituta parlamentarne preiskave. S parlamentarno preiskavo Državni zbor uresničuje eno

Avstrija	22	-	26	-	13	-	16	-
Italija	68	24	51	15	11	11	8	7
Nemčija	55	26	25	4	3	5	1	1
Slovenija	1	2	1	2	1	11	1	11

⁷⁷ Gl. npr. mnenje prof. dr. Boštjana M. Zupančiča, objavljeno na <https://twitter.com/bmz9453/media>, dr. Andraž Teršek v: Sodni primer dr. Novič ... Kako to razumeti? In ne sprejeti!, objavljeno na: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/253951>; dr. Matej Avbelj v: Razumni človek, objavljeno na: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/253566>.

⁷⁸ Gl. npr. <https://www.rtv slo.si/crna-kronika/milko-novic-oprosen-sodnik-zadeva-ocitno-seze-v-vrhove-pravosodja/485646>, »Že v uvodu pa je Radonjič opozoril na hude pritiske, ki jih je bil deležen, želelo se ga je disciplinirati, diskreditirati. Že takoj po prvih narokih so se namreč po njegovih besedah začeli pritiski na predsednika [...], naj ga disciplinira in da naj začne soditi, kot je treba. [...] Deležen je bil tudi številnih izmišljotin v medijih in brskanja po njegovem zasebnem življenju, je dejal. Sporočilo vseh teh pritiskov je bilo po njegovih besedah jasno: to je, da kot sodnik ne sme soditi pošteno. Kdo je v ozadju vsega tega, ne ve, je pa prepričan, da odločitve segajo v same vrhove pravosodja.«

izmed funkcij širšega družbenega nadzora z namenom, da se ugotovi in oceni dejansko stanje, ki je lahko podlaga za odločanje Državnega zbora o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij, za spremembo zakonodaje na obravnavanem področju oz. za druge odločitve Državnega zbora.⁷⁹ Nadzorna (kontrolna) preiskava je namenjena preiskovanju ravnanja vlade, upravnih organov in drugih nosilcev javnih funkcij. Pri tem velja opozoriti, da ni vsako srečanje predstavnikov različnih vej oblasti tudi nedovoljen pritisk ali poseg v samostojnost, kar velja tudi za druga dejanja, katerih namen je ugotovitev stanja in odprava nepravilnosti. Sodniki kot funkcionarji s trajnim mandatom črpajo svojo legitimnost in neodvisnost iz moči argumentov in javnosti svojega delovanja, zato mora biti delovanje sodne veje oblasti čim bolj javno in transparentno. Podobna zahteva se postavlja v zvezi z delovanjem organov pregona, saj je treba zagotoviti, da ne prihaja do nepotrebnih in do neutemeljenih posegov v pravice posameznikov. Tako delovanje pripomore tudi k večjemu ugledu in zaupanju javnosti tako v odnosu do sodstva kot do Državnega tožilstva.

Glede na navedeno Državni svet meni, da ZPPre in PoPP nista v neskladju z Ustavo, izpodbijani Akt o uvedbi parlamentarne preiskave pa ne posega v neodvisnost sodne veje oblasti.

⁷⁹ 1. člen ZPPre.