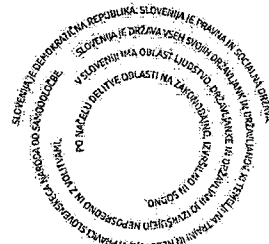




REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR
Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana
t: 01 478 96 94, f: 01 478 98 79, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 020-02/19-1219 EPA 651-VIII
Datum: 20. 6. 2019

Mag. Dejan Židan
Predsednik Državnega zbora

Zadeva: Mnenje o zahtevi za odreditev parlamentarne preiskave

Spoštovani,

Zakonodajno-pravna služba je na podlagi vašega zaprosila z dne 13. 6. 2019 preučila zahtevo Državnega sveta Republike Slovenije za odreditev 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« z vidika formalne pravilnosti vložitve zahteve in pristojnosti državnega zbora za odreditev navedene preiskave.

V skladu s 93. členom Ustave Republike Slovenije lahko državni zbor odredi preiskavo o zadevah javnega pomena, mora pa to storiti na zahtevo tretjine poslancev državnega zbora ali na zahtevo državnega sveta. Poslovnik o parlamentarni preiskavi (v nadaljnjem besedilu: Poslovnik)¹ v 2. členu podrobneje določa sestavine zahteve za uvedbo parlamentarne preiskave, ki predstavljajo formalne pogoje za njeno vložitev. Tako mora zahteva vsebovati zahtevek za odreditev parlamentarne preiskave, navedbo razlogov za uvedbo in predlog dokazov, ki naj se izvedejo v parlamentarni preiskavi, kolikor so ti dokazi znani. Zahtevek mora vsebovati kratek opis zadeve javnega pomena, ki je predmet parlamentarne preiskave, navedbo namena parlamentarne preiskave, po potrebi pa tudi navedbo predvidenega obsega parlamentarne preiskave.

¹ Poslovnik o parlamentarni preiskavi, Ur. l. RS, št. 63/93 in 33/03.



60
LET
STAVBE

V skladu s 1. členom Zakona o parlamentarni preiskavi (Ur. l. RS, št. 63/93 in 63/94 – KZ; v nadaljevanju: ZPPre) se parlamentarna preiskava opravi v zadevah javnega pomena, 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 določenem področju in za druge odločitve državnega zbora iz njegove ustavne pristojnosti. Namen in smisel parlamentarne preiskave je torej v ugotavljanju in raziskovanju dejanskih stanj v zadevah javnega pomena (odkrivanje in grajanje nepravilnosti v teh zadevah), ki bodo podlaga za sprejemanje (pravnih in političnih) odločitev parlamenta.² Pri tem se predpostavlja, da gre za sprejem takšnih nadaljnjih odločitev, ki so v ustavni in zakonski pristojnosti državnega zbora, čeprav se različna stanja in pojavi v družbi v parlamentarni preiskavi ocenjujejo s političnega vidika.³

Ugotavljamo, da ima zahteva vse poslovniško določene dele, vključno z obsegom parlamentarne preiskave, ki je zgolj njen fakultativni del, vsebuje pa tudi del, ki v Poslovniku ni predviden, in sicer gre za poglavje »II. Parlamentarna preiskava je javnega pomena oziroma je v javnem interesu«. Besedilo tega poglavja je v začetnem delu razdeljeno na posamezne točke (skupaj jih je sedem), čemur sledi del besedila, ki nima več takih oznak, po vsebini pa ga tudi ni mogoče šteti za del zadnje, 7. točke. Zato je mogoče sklepati, da gre tudi za pojasnilni del besedila, katerega primerno mesto je v obrazložitvi zahteve (zlasti v delu, kjer gre za povzemanje vsebine Splošne uredbe o varstvu osebnih podatkov).

Pri obravnavi vsebine je treba izhajati iz odredbe, v kateri sta določena predmet (opis zadeve javnega pomena) in namen parlamentarne preiskave, saj to določa meje parlamentarne preiskave in naloge preiskovalne komisije. Hkrati oboje tvori vsebino akta o odreditvi preiskave, ki se objavi v Uradnem listu (skupaj z obsegom parlamentarne preiskave, če ga zahteva vsebuje). Zahtevana preiskava se nanaša na 1. ugotavljanje politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki naj bi sodelovali pri pregonu nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Franca Kanglerja in drugih, ter 2. ugotovitev domnevnega nezakonitega upravljanja in vodenja določenih evidenc Policije.

V zvezi s predmetom preiskave posebej izpostavljamo načelo določnosti (2. člen Ustave) kot enega izmed štirih načel, ključnih pri določanju meja parlamentarne preiskave. To izhaja iz sodne prakse Ustavnega sodišča in rednih sodišč, ki odločajo o izvedbi prisilnih ukrepov zoper preiskovance, priče in izvedence. Kot poudarja Ustavno sodišče, je temeljna predpostavka za odločitev o tem, ali parlamentarna preiskovalna komisija ostaja v mejah svoje pristojnosti, določna opredelitev predmeta preiskave, saj je to pomembno tako za razmerje med preiskovalno komisijo in državnim zborom kot tudi za razmerje med preiskovalno komisijo in tretjimi osebami ali državnimi organi, udeleženi v postopku.⁴ Določna opredelitev predmeta preiskave je, kot v nadaljevanju izhaja iz citirane odločbe Ustavnega sodišča, tudi predpostavka za učinkovito sodno varstvo. »Preiskava, ki bi jo komisija izvedla preko določenih meja, bi bila nezakonita. Natančna določitev predmeta je potrebna predvsem zaradi varstva udeležencev v preiskavi, ki morajo vedeti, kaj je predmet preiskave in kaj so preiskovalne naloge, saj sicer ne morejo učinkovito uresničevati svojih pravic niti pravilno izpolnjevati svojih dolžnosti.«⁵ Prav tako bo sodišče, ki bo odločalo o zahtevi za pravno pomoč po 13. členu ZPPre, lahko o zakonitosti predlaganega ukrepa presodilo le, če bo predmet preiskave jasno opredeljen. V nasprotnem primeru namreč

² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-244/99 z dne 15. 6. 2000, 10. in 22. točka obrazložitve.

³ Mozetič, Miroslav: Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2000, str. 28.

⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-244/99 z dne 15. 6. 2000, 18. točka obrazložitve.

⁵ Mozetič, Miroslav: Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2000, str. 36.

ne more ugotoviti, ali je na primer vprašanje, glede katerega je priča odklonila odgovor, povezano s predmetom preiskave, prav to pa je eden od pogojev, da sporni ukrep prestane test sorazmernosti.⁶ Iz sodne prakse rednih sodišč pa izhaja, da sodišče v primeru, ko preiskovalna komisija v skladu s 13. členom ZPPre zahteva izvedbo prisilnih ukrepov, presodi, ali je predlagan ukrep sorazmeren glede na namen in obseg obravnavane preiskave. Če predmet preiskave ni dovolj konkretiziran, ni mogoče oceniti zakonitosti zahteve preiskovalne komisije za prisilne ukrepe.⁷ Zaradi tega je nujno, da so vsi deli zahteve za parlamentarno preiskavo oblikovani natančno in določno. V zvezi s predmetom opozarjamo tudi, da se lahko parlamentarna preiskava usmeri le zoper tiste nosilce javnih funkcij, ki so politično odgovorni državnemu zboru.

Četudi se prvi del odredbe izrecno sklicuje na obravnavo pregona zoper »Franca Kanglerja in druge«, je iz drugih delov zahteve razvidno, da je edini poudarek le na osebi Franca Kanglerja, saj dostavek »in drugi« ni nikjer subjektivno pojasnjen in razčlenjen, kar zaradi visoke osredotočenosti vzbuja dvom o tem, ali zahteva vsebuje zadostno utemeljitev, da gre za zadevo javnega pomena, ki je kot glavni pojem določena s 1. členom ZPPre. Zadeve javnega pomena so zadeve, ki niso povsem osebne ali zasebne in zadevajo širšo skupnost (družbo). Gre za pojave in ravnanja, ki ne zadevajo le posameznika, ampak širšo skupnost, in vplivajo na življenje neke skupnosti in prizadenejo skupne vrednote, skupno dobro.⁸

Poleg kriterija zadeve javnega pomena meje parlamentarne preiskave določa tudi načelo delitve oblasti (3. člen Ustave). Predmet preiskave je omejen z ustavnimi pristojnostmi državnega zbora, zato ne sme posegati v izključne pristojnosti izvršilne in sodne veje oblasti⁹ oziroma drugih državnih organov. Iz odredbe izhaja, da naj bi se preiskovalna komisija osredotočala na ugotavljanje politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki naj bi sodelovali pri političnem in kazenskem pregonu Franca Kanglerja, oziroma na to, kdo od nosilcev javnih funkcij naj bi naročil posamezna procesna dejanja v različnih fazah kazenskega postopka zoper Franca Kanglerja. Namen parlamentarne preiskave je v ugotavljanju in raziskovanju dejanskih stanj, ki bodo podlaga za sprejemanje (pravnih in političnih) odločitev državnega zbora. Zato predmet parlamentarne preiskave ne more biti poljuben, temveč mora biti določen v okviru ustavnih pristojnosti državnega zbora. Omejitev na ustavne pristojnosti državnega zbora pomeni, da predmet parlamentarne preiskave ne sme posegati niti v (izključne) pristojnosti izvršilne oblasti niti v pristojnosti sodstva.¹⁰ Posamezne faze postopkov kazenskega pregona, ki so vključene v prvi del zahteve, spadajo v izključno pristojnost državnih tožilcev, ki so skladno s 135. členom Ustave izključno pristojni za pregon kaznivih dejanj, ter sodišč. Glede zakonitosti, pravočasnosti dela in pravilnosti strokovnih odločitev državnih tožilcev glede na uveljavljeno politiko pregona pa opozarjamo, da se to presoja v okviru strokovnega nadzora, ki se izvaja znotraj državnega tožilstva (173. člen Zakona o državnem tožilstvu¹¹). Nevestno, nepravočasno, neustrezno ali malomarno opravljanje državnotožilske službe je opredeljeno kot hujša disciplinska kršitev (80. člen ZDT-1), za katero se v disciplinskem postopku lahko izrečejo disciplinske sankcije (81. člen ZDT-1). Zato konkretna ravnanja (storitve ali opustitve) državnih tožilcev ne morejo biti predmet parlamentarne preiskave.

⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-244/99 z dne 15. 6. 2000, 18. točka obrazložitve.

⁷ Odredba Višjega sodišča v Ljubljani št. II KP 35460/2015 z dne 18. 5. 2016.

⁸ Tako že v mnenju Zakonodajno pravne službe Državnega zbora Republike Slovenije, št. 020-02/18-45/ z dne 12. 12. 2018, EPA 305-VIII.

⁹ Odločba Ustavnega sodišča U-I-244/99 z dne 15. 6. 2000, 11. točka obrazložitve.

¹⁰ Prav tam.

¹¹ Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-1), Ur. l. RS, št. 58/11, 21/12 –ZDU-1F, 47/12, 15/13 – ZODPol, 47/13 – ZDU-1G, 48/13 – ZSKZDČEU-1, 19/15 in 23/17 – ZSSve.

Enako je treba ugotoviti glede dopustnosti parlamentarne preiskave konkretnega kazenskega pregona v tistih fazah, za katere je pristojno sodišče. S tem, ko bi preiskovalna komisija (pravno)ocenjevala konkretne pravnomočno končane sodne postopke, bi nedvomno prekoračila svoje pristojnosti, kot je Ustavno sodišče izrecno opozorilo v svoji odločbi U-I-244/99 (12. točka obrazložitve).

V drugem delu se odredba nanaša na ugotovitev domnevnega nezakonitega upravljanja in vodenja določenih evidenc Policije. Vprašanje možne kršitve načela delitve oblasti (3. člen Ustave) se zastavlja tudi v tem delu, saj zlasti 9., 11. in 12. točka opisa zadeve javnega pomena (stran 3 besedila zahteve) kaže na izvajanje kontrole postopkov nadzora nad učinkovitostjo, ažurnostjo in zakonitostjo dela pristojnih oseb v Policiji, kar pa ni v pristojnosti državnega zbora. V 5. členu Zakona o organiziranosti in delu v policiji¹² (ZODPol) je namreč določeno, da Ministrstvo za notranje zadeve izvaja celovit, sistematičen in načrten nadzor nad izvrševanjem nalog in pooblastil policije.

Z vidika načela določnosti preiskovalne naloge (2. člen Ustave) opozarjamo, da je besedilo zahteve na nekaterih mestih tako splošno, da se zastavlja vprašanje dejanskih meja, v okviru katerih sme komisija preiskovati določeno zadevo (zlasti 2., 8., 10. in 12. točka opisa zadeve javnega pomena). Če vsebina zahteve ni opredeljena nesporno in določljivo, lahko preiskovalna komisija v dvomu o vsebini predmeta parlamentarne preiskave sicer zahteva odločitev državnega zbora na podlagi drugega odstavka 9. člena Poslovnika, vendar bi to povzročilo zastoje pri izvajanju parlamentarne preiskave, vprašljiva pa bi lahko bila tudi zakonitost dotedanjenega delovanja komisije. Prav tako bi preiskovalna komisija pri uporabi 13. člena ZPPre, ki ureja prisilne ukrepe zoper preiskovance, priče in izvedence, in določa, da se privedba, kazni, hišna in osebna preiskava in zaseg predmetov v postopku parlamentarne preiskave lahko izvajajo le prek sodišča, morala obrazložiti zahtevan prisilni ukrep. Zaprošeno sodišče sicer ni upravičeno ocenjevati umestnosti ukrepa. Če pa meni, da ni v skladu z zakonom, zahteva odločitev višjega sodišča. Kot izhaja iz sodne prakse, sodišče v tem primeru presodi, ali je preiskavo mogoče opraviti v skladu s predmetom in namenom parlamentarne preiskave ter v odrejenem obsegu in na tej podlagi sklepa o sorazmernosti, nujnosti in neizogibnosti predlaganega prisilnega ukrepa (odredba Višjega sodišča v Ljubljani št. II KP 35460/2015 z dne 18. 5. 2016). Zaradi tega je nujno, da so vsi deli zahteve za parlamentarno preiskavo oblikovani natančno in določno ter da ostajajo v okviru zadeve javnega pomena in pristojnosti državnega zbora, ki izhajajo iz 1. člena ZPPre.

Iz drugega odstavka 4. člena Poslovnika izhaja, da mora obstajati skladnost med predmetom in namenom preiskave ter obsegom. Glede tega opozarjamo, da iz odredbe izhaja, naj se parlamentarna preiskava nanaša le na »določene evidence Policije«. Te so sicer podrobneje opredeljene v 9. točki poglavja III. Obseg preiskave, medtem ko iz več točk opisa zadeve v odredbi taka konkretizacija ni razvidna (npr. 8., 9., 11., 14. in 15. točka opisa zadeve). To pomeni, da lahko obstaja dvom v dejanski obseg predmeta preiskave, kar bi kazalo posebej uskladiti.

Sekretarka
Špela Maček Guštin, l.r.


Nataša Voršič
vodja

¹² Zakon o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol), Ur. l. RS, št. 15/13, 11/14, 86/15, 77/16, 77/17 in 36/19.