



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

7.A

Predlog

Številka: 000-04-8/2019/107
Ljubljana, 8. 12. 2020

Opr. št.: U-I-246/19

Državni svet Republike Slovenije je na 35. seji 9. 12. 2020, na podlagi Poziva Ustavnega sodišča št. U-I-246/19-13 z dne 19. 11. 2020 in v povezavi s tretjo alinejo prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20), sprejel

ODGOVOR

na poziv Ustavnega sodišča Republike Slovenije glede dela Zahteve Sodnega sveta 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), ki se nanaša na Akt o odreditvi parlamentarne preiskave (Uradni list RS, št. 46/19) in ki jo Ustavno sodišče vodi pod št. U-I-246/19

Državni svet Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni svet) je 23. 11. 2020 prejel poziv Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče), da se izjavi o delu Zahteve 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) Sodnega sveta (v nadaljevanju: Zahteva za oceno ustavnosti), ki se nanaša na Akt o odreditvi parlamentarne preiskave, št. 020-02/19-12/95 z dne 12. 7. 2019, Uradni list RS, št. 46/2019 (v nadaljevanju: Akt o odreditvi parlamentarne preiskave) za primer, da bo Ustavno sodišče v okviru tega postopka sklenilo presojeti tudi ustavno skladnost tega Akta.

Predmetno parlamentarno preiskavo je Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor) odredil na podlagi zahteve Državnega sveta, ki je bila sprejeta na 19. seji 12. 6. 2019, na podlagi pete alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije¹ v skladu s 93. členom Ustave Republike Slovenije, 1. členom Zakona o parlamentarni preiskavi² in 1. členom Poslovnika o parlamentarni preiskavi³. V zahtevi za oceno ustavnosti Sodni svet navaja, da se parlamentarna preiskava, na podlagi predmetnega Akta o odreditvi parlamentarne preiskave, (i) ne nanaša na javne zadeve, npr. problem delovanja sodstva kot celote, pač pa na (ii) konkretne že pravomočno končane sodne postopke; da naj bi bila (iii) usmerjena v nosilce javne oblasti, ki niso politično odgovorni (sodnike) ter da je zato

¹ 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

² Uradni list RS, št. 63/93 in 63/94-KZ

³ Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03

parlamentarna preiskava (iv) presegla svoje ustavno določene pristojnosti in (v) posegla v ustavno varovano neodvisnost sodne veje oblasti⁴.

Državni svet se je v Mnenju 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, že opredelil do navedb Sodnega sveta ter Vrhovnega državnega tožilstva Republike Slovenije in Draga Šketa, Generalnega državnega tožilca Republike Slovenije.

Državni svet vztraja pri že podanih navedbah ter skladno s pozivom podaja dodatno obrazložitev. Na tem mestu Državni svet izpostavlja tudi Sklep Ustavnega sodišča opr. št. U-I-219/93 z dne 13.1.1994, s katerim je Ustavno sodišče odločilo, da Akt o uvedbi parlamentarne preiskave po svoji vsebini nima značilnosti predpisa oziroma drugega splošnega akta (splošnost in abstraktnost), zato za njegovo oceno ustavno sodišče ni pristojno. Poleg tega obravnavani Akt o odreditvi parlamentarne preiskave ne krši ustavnih načel in ne posega v ustavni položaj in neodvisnost sodstva. Zahtevana parlamentarna preiskava je ustrezno zamejena in se nanaša na javne zadeve – vprašanje obstoja systemske in strukturne disfunkcionalnosti v delovanju slovenskega kazenskopravnega sistema, pri čemer se osredotoča na že pravnomočno končane sodne postopke, v katerih ni nevarnosti, da bi prišlo do nedopustnega vplivanja ene veje oblasti na drugo. Dodatno velja opozoriti, da ima preiskovalna komisija dolžnost, da Akt o odreditvi parlamentarne preiskave izvaja ustavno skladno in da pri tem posebno pozornost posveča temu, da ne pride do posega v človekove pravice ali pristojnosti drugih državnih organov in nosilcev drugih vej oblasti. Z druge strani imajo tudi zaslišanci pravico in dolžnost, da zavrnejo odgovor na vprašanja, ki bi pomenila poseg v izvrševanje sodne oblasti, ter da na tak način prispevajo k temu, da dejansko izvrševanje Akta o odreditvi parlamentarne preiskave ne bi posegalo v načelo delitve oblasti, neodvisnost nosilcev funkcij v pravosodju ter druge ustavne pravice.

V skladu s 1. členom Zakona o parlamentarni preiskavi 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.⁵ 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.⁶

Obravnavana parlamentarna preiskava se nanaša na javne zadeve – systemske in strukturne disfunkcionalnosti v delovanju slovenskega kazenskopravnega sistema.

⁴ Povzeto po sklepu Ustavnega sodišča U-I-246/19-11, str. 3

⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-244/99 z dne 15.6.2000 (10. in 22. točka)

⁶ Mozetič, Miroslav: Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2000, str. 28

Pri tem se osredotoča na dve glavni vprašanji: (1) na ugotavljanje politične odgovornosti nosilcev javnih funkciji, ki naj bi sodelovali pri pregonu nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Franca Kanglerja in drugih, ter (2) na ugotovitev domnevnega nezakonitega upravljanja in vodenja določenih evidenc Policije. Predmet in namen obravnavane parlamentarne preiskave je torej skozi konkreten primer raziskati zadeve javnega pomena, kot so zlorabe v kazenskem pravosodju. Ugotovitve parlamentarne preiskave bodo lahko služile za podlago pri pripravi zakonodajnih sprememb za odpravo ugotovljenih disfunkcionalnosti pri zagotavljanju pravne varnosti v kazenskih postopkih in pri vodenju policijskih evidenc. Ni namreč zanemarljivo, da obravnavana zahteva za parlamentarno preiskavo temelji na dejstvu, da je bilo zoper nekdanjega župana občine Maribor in državnega svetnika uvedenih enaindvajset kazenskih postopkov⁷, ki so se končali brez obsodbe, pa to ni osamljen primer⁸. Ni možno spregledati, da gre za relativno veliko število kazenskih postopkov zoper isto osebo, politika, pri čemer pozornost zbuja okoliščina, da se noben od teh ni končal s pravnomočno obsodilno sodbo, kar kaže, da gre za vprašanje delovanja kazenskopravnega sistema oziroma njegovih mehanizmov, ki bi morali preprečiti neutemeljene kazenske pregone in sodne postopke, pa tega niso.

V zahtevi za odreditev predmetne parlamentarne preiskave je podrobno navedeno zakaj je ta v javnem interesu. Parlamentarna preiskava glede obravnavanih kazenskih postopkov, ki imajo oziroma so imeli velik odmev v javnosti, je v javnem interesu, saj je obravnavana javna oseba, v zvezi z obravnavanimi postopki pa se pojavljajo očitki o kršitvah človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o zlorabi uradnega položaja. V javnem interesu je, da se ugotovi, ali je do očitanih kršitev in nepravilnosti prišlo ter da se prepreči nadaljnje kršenje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih državljanke in državljanom Republike Slovenije zagotavljata Ustava Republike Slovenije in Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic. Nenazadnje gre za »pravico do resnice«⁹, kadar ta v svoji kompleksnosti presega okvir posameznega postopka in pomeni pravico javnosti, da izve resnico o delovanju pravosodnega sistema.

Nobenih utemeljenih ovir ni, da se ne bi pod drobnogled parlamentarne preiskovalne komisije vzeli konkretni, pravnomočno končani sodni postopki. Zakon o parlamentarni preiskavi v 2. členu izrecno določa, da v primeru, da v neki zadevi že teče kazenski postopek, to ni ovira, da ne bi bila o njej, v okviru pristojnosti Državnega zbora, izvedena tudi parlamentarna preiskava. Da taka ureditev ni v neskladju z Ustavo Republike Slovenije se je Ustavno sodišče že izreklo v zadevi št. U-I-244/99. Do pravnomočno končanih postopkov pa se zakon ne opredeljuje, saj parlamentarna

⁷ Po mnenju prof. dr. Boštjana M. Zupančiča je zadeva preiskovalnega sodnika Bourgota, ki je po krivem preiskoval osebe, glede katerih ni bilo utemeljenega suma (na k.d. pedofilije) zares paralela zlorabam v slovenskem pravosodju – vendar samo na prvi stopnji. Prof. Dr. Boštjan M. Zupančič, LL.M., S.I.D. (Harv.) in odvetnik Aleksander Pevec, Pravnim mnenjem glede ev. Parlamentarnih preiskav zadevajočih določene disfunkcionalnosti v slovenskem pravosodju, 17.12.2019, str. 31. je

⁸ Glej: Demšar, Jakob: Franc Kangler in njegova pravica, Predlog ministru za notranje zadeve in ministrici za pravosodje, Pravna praksa, 5.9.2019.

⁹ Prof. Dr. Boštjan M. Zupančič, LL.M., S.I.D. (Harv.) in odvetnik Aleksander Pevec, Pravnim mnenjem glede ev. Parlamentarnih preiskav zadevajočih določene disfunkcionalnosti v slovenskem pravosodju, 17.12.2019, str. 60 iz Study on the Right to Truth, OZN, 2006.

preiskava ne pomeni sodnega pregona, niti kazenskemu postopku ne konkurira¹⁰, zato se vprašanje podvojenega postopka (*ne bis in idem*) ne more zastaviti. Poleg tega v primeru pravnomočno končanih postopkov ne obstaja tveganje, da bi parlamentarna preiskava posegla v sam postopek ali kakorkoli nanj vplivala, saj je že pravnomočno končan.

Bistvo predmetne parlamentarne preiskave, ki preiskuje obstoj nedopustnih vplivov, je v ugotavljanju obstoja sistemskih in strukturnih pomanjkljivosti, ki dopuščajo da pride do zlorab v delovanju policije, tožilstva in sodstva v konkretnih kazenskih postopkih in eventualne zakonodajne spremembe. Četudi je namen pravnih norm, da vnaprej, pred nastopom življenjskega dogodka, uredijo postopanje ob nastopu le-tega, ostaja neizpodbitno dejstvo, da ni možno vnaprej na abstraktni ravni predvideti čisto vsega in da je vsaka uporaba prava tudi (vsaj deloma) razlaga prava. Zaradi tega lahko v konkretnih postopkih pride do različnih tolmačenj pravnih norm in do tega, da se v dejanskem življenju pravna norma včasih močno oddalji od svoje zasnove in funkcije. To razhajanje med normativnim in stvarnim je treba zaznati, ga razumeti in razmisliti o tem, kako naj se pravo razvija, da bo opravljalo svojo temeljno funkcijo: funkcijo zaščite temeljnih vrednot družbe, hkrati pa tudi funkcijo usmerjanja družbenega razvoja v smeri zagotavljanja vladavine prava.

Sistemske in strukturne pomanjkljivosti je možno prepoznati samo s preučevanjem posameznih primerov, v katerih so se te pomanjkljivosti in napake udejanile, saj se v konkretnih kazenskih postopkih pravni predpisi uporabljajo. Vsaka analiza mora izhajati iz neke delovne teze, ki se tekom postopka na podlagi ugotovljenih dejstev lahko ali potrdi ali zavrže. Cilj predmetne parlamentarne preiskave je ugotoviti, kaj je šlo narobe in omogočiti, da se nepravilnosti, če bodo ugotovljene, ne bi ponavljale, zato je, ne glede na to, kako nesprejemljiva se nekaterim zdi delovna teza oz. vprašanje, ki je predmet obravnave, to edina možna začetna teza, ki dopušča preiskovanje. Brez začetne teze o obstoju nepravilnosti namreč sploh ne bi bilo razlogov za uvedbo parlamentarne preiskave. Ob tem velja upoštevati tudi to, da je neobstoj sistemskih in strukturnih pomanjkljivosti ena tistih stvari, ki jo je možno ugotoviti samo skozi odsotnost dokazov o obstoju teh pomanjkljivosti.¹¹

Pojem »politične odgovornosti« sodnikov, tožilcev in drugih funkcionarjev¹² je treba razumeti na način, kot ga razumejo v utrjenih demokracijah. Gre za enega od vidikov sodniške odgovornosti v razmerju do parlamenta in preko tega sodnikove odgovornosti širši javnosti. Sodniki so nosilci oblasti, za katere ni vzpostavljena neposredna odgovornost volivcem, zato je njihovo odgovornost treba vzpostaviti preko sistema zavor in ravnovesij, ki se izraža tudi v tem, da se sodnik ali tožilec odzove vabilu parlamentarne preiskovalne komisije na zaslišanje ter da se

¹⁰ Parlamentarna preiskava ni namenjena odkrivanju kaznivih dejanj in njegovih storilcev, in tudi ni kazenski postopek (tako Višje sodišče v Ljubljani, opr. št. II Kp 35460/2015 z dne 18. 5. 2016), kar velja tudi za obravnavano parlamentarno preiskavo, katere namen je ugotoviti ali je prišlo do nedopustnih posegov v izvrševanje sodne oblasti s strani nosilcev politične oblasti.

¹¹ Nobeno število dokazov namreč ne more zagotoviti, da sistemske in strukturne pomanjkljivosti glede obravnavanega vprašanja ne obstajajo, zadošča pa en sam dokaz, da bi se ugotovilo, da sistemske in strukturne pomanjkljivosti obstajajo.

¹² V preteklosti so že delovale parlamentarne komisije, ki so ugotovljale politično odgovornost funkcionarjev zaradi vplivanja na delo tožilstva Akt o odreditvi parlamentarne preiskave, Uradnem listu RS št. 35/2003 z dne 5. 4. 2005 in delo sodišč Akt o odreditvi parlamentarne preiskave, Uradnem listu RS, št. 22/1993 z dne 30. 4. 1993.

parlamentarni preiskovalni komisiji posreduje sodne ali tožilske spise, saj je preiskovalna komisija že po definiciji eden od ustavnih institutov, ki pomenijo uresničevanje politične kontrole v sistemu delitve oblasti.¹³ Pri tem se seveda ne sme poseči v sodniško oziroma tožilsko neodvisnost, vendar pa ne gre spregledati, da načeli delitve oblasti in neodvisnosti sodstva (ter širše neodvisnosti pravosodja), nista sami sebi namen in ju ni sprejemljivo razumeti kot nedotakljivost. Načelo neodvisnosti in samostojnosti ne more varovati tistega, ki dela nezakonito ali zlorablja svojo funkcijo, poleg tega pa ni razlogov, ki bi preprečevali sodniku ali tožilcu, da je zaslišan kot strokovnjak ali kot oseba, ki bi lahko izpovedala o morebitnih nezakonitih vplivanjih na svoje delo. V primeru, da pri tem zaznata vprašanja, ki bi lahko posegala v načelo neodvisnosti in samostojnosti, pa imata oba tako pravico kot dolžnost, da zavrneta odgovor na tako vprašanje, in s tem tudi sama prispevata k zagotavljanju, da aktivnosti preiskovalne komisije ne posežejo v njuno neodvisnost. Sodnik je neodvisen v mnenju, ki ga je podal v okviru svojega dela in znotraj polja razumnega nesoglasja v svobodni demokratični družbi,¹⁴ torej je niansa v tem, da zakonodajna veja nima pravice posegati v funkcionalno neodvisnost sodnikov, v neodvisnost samega sojenja ter v nepravnomočne in še manj v pravnomočne sodne odločbe.¹⁵

Sodbe se v Republiki Sloveniji izrekajo in razglasijo v imenu ljudstva, kar izhaja iz ustavnega načela suverenosti ljudstva, ki ga izraža določba prvega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave Republike Slovenije, ki določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave Republike Slovenije določa, da državljanke in državljanji oblast izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Ljudstvo ni le izvor in nosilec javne oblasti, ampak tudi samo vlada, torej z oblastjo aktualno razpolaga ter jo izvršuje, in sicer neposredno z volitvami, kjer izvoli svoje predstavnike, ki zatem v njegovem imenu sprejemajo ustavo, zakone in druge akte. Iz 3. člena Ustave Republike Slovenije sledi, da tudi sodna oblast pravzaprav izhaja iz ljudstva, kar se v samem delu sodišč izraža na več nivojih: sodnike voli državni zbor, ki je predstavnik ljudstva (posredna demokracija), laiki iz vrst "ljudstva" sodelujejo kot sodniki porotniki pri sodnem odločanju, tu je še poročanje medijev o posameznih sodnih obravnavah in dogajanju v sodstvu in tudi parlamentarne preiskave, nenazadnje se tudi sodne odločbe izrekajo v "imenu ljudstva".

Neodvisnost sodnikov je predpostavka, ki omogoča, da se vsakomur zagotovi uresničevanje ustavne pravice do sodnega varstva. Glede na položaj državnega tožilstva v slovenskem pravnem redu, se načelo neodvisnosti nanaša tudi na državne tožilce. Ljudstvo pa ima izven okvirov njihove funkcionalne neodvisnosti možnost, da preko svojega neposredno izvoljenega predstavnika (t. j. poslancev Državnega zbora), skozi institut preiskovalne komisije, preveri obstoj morebitnih protipravnih zlorab v kazenskopravnem sistemu, kar pa je možno samo na konkretni ravni, saj je samo skozi obravnavo večjega števila konkretnih primerov in ob ugotovitvi

¹³ Tako Prof. Dr. Boštjan M. Zupančič, LL.M., S.I.D. (Harv.) in odvetnik Aleksander Pevec v: Pravno mnenje glede ev. parlamentarnih preiskav zadevajajočih določene disfunkcionalnosti v slovenskem pravosodju, 17.12.2019, str. 69.

¹⁴ Tako tudi v odklonilnem ločenem mnenju sodnika Ddr. Klemna Jakliča k sklepu št. U-I-246/19 z dne 24. 10. 2019.

¹⁵ Prof. Dr. Boštjan M. Zupančič, LL.M., S.I.D. (Harv.) in odvetnik Aleksander Pevec, Pravnim mnenjem glede ev. Parlamentarnih preiskav zadevajajočih določene disfunkcionalnosti v slovenskem pravosodju, 17.12.2019, str. 36

ponavljajočih se istovrstnih kršitev ali nepravilnosti, možno sklepati, da gre za težave sistemske narave. Odprava nepravilnosti sistemske narave, ki pomenijo poseg v ustavno zagotovljene človekove pravice, pa je v javnem interesu, saj se s tem varujejo pravice vseh. Predmetni akt o odreditvi parlamentarne preiskave zasleduje obravnavo zaznanih anomalij kot indicev o obstoju sistemske in strukturne anomalije v delovanju pravosodja. Zato tudi ne posega v ustavno varovano neodvisnost sodne veje oblasti, niti ne presega ustavne pristojnosti zakonodajne veje oblasti.

Ob upoštevanju vsega navedenega, vključno z navedbami v Zahtevi Državnega sveta 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 (št.: 000-04-8/2019/22 z dne 16.6.2019) ter že podanim Mnenjem Državnega sveta 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 (št.: 000-04-8/2019/81 z dne 11.12.2019) in Pravnim mnenjem glede ev. Parlamentarnih preiskav zadevajočih določene disfunkcionalnosti v slovenskem pravosodju Prof. dr. Boštjana M. Zupančiča, LL.M., S.J.D. in odvetnika Aleksandra Pevca¹⁶, Državni svet meni, da je Akt o odreditvi parlamentarne preiskave, št. 020-02/19-12/95 z dne 12. 7. 2019, Uradni list RS, št. 46/201 ustaven in zakonit in na podlagi tega ustanovljena parlamentarna komisija legitimna.

¹⁶ Pravno mnenje je bilo 22.1.2020 posredovano Ustavnemu sodišču.