



**SODNI SVET**

Trdinova ulica 4, Ljubljana  
telefon: 01 / 43-41-860  
mail: sodni.svet@sodisce.si

Številka: Su 482/2019

Datum: 24. 9. 2019

**USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE**  
**Beethovnova ulica 10**  
**1000 Ljubljana**

## **ZAHTEVA ZA OCENO USTAVNOSTI**

**TER**

### **PREDLOG ZA DELNO ZADRŽANJE, DOLOČITEV NAČINA IZVRŠEVANJA IN ABSOLUTNO PREDNOSTNO OBRAVNAVO**

**Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/1993, 63/1994 - KZ, 55/2011 - odl. US) in Poslovnika o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/1993, 33/2003, 55/2011 - odl. US)**

Sodni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju Sodni svet) je na 25. seji 5. 9. 2019 sklenil, da na podlagi desete alineje 4. točke prvega odstavka 23. člena Zakona o sodnem svetu (Ur. l. RS, št. 23/2017, v nadaljevanju ZSSve) vložijo zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o parlamentarni preiskavi (Ur. l. RS, št. 63/1993, 63/1994 - KZ, 55/2011 - odl. US, v nadaljevanju ZPPre) in Poslovnika o parlamentarni preiskavi (Ur. l. RS, št. 63/1993, 33/2003, 55/2011 - odl. US, v nadaljevanju PoPP) saj je ocenil, da gre za predpisa, ki posegata v ustavni položaj oz. ustavne pravice sodstva.

### **Okoliščine v zvezi z vložitvijo zahteve za oceno ustavnosti**

Državni svet Republike Slovenije je na 19. seji 12. 6. 2019 sprejel zahtevo, da naj "Državni zbor Republike Slovenije v skladu s 93. členom Ustave Republike Slovenije, 1. členom ZPPre in 1. členom Poslovnika o parlamentarni preiskavi (Ur. l. RS, št. 63/93 in 22/03) odredi parlamentarno preiskavo 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" (v nadaljevanju **Zahteva za odreditev parlamentarne preiskave**).

Predsednik Državnega zbora je po prejemu Zahteve za odreditev parlamentarne preiskave za mnenje zaprosil Zakonodajno - pravno službo Državnega zbora. Le-ta je v mnenju, št. 020-02/19-12 z dne 20. 6. 2019, med drugim izpostavila, da se lahko parlamentarna preiskava usmeri le zoper tiste nosilce javnih funkcij, ki so politično odgovorni Državnemu zboru; da meje parlamentarne preiskave določa načelo delitve oblasti; da je predmet parlamentarne preiskave omejen z ustavnimi pristojnostmi Državnega zbora in zato ne sme posegati v izključne pristojnosti izvršilne in sodne veje oblasti; da posamezne faze kazenskega pregona spadajo v izključno pristojnost državnih tožilcev in sodnikov; da bi s tem, ko bi preiskovalna komisija (pravno) ocenjevala konkretne pravnomočno končane sodne postopke, nedvomno prekoračila svoje pristojnosti.

Državni zbor je o Zahtevi za odreditev parlamentarne preiskave razpravljala na 10. redni seji 12. 7. 2019. Po koncu poslanske razprave je bilo brez glasovanja v skladu s 4. členom PoPP ugotovljeno, da je parlamentarna preiskava odrejena.

Akt o odreditvi parlamentarne preiskave, št. 020-02/19-12/95 z dne 12. 7. 2019, je bil 19. 7. 2019 objavljen v Ur. l. RS, št. 46/2019 (v nadaljevanju Akt o odreditvi parlamentarne preiskave). V njem je povzeta vsebina zahtevka iz Zahteve za odreditev parlamentarne preiskave, ki je Državni zbor ni ne spremenil ne razširil (4. člen PoPP). Konkretna parlamentarna preiskava ni bila odrejena v zvezi z morebitnimi sistemskimi težavami pri delovanju sodstva in sodne uprave; predmet parlamentarne preiskave niso splošni pojavi v sodstvu, problemi delovanja sodstva kot celote in/ali razvojni trendi v sodstvu. Odrejena je bila (med drugim) v zvezi z izvrševanjem sodne funkcije konkretnih sodnikov v konkretnem sodnem postopku (*zaključen kazenski postopek zoper Franca Kanglerja v zadevi Ježovita*). Kot izhaja iz Akta o odreditvi parlamentarne preiskave, naj bi se v preiskavi glede nosilcev sodne funkcije ugotavljalo: *da je sodnik dr. B. Polegek svoje odločitve predhodno usklajeval s tožilstvom; ozadja in povezave med sodnikom dr. B. Polegekom ter državnim tožilcem B. Marčičem in vodjo D. Šketom; kako je mogoče, da je senat višjega sodišča v tričlanski sestavi A. Karakaš, L. Jerman in B. Cerjak Firbas potrdil sodbo okrajnega sodnika dr. B. Polegeka za*

*dejanje, ki ni kaznivo dejanje; da okrajni sodnik dr. B. Polegek v postopku odločanja o predlogu za alternativno prestajanje zaporne kazni ni odločal skladno z določbami in naravo ter namenom Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Ustave RS, Zakona o kazenskem postopku in Kazenskega zakonika, temveč po osebnem političnem prepričanju; da je o prikritih preiskovalnih ukrepih zoper F. Kanglerja zmeraj odločal sodnik dr. J. Žirovnik, ki bi moral biti izločen; ali obstaja verjetnost, da je sodni spis nekdo dopolnjeval, spreminjal, kar ima za posledico, da ni več identičen, kot je bil v izvorniku; okoliščine in ozadja odločitve preiskovalnega sodnika S. Gazvode, ki je na zahtevo Specializiranega državnega tožilstva pod takratno državno tožilko D. Kotnik odklonil izdajo odredbe o hišni preiskavi nekaterih pisarn na PU Maribor ...* Iz navedenega akta torej nedvomno izhaja, da naj bi se v odrejeni parlamentarni preiskavi s strani političnega organa (Državnega zbora) obravnavalo dejanja, ki so jih v okviru svoje funkcije opravljali sodniki kot nosilci neodvisne sodne veje oblasti. S tem je ustvarjena možnost dejanskega političnega obravnavanja in nedopustnega pritiska na delo sodnikov, prav tako pa tudi učinek politične grožnje bodočemu delu sodnikov, ki jim je na podlagi take odločitve Državnega sveta in Državnega zbora nedvoumno sporočeno, da bodo lahko v nasprotju z Ustavo obravnavani zaradi ugotavljanja njihove *politične* odgovornosti (kar je funkcija parlamentarne preiskave) pred nosilci zakonodajne veje oblasti, če bodo sprejemali odločitve, ki slednjim ne bodo po volji.

Tako ni mogoče spregledati, da je Državni zbor v konkretnem primeru odredil izvedbo parlamentarne preiskave z jasno deklariranim namenom poseganja v sodne postopke (to je z namenom ocenjevanja že pravnomočno končanega konkretnega sodnega postopka); ki je usmerjena v nosilce javne oblasti, ki niso politično odgovorni Državnemu zboru (tj. sodnike); in v zvezi katero očitno ne gre za "zadevo javnega pomena" v smislu 1. člena ZPPre.

Po oceni Sodnega sveta sta nosilca zakonodajne veje oblasti z zgoraj opisanim ravnanjem presegla svoje ustavno in zakonsko določene pristojnosti in posegla v sodno vejo oblasti. V zvezi z izvrševanjem navedene pristojnosti pa je razvidno, da niti ZPPre niti PoPP ne vsebujeta določb, ki bi preprečevale oziroma onemogočale uvedbo neustavne parlamentarne preiskave, torej med drugim tiste, ki posega v neodvisnost sodstva in omogoča nedopustne pritiske na delo sodnikov. Ob tem tudi navedena predpisa ne poznata mehanizma, s katerim bi Sodni svet, kot ustavni organ, ki varuje samostojnost in neodvisnost sodstva, takšen poseg lahko preprečil v konkretnem primeru.

## **Dosedanje spremembe in ustavnosodne presoje ZPPre in PoPP**

Na ZPPre in PoPP so do sedaj vplivali naslednji predpisi in odločitve Ustavnega sodišča:

- Kazenski zakonik (Ur. l. RS, št. 63/1994), ki je v 395. členu določil, da z dnem njegove uveljavitve preneha veljati 16. člen, prvi odstavek 17. člena in 18. člen ZPPre;
- Spremembe in dopolnitve Poslovnika o parlamentarni preiskavi (Ur. l. RS, št. 33/2003, PoPP-A):
- odločba Ustavnega sodišča št. U-I-50/11 z dne 23. 6. 2011 (Ur. l. RS, št. 55/2011 z dne 8. 7. 2011), s katero je Ustavno sodišče izreklo, da sta ZPPre in PoPP v neskladju z Ustavo Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/1991, 42/1997 - UZS68, 66/2000 - UZ80, 24/2003 - UZ3a, 47, 68, 69/2004 - UZ14, 69/2004 - UZ43, 69/2004 - UZ50, 68/2006 - UZ121,140,143, 47/2013, 47/2013, 75/2016 – UZ70a, v nadaljevanju Ustava), pri čemer mora Državni zbor ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu RS. Državni zbor bi torej moral ugotovljeno neskladnost odpraviti do 9. 7. 2012, a tega še ni storil.

Ustavno sodišče je ustavnost ZPPre ter ustavnost in zakonitost PoPP ocenjevalo tudi v zadevi št. U-I-244/99, v kateri je 15. 6. 2000 odločilo, da ZPPre ni v neskladju z Ustavo, PoPP pa ni v neskladju z Ustavo in ZPPre.

## Omejitve parlamentarne preiskave, ki izhajajo iz 2., 3., 125. in 134. člena Ustave

ZPPre in PoPP sta bila sprejeta na podlagi 93. člena Ustave, ki sodi med ustavne določbe, ki se nanašajo na državni zbor. V skladu z omenjeno določbo lahko državni zbor odredi preiskavo o zadevah javnega pomena, mora pa to storiti na zahtevo tretjine poslancev državnega zbora ali na zahtevo državnega sveta. V ta namen imenuje komisijo, ki ima v zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kakor pravosodni organi.

V skladu s 1. členom ZPPre se parlamentarna preiskava v zadevah javnega pomena opravi, 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.

Ključno vprašanje posamezne parlamentarne preiskave je torej njen namen, predmet in meje, v katerih lahko poteka. Namen in smisel parlamentarne preiskave je v ugotavljanju in raziskovanju dejanskih stanj, ki bodo podlaga za sprejemanje (pravnih in političnih) odločitev Državnega zbora, predmet parlamentarne preiskave pa je omejen z ustavnimi pristojnostmi Državnega zbora. Temeljni omejitvi preiskovalne dejavnosti Državnega zbora sta torej načelo delitve oblasti in posameznikove ustavne pravice.<sup>1</sup> Omejitev na ustavne pristojnosti Državnega zbora pomeni, da predmet parlamentarne preiskave ne sme posegati niti v (izključne) pristojnosti izvršilne oblasti niti v pristojnosti sodstva.<sup>2</sup> Pravice do parlamentarne preiskave ni možno razlagati zunaj načela delitve oblasti. Prav tako je preiskovalna komisija delovno telo državnega zbora, ki nima samostojne pristojnosti.<sup>3</sup>

Načelo delitve oblasti, ki ga Ustava ureja v 3. členu, predstavlja eno od najpomembnejših prvin moderne demokratične pravne države (2. člen Ustave). Ima dva pomembna elementa, to je ločitev posameznih funkcij oblasti ter obstoj zavor in ravnovesij med njimi. Prvi element zahteva, da so zakonodajna, izvršilna in sodna veja oblasti ločene druga od druge, kar tudi pomeni, da so organi oz. nosilci teh posameznih vej oblasti ločeni oz. da niso isti. Drugi element zahteva, da mora med posameznimi vejami oblasti obstajati sistem zavor in ravnovesij, s katerim vsaka od njih vpliva na drugo in jo omejuje, na drugi strani pa morajo do določene mere med seboj sodelovati, saj si sicer ni mogoče predstavljati sistema delovanja državne oblasti kot celote.<sup>4</sup> Bistvo načela delitve oblasti je v varovanju posameznika v razmerju do države; gre za načelo, ki preprečuje zlorabo oblasti.

Na načelu delitve oblasti temelji ustavno načelo o neodvisnosti sodstva iz 125. člena Ustave (ki je konkretizirano v 129., 130., 131., 132., 133 in 134. členu Ustave), katerega nosilci so sodniki. Načelo neodvisnosti sodstva ni privilegij sodnikov, ampak ključna predpostavka za zagotovitev varstva pravic strank sodnih postopkov. Predpogoj za to, da lahko sodstvo učinkovito izvaja svojo vlogo, je, da se mu zagotovi neodvisnost v razmerju do drugih vej oblasti.<sup>5</sup> V delo posameznega sodnika glede posameznih zadev, ki jih obravnava, se državni zbor ne sme vmešavati.

Iz načela neodvisnosti sodstva izhaja prepoved, da bi druga veja oblasti sprejemala odločitve, ki se nanašajo na konkretne sodne postopke, ne glede na to, ali so še odprti ali že končani. Tudi naknadno obravnavanje že pravnomočnega sodnega postopka ali sodne odločbe, raziskovanje njunega morebitnega ozadja, okoliščin, v katerih je odločba nastajala ali postopek tekkel, njuno interpretiranje ali reinpretiranje, je s strani parlamentarne preiskovalne komisije nedopustno.<sup>6</sup>

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

2 Prav tam.

3 Mozetič, M.: Parlamentarna preiskava v pravem sistemu Republike Slovenije, Uradni list RS, leto 2000, str. 33.

4 Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-83/94 z dne 14. 7. 1994.

5 Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006.

6 Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Fišerja, ki se mu je pridružila sodnica Modrijanova, v zvezi z odločbo Ustavnega sodišča, št. U-I-244/99 z dne 15. 6. 2000.

Preverjanje zakonitosti in primernosti sodnih postopkov in odločb v organih in z mehanizmi, ki so zunaj sodne oblasti, predstavlja poseg v sodno oblast. Sodniki ne morejo biti v postopku parlamentarne preiskave zaslišani o vprašanjih, ki so oz. so bila predmet odločanja v sodnem postopku. Taka prepoved izhaja iz prvega odstavka 134. člena Ustave, ki določa imuniteto sodnika glede mnenja, ki ga je dal pri odločanju v sodišču.<sup>7</sup> Kontrolni mehanizmi sodstva so zagotovljeni znotraj sodstva samega, ki je odgovorno za njihovo delovanje. Institucionalna neodvisnost sodstva je torej eden od ključnih elementov ustavnega načela iz 125. člena Ustave.

Državni zbor tako skladno z Ustavo ne sme odrediti parlamentarne preiskave, ki bi preverjala določeno odločitev sodišča,<sup>8</sup> prav tako pa je tudi očitno, da je nedopustna parlamentarna preiskava, s katero bi se uveljavljala *politična* odgovornost sodnice ali sodnika. Sodniki politično niso odgovorni. Odgovorni so za ustavno, zakonito in strokovno izvajanje svoje funkcije, vendar pa mehanizme za uveljavljanje njihove odgovornosti urejata Ustava in zakon, pri čemer so skladno z Ustavo ključne odločitve v zvezi s tem zaupane Sodnemu svetu. Obstoječa vsebina ZPPre in PoPP pa dejansko omogoča situacijo, ko sodnik (kot nosilec dela oblasti) v parlamentarni preiskavi dobi položaj preiskovanca ali priče in to zaradi odločitev sprejetih pri sojenju. Takšna ureditev pa ni ustavnoskladna, ampak je v nasprotju z načelom delitve oblasti, načelom pravne države, načelom neodvisnosti sodnikov in imunitete pri sojenju.

## Neustavna pravna praznina v ZPPre in PoPP

### I.

Načelo ustavnosti in zakonitosti od iniciatorjev parlamentarne preiskave, ki jim to pravico daje 93. člen Ustave, zahteva vlaganje zahtev za odreditev parlamentarne preiskave v mejah preiskovalne pravice, to je v mejah ustavnih pristojnosti Državnega zbora.

Ob tem gre najprej poudariti, da Državni zbor nima na voljo nikakršnega samostojnega mehanizma za uskladitev neustavne zahteve za parlamentarno preiskavo z Ustavo oziroma za njeno zavrnitev, saj ZPPre ne predvideva t. i. *ugovora neustavnosti*, čeprav je bilo o njem v zakonodajnem postopku veliko govora oz. ga je eden od osnutkov ZPPre celo predvideval.<sup>9</sup> Dejstvo, da aktualni ZPPre omenjenega ugovora ne vsebuje, kaže na to, da je šlo za politično odločitev poslancev, ki so zakon sprejeli.<sup>10</sup> Mozetič v knjigi *Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije* me drugim navaja: *"Niti zakon niti poslovnik o parlamentarni preiskavi izrecno ne rešujeta vprašanja, ali je možno, zlasti pri manjšinski parlamentarni preiskavi, ugovarjati njeni odreditvi iz razloga nedopustnosti. Zato se zastavlja vprašanje, ali je tak ugovor dopusten. Tudi iz razprav ob nastajanju zakona in poslovnika ni možno nedvoumno ugotoviti, ali je bil namen zakonodajalca preprečiti take ugovore. Seveda je pri manjšinski preiskavi treba izhajati iz ustavne določbe, da je Državni zbor tako preiskavo dolžan odrediti. Kot že rečeno, pa načelo ustavnosti in zakonitosti zahteva od vsakogar, tudi od tretjine poslancev in Državnega sveta, da vlagajo zahteve v mejah preiskovalne pravice. Menim, da se v razpravi pred odreditvijo manjšinske preiskave lahko postavi ugovor, da ni dopustna, ker presega meje preiskovalne pravice, ker je tako nedoločena, da ni jasno, kaj je predmet in namen preiskave, ker se predlaga preiskava, ki ne spada v pristojnost Državnega*

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

8 Mozetič, M.: *Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije*, Uradni list RS, leto 2000, str. 34.

9 2. člen osnutka ZPPre je določal, da mora Državni zbor, če nastane dvom o dopustnosti parlamentarne preiskave (varianta: če nastane dvom, ali gre za zadevo javnega pomena), na zahtevo najmanj tretjine poslancev zahtevati mnenje ustavnega sodišča preden odloči o predlogu za uvedbo parlamentarne preiskave oz. preden na zahtevo za uvedbo parlamentarne preiskave odredi parlamentarno preiskavo. Variantni predlog je bilo črtanje celotnega člena.

10 In to kljub dejstvu, da je bilo v zakonodajnem postopku poudarjeno, da je ocena dopustnosti parlamentarne preiskave nujna, saj bi se sicer lahko zgodilo, da bi Državni zbor presegel meje preiskovalne pravice in si prilastil pristojnosti, ki mu ne gredo.

zboru, ker je v očitnem nasprotju z ustavo in zakonom. Tak ugovor bi moral biti jasen in bi moral natančno povedati, v čem je nedopustnost, tako da bi bilo ugovor možno preveriti in da bi predlagatelji natančno vedeli, v čem je morebitna neustavnost oz. nezakonitost. Ob tem je seveda nujno dopustiti predlagateljem zahteve za uvedbo parlamentarne preiskave pravno varstvo njihove ustavne pravice.<sup>11</sup>

ZPPre sicer določa, da je pristojnost parlamentarne preiskave omejena s pristojnostmi Državnega zbora (1. člen ZPPre), vendar pa takšna ureditev ne zadosti zahtevam ustavnega načela delitve oblasti in varstva neodvisnosti sodstva, saj brez ustreznih zakonskih mehanizmov za uveljavljanje navedene omejitve ter preprečevanje izvedbe protiustavne parlamentarne preiskave ostaja na ravni načela in ne pomeni ustavno zahtevane zakonske omejitve, ki bi onemogočala protiustavno uporabo instituta parlamentarne preiskave oziroma celo njegovo zlorabo. Enako velja za PoPP. Da nastop takih posledic ni le hipotetičen, izhaja iz navedene Akta o odreditvi parlamentarne preiskave.<sup>12</sup> Noben pravno urejen postopek ne more ustavno skladno delovati, če ne vsebuje določenih varovalk proti protiustavnemu izvrševanju pravic udeležencev postopka (torej tudi varovalk proti ravnanju nosilcem zakonodajne veje oblasti, ki na neustaven način izvršujejo svojo pravico po 93. členu Ustave).

Sodni svet ugotavlja, da zoper tovrstne prekoračitve ustavnih pristojnosti parlamenta oz. v primeru, ko zakonodajna veja oblasti že pred dejansko izvedbo same parlamentarne preiskave, to je že z njeno odreditvijo, očitno poseže v sodno vejo oblasti, ZPPre ne predvideva ustreznega sodnega varstva. Taka možnost pa ni dana ne prizadetemu sodniku ne Sodnemu svetu na podlagi splošne zakonske ureditve, saj je tudi Ustavno sodišče že odločilo, da akt o odreditvi parlamentarne preiskave ni ne splošen<sup>13</sup> ne posamičen akt,<sup>14</sup> kar pomeni, da ni mogoča ocena njegove ustavnosti in zakonitosti v postopku pred Ustavnim sodiščem, prav tako na v zvezi z njim ni na voljo sodno varstvo v upravnem sporu, niti ne ustavna pritožba. Uveljavljanje protiustavnosti odreditve parlamentarne preiskave bi bilo tako mogoče le na podlagi izrecne zakonske ureditve v ZPPre, ki bi moral urediti tudi ustrezen postopek in ukrepe pristojnega sodišča.

Poleg tega pa Sodni svet poudarja, da z vidika varstva neodvisnosti sodstva ni ustrezno in ne ustavno skladno, da se posamezne sodnike, ki se zaradi in v zvezi z njihovim izvrševanje sodniške funkcije znajdejo bodisi kot preiskovanci bodisi kot priče v preiskovalnih postopkih zakonodajne veje oblasti, ne more zaščititi pred neustavnim delovanjem zakonodajne veje oblasti že na ravni t. i. institucionalne neodvisnosti - tiste ravni neodvisnosti, ki sodstvu kot nosilcu dela oblasti zagotavlja neodvisnost od drugih subjektov, predvsem drugih dveh vej oblasti, in je predpogoj za neodvisnost vsakega posameznega sodnika (individualna neodvisnost). Ni namreč ustrezna (ustavno skladna) ureditev, po kateri se mora v tovrstnih postopkih, iniciranih in vodenih s strani zakonodajne veje oblasti, posamezni funkcionar sodne veje oblasti braniti sam. Politični postopki, v katerih se zakonodajna ali izvršilna veja oblasti spusti v presojanje pravilnosti izvrševanja sodne funkcije konkretnega sodnika v konkretnem sodnem postopku, terjajo v sistemu zavor in ravnovesij obstoj ustreznih institucionalnih mehanizmov za zaščito sodnikov. V zvezi s tem bi, kot rečeno, ZPPre in PoPP morala najmanj omogočiti Sodnemu svetu, ki je temeljni organ za varstvo neodvisnosti sodstva in sodnikov, zahtevati sodno presojo akta o odreditvi parlamentarne preiskave.

11 "Predlagana rešitev ne bi bila novost v naši pravni ureditvi. Vprašanje varstva manjšinske pravice se pojavi tudi pri zahtevah za razpis predhodnega zakonodajnega referendumu ..." V sklepnem delu knjige Mozetič piše, da bi bilo *de lege ferenda* treba razmisliti o ustrezni zakonski rešitvi.

12 S problematizirano parlamentarno preiskavo se je namreč uresničila bojazen bivših ustavnih sodnikov dr. Zvonka Fišerja in Milojke Modrijan, izražena v odklonilnem ločenem mnenju, da zaupanje Ustavnega sodišča v pravno kulturo, s tem, ko je v odločbi, št. U-I-244/99 z dne 15. 6. 2000, presodilo, da je normativna ureditev parlamentarne preiskave z vidika načela delitve oblasti ustrezna in da je razmerje med parlamentarno preiskovalno komisijo in sodstvom le stvar ustrezne interpretacije ZPPre in PoPP, ne bo potrjeno.

13 Sklepa Ustavnega sodišča, št. U-I-219/93 in št. U-I-244/99.

14 To posredno izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-244/99, a je kljub temu v teoriji sporno (Mozetič).

## II.

Zaključek o tem, da sta ZPPre in PoPP ustavno skladna, bi bil tako mogoč le v primeru, če bi normativna ureditev že sama po sebi onemogočala izvrševanje pristojnosti iz navedenih predpisov v nasprotju z Ustavo ter izven meja ustavnih pristojnosti Državnega sveta oziroma Državnega zbora. Take omejitve navedena predpisa ne vsebujeta, saj ne omejujeta navedenih organov zakonodajne oblasti pri sprejemanju odločitev o odreditvi parlamentarne preiskave, tudi če je le-ta v nasprotju z Ustavo (npr. ne dajeta pooblastila Državnemu zboru, da zahtevo Državnega sveta po odreditvi protiustavne parlamentarne preiskave zavrne), niti ne vsebujeta mehanizmov, na podlagi katerih bi bilo mogoče izpodbijati sprejete akte o odreditvi parlamentarne preiskave, na podlagi katerih bi temeljila protiustavna parlamentarna preiskava. ZPPre ne vsebuje ustreznega mehanizma, s katerim bi lahko Sodni svet, kot ustavni varuh samostojnosti in neodvisnosti sodstva, preprečil ustavno neskladno izvrševanje ZPPre nosilcem zakonodajne veje oblasti, vključno z vložitvijo zahteve in odreditvijo parlamentarne preiskave s strani Državnega sveta oziroma Državnega zbora.

Ker torej na podlagi navedenih predpisov ni omejitev, da se odredi protiustavna parlamentarna preiskava,<sup>15</sup> take odločitve pa ni mogoče izpodbijati v nobenem sodnem postopku, v katerem bi se lahko uveljavila neustavnost takega akta, ZPPre in PoPP nista v skladu z Ustavo, konkretno z 2., 3., 125. in 134. členom Ustave. Očitno je tudi, da ne gre za situacijo, ko bi bilo neustavnost mogoče preprečiti z ustrezno interpretacijo navedenih predpisov, saj bi navedeno preseglo okvir, ki bi ga bilo mogoče zapolniti ob ustaljenih metodah razlage prava. Po oceni Sodnega sveta gre tako za neustavno pravno praznino, ki je ni mogoče umestiti posamezni določbi ZPPre oziroma PoPP, zato uveljavlja njuno neustavnost v celoti.

Upoštevajoč zgoraj navedeno je Sodni svet ugotovil, da kot varuh samostojnosti in neodvisnosti sodne veje oblasti (2. člen ZSSve) svoje funkcije ne more opravljati, če nima na voljo učinkovitega pravnega (sodnega) sredstva, da bi zakonodajni veji oblasti učinkovito preprečil neustavno (arbitrarno) ravnanje oz. poseganje v sodno vejo oblasti.

### **Predlog Ustavnemu sodišču**

Sodni svet na podlagi navedenega Ustavnemu sodišču predlaga, naj ugotovi protiustavnost ZPPre in PoPP ter Državnemu zboru naloži, da v določenem roku ugotovljeno neustavnost odpravi, do navedene odprave pa naj določi način izvrševanja svoje odločbe tako, da bodo preprečeni morebitni neustavni posegi v neodvisnost in samostojnost sodne veje oblasti.

---

15 Kar dokazuje konkreten Akt o odreditvi parlamentarne preiskave oz. njegova vsebina.

## Predlog za začasno zadržanje izvrševanja ZPPre in PoPP

Sodni svet tudi predlaga, da Ustavno sodišče njegovo zahtevo obravnava absolutno prednostno ter da do svoje odločitve zadrži izvrševanje ZPPre in PoPP v razmerju do nosilcev javnih funkcij sodne veje oblasti (tj. sodnikov) in hkrati uredi način izvrševanja te odločitve tako, da na podlagi tretjega odstavka 39. člena v zvezi z drugim odstavkom 40. člena Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS) za čas zadržanja prekine postopek parlamentarne preiskave, odrejene z aktom Državnega zbora RS, št. 020-02/19-12/95 z dne 12. 7. 2019 (Ur. l. RS, št. 46 z dne 19. 7. 2019), v delu, ki se nanaša na nosilce javnih funkcij v sodni veji oblasti, ki so sodelovali pri sojenju v konkretni kazenski zadevi, ki je izpostavljena v Aktu o odreditvi parlamentarne preiskave.

Zakonodajna veja oblasti je s sprejetjem Akta o odreditvi parlamentarne preiskave presegla svoja ustavna pooblastila. Parlamentarna preiskava je namenjena obravnavi že pravnomočno končanega sodnega postopka (raziskovati njegovo ozadje in okoliščine, v katerih je tekel itd). Ustavno skladen namen in poslanstvo instituta parlamentarne preiskave je *v ugotavljanju in ocenjevanju različnih dejanskih stanj in pojavov v družbi, da bi lahko Državni zbor sprejel ustrezne odločitve, ki so v njegovi ustavni pristojnosti (predvsem ustrezne zakone ali ugotavljal politično odgovornost nosilcev javnih funkcij, 1. člen ZPPre)*. V ta okvir pa v skladu z načelom delitve oblasti (3. člen Ustave), načelom neodvisnosti sodstva (125. člen Ustave), imuniteto sodnikov (prvi odstavek 134. člena Ustave) in ustavno pravico do sodnega varstva po neodvisnem, nepristranskem in z zakonom ustanovljenem sodišču (23. člen Ustave), ne sodi ugotavljanje politične odgovornosti nosilcev sodne veje oblasti v zvezi s konkretnimi sodnimi postopki in/ali politična (re)interpretacija le-teh.

Verjetnost, da bo z izvedbo parlamentarne preiskave prišlo do protipravnega posega zakonodajne veje v sodno vejo oblasti, je zato v konkretnem primeru izkazana, neposredna in velika. Posledice, ki bi nastale z ustanovitvijo parlamentarne komisije in z njenim delovanjem v obsegu ugotavljanja politične odgovornosti funkcionarjev sodne veje oblasti v zvezi z njihovim izvrševanjem sodne funkcije v konkretnih sodnih postopkih, pa neprimerljivo težje in bolj nepopravljive, kot posledice začasnega zadržanja izvrševanja navedenih predpisov v delu, ki se nanaša na nosilce javnih funkcij v sodni veji oblasti, ki so sodelovali pri sojenju v konkretni kazenski zadevi, ki je izpostavljena v Aktu o odreditvi parlamentarne preiskave.

Neodvisnost sodstva je za pravilno delovanje pravne države in demokratičnih principov družbe ključna. Vsak poseg v to ustavno zajamčeno kvaliteto pomeni krnitev delovanja pravne države in grožnjo svobodi državljanov. Nenazadnje to potrjuje tudi takojšnja reakcija Skupine držav proti korupciji pri Svetu Evrope (GRECO), ki je že na podlagi same zahteve Državnega sveta začela *ad hoc* postopek zaradi domnevnega poseganja zakonodajne veje oblasti v sodno.

Poleg splošnega protiustavnega posega v neodvisnost sodne veje oblasti pa se bi z nadaljnjim izvrševanjem izpodbijanih predpisov in Akta o odreditvi parlamentarne preiskave pojavili tudi povsem konkretni posegi v neodvisnost posameznih sodnikov. Parlamentarna komisija ima namreč po ZPPre in PoPP v zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kot pravosodni organi. To pomeni, da lahko pridobiva in pregleduje sodne spise, tudi v odprtih sodnih postopkih (drugi odstavek 14. člena ZPPre); lahko pa bi vodilo tudi do zahtev pri pristojnem sodišču za preiskavo sodniških kabinetov, računalnikov sodnikov, osebno preiskavo sodnikov in zaseg predmetov; lahko zahteva pri pristojnem sodišču prisilno privedbo sodnikov na zaslihanje in jih v primeru nesodelovanja tudi kaznuje, pri čemer pa za odreditev ukrepov pristojno sodišče ne more presojati umestnosti takega ukrepa (četrti odstavek 13. člena ZPPre).

Ustavno sodišče je v odločbi, št. U-I-244/99 z dne 15. 6. 2000, sicer že splošno ocenilo, da ZPPre in PoPP zagotavljata preiskovancem in pričam v postopkih parlamentarne preiskave ustrezno sodno



varstvo zoper navedene prisilne ukrepe. Sodni svet pa v zvezi s tem opozarja, da sodnik, če se znajde v vlogi preiskovanca (kot nosilec dela oblasti), ne more zahtevati izločitve članov preiskovalne komisije zaradi dvoma v njihovo nepristranskost (tretji odstavek 3. člena ZPPre). Sodniki, ki se bi na podlagi dokaznega sklepa bodoče preiskovalne komisije lahko znašli v vlogi preiskovancev ali prič (prvi odstavek 6. člena ZPPre), tudi ustreznega sodnega varstva zoper to odločitev ne bi imeli. ZPPre namreč, kot že večkrat poudarjeno, ne omogoča pravnega varstva zoper akt o uvedbi parlamentarne preiskave, ki pa je pri sprejemanju dokaznega sklepa zavezujoč za preiskovalno komisijo (tretji odstavek 6. člena ZPPre).

Trenutna normativna ureditev nadalje še vedno ne predvideva niti mehanizmov, ki bi zagotovili, da v postopku parlamentarne preiskave ne bi prihajalo do dokaznih predlogov, ki so očitno zavlačevalni, šikanozni, zlonamerni ali povsem nepovezani s predmetom parlamentarne preiskave, saj zakonodajalec (še) ni izvršil odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-50/11-20 z dne 23. 6. 2011. To zakonodajni veji oblasti omogoča, da v bodočem postopku sporne parlamentarne preiskave še dodatno preseže svoje ustavne pristojnosti in poseže v ustavno določeno razmejitev oblasti.

Sodniki, ki bi se na podlagi dokaznega sklepa bodoče preiskovalne komisije znašli bodisi v vlogi preiskovancev bodisi v vlogi prič, po oceni Sodnega sveta ustreznega pravnega varstva *zoper poseg v njihovo neodvisnost*<sup>16</sup> tako nimajo, kar predstavlja resno in nepopravljivo grožnjo njihovi neodvisnosti in s tem pravilnemu delovanju pravne države. Posledice za neodvisnost konkretnih sodnikov in posledično tudi sodstva kot celote z delovanjem bodoče parlamentarne komisije težko popravljive.

Po drugi strani posledice, ki bi nastale z delnim zadržanjem izvrševanja ZPPre in PoPP (tj. zadržanjem njunega izvrševanja le v razmerju do nosilcev javnih funkcij sodne veje oblasti in s prekinitvijo postopka parlamentarne preiskave v delu, ki se nanaša na sodnike), ne morejo imeti take teže. To, kar se želi ugotavljati s konkretno parlamentarno preiskavo v razmerju do konkretnih sodnikov v zvezi s konkretnim sodnim postopkom, pade v določenem delu pod ustavno prepoved, da nikogar, ki sodeluje pri sojenju, ni mogoče klicati na odgovornost za mnenje, ki ga je dal pri odločanju v sodišču (prvi odstavek 134. člena URS); v preostalem delu pa se lahko že sedaj nemoteno ugotavlja prek zakonsko predvidenih pravnih sredstev v konkretnih sodnih postopkih, pa tudi z uveljavljanjem kazenske in druge odgovornosti nosilcev sodniške funkcije v samostojnih preiskovalnih in sodnih postopkih.

Poleg tega je bil Akt o odreditvi parlamentarne preiskave sprejet takoj na začetku drugega leta mandata sedanjega Državnega zbora, tako da tudi iz tega vidika ni nevarnosti (oziroma je ta manjša), da bi začasno *delno* zadržanje izvrševanja ZPPre in PoPP ter prekinitve postopka parlamentarne preiskave v delu, ki se nanaša na ugotavljanje politične odgovornosti sodnikov v zvezi s konkretnim sodnim postopkom, bistveno okrnilo to, sicer pomembno pristojnost Državnega zbora.

Predsednik Sodnega sveta RS  
dr. Erik Kerševan

Priloge:

- prepis 49. sklepa Sodnega sveta sprejetega na 25. seji 5. septembra 2019,
- Akt o odreditvi parlamentarne preiskave, št. 020-02/19-12/95 z dne 12. 7. 2019 (Ur. l. RS št. 46 z dne 19. 7. 2019),
- Mnenje Zakonodajno - pravne službe Državnega zbora o Zahtevi za odreditev parlamentarne preiskave št. 020-02/19-12 z dne 20. 6. 2019.

---

16 To pomeni poseg, ki ima širšo razsežnost, kot poseg v človekove pravice preiskovancev in prič.