

**Opravična št.:**

U-I-214/19, Up-1011/19

**ECLI:**

ECLI:SI:USRS:2019:U.I.214.19

**Akt:**

Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93) in Poslovnika o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03), kolikor ne vsebujeta ustreznih mehanizmov za preprečitev parlamentarnih preiskav, ustanovljenih zaradi ugotavljanja politične odgovornosti državnih tožilcev.

Odločitev iz prejšnje točke izreka se izvrši tako, da se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvrševanje točk 1 do vključno 7[1] Akta 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. 46/19), kolikor se nanašajo na državne tožilce.

**Izrek:****Evidenčni stavek:****Geslo:****Pravna podlaga:****Opomba:****Dokument v PDF obliki:**

-  [U-I-214-19, Up-1011-19.pdf](#)
-  [U-I-214-19, Up-1011-19\\_Odklonilno LM Šorli.pdf](#)
-  [U-I-214-19, Up-1011-19\\_Odklonilno LM DDr. Jaklič.pdf](#)
-  [U-I-214-19, Up-1011-19\\_Pritrdilno LM dr. Knez.pdf](#)

**Polno besedilo:**

U-I-214/19-17

Up-1011/19-16

12. 11. 2019

# SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude in ustavne pritožbe Drage Šketa, Generalnega državnega tožilca, Vrhovnega državnega tožilstva in Vrhovnega sodišča na seji 12. novembra 2019

sklenilo:

**1. Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93) in Poslovnika o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03), kolikor ne vsebujeta ustreznih mehanizmov za preprečitev parlamentarnih preiskav, ustanovljenih zaradi ugotavljanja politične odgovornosti državnih tožilcev.**

**2. Odločitev iz prejšnje točke izreka se izvrši tako, da se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvrševanje točk 1 do vključno 7<sup>[1]</sup> Akta 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. 46/19), kolikor se nanašajo na državne tožilce.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Drago Šketa, Generalni državni tožilec (v nadaljevanju prvi pobudnik), in Vrhovno državno tožilstvo (v nadaljevanju drugi pobudnik) vlagata pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ter ustavno pritožbo zoper 1. člen Zakona o parlamentarni preiskavi (v nadaljevanju ZPPre) v zvezi z aktom o odreditvi parlamentarne preiskave, ki je naveden v 2. točki izreka tega sklepa (v nadaljevanju Akt o odreditvi parlamentarne preiskave).

2. Pobudnika trdita, da je Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zvezi s 1. členom ZPPre v neskladju s 1. in 2. členom, drugim odstavkom 3. člena, 8., 93., 125., 134., 135., 136. in 153. členom Ustave. Akt naj bi bil v neskladju tudi z 2. členom in drugim pododstavkom prvega odstavka 19. člena Pogodbe o Evropski uniji (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PEU), 47. členom Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016)

ter s 6. in 13. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP). V neskladju naj bi bil tudi s 1. in 2. členom ZPPre in 2. členom Poslovnika o parlamentarni preiskavi (v nadaljevanju PoPP). Pobudnika med drugim navajata, da je Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v delu, ki se nanaša na ugotavljanje politične odgovornosti nosilcev državnotožilske in sodne funkcije v zadevah političnega funkcionarja in člana Državnega sveta, obtožnega več korupcijskih kaznivih dejanj, nesprejemljiv z vidika temeljnih postulatov vladavine prava, načela delitve oblasti, neodvisnosti in samostojnosti pravosodja in pravosodnih funkcionarjev, nosilcev državnotožilske in sodne funkcije ter v zvezi s tem s temeljnimi pravicami do osebnega dostojanstva nekdanjih in sedanjih državnih tožilcev na Vrhovnem državnem tožilstvu. Menita, da gre za protiustavno in nezakonito vmešavanje v samostojnost in neodvisnost pravosodja.

3. Pobudnika Ustavnemu sodišču predlagata, naj zadevo obravnava absolutno prednostno ter do končne odločitve zadrži izvrševanje Akta o odreditvi parlamentarne preiskave in vseh aktov, sprejetih na njegovi podlagi ali v zvezi z njim.

4. Vrhovno sodišče je 23. 9. 2019 vložilo vlogo, v kateri navaja, da se pridružuje pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ter ustavni pritožbi prvega in drugega pobudnika.

5. Dne 28. 10. 2019 sta prvi in drugi pobudnik vložila dopolnitev in razširitev pobude in ustavne pritožbe, s katero izpodbijata tudi ZPPre in PoPP, kolikor ne vsebujeta ustreznih mehanizmov za preprečitev parlamentarnih preiskav, ustanovljenih zaradi ugotavljanja politične odgovornosti državnih tožilcev. Menita, da je obstoječa ureditev v neskladju z 2. členom, drugo povedjo drugega odstavka 3. člena, prvim odstavkom 135. člena in s 136. členom Ustave.

6. Pobudnika predlagata, naj Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvrševanje navedenih predpisov v izpodbijanem obsegu. Predlagata tudi, da Ustavno sodišče odloči, da se zadržanje predpisov izvrši tako, da se za čas zadržanja prekine postopek parlamentarne preiskave, odrejen z Aktom o odreditvi parlamentarne preiskave, v delu, ki se nanaša na državne tožilce.

## **B.**

7. Po prvem odstavku 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Pri tem tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z Ustavo.

8. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-42/12 z dne 7. 2. 2013 (Uradni list RS, št. 17/13, in OdlUS XX, 1) sprejelo stališče, da spadajo državni tožilci v izvršilno vejo oblasti in da se ustavna zahteva po njihovi neodvisnosti utemeljuje v razmerju do zakonodajne in sodne veje oblasti. Poleg tega je poudarilo, da "vmešavanje nosilcev teh dveh vej oblasti v izvrševanje tožilske funkcije tako ne bi bilo v neskladju samo s prvim odstavkom 135. člena Ustave, temveč neposredno tudi z drugo

povedjo drugega odstavka 3. člena Ustave."<sup>[2]</sup> V obravnavanem primeru se postavlja vprašanje ustavne skladnosti ZPPre in PoPP, ker naj ne bi vsebovala ustreznih mehanizmov za preprečitev protiustavnih parlamentarnih preiskav, ki bi lahko posegle v neodvisnost in samostojnost državnih tožilcev. Če bi se izkazalo, da izpodbijana ZPPre in PoPP res ne vsebujeta takih mehanizmov, pa bi jih po Ustavi morala vsebovati, bi izvrševanje izpodbijanih predpisov do končne odločitve Ustavnega sodišča v tej zadevi lahko že samo po sebi povzročilo težko popravljive škodljive posledice. Izvajanje parlamentarne preiskave, ki se nanaša na ugotavljanje politične odgovornosti konkretnih državnih tožilcev v konkretnih sodnih postopkih, namreč lahko do te mere trči v ustavno načelo delitve oblasti (druga poved drugega odstavka 3. člen Ustave) in samostojnost državnih tožilcev (prvi odstavek 135. člena Ustave), da lahko povzroči nepopravljivo škodo za neodvisnost in samostojnost državnega tožilstva.

9. Navedene posledice je mogoče do končne odločitve Ustavnega sodišča v tej zadevi preprečiti tako, da se začasno zadrži izvrševanje Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v delu, ki se nanaša na državne tožilce. Takšno zadržanje po oceni Ustavnega sodišča ne bi povzročilo hujših posledic. Edina posledica zadržanja bo, da bo izvedba preiskovalnih dejanj na podlagi Akta o odreditvi parlamentarne preiskave odložena.

10. Glede na navedeno je Ustavno sodišče sklenilo, da do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanih ZPPre in PoPP, kolikor ne vsebujeta ustreznih mehanizmov za preprečitev parlamentarnih preiskav, ustanovljenih zaradi ugotavljanja politične odgovornosti državnih tožilcev (1. točka izreka). Ustavno sodišče je na podlagi tretjega odstavka 39. člena ZUstS sklenilo, da se ta odločitev izvrši tako, da se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvrševanje Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v delu, v katerem se nanaša na državne tožilce (2. točka izreka).

11. Ustavno sodišče kljub izdaji sklepa o začasnem zadržanju pobude še ni sprejelo. Sprejem pobude bi namreč že vseboval tudi odločitev o procesnih predpostavkah, kar pa je glede na vsebino razširitve pobude z dne 28. 10. 2019 lahko povezano z njeno vsebinsko presojo.

12. Ustavno sodišče je sklenilo, da bo zadevo obravnavalo absolutno prednostno.

### C.

13. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega in tretjega odstavka 39. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodnika dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Špelca Mežnar, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sodnik dr. Rok Čeferin je bil pri odločanju o tej zadevi izločen. Ustavno sodišče je sklep sprejelo s štirimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli, ki sta dala odklonilni ločeni mnenji. Sodnik Knez je dal pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Rajko Knez  
Predsednik

---

[1] Točke se glasijo:

"1. ugotovi morebitno politično odgovornost nosilcev javnih funkcij, ki naj bi sodelovali pri pripravi in izvedbi političnega in kazenskega pregona zoper Franca Kanglerja in drugih, zaradi suma zlorabe uradnega položaja oziroma javne funkcije;

2. ugotovi, kolikšna je morebitna politična odgovornost nekdanjih in sedanjih nosilcev javnih funkcij v Vladi Republike Slovenije, na Vrhovnem državnem tožilstvu Republike Slovenije, na Vrhovnem sodišču Republike Slovenije ter nosilcev uradnega položaja v drugih državnih organih oziroma organih v sestavi (policija, inšpekcijske službe, itd.);

3. ugotovi, kdo izmed nosilcev javnih funkcij je naročil pregon Franca Kanglerja in drugih, saj tedanja državna tožilka na Okrožnem državnem tožilstvu v Mariboru Elizabeta Györkös leta 2010 po tem, ko je od Sektorja kriminalistične policije Policijske uprave Maribor v skladu s 153. členom Zakona o kazenskem postopku (v nadaljnjem besedilu: ZKP) zahtevala poročilo o uporabi ukrepov po 150. členu ZKP, ni zahtevala kazenske ovadbe zoper Franca Kanglerja;

4. ugotovi, kdo izmed nosilcev javnih funkcij je naročil takratnemu vodji Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru Dragu Šketi, da na podlagi arhiviranih prikritih preiskovalnih ukrepov na krajevno in stvarno pristojnem sodišču sproži postopke (predhodno je tedanja vodja Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru Elizabeta Györkös od Policijske uprave Maribor dne 23. 7. 2010 prejela Poročilo o uporabi ukrepov v zadevi Franc Kangler in ga dne 26. 7. 2010 predala preiskovalnemu sodniku na Okrožnem sodišču v Mariboru dr. Janezu Žirovniku, v preizkus. Od tistega trenutka dalje je bilo v skladu s prvim odstavkom 154. člena ZKP mariborsko sodišče edino pristojno, da hrani izsledke prikritih preiskovalnih ukrepov. Takratni vodja Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru Drago Šketa je 2011 zoper Franca Kanglerja in druge na podlagi arhiviranih prikritih preiskovalnih ukrepov na sodišču nezakonito sprožil postopke);

5. ugotovi, kdo izmed nosilcev javnih funkcij je naročil Policijski upravi Maribor, da v nasprotju s 150. členom ZKP izdela več kopij izsledkov, ki so bili v nasprotju s prvim odstavkom 153. člena ZKP in internim navodilom policije št. 2340-108/2010/3 z dne 16. 9. 2010 poslani na različne naslove;

6. ugotovi, kdo je koordiniral dogovarjanje glede postopka zoper Franca Kanglerja med takratnim državnim tožilcem Borisom Marčičem in sodnikom dr. Boštjanom Polegekom, glede na to, da so se na družbenih omrežjih teden dni pred odločitvami sodnika dr. Boštjana Polegeka pojavljali različni pozivi na spremljanje sojenja ter že vnaprej znane odločitve, ki jih je očitno sodnik dr. Boštjan Polegek predhodno usklajeval s tožilstvom;

7. ugotovi, kako ravnajo s prikritimi preiskovalnimi ukrepi na Policiji in Okrožnem državnem tožilstvu v Mariboru ter kdo in na kakšen način je znotraj sistema odgovoren za zakonitost postopkov ter hrambo prikritih preiskovalnih ukrepov".

[2] Točka 28 obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-42/12.

⇒

U-I-214/19-19

Up-1011/19-18

12. 11. 2019

## **Odklonilno ločeno mnenje sodnika Marka Šorlija k sklepu št. U-I-214/19, Up-1011/19 z dne 12. 11. 2019**

V zadevi št. U-I-246/19 sem glasoval za zadržanje parlamentarne preiskave, kolikor bi bila ta usmerjena v ugotavljanje politične odgovornosti sodnikov za njihove odločitve v posameznih zadevah. Želel sem poudariti, da takšna preiskava nikoli ne more biti dopustna – ni mogoče

ugotavljati sodnikove odgovornosti v nasprotju s prvim odstavkom 134. člena Ustave. Bistvo mojega ločenega mnenja je bilo vprašanje, na katerega ni bilo odgovorjeno: kaj pomeni zadržanje izvajanja preiskave v delu, ki posega v neodvisnost sodstva in sodnikov, in kaj pomeni zadržanje Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v delu, v katerem se nanaša na sodnike.

*Mutatis mutandis* se isti vprašanji zastavljata tudi glede tega, ali je treba zadržati izvrševanje Zakona o parlamentarni preiskavi in Poslovnika o parlamentarni preiskavi, kolikor ne vsebujeta ustreznih mehanizmov za preprečitev parlamentarnih preiskav, ustanovljenih zaradi politične odgovornosti državnih tožilcev.

Večina je pri odločitvi o začasnem zadržanju izhajala iz ocene, da je parlamentarna preiskava odrejena zgolj za ugotavljanje politične odgovornosti konkretnih državnih tožilcev, čeprav takšne odgovornosti pravni red sploh ne določa, ta ista večina pa je spregledala, da naj bi parlamentarna preiskava ugotavljala nezakonnosti pri uvedbi in vodenju kazenskih postopkov. Parlamentarna preiskava torej politične odgovornosti državnih tožilcev niti ne more ugotavljati, lahko pa ugotavlja politično odgovornost drugih nosilcev javnih funkcij, kolikor so ti posegali v delovanje državnih tožilcev in sodnikov v posameznih zadevah.

Iz vsebine Akta o odreditvi parlamentarne preiskave, katerega izvrševanje je zadržano, izhaja, da naj bi parlamentarna preiskava ugotavljala nezakonnosti pri kazenskem pregonu (kazenski pregon v širšem smislu vključuje poleg obtoževanja tudi sodne kazenske postopke) bivšega župana Maribora.

Res gre v tem primeru za parlamentarno preiskavo, ki je bila očitno inicirana s konkretnimi kazenskimi zadevami, a vendar ni mogoče spregledati, da je pri tem šlo za dvajset končanih kazenskih postopkov zoper politika, od katerih se niti eden ni končal z obsodilno sodbo. Gre torej za vprašanje delovanja kazenskopravnega sistema oziroma njegovih mehanizmov, ki bi morali preprečiti neutemeljene kazenske pregone in sodne postopke.<sup>[1]</sup>

Neodvisnost sodnikov in sodstva ima svoj izvor v človekovi pravici do poštenega postopka, neodvisnost in samostojnost tožilcev pa naj bi preprečevala, da bi bili državni tožilci izpostavljeni neupravičenim oziroma nedovoljenim eksternim ali internim vplivom na njihove poklicne aktivnosti. Državni tožilci svoje aktivnosti opravljajo v imenu družbe kot celote, zaradi resnosti in teže posledic kazenske obsodbe ali že zgolj uvedbe kazenskega pregona mora tožilec ravnati pošteno, objektivno in v skladu z visokimi poklicnimi standardi. V primerjavi s sodstvom je tožilčeva vloga ključna glede tega, da sodstvo ne more samo začeti kazenskega postopka, to lahko stori le državni tožilec. To je še toliko bolj odločilno v zadevah, v katerih ima praktično monopol obtoževanja, obdolženci pa nimajo pravnega sredstva zoper obtožni akt (korupcijska kazniva dejanja v skrajšanih postopkih). Načelo neodvisnosti in samostojnosti tožilca ni poklicni privilegij, ampak le zagotavlja učinkovito izvajanje tožilske vloge. Načelo neodvisnosti in samostojnosti tožilca ne more varovati, kadar dela nezakonito ali če zlorablja svojo funkcijo. Še manj pa je videti, iz katerih razlogov državni tožilci v parlamentarni preiskavi ne bi mogli biti zaslišani kot strokovnjaki ali kot osebe, ki bi lahko izpovedale o morebitnih nezakonitih vplivanjih na njihovo delo.

Zadržanje izvrševanja parlamentarne preiskave, koliko je ta usmerjena v ugotavljanje nezakonnosti pri uvedbi in vodenju kazenskega pregona, kadar te dosežejo dimenzije sistemskih odklonov, ogroža pravno varnost. Ugotovitev in odprava napak, ki bi jih ugotovila korektno

izvedena parlamentarna preiskava, bi lahko preprečila vodenje neupravičenih kazenskih postopkov zoper državljane, kar je gotovo pomembnejše kot navidezno preprečevanje zgolj deklarirane in abstraktne nepopravljive škode za neodvisnost in samostojnost državnega tožilstva.

Marko Šorli  
Sodnik

---

[1] Iz podatkov Statističnega urada RS, Odločitve tožilstva in sodišč v kazenskih zadevah, Slovenija, 2016, je razvidno, da je bila v letu 2016 uspešnost obtoževanja 60%!

⇒

**Številka:** U-I-214/19-20  
Up-1011/19-19  
**Datum:** 13. 11. 2019

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA  
DDR. KLEMNA JAKLIČA  
K SKLEPU ŠT. U-I-214/19, Up-1011/19 Z DNE 12. 11. 2019**

**ZADRŽANJE PARLAMENTARNE PREISKAVE ZLORAB V PRAVOSODJU?  
PRIMER TOŽILSTVA**

Tako kot prejšnji teden za sodnike je večina danes tudi za tožilce odločila, da do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvajanje parlamentarne preiskave, ustanovljene za ugotavljanje zlorab v pravosodju. Tudi v prid tej odločitvi je navedla, da bi takšna preiskovalna komisija lahko povzročila nepopravljivo škodo za neodvisnost, tokrat neodvisnost tožilstva. Pri tem svojem povsem površinskem zaključku pa se večina sploh ni spustila v presojanje, kako bi do takšnih posledic, glede na zamejenost Akta o parlamentarni preiskavi (namreč na protipravne zlorabe v pravosodju in ne na politično odgovornost za neodvisno presojo tožilca znotraj zakona oziroma polja razumnega nesoglasja glede ocene dejstev in razlage zakona v svobodni demokratični družbi), sploh lahko prišlo. Niti se ni spustila v presojanje, ali poleg očitne zamejenosti Akta ne obstaja morda še kak način, ki bi takšno domnevno grožnjo povsem onemogočil, ob tem pa preiskave, kot je zastavljena, sploh v ničemer ne bi oviral, kaj šele preprečil. Večina se v obe vprašanji ni resno spuščala in se njunih vidikov ni dotaknila niti z eno besedico obrazložitve, čeprav sta pri zadržanih prav ti vprašanji ključni za utemeljen odgovor glede zadržanja oziroma nezadržanja.

Iz Akta o parlamentarni preiskavi namreč izhaja, da je komisija zastavljena tako, da preiskuje

izkazane sume protipravnih zlorab v pravosodju – išče npr. dokaze o protipravnih pritiskih na tožilce od zunaj pri njihovem sojenju v konkretnih primerih, npr. s strani politikov in drugih nosilcev javnih funkcij, kar bi bila očitna zloraba, ter dokaze o tem, da je nek tožilec usmeritvam takšnih protipravnih pritiskov podlegel, morda na podlagi kakšnih obljubljenih ugodnosti ipd., ter odločal tudi v skladu s takšnimi usmeritvami, namesto izključno po lastni presoji in znotraj polja razumnega nesoglasja o oceni dejstev in razlage zakona kot velja v svobodni demokratični družbi. Niti iz ene določbe Akta o parlamentarni preiskavi ne izhaja, da je komisija zastavljena tako, da bi klicala na odgovornost tožilce za njihovo izvorno in neodvisno izoblikovano presojo, torej zato, ker so po svoji najboljši vesti v skladu z Ustavo, zakonom in znotraj polja razumnega nesoglasja v svobodni demokratični družbi, tj. izven polja očitnih protipravnosti in zlorab, presojali in ocenjevali, kakor pač so. Preiskovati sume protipravnih zlorab je povsem nekaj drugega kot pa ugotavljati, ali je neki tožilec presojal prav ali ne, ter ga za njegovo presojo klicati na odgovornost. To slednje je nedopustno, medtem ko je prvo dopustno in nujno preiskovati.

In kdo lahko preiskuje protipravne zlorabe v pravosodju? Ogovor je popolnoma jasen: vsakdo v okviru svojih pristojnosti. Policija, tožilstvo in sodišča v okviru formalne disciplinske, kazenske in civilne odgovornosti, neodvisno (preiskovalno) novinarstvo v okviru svojega razkrivanja in iskanja dokazov, saj brez takšnega novinarstva prenekatera zloraba do policije in tožilstva sploh ne more priti, prav tako civilnodružbene organizacije, ki bdijo nad zlorabami v pravosodju in v družbi nasploh, pa seveda tudi ministrstvo za pravosodje in ne nazadnje vsaka državljanica in vsak državljan. V svobodni demokratični družbi imamo v okviru svoje vloge prav vsi odgovornost bdeti nad tem, da do zlorab v kateri od vej oblasti ne prihaja. Zakaj torej v okviru preiskovalnih pristojnosti Državnega zbora preiskava, ki nima niti zob kazenske niti disciplinske in niti civilne preiskave, ampak je še najbolj podobna novinarskemu in civilnodružbenemu prediskanju morebitnih dokazov, ne bi mogla potekati? Trditi, da zlorab v pravosodju ne bi smeli preiskovati v smislu iskanja morebitnih dokazov o teh zlorabah, je absurdno in očitno neresnično. Pomeni, da moramo v trenutku prav tako zadržati in nato ukiniti svobodno in neodvisno novinarstvo (*free press*), prepovedati delovanje civilnodružbenih organizacij, ki odkrivajo zlorabe oblasti, vključno s pravosodno, državljanom odpraviti pravico do pridobitve informacij javnega značaja, s katerimi lahko ugotavljajo, ali je do zatrjevanih zlorab pri delovanju pravosodnih organov v resnici prišlo ipd. Če bi preiskovanje zlorab v pravosodju prepovedali ali zadržali, bi s tem ukiniti nič manj kot enega od predpogojev za delovanje svobodne demokratične družbe. Preiskovati sume protipravnih zlorab (npr. pritiskov na posamezne neodvisne tožilce, kot tudi zlorab samih tožilcev, če bi takšnim pritiskom ustregli) je povsem nekaj drugega kot pa ugotavljati, ali je v okviru neodvisne tožilčeve vloge in torej izven polja razumnega nesoglasja pri ocenah dejstev in razlagah zakona, neki tožilec presojal prav ali ne, ter ga za takšne njegove presoje klicati na odgovornost. Slednje je nedopustno, preiskovati izkazane sume prvega, torej zlorabe, pa ne le dopustno, ampak nujno. Še posebej v okoliščinah tranzicijske demokracije, kjer se hkrati s sumom zlorab pojavlja tudi trditev, ki je vnaprej prav tako ni mogoče ovreči, da je namreč sestavni del zlorabe tudi ta, da institucije formalnega disciplinskega, kazenskega in civilnega pregona svoje ustavno zahtevane vloge iz tega ali onega razloga ne opravijo. Če bi se pojavili jasni in nedvoumni dokazi o zlorabah, bodisi kot rezultat preiskav s strani (preiskovanih) novinarjev, civilnodružbenih organizacij, parlamentarne preiskave ali s strani katerekoli državljanke ali državljanca, bi to vsekakor bilo koristno za presojo državljanek in državljanov ne le glede zlorab v pravosodju, temveč, če se tudi takrat ne bi nič zgodilo, tudi glede zatrjevanih zlorab glede formalnih institucij nadzora nad zlorabami v pravosodju.



Vidimo, da ima med številnimi ostalimi akterji (nujnimi "psi čuvaji", kot jih primerjalna ustavna stroka včasih imenuje) v svobodni demokratični družbi tudi Državni zbor pomembno mesto pri preprečevanju zlorab katerekoli veje ali organa oblasti, še posebej če so zlorabe, ki se v konkretnih primerih zatrjujejo, sistemske in če neka družba še ne temelji na globoko ponotranjeni demokratični tradiciji. Bistvo ustavnega ustroja delitve oblasti, kot enega od predpogojev svobodne demokratične družbe, je ravno v medsebojnem nadzoru vej oblasti zoper zlorabe. Eden prvih aksiomov, ki ga študent prvega letnika ustavnega prava na univerzi katere od držav demokratične tradicije Zahoda sliši, je, da ustavni ustroj delitve oblasti, oziroma zavor in ravnovesij med njenimi vejami (*checks and balances*), ne temelji na medsebojnem zaupanju vej oblasti, ampak ravno na njihovem nezaupanju. Eno od bistev delovanja ločenih vej oblasti je v medsebojni nadzoru zoper zlorabe. Le tako je namreč zlorabe oblasti znotraj katerekoli od oblastnih struktur mogoče preprečiti in jih počasi, korak za korakom, desetletje za desetletjem, stoletje za stoletjem, izrivati iz vse bolj ponotranjene in ukoreninjene demokratične tradicije takšne države. Kdor bi trdil, da Državni zbor ne bi smel bdeti nad morebitnimi zlorabami ostalih vej ali organov oblasti in jih v okviru svoje specifične vloge preiskovati, v resnici ne bi točno vedel, kaj govori.

Ker pa zakonodajna veja oblasti, v našem primeru torej Državni zbor, podobno kot institucije preiskovalnega novinarstva ali civilnodružbenih organizacij, katerih namen je razkrivanje zlorab oblasti, ni organ formalnega pregona zlorab, njegova preiskava sama seveda ne more neposredno vzpostaviti nobenih tovrstnih formalnih – disciplinskih, kazenskih, civilnopравnih – sankcij. Te lahko vzpostavijo zgolj formalne poti pregona s končno razrešitvijo v okviru sodnega (in naposled ustavnosodnega) varstva. Zato je povsem na mestu, in celo nujno, da Akt o parlamentarni preiskavi jasno pove, da rezultat takšne preiskave same ne more biti ugotovitev kazenskopravne, civilnopравne ali disciplinske odgovornosti. Lahko je zgolj neka predhodna ocena poslancev – torej politikov – o tem, kakšen pomen bi tako zbrani dokazi potencialno lahko imeli za morebitne formalne postopke v nadaljevanju. Takšna ocena po naravi stvari, ker je ne daje sodnik niti ne tožilec ali katerikoli drugi od formalnih organov pregona, ne more biti drugačna kot politična. Zatorej je tudi opredelitev, da gre pri rezultatu parlamentarne preiskave največ za nekakšne "politične predocene", torej za politični poskus doprinosa k ugotavljanju odgovornosti glede *zlorab*, povsem natančna. Le razumeti jo je treba pošteno, točno tako, kot je v nadaljnjih določbah Akta o parlamentarni preiskavi tudi podrobno opredeljena – da namreč ne gre za preiskovanje in klicanje na odgovornost zaradi neodvisnih presoj pri delu organov pravosodja, takšnih presoj namreč, ki bi ne bila rezultat neke neposredne protipravne zlorabe, ki bi jo bilo prej treba razkriti in dokazati, niti ne bi predstavljala prekoračitve meje razumnega nesoglasja v svobodni demokratični družbi glede še mogoče presoje dejstev ali razlage prava.

Večina ustavnih sodnic in sodnikov po moji oceni tega ni argumentativno pošteno razložila; zdi se, da se je zanašala zgolj na to, da bo besedna zveza "politična odgovornost" pravosodnih funkcionarjev v ušesih javnosti že sama po sebi zvenela dovolj nepravilno, da bo ta (javnost namreč) prikimala njihovi odločitvi ne glede na dejansko vsebino Akta o parlamentarni preiskavi in ne glede na pomanjkanje vsebinskih argumentov, ki jih večina za svojo odločitev tako ni ponudila. Argumentativno bolj temeljit pristop pokaže, da se določbe Akta o parlamentarni preiskavi osredotočajo izključno zgolj na preiskavo morebitnih hudih kršitev v smislu protipravnih zlorab od zunaj in s ciljem zagotoviti rezultatsko odločanje organov pregona in sojenja v nekem konkretnem primeru ne glede na njihovo prvovrstno ustavno dolžnost neodvisne presoje. Če pa je to tisto, kar iz Akta sledi – in vsaka resna analiza glede vprašanja zadržanja bi morala to najprej

pojasniti -, potem seveda ni prav nobenega razloga za kakršnokoli zadržanje takšne parlamentarne preiskave!

Nadalje, ne le da prav nobena določba Akta te parlamentarne preiskave ne usmerja v ugotavljanje tožilčeve odgovornosti za njegovo presojo kot takšno. Poleg slednjega bi Ustavno sodišče prav tako moralo pojasniti tudi to, da zloraba takšne ustavno zamejene parlamentarne preiskave ob primerni ustavnoskladni razlagi sploh ni mogoča. Namreč, vsak tožilec je hkrati upravičen in dolžan, da odkloni pričanje glede kakršnegakoli vprašanja, ki ni povezano z vprašanjem zlorabe funkcije, ampak se tiče zgolj njegove neodvisne presoje. Dolžan je odgovarjati zgolj in samo na predstavljene dokaze o protipravni zlorabi, npr. o tem, da nekdo priča, da se je s tožilcem vnaprej dogovoril, kako bo vodil pregon v nekem primeru, ter je tožilec temu podlegel, da se o tem ali kaki podobni zlorabi predloži kak materialni dokaz ali neprekinjen krog indicev, ki vsi brez izjeme kažejo na takšno ali podobno neposredno zlorabo, ipd. Takšnih prič in dokazov ni mogoče vnaprej izključiti, zato tudi takšne parlamentarne preiskave ustavno skladno ni mogoče prepovedati in vnaprej onemogočiti. Kot je ob opisanem dejstvu, da imajo tožilci tako ali tako vso možnost odkloniti odgovor na morebitno vprašanje, ki bi preseglo izrekanje o predstavljenih dokazih zlorab, tudi ni mogoče zadržati. Ob takšni možnosti odklonitve, če bi jo Ustavno sodišče pojasnilo in ustrezno zamejilo, namreč v neodvisnost tožilstva sploh ne bi bilo mogoče poseči. Če bi večina to razložila ali se do navedenih argumentov vsaj poskušala opredeliti, bi razlog za zadržanje hitro odpadel.

Kljub temu, da sem te ključne argumente na seji ponovno izrecno navajal in ponavljal, resnih odgovorov nanje tudi tokrat nisem dobil. Morda zato, ker jih ni, morda zato, ker vlada zmotno in vsaj zame nesprejemljivo prepričanje, da je dovolj, če vsak sodnik pove svoje stališče, na protiarargumente pa ni potrebno prav posebej odgovarjati, ali pa je dovolj, če se v prazen formalni "odgovor" navede nekaj, kar očitno zaobide bistvo, v tem primeru srž zgoraj orisane veljavne ločnice. Naj bo to ali ono, tudi ta odločitev večine je zame ena tistih, ki ne temeljijo na dovolj poglobljenem in vzajemnem diskurzu boja argumentov na najvišji argumentativni ravni, čemur naj bi bila Ustavna sodišča sicer namenjena. Tej težavi se je tudi tokrat pridružila odločitev, da večina bodisi s preglasovanjem svoj sklep javno objavi takoj, še pred pisanjem ločenih mnenj, pa čeprav to povsem izniči bistvo ločenih mnenj, ki je v tem, da morda prepričajo katerega od sodnikov ali sodnic (kar pa po javni objavi sklepa ni več mogoče). Ali pa, da se za ločena mnenja določi rok le nekaj ur, kar je naposled obveljalo in kar v praksi prav tako izniči njihov pomen. Tretje, ustaljene možnosti, da se ločena mnenja pripravi v nekaj dneh, pa večina ni dopustila. Slučajev, ko večina daje prednost sami odločitvi in ne pristni argumentaciji, je - še posebej v primerih, ki bi lahko predstavljali "grožnjo" rahljanja kakšnega monopola v smer svobodne demokratične družbe - v tej sestavi sodišča mnogo preveč.

DDr. Klemen Jaklič  
Sodnik

⇒

U-I-214/19-21  
Up-1011/19-20  
13. 11. 2019

## **Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Rajka Kneza k sklepu št. U-I-214/19, Up-1011/19-20 z dne 12. 11. 2019**

Začasno zadržanje izvajanja Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 – v nadaljevanju ZPPre) in istoimenskega Poslovnika (Uradni list RS, št. 63/93) (kolikor ne vsebujeta ustreznih mehanizmov za preprečitev parlamentarnih preiskav, ustanovljenih zaradi zagotavljanja politične odgovornosti državnih tožilcev), ki z načinom izvršitve učinkuje tudi na nekatere točke konkretnega Akta o odreditvi parlamentarne preiskave,<sup>[1]</sup> je Ustavno sodišče postavilo pred nekaj še težjih vprašanj, kot v primeru zadržanja istega zakona in poslovnika, ki ga je zahteval Sodni svet.<sup>[2]</sup> Poglavitna razlika je v tem, da – za razliko od Sodnega sveta – niti Vrhovno državno tožilstvo niti Državnotožilski svet in tudi ne Vrhovni državni tožilec nimajo možnosti vložiti zahteve za oceno ustavnosti predpisa, Ustavno sodišče pa je – na drugi strani – strogo do možnosti vlaganja pobud za začetek postopka za oceno ustavnosti, ko gre za državne organe oziroma subjekti javnega prava. Ustavno sodišče je torej bilo soočeno z drugačnim vprašanjem kot v primeru zahteve za oceno ustavnosti Sodnega sveta, tj. vprašanjem procesnih predpostavk. Preizkus teh je pogoj za nadaljnjo obravnavo.

Ne le vsebinska obravnava zadeve, tudi odločitev o začasnem zadržanju sledi sprejemu pobude, vendar je v tem primeru vprašanje sprejema pobude težavno vprašanje, tesno povezano z vsebino poglavitnega očitka pobudnikov (tj., da Zakon o parlamentarni preiskavi ne vsebuje ustreznih mehanizmov za preprečitev parlamentarnih preiskav, ustanovljenih zaradi ugotavljanja politične odgovornosti državnih tožilcev), ki bi torej omogočal preverjanje ustavnosti parlamentarne preiskave.

Pobudnika (Generalni državni tožilec in Vrhovno državno tožilstvo) v tej zadevi niti po Zakonu o Ustavnem sodišču (v nadaljevanju ZUstS) niti po kakšnem drugem specialnem zakonu torej ne sodita v skupino privilegiranih strank, ki bi lahko vložile zahtevo za presojo ustavnosti oziroma zakonitosti. Ali je temu ustrezno tako, je tudi eno izmed vprašanj, ki se pojavi v razmerjih med državnimi organi, ko gre za senzibilna tehtanja njihovih pristojnosti in odnosov oziroma sistema nadzora in ravnovesij (*check and balances*).

K vprašanju procesnih predpostavk se bom vrnil, vendar je pred tem smiselno pojasniti še vprašanje pogojev za začasno zadržanje, ker je v tem primeru to del vprašanja, zakaj odločiti o začasnem zadržanju pred morebitnim sprejemom pobude.

Čeprav tudi sam izhajam iz stališča, da so parlamentarne preiskave v načelu mogoče do obeh ostalih vej oblasti,<sup>[3]</sup> hkrati menim, da obstajajo omejitve, ki so, nekatere bolj, druge pa manj vidne na prvi pogled. Tako je gotovo nesporno, da parlamentarna komisija ne sme ponovno soditi

v zadevah oziroma se vmešavati v odprte zadeve ali presoјati stališča sodnikov in tožilcev, ni pa nujno, ne da bi se spuščal v presojo Akta, da bi kakšen konkretni akt o parlamentarni preiskavi ne "stopil prek" teh omejitev. Ker je to vprašanje vsebinske presoje, s katero se, skladno z 39. členom ZUstS, ne gre ukvarjati (ampak le s težko popravljivimi škodljivimi posledicami), sem to navedel zgolj v toliko, da lažje pojasnim, zakaj menim, da je treba priti do vsebinske presoje, ali bi ZPPre potreboval mehanizem pravnega varstva pred izvedbo parlamentarne preiskave.

Da pa bi lahko vstopili v polje te vsebinske presoje, je treba najprej omogočiti takšen vstop. Procesne predpostavke tega ne dovoljujejo, kolikor ostanemo znotraj stroge presoje, ki pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti omogoča objektom izven sfere javnopravnih subjektov in državnih organov (nekaterim slednjim omogoča zahtevo za oceno ustavnosti). Kolikor na to polje ne uspemo vstopiti, potem nikoli ne bo prišlo do presoje senzibilnega tehtanja oziroma enega koraka pred tem, ali bi bilo treba, skladno z Ustavo, *ex ante* (pred ustanovitvijo parlamentarne komisije in s tem pred izvedbo parlamentarne preiskave) zagotoviti pravno sredstvo za presojo ustavnosti parlamentarne preiskave. Kot poskušam pojasniti, ni mogoče izključiti, da posamezne parlamentarne preiskave ne bi bile protiustavne. Če pa je temu tako, potem, ker smo na zelo senzibilnem področju tehtanja nadzora in ravnovesij med posameznimi vejami oblasti, lahko že sama protiustavnost (*kot taka*, ne glede na to, kako se parlamentarna preiskava odvija) povzroči težko popravljive posledice. Te se ne kažejo le na učinku na konkretne tožilce in sodnike, ki sodelujejo kot priče ali morda celo preiskovanci, temveč se takšen učinek (poseganja v neodvisnost in samostojnost, katerega posledica je lahko zato interesno sojenje) prenese (*spill over*) tudi na vse druge posameznike – sodnike in tožilce, ki se ob takšnih parlamentarnih preiskavah v prihodnosti lahko znajdejo v istem položaju. Tega učinka ne gre prezreti. Tesno je povezan z morebitnim protiustavnim razmerjem znotraj sistema zavor in ravnovesij.

Ravno spoznanje, da bi odsotnost omogočanja vsebinske presoje onemogočila, da bi se Ustavno sodišče o tem vprašanju sploh kdaj lahko izreklo, je tisto, ki me je, poleg izpolnjenega pogoja težko popravljivih posledic, prepričalo v odločitev, da sklep o začasnem zadržanju podprem. Presoja protipravnosti samega Akta o parlamentarni preiskavi ali presoja protiustavnosti ZPPre oziroma nezakonitosti istoimenskega poslovnika niso pogoj po 39. členu ZUstS.

Stališče večine, da bo po sprejemu pobude šele odločala o vsebini, pomeni povezavo vsebinskega in postopkovnega vprašanja, kar lahko popolnoma razumem. Vsebinsko vprašanje, v tem primeru, ali v ZPPre umanjka pravno sredstvo, je vprašanje, katerega odgovor je *conditio sine qua non* za odgovor na vprašanje, ali je potrebno dopustiti ustavnopravno varstvo. Gre za situacijo, ko se vsebinsko vprašanje, od katerega je odvisno postopkovno vprašanje, pojavi prehitro (še predem odgovorimo na postopkovno). Vendar to ni nemogoča situacija in pravo ni tuja. Ali z drugimi besedami, gre za začarani krog; če se ne spustimo v vsebinsko presojo (in bi zavrgli pobudo), do tega senzibilnega ustavnopravnega vprašanja Ustavno sodišče nikoli ne bo moglo priti. To pomeni zanikanje prava (*denial of justice*). Da bi se ta začarani krog oziroma gordijski vozal lahko razrešil, ga je, tako kot vedno, kadar imamo opravka z začaranim krogom, treba presekati. Glede na senzibilnost zadeve, glede na samostojnost državnega tožilca, kot to izhaja iz odločbe št. U-I-42/12, ki jo sklep ustrezno citira, menim, da bi se Ustavno sodišče s tem moralo soočiti. Da bi ta vprašanja sploh lahko naslovilo, pa, vsled težko popravljivih posledic, ki lahko nastanejo *same po sebi* pri vprašanjih sistema zavor in ravnovesij, je potrebno tudi začasno zadržanje. Ali nas bo enkrat presekani gordijski vozal – to je morebitni sprejem pobude – popeljal v eno ali v drugo smer, ostaja odprto vprašanje. Do tega, menim, se skladno z 39. členom ZUstS

tudi še ne bi smeli opredeljevati.

dr. Rajko Knez  
Sodnik

---

[1] 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. 46/19).

[2] Zadeva št. U-I-246/19.

[3] Tudi primerjalno glej na primer Maunz-Duerig, Grundgesetz-Kommentar, Verlag C.H.Beck, München 2015, komentar k 44. členu.

⇒

**Vrsta zadeve:**

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov  
ustavna pritožba

**Vrsta akta:**

zakon  
podzakonski akt

**Vlagatelj:**

Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije, Ljubljana, in Drago Šketa, Ljubljana

**Datum vloge:**

6. 9. 2019

**Datum odločitve:**

12. 11. 2019

**Vrsta odločitve:**

sklep

**Vrsta rešitve:**

začasno zadržanje

**Objava:**

Uradni list RS, št. 69/2019

**Dokument:**

USZZ69