



VRHOVNO DRŽAVNO TOŽILSTVO
Republike Slovenije



Urad generalnega državnega tožilca RS

Trg OF 13, 1000 Ljubljana

Številka: Tu-14-6/2/2019/6/DŠ/JAT

Datum: 28. 10. 2019

Ustavno sodišče Republike Slovenije
Beethovnova ulica 10
1000 Ljubljana

Opr. št. U-I-214/19, Up-1011/19

Drago Šketa, Generalni državni tožilec Republike Slovenije, in Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije na podlagi prvega odstavka 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. in 109/12 – ZUstS), prvega odstavka 50. člena in drugega odstavka 51. člena ZUstS vlagamo

DOPOLNITEV IN RAZŠIRITEV

POBUDE ZA ZAČETEK POSTOPKA ZA OCENO USTAVNOSTI,
vpisane pod št. U-I-214/19, POBUDE IN USTAVNE PRITOŽBE, vpisane
pod št. Up-1011/19, tako, da se dopolni in razširi na

Zakon o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/1993, 63/1994 - KZ, 55/2011 - odl.US, ZPPre) in Poslovník o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/1993, 33/2003, 55/2011 -odl. US, PoPP), kolikor ne vsebujeta ustreznih mehanizmov za preprečitev parlamentarnih preiskav, ustanovljenih zaradi ugotavljanja politične odgovornosti državnih tožilcev,

s predlogi za delno zadržanje izvrševanja točk 1 do vključno 7 Akta o odreditvi parlamentarne preiskave za ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij (Uradni list RS, št. 46/19), kolikor se nanašajo na državne tožilce, določitev načina izvrševanja in absolutno prednostno obravnavo.

Obrazložitev

Dne 6. 9. 2019 smo na Ustavno sodišče vložili obsežno pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in ustavno pritožbo¹ 1. člena Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 63/94 – KZ, ZPPre) in Akta o odreditvi parlamentarne preiskave za ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij (Uradni list RS, št. 46/2019 z dne 19. 7. 2019, v nadaljevanju Akt o odreditvi parlamentarne preiskave), v delu ki se nanaša na državne tožilce in tudi sodnike.² Predlagali smo izdajo začasnih odredb z začasnim zadržanjem izvajanja Akta o odreditvi parlamentarne preiskave, vseh aktov, sprejetih na njegovi podlagi ali v zvezi z njim in drugih ukrepov, prepoved ustanovitve in opravljanja dela parlamentarne preiskovalne komisije in izvedbo parlamentarne preiskave, absolutno prednostno obravnavo ter ugotovitev neustavnosti in nezakonitost Akta o odreditvi parlamentarne preiskave, prvega člena Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 63/94 – KZ), njegovo odpravo ter odpravo vseh aktov, sprejetih na njegovi podlagi ali v zvezi z njim. **Prav tako smo predlagali, da Ustavno sodišče po uradni dolžnosti ugotovi neustavnosti ZPPre in PoPP.**

Sodni svet je podal zahtevo za oceno ustavnosti ter predlog za začasno zadržanje, določitev načina izvrševanja in absolutno prednostno obravnavo ZPPre in PoPP. Ustavno sodišče je s sklepom s št. U-I-246/19 z dne 24. 10. 2019 zadržalo ZPPre in PoPP, kolikor ne vsebujeta ustreznih mehanizmov za preprečitev parlamentarnih preiskav, ustanovljenih zaradi ugotavljanja politične odgovornosti sodnikov, in do končne odločitve zadržalo izvrševanje točk 1 do vključno 7 Akta o odreditvi parlamentarne preiskave, kolikor se nanašajo na sodnike.

Na zahtevo Sodnega sveta je Vlada Republike Slovenije podala mnenje o nenasprotovanju začasnega zadržanja izvajanja izpodbijanih predpisov ZPPre in PoPP, če bi se lahko razlagala na način, da nedopustno posega v ustavno zajamčeno samostojnost državnih tožilcev.

Državni zbor je na 11. redni seji 26. 9. 2019 sprejel Sklep o sestavi in imenovanju predsednika, podpredsednice, članov in namestnikov članov Preiskovalne komisije o ugotavljanju zlorab v zadevi Franc Kangler in drugi (Uradni list RS, št. 58/19). Parlamentarna preiskovalna komisija je v času od 18. 10. 2019 do 24. 10. 2019 izvedla 4. nujne seje. Za dne 13. 11. 2019 je sklicana 6. nujna seja in za dne 14. 11. 2019 1. seja, na kateri bo zaslišala državne tožilce v sedanji in nekdanji državni tožilski funkciji.

Generalni državni tožilec RS in Vrhovno državno tožilstvo RS se v celoti pridružujemo zahtevi za oceno ustavnosti Sodnega sveta, št. Su 482/2019 z dne 24. 9. 2019, njeni argumentaciji in zatrjevanjem ter predlogom, zato vlagamo dopolnitev in razširitev

¹ **Ustavni sodnik ddr. Jaklič** nasprotuje formalističnemu stališču Ustavnega sodišča o predhodni izčrpanosti pravnih sredstev. Meni, da je možna ekstenzivna razlaga določbe 51. člena ZUstS, četudi niso predhodno izčrpana pravna sredstva, saj sodišče lahko izjemoma odloča o ustavni pritožbi še pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev, če je zatrjevana kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice. Tako ddr. Jaklič: Pravica do zagovornika: dva vidika iz novejših praks Ustavnega sodišča in ESČP, Podjetje in delo, št. 6-7/2019, str. 1217.

² Pobudi in ustavni pritožbi se je pridružilo tudi Vrhovno sodišče RS, št. Su 1724/2019 z dne 23. 9. 2019.

pobude in ustavne pritožbe tako, da Ustavno sodišče nujno oceni ustavnost celotnega ZPPre in PoPP, saj menimo, da gre za predpisa, ki posegata v ustavni položaj oziroma ustavne pravice državnega tožilstva oziroma državnih tožilcev. Obstoji protiustavna pravna praznina, saj zakonska predpisa ne vsebujeta ustreznih zakonskih mehanizmov za preprečitev protiustavnih parlamentarnih preiskav, zlasti z vidika posega v ustavnopravno varovano samostojnost državnega tožilca.³

Menimo, da konkretna parlamentarna preiskava, kot izhaja iz Akta o odreditvi parlamentarne preiskave, ni bila odrejena v zvezi z morebitnimi sistemskimi težavami pri delovanju državnega tožilstva in tožilske uprave. Predmet parlamentarne preiskave niso splošni pojavi v državnem tožilstvu, problemi delovanja državnega tožilstva kot celote in/ali razvojni trendi v državnem tožilstvu, oziroma smiselno enako v sodstvu. **Odrejena je bila (med drugim) v zvezi z izvrševanjem državnotožilske oziroma sodne funkcije konkretnih državnih tožilcev in sodnikov v konkretnem sodnem postopku (zaključen kazenski postopek zoper F. K. v zadevi J.).** Kot izhaja iz Akta o odreditvi parlamentarne preiskave naj bi se v preiskavi glede nosilcev državnotožilske oziroma sodne funkcije ugotavljalo: *kdo 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, da je takratni vodja Drago Šketa 2011 zoper F. K. in druge na podlagi arhiviranih prikritih preiskovalnih ukrepov na sodišču nezakonito sprožil postopke, da je sodnik dr. B. P. svoje odločitve predhodno usklajeval s tožilstvom; ozadja in povezave med sodnikom dr. B. P. ter državnim tožilcem B. M. in vodjo Dragom Šketo; da je o prikritih preiskovalnih ukrepih zoper F. Kanglerja zmeraj odločal sodnik dr. J. Ž., 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 etc.* Iz navedenega akta torej nedvomno izhaja, da naj bi se v odrejeni parlamentarni preiskavi s strani političnega organa **Državnega zbora, ki sodi v zakonodajno vejo oblasti**, obravnavalo dejanja, ki so jih v okviru svoje funkcije opravljali **državni tožilci in sodniki kot neodvisni in samostojni nosilci ustavnih funkcij.**

S tem je ustvarjena možnost dejanskega političnega obravnavanja in nedopustnega pritiska na delo državnih tožilcev. Prav tako ima tudi učinek politične grožnje in pritiskom bodočemu delu državnih tožilcev in tudi sodnikov, ki jim je na podlagi predloga po odreditvi parlamentarne preiskave Državnega sveta in Državnega zbora zagotovo 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 predkazenske, kazenske in 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 (državne tožilce in sodnike); in v zvezi katero očitno ne gre za "zadevo javnega pomena" v smislu 1. člena ZPPre.**

³ Odločba US RS, št. U-I-42/12 z dne 7. februarja 2013, tč. 25 – 28.

Po naši oceni **sta nosilca zakonodajne veje oblasti z zgoraj opisanim ravnanjem presegla svoje ustavno in zakonsko določene pristojnosti in posegla ne le v sodno vejo oblasti, ampak tudi v ustavno zajamčeno samostojnost državnih tožilcev.**

Iz odločbe Ustavnega sodišča RS, št. U-I-42/12 z dne 7. februarja 2013 izhaja, da je državno tožilstvo **del pravosodja**. Bistvo državnotožilske funkcije je pregon storilcev kaznivih dejanj (135. člen Ustave). Državnega tožilstva torej ni dopustno obravnavati kot del zakonodajne in sodne oblasti, niti ga ni dopustno obravnavati oziroma ga šteti kot del organiziranosti Vlade ali uprave. Državna tožilstva so organizirana kot **samostojni državni organi** s samostojnimi in neodvisnimi državnimi tožilci.⁴ Ustavodajalec pri urejanju državnega tožilstva na ustavni ravni je imel v mislih predvsem položaj državnega tožilca **kot nosilca tožilske funkcije in zato pravosodnega funkcionarja, kar izhaja tudi iz 8. Člena ZDT-1, iz katerega je tudi razvidno, da ne odgovarja za mnenje, ki ga je imel pri opravljanju državnotožilske službe.**

Neodvisnost državnih tožilcev je utemeljena tudi na podlagi načela delitve oblasti v razmerju do zakonodajne in sodne oblasti.⁵ **Vmešavanje nosilcev drugih vej oblasti v izvrševanje tožilske funkcije ni le v nasprotju s prvim odstavkom 135. člena Ustave, temveč tudi neposredno z drugim stavkom drugega odstavka 3. člena Ustave.** V razmerju do drugih organov izvršilne veje pa so državni tožilci samostojni (135. člen Ustave in 3., 10., 22. člen ZDT-1).⁶ Državno tožilstvo je organ *sui generis*, njegov položaj je zares nekje vmes med sodstvom, kateremu je blizu, ker razmišlja in deluje podobno kot sodišče in izvršna oblastjo.⁷ **Državni tožilec je tako neodvisen in samostojen pravosodni organ.**

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 in samostojnost državnega tožilstva kot dela pravosodja, in omogoča nedopustne pritiske na le na delo sodnikov, ampak tudi na pomembno ustavno funkcijo kazenskega pregona, ki jo izvršujejo državni tožilci. Ob tem tudi navedena predpisa ne določata mehanizma, s katerim bi državno tožilstvo in državni tožilec kot ustavnopravni kategoriji, ki vlaga in zastopa kazenske obtožbe in ima z zakonom določene pristojnosti, takšen poseg lahko preprečil v konkretnem primeru.

Omejitve parlamentarne preiskave, ki izhajajo iz 2., 3., 135. člena Ustave

⁴ Odločbe Ustavnega sodišča RS, št. U-I-307/94, U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06.

⁵ Prav tam, tč. 28.

⁶ Odločba US RS, št. U-I-42/12 z dne 7. februarja 2013, tč. 28, 33. Mnenje Posvetovalnega Sveta Evropskih tožilcev CCPE pri Svetu Evrope št. 13 (2018) »Neodvisnost, odgovornost in etičnost tožilcev,« Bordojska deklaracija o vlogi sodnikov in tožilcev v demokratični družbi, ki sta jo 8. decembra 2009 na predlog Odbora ministrov Sveta Evrope skupaj sprejela Posvetovalni svet evropskih sodnikov in Posvetovalni svet evropskih tožilcev, Priporočilo Rec (2000)19, ki ga je sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope dne 6. oktobra 2000.

⁷ Komentar Ustave Republike Slovenije, 2002, str. 931, in dr. Fišer, Uvodna pojasnila k Zakonu o državnem tožilstvu, v: Breznik et al., Prepisi o sodstvu in državnem tožilstvu z uvodnimi pojasnili, Ljubljana 1994, str. 193.

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.

Parlamentarna preiskava v zadevah javnega pomena se v skladu s 1. členom ZPPre 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.

Bistveno 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 (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.**⁸ Omejitev na ustavne pristojnosti Državnega zbora torej pomeni, da predmet parlamentarne preiskave ne sme posegati niti v izključne pristojnosti sodstva in državnega tožilstva.⁹ Pravice do parlamentarne preiskave ni možno razlagati zunaj načela delitve oblasti. Prav tako je preiskovalna komisija delovno telo državnega zbora, ki nima samostojne pristojnosti.¹⁰

Ustavno načelo delitve oblasti, vsebovano v 3. členu Ustave, 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. Med posameznimi vejami oblasti mora 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.¹¹ 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 državnih tožilcev iz 135. člena. Načelo neodvisnosti in samostojnosti državnih tožilcev in tožilstva ni privilegij, ampak ključna predpostavka za zagotovitev varstva pravic strank postopkov. Predpogoj za to, da lahko tožilstvo učinkovito izvaja svojo vlogo, je, da se mu zagotovi neodvisnost v razmerju do drugih vej oblasti.¹² V delo posameznega državnega tožilca v posameznih zadevah se državni zbor ne sme vmešavati.

⁸ Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-244/99 z dne 15. 6. 2000.

⁹ Prav tam.

¹⁰ Mozetič, M.: Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije, U. I. RS, leto 2000, str. 33.

¹¹ Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-83/94 z dne 14. 7. 1994.

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

Iz načela neodvisnosti državnega tožilstva tudi izhaja prepoved, da bi druga veja oblasti sprejemala odločitve, ki se nanašajo na konkretne odločitve in postopke, ne glede na to, ali so še odprti ali že končani. Tudi naknadno obravnavanje že pravnomočnega zaključenega predkazenskega ali sodnega postopka ali državnotožilske odločbe, raziskovanje njunega morebitnega ozadja, okoliščin, v katerih je odločba nastajala ali postopek tekkel, njuno interpretiranje ali reinpretiranje, je s strani parlamentarne preiskovalne komisije **absolutno nedopustno**.¹³ **Te okoliščine preverja le sodišče, saj tožilstva dosegajo svoje cilje le pred sodiščem in imajo v teh zadevah le kopije sodnih spisov. Če je torej Ustavno sodišče zadržalo dostop do gradiva, s katerim razpolaga sodišče, potem ne more po obhodni poti parlamentarna preiskava preiskovati istega gradiva preko državnih tožilcev.**

Stališče o neodvisnosti državnih tožilcev in o nedopustnosti izvedbe tovrstnih parlamentarnih preiskav pa tudi na splošnem nivoju izhaja tudi iz strokovnega mnenja prof. dr. Bavcon, prof. dr. Kavčiča, prof. dr. Grada in prof. dr. Pirnata iz leta 2005.

Preverjanje zakonitosti in primernosti predkazenskih, kazenskih in sodnih postopkov ter odločb v organih z mehanizmi, ki so zunaj sodne ali področja samostojnosti državnih tožilcev, predstavlja zato neustaven poseg. Tako kot sodniki ne morejo biti v postopku parlamentarne preiskave zaslišani o vprašanih, ki so oziroma so bila predmet odločanja v sodnem postopku, enako ne morejo biti zaslišani tudi državni tožilci. Taka prepoved izhaja iz prvega odstavka 135. člena Ustave. Kontrolni mehanizmi zagotavlja sodstvo samo tudi za tožilstva z rednimi sodnimi postopku. Znotraj organizacije državnega tožilstva pa so zagotovljeni z internimi postopku.

Ustavno sodišče je že zadržalo izvrševanje parlamentarne preiskave v delu, ki se nanaša na sodnike. Enako odločitev mora sprejeti tudi za državne tožilce, saj bi v nasprotnem primeru parlamentarna preiskava po obhodni poti preiskovala tudi sodišče, ker se delo državnega tožilca reflektira skozi ravnanje sodnikov, ki kontrolirajo in preizkušajo vse ukrepe, ki jih sprejeme.

Državni zbor tako skladno z Ustavo ne sme odrediti parlamentarne preiskave, ki bi preverjala določeno odločitev državnega tožilca,¹⁴ prav tako pa je tudi očitno, da je nedopustna parlamentarna preiskava, s katero bi se uveljavljala politična odgovornost državnega tožilca ali državne tožilke. **Državni tožilci 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 zakonom v zvezi s tem zaupane Državnotožilskemu svet. Obstoječa vsebina ZPPre in PoPP pa dejansko omogoča situacijo, ko ali državni tožilec (kot nosilec funkcije kazenskega pregona)¹⁵ v parlamentarni preiskavi dobi položaj preiskovanca ali priče in to zaradi odločitev sprejetih pri kazenskem pregonu in sodelovanju kot stranka

¹³ 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.

¹⁴ Mozetič, str. 34.

¹⁵ Funkciji sojenja in kazenskega pregona sta neločljivo povezani, saj ni sojenja, če ni obtožbe državnega tožilca.

v kazenskem postopku pri sojenju. Takšna ureditev pa ni ustavnoskladna, ampak je v nasprotju z načelom delitve oblasti, načelom pravne države, načelom neodvisnosti državnih tožilcev.

Opozarjamo tudi na neustavno pravno praznino v ZPPre in PoPP. Načelo ustavnosti in zakonitosti od iniciatorjev parlamentarne preiskave, ki jim to pravico določa 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 oziroma ga je eden od osnutkov ZPPre celo predvideval.¹⁶ Dejstvo, da aktualni ZPPre omenjenega ugovora ne vsebuje, kaže na to, da je šlo za politično odločitev poslancev, ki so zakon sprejeli.¹⁷ Mozetič v knjigi *Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije* med 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 zbora, 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."*¹⁸

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 državnega tožilstva, 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

¹⁶ M.: *Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije*, U. I. RS, leto 2000, str. 34.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 ustreznih zakonski rešitvi.

takih posledic ni le hipotetičen, izhaja iz navedenega Akta o odreditvi parlamentarne preiskave.¹⁹ 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).

Ugotavljamo, da zoper tovrstne prekoračitve ustavnih pristojnosti parlamenta oziroma 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, kot je že ugotovilo Ustavno sodišče s sklepom z dne 24. 10. 2018, enako pa tudi v neodvisnost državnih tožilcev, ZPPre ne predvideva ustreznega sodnega varstva. Taka možnost pa ni dana ne prizadetemu državnemu tožilcu ali Državnotožilskemu svetu na podlagi splošne zakonske ureditve, saj je tudi Ustavno sodišče že odločilo, da akt o odreditvi parlamentarne preiskave ni ne splošen²⁰ ne posamičen akt,²¹ kar pomeni, da ni mogoča ocena njegove ustavnosti in zakonitosti v postopku pred Ustavnim sodiščem, prav tako 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.

Prav tako poudarjamo, da z vidika varstva neodvisnosti državnih tožilcev ni ustrezno in neustavno skladno, da se posamezne državne tožilce, ki se zaradi in v zvezi z njihovim izvrševanje državnotožilske 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 ti. institucionalne neodvisnosti - tiste ravni neodvisnosti, ki državnemu tožilcu kot nosilcu dela oblasti; kazenskega pregona v imenu države, zagotavlja neodvisnost od drugih subjektov, predvsem drugih dveh vej oblasti, in je predpogoj za neodvisnost vsakega posameznega državnega tožilca (individualna neodvisnost). Ni namreč ustavnoskladna ureditev, po kateri se mora v tovrstnih postopkih, iniciranih in vodenih s strani zakonodajne veje oblasti, posamezni državnotožilski funkcionar braniti sam. Politični postopki, v katerih se zakonodajna oblasti spusti v presojanje pravilnosti izvrševanja funkcije kazenskega pregona konkretnega državnega tožilca v konkretnem sodnem postopku, terjajo v sistemu zavor in ravnovesij obstoju streznih institucionalnih mehanizmov za zaščito državnih tožilcev. V zvezi s tem bi, kot rečeno, ZPPre in PoPP morala najmanj omogočiti državnemu tožilcu, državnemu tožilstvu, Vrhovnemu državnemu tožilstvu ali Državnotožilskemu svetu, ki je temeljni organ za varstvo neodvisnosti in samostojnosti državnih tožilcev, zahtevati sodno presojo akta o odreditvi parlamentarne preiskave.

¹⁹ 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.

²⁰ Sklepa Ustavnega sodišča, št. U-I-219/93 in št. U-I-244/99.

²¹ To posredno izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-244/99, a je kljub temu v teoriji sporno (Mozetič).

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 državni tožilec, državno tožilstvo, kot ustavni varuh samostojnosti in neodvisnosti državnih tožilcev, 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, take odločitve pa ni mogoče izpodbijati v nobenem sodnem postopku, v katerem bi se lahko uveljavila neustavnost takega akta, ZPPre in PoPP sta v skladu z Ustavo, konkretno z 2., 3., 135. in 136. členom Ustave. Očitno je tudi, da ne gre za situacijo, ko bi bilo neustavnost mogoče preprečiti z ustrezno interpretacijo navedenih predpisov, saj bi navedeno preseгло okvir, ki bi ga bilo mogoče zapolniti ob ustaljenih metodah razlage prava. Po oceni Generalnega državnega tožilca in Vrhovnega državnega tožilstva RS gre tako za neustavno pravno praznino, ki je ni mogoče umestiti posamezni določbi ZPPre oziroma PoPP, zato uveljavljamo njuno neustavnost v celoti.

Upoštevajoč zgoraj navedeno gre zaključiti, da državni tožilec kot neodvisen nosilec državnotožilske funkcije svoje funkcije ne more opravljati, če nima na voljo učinkovitega pravnega (sodnega) sredstva, da bi zakonodajni veji oblasti učinkovito preprečil neustavno (arbitrarno) ravnanje oziroma poseganje v neodvisnost državnega tožilca in pravosodja.

Predlog Ustavnemu sodišču RS

Na podlagi navedenega predlagamo, naj Ustavno sodišče RS ugotovi protiustavnost ZPPre in PoPP ter Državnemu zboru naloži, da v določenem roku ugotovljeno neustavnost odpravi, do navedene odprave pa naj tudi določi način izvrševanja svoje odločbe tako, da bodo preprečeni morebitni neustavni posegi v neodvisnost in samostojnost državnih tožilcev.

Predlog za začasno zadržanje izvrševanja ZPPre in PoPP

Generalni državni tožilec in Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije tudi predlagamo, da Ustavno sodišče obravnava ustavno pobudo in ustavno pritožbo absolutno prednostno in da do svoje odločitve zadrži izvrševanje ZPPre in PoPP v razmerju do nosilcev državnotožilske funkcije, tj. državnih tožilcev, kolikor ne

vsebujeta ustreznih mehanizmov za preprečitev parlamentarnih preiskav, ustanovljenih zaradi ugotavljanja politične odgovornosti državnih tožilcev. Hkrati naj Ustavno sodišče 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 državne tožilce, ki so sodelovali pri kazenskem pregonu in 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 etc). 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). V ta okvir pa v skladu z načelom delitve oblasti, načelom neodvisnosti državnega tožilca (135. člen Ustave) in ustavno pravico do sodnega varstva po neodvisnem, nepristranskem in z zakonom ustanovljenem sodišču (23. člen Ustave), ne sodi ugotavljanje politične odgovornosti državnih tožilcev 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 **neodvisnost in ustavno zajamčeno samostojnost državnih tožilcev in državnega tožilstva kot dela pravosodja**, je zato v konkretnem primeru izkazana, neposredna in velika. Posledice, ki bi nastale nadaljnjim delovanjem parlamentarne komisije v obsegu ugotavljanja politične odgovornosti funkcionarjev državnotožilske funkcije v zvezi z njihovim izvrševanjem kazenskega pregona 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, ki so sodelovali pri kazenskem pregonu (državni tožilci) in sojenju (državni tožilci in sodniki) v konkretni kazenski zadevi, ki je izpostavljena v Aktu o odreditvi parlamentarne preiskave.

Neodvisnost in samostojnost državnih tožilcev 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 protikorupciji 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. Tudi Delovna skupina OECD proti podkupovanju (OECD WGB) je zaskrbljena zaradi potencialnega političnega vmešavanja zakonodajne oblasti v neodvisnost pravosodja v Sloveniji.

Predlagamo absolutno prednostno obravnavanje zadeve in ustavitev dela parlamentarne preiskovalne komisije, ki se nanaša na državne tožilce v trenutni in nekdanji funkciji, kajti delovanje parlamentarne komisije, ki naj bi ugotavljala politično odgovornost nosilcev ustavno zagotovljene samostojnosti državnotožilske funkcije, v zvezi z izvrševanjem državnotožilske funkcije kazenskega pregona v konkretnem kazenskem postopku, bi imela neprimerljivo težje in bolj nepopravljive posledice kot začasno zadržanje izvajanja parlamentarne preiskave v delu, ki zadeva državne tožilce.

DRAGO ŠKETA
Generalni državni tožilec RS
Vrhovno državno tožilstvo RS