



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-383/98-33

Datum: 21. 9. 2000

**ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobud Mirka Bandlja iz Ljubljane in Ministra za notranje zadeve na seji dne 21. septembra 2000

**o d l o č i l o :**

1. Prva alineja prvega odstavka 7a. člena Odloka o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov Državnega zbora (Uradni list RS, št. 5/97 in 29/97) se v delu, ki se glasi: "in kriminalistična služba v Ministrstvu za notranje zadeve", razveljavi.
2. Razveljavitev iz 1. točke izreka začne učinkovati po preteku enega leta od dneva objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

**O b r a z l o ž i t e v**

**A.**

1. Pobudnika sta vložila pobudo za oceno ustavnosti dela prve alineje prvega odstavka 7a. člena Odloka o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov Državnega zbora (v nadaljevanju: OdUNKO), ki se glasi: "Komisija za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb ... z vidika zakonitosti posebej skrbi za vprašanja utemeljenosti metod in sredstev, ki jih pri opravljanju svojih nalog in v okviru njihovih pristojnosti uporabljaŠ...Č ... kriminalistična služba v Ministrstvu za notranje zadeve; ...." Določba naj bi bila nejasna in nedoločna. Nejasno naj bi bilo, ali besedna zveza "metode in sredstva" pomeni le ukrepe iz 150. in 151. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 63/94 in nasl. v nadaljevanju: ZKP) ali tudi ukrepe iz 155. in 156. člena ZKP ter iz 49. člena Zakona o policiji (Uradni list RS, št. 49/98 v nadaljevanju: ZPol). Prav tako naj bi ne bilo določno opredeljeno, katere postopke in pooblastila policije Komisija sme nadzorovati.

Utemeljenost in zakonitost uporabe policijskih pooblastil naj bi namreč nadzorovala sodišča, poleg tega pa naj bi bil zagotovljen še institucionalni notranji in zunanji nadzor. Parlamentarni nadzor tega dela delovanja policije naj bi rušil sistem vzajemnega nadzora in dajal na področju predkazenskega in kazenskega postopka monopol nad nadzorom enemu organu, čeprav je že zagotovljen drugačen nadzor. Prav zaradi tega, ker je nadzor na delom "javnih" varnostnih služb zagotovljen drugače, naj bi bil tudi v primerjalnem pravu parlamentarni nadzor nad delom teh služb določen le izjemoma. Poleg tega bi morale biti delovanje izvršilne veje do določene mere avtonomno, ohranitev tajnosti določenih dokumentov in informacij pa naj bi bila bistvenega pomena za strokovno, učinkovito in zakonito delo izvršilne oblasti. Sistemska spornost instituta naj bi narekovala kar najbolj jasno, predvidljivo in določno zakonsko ureditev, ki bi v največji možni meri preprečila kompetenčne spore.

Pomanjkljivost izpodbijanega Odloka naj bi bila v tem, da uporablja nedoločne pojme (npr. "metode in sredstva"), da nista določno opredeljena vsebina in obseg nadzora in da ni določen postopek izvajanja nadzora (pretok informacij ter obveznosti ene in druge "strani"). Izpodbijana določba OdUNKO naj bi bila tudi v nasprotju s Poslovníkom Državnega zbora (Uradni list RS, št. 40/93 in nasl. v nadaljevanju: PoDZ), ker naj bi vsebovala pooblastila, za katera naj bi v tem aktu ne bilo pravne podlage. OdUNKO naj bi Komisiji dajal značaj "hibrida" med delovnim telesom parlamenta in preiskovalno komisijo. Prav zaradi tega naj bi bila v zahodnih demokracijah ustanovitev in položaj takega organa določena z zakonom. Pobudnika skleneta, da ne oporekata ustavnosti parlamentarnega nadzora nad delom varnostnih služb nasploh. V nasprotju z 2. členom Ustave naj bi bila le njegova ureditev v izpodbijanem delu OdUNKO.

2. Pobudnik Mirko Bandelj utemeljuje svoj pravni interes s tem, da je bil na podlagi interpelacije, katere razlogi so temeljili tudi na sporni razlagi izpodbijane določbe Odloka, razrešen s funkcije Ministra za notranje zadeve in da je s tem izgubil tudi zaposlitev. Minister za notranje zadeve je v utemeljitvi pravnega interesa navedel, da izpodbijana določba Odloka posega v njegove pravice in pravni položaj, ki mu ga kot ministru dajejo 17. in 18. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 4/93 in nasl. v nadaljevanju: ZVRS), 9. člen Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94 ZODPM) in ZPol.

3. Državni zbor odgovarja, da Ustava ne izključuje parlamentarnega nadzora nad utemeljenostjo uporabe metod in sredstev, ki posegajo v posameznikove ustavne pravice in ki jih uporablja kriminalistična služba. Tak nadzor naj bi terjalo načelo delitve oblasti, ki je v Ustavi korigirano z elementi skupščinskega sistema. Vendar pa naj bi bile pristojnosti parlamentarnega nadzornega telesa omejene z določbami Ustave o samostojnosti in neodvisnosti sodišč (125. člen), o parlamentarni preiskavi (93. člen) in o samostojnosti delovanja uprave v okviru Ustave in zakonov ter sodnem nadzoru nad ustavnostjo in zakonitostjo njenega dela (120. člen). Te določbe naj bi izključevale operativni in strokovni nadzor nad delom kriminalistične službe. Parlamentarno nadzorno telo naj bi bilo zato pristojno za obravnavanje vprašanj, povezanih z utemeljenostjo uporabe metod in sredstev v splošnem, ne pa za presojo utemeljenosti njihove uporabe v posamičnih primerih.

Državni zbor meni, da je izpodbijano določbo OdUNKO mogoče razlagati tudi na opisan način, ki je z Ustavo skladen.

#### B. - I.

4. Ustavno sodišče je zadevo obravnavalo prednostno na podlagi šeste alineje 52. člena Poslovnika Ustavnega sodišča Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 49/98).

5. Po določbi 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 v nadaljevanju: ZUstS) mora tisti, ki vložijo pobudo za začetek postopka, izkazati svoj pravni interes. Ta je podan, če predpis, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj. Pobudnik mora torej izkazati, da bi razveljavitev ali ugotovitev neustavnosti izpodbijanega predpisa privedla do spremembe v njegovem pravnem položaju.

6. Minister za notranje zadeve utemeljuje pravni interes s položajem, ki ga ima kot minister po veljavni zakonodaji.

Minister je član Vlade kot organa izvršilne oblasti ter predstojnik ministrstva, ki ga vodi, usmerja in nadzoruje (1., 14. in 24. člen ZVRS). Po ustavnosodni praksi (prim. sklep št. U-I-272/95 z dne 16. 2. 1996, OdlUS V, 20 in odločbo št. U-I- 224/96 z dne 22. 5. 1997, Uradni list RS, št. 36/97, OdlUS VI, 65) minister kot nosilec pristojnosti državnega organa ni subjekt pravic in obveznosti in torej ne izkazuje pravnega interesa za vložitev pobude. Obravnavani primer je drugačen. Na podlagi izpodbijane določbe OdUNKO je organ parlamenta v izvrševanju svoje nadzorne funkcije nad delovanjem izvršilne oblasti zahteval od ministra določene podatke, taka zahteva pa naj bi bila v nasprotju z ustavno ureditvijo o razmerju med zakonodajno in izvršilno oblastjo. Določba naj bi torej pomenila protiustavno izvajanje nadzora nad delom Ministra za notranje zadeve. Po 110. členu Ustave so tako Vlada kot posamezni ministri odgovorni Državnemu zboru. Člena 118 in 119 omogočata interpelacijo in obtožbo ne le zoper Vlado, temveč tudi zoper posameznega ministra. Subjekt odgovornosti po Ustavi je torej poleg Vlade tudi posamezen minister. Kot tak izkazuje pravni interes za vložitev pobude izpodbijane določbe OdUNKO.

7. Po ugotovitvi, da minister izkazuje pravni interes za vložitev pobude, se v presojo o tem, ali ima pravni interes tudi Mirko Bandelj, ni bilo treba spuščati.

#### B. - II.

8. Da Državni zbor poleg zakonodajne in volilne funkcije izvršuje tudi nadzor nad izvršilno oblastjo, izhaja že iz odločitve ustavodajalca za parlamentarno obliko vladavine.

Bistveni sestavni del parlamentarnega sistema je namreč odgovornost vlade parlamentu tako za lastno ravnanje kot za ravnanje njej podrejene uprave. To je izrecno določeno v 110. členu Ustave, po katerem so Vlada in ministri v okviru svojih pristojnosti odgovorni Državnemu zboru. Kontrolna funkcija Državnega zbora je torej čeprav v Ustavi ni nikjer izrecno omenjena že vgrajena v sam parlamentarni sistem, ki temelji na načelu delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). Poseben pomen gre danes tej kontroli zaradi močnega položaja Vlade, ki ga ima po Ustavi, in iz tega izvirajoče dejanske moči. Če naj bo kontrola učinkovita, ne sme biti omejena na ravnanje Vlade, neposredno povezano s sprejemanjem zakonov, temveč mora zajeti tudi njeno neposredno delovanje tako v predzakodajni fazi kot v fazi izvrševanja zakonov. Po Ustavi je Državni zbor pristojen, da spremlja uresničevanje vladne politike na posameznih področjih in učinkovitost uresničevanja zakonodaje. Pri tem ne gre le za naknadno kritiko, temveč (vsaj deloma) tudi za predhodno kontrolo ter spremljanje in usmerjanje delovanja izvršilne oblasti, ki pa ne sme krniti njene, prav tako z Ustavo izrecno zagotovljene samostojnosti (110. člen Ustave).

9. Specifičnost parlamentarnega nadzora nad delom varnostnih in obveščevalnih služb je v posebnem poudarku na nadzoru glede tega, ali izvršilna oblast ostaja v mejah svoje pristojnosti.

Aktivnost varnostnih in obveščevalnih služb, ki naj bo učinkovita, ne more biti na enak način razvidna in pregledna, kot so aktivnosti vlade in uprave na drugih področjih družbenega življenja. Poleg tega učinkovitost teh služb zahteva tudi uporabo ukrepov, ki bistveno posegajo v posameznikovo informacijsko in drugo zasebnost. Praviloma prizadeta oseba s temi ukrepi v času njihovega izvrševanja, pogosto pa tudi naknadno, ni seznanjena. Sodna kontrola ni celovita. Oboje povečuje možnost zlorab. Široka pooblastila za poseganje v človekove pravice in obvladovanje informacij, ki jih je mogoče vsestransko izkoriščati, zato narekujejo vzpostavitev učinkovitega nadzora. Iz načela delitve oblasti v parlamentarni demokraciji izhaja pristojnost parlamenta oziroma posebnega parlamentarnega telesa za nadzorovanje aktivnosti varnostnih in obveščevalnih služb glede tega, ali so vsebina podatkov in informacij, ki jih pridobivajo, način njihove pridobitve in razpolaganje z njimi v okviru tistega, kar določata Ustava in zakonodaja.

10. Podobno v svojem Priporočilu št. 1402 (1999), ki je bilo sprejeto dne 26. 4. 1999 in se nanaša na notranje varnostne službe (internal security services), ugotavlja Skupščina Sveta Evrope. Skupščina poudarja, da notranje varnostne službe opravljajo pomembno funkcijo v demokratičnih družbah pri varovanju nacionalne varnosti in svobodne ureditve demokratične države. Hkrati opozarja, da te službe pogosto postavljajo interese, ki jih štejejo za interes nacionalne varnosti, nad spoštovanje posameznikovih pravic. Ker te službe običajno niso ustrezno nadzorovane, obstaja veliko tveganje, da bodo zlorabile pooblastila in kršile človekove pravice. Učinkovit demokratični nadzor in to tako predhodni kot naknadni je zato po stališču Skupščine nujen. V smernicah Odboru ministrov, ki naj služijo kot podlaga za pripravo osnutka okvirne konvencije o notranjih varnostnih službah, je ta nadzor razdeljen med vse tri veje oblasti, druge državne organe (npr. varuha človekovih pravic) in posameznika. Zakonodajalec je po teh smernicah zadolžen, da sprejme jasne in ustrezne zakone, ki naj vsebujejo podlago za obstoj notranjih varnostnih služb, urejajo dovoljene vrste operativnih aktivnosti, ki vsebujejo visoko tveganje kršitve posameznikovih pravic, in zagotavljajo ustrezna sredstva zoper zlorabe. Poleg tega naj bi izvajal strog nadzor nad proračunom teh služb na podlagi natančnega letnega poročila o tem, kako so uporabile svoj proračun, in naj bi ustanovil posebne nadzorne komisije. Kot izhaja iz poročila Komisije Sveta Evrope za demokracijo skozi pravo,<sup>1</sup> je parlamentarni nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb že postal nujna dopolnitev notranjega nadzora, ki je predvsem operativen in strokoven, ter sodnega predhodnega in naknadnega nadzora v pravnih redih demokratičnih držav.

11. Po Resoluciji o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 71/93 v nadaljevanju: Resolucija) so pristojnosti na področju zagotavljanja notranje varnosti države razdeljene med dva glavna subjekta, tj. med Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ) ter med varnostno in obveščevalno službo. Pri tem je MNZ resda pristojno za zadeve javne varnosti, varnostne in obveščevalne službe pa za zbiranje informacij ter analitične in operativne ocene, potrebne za zagotavljanje varnosti države. Ne glede na to se njune pristojnosti vsaj deloma prekrivajo (npr. pristojnosti pri odkrivanju in preprečevanju delovanja terorističnih skupin, organizacij in posameznikov, pri preprečevanju in odkrivanju nekaterih kaznivih dejanj). Tudi po ZPol je med

nalogami generalne policijske uprave naštetu spremljanje, analiziranje in ocenjevanje varnostnih razmer ter skrb za informiranje pristojnih državnih organov o aktualnih varnostnih vprašanjih in o varnostnih razmerah (6. člen). Nadalje sme MNZ podobno kot Slovenska obveščevalno-varnostna agencija (v nadaljevanju: SOVA) pri izvrševanju svojih pristojnosti uporabljati ukrepe, (1) ki bistveno posegajo v posameznikovo informacijsko zasebnost, (2) s katerimi posamezniki najmanj določen čas niso seznanjeni, in (3) kjer je sodna kontrola izjema in le omejeno uporabna. Ker posameznik za ukrep praviloma ne ve, druge vrste zunanja kontrola pa ni zagotovljena, je morebitne zlorabe težko odkriti. Oba razloga, zaradi katerih je parlamentarni nadzor nad delom obveščevalnih in varnostnih služb v demokratični državi še posebej pomemben, tj. visoka stopnja tveganja, da se izvajajo nedopustni posegi v ustavne pravice posameznikov, in obvladovanje informacij, ki jih je mogoče vsestransko izkoriščati, sta po navedenem prisotna tudi pri izvrševanju tistega dela pristojnosti MNZ, kjer to izvaja varnostno politiko. Tudi parlamentarni nadzor nad izvrševanjem tega dela pristojnosti je zato sestavni del ustavne kontrolne funkcije parlamenta. Odsotnost tega nadzora bi bila v nasprotju z načelom delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave).

12. Očitek pobudnikov, da bi morale biti pristojnosti parlamentarnega telesa za nadzor nad delom MNZ urejene v zakonu, je utemeljen. Notranji akt parlamenta, kakršen je tudi izpodbijani odlok, ne more ustvarjati pravnih učinkov navzven, naj si bo v razmerju do posameznikov ali v razmerju do drugih državnih organov oziroma do najvišjih nosilcev oblasti. Iz načela delitve oblasti izhaja, da take učinke v razmerju med Državnim zborom in Vlado (ter njej podrejeno upravo) lahko ustvarjata le Ustava in zakon. To je zakonodajalec vsaj deloma že storil glede parlamentarnega nadzora nad delom SOVE. V prehodnih določbah Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (Uradni list RS, št. 23/99 ZSOVA) je namreč opredelil sredstva za izvajanje nadzora nad njenim delovanjem in hkrati natančneje določil postopek izvajanja nadzora ter izrecno poudaril dolžnost varovanja tajnosti (49. člen). Da je zakon tisti akt, ki naj ureja postopek in način izvajanja parlamentarnega nadzora, pa potrjuje tudi primerjalnopravni argument. Taka je namreč ureditev v Avstraliji, Danski, Italiji, Kanadi, Nemčiji, Nizozemski in Veliki Britaniji. Nenazadnje bi opredelitev predmeta nadzora, časovnega vidika dostopnosti podatkov in informacij ter dolžnosti varovanja tajnosti preprečila nepotrebne spore med Državnim zborom in Vlado. Slej ko prej bi tudi prispevala k učinkovitosti sodelovanja, potrebnega za vzpostavitev zaupanja v delo organov na tem občutljivem področju pristojnosti izvršilne oblasti. Ker pristojnost parlamentarnega odbora za nadzor nad delom MNZ ni določena z zakonom, temveč z notranjim aktom Državnega zbora, je izpodbijani del 7.a člena OdUNKO v neskladju z načelom delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave).

13. Izpodbijani del 7.a člena OdUNKO je tudi v nasprotju z načeli pravne države (2. člen Ustave). Določba, ki je sestavni del notranjega akta Državnega zbora, opredeljuje pristojnosti Komisije Državnega zbora za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb, ne da bi za to imela podlago v zakonu.

Poleg tega je določba preskopa. Zgolj ohlapno opredeljuje predmet nadzora (pobudnik ima prav, da pojem "metod in sredstev" ni pojem, ki bi bil bodisi opredeljen v pozitivnem pravu bodisi bi imel ustaljeno vsebino, ki bi mu jo dali pravna teorija in sodna praksa) ter ne določa načina in postopka izvajanja nadzora (na kakšen način pride Komisija do potrebnih informacij in podatkov, od koga jih lahko zahteva in v kakšni obliki, ali lahko do njih pride sama, katere informacije in podatke sme zahtevati itd.).

14. Zaradi ugotovljenih neskladnosti z Ustavo je Ustavno sodišče izpodbijani del določbe razveljavilo. Ker bi bilo stanje, ki bi nastalo v primeru takojšnje razveljavitve, bolj protiustavno, kot pa so posledicečasne nadaljnje ohranitve izpodbijane določbe v veljavi, je Ustavno sodišče odložilo učinke razveljavitve. V nasprotju z Ustavo je namreč le izvedba instituta parlamentarnega nadzora v izpodbijanem internem aktu, ne pa sam institut. Na drugi strani bi neizvajanje parlamentarnega nadzora za določen čas lahko ogrozilo pravno varnost posameznikov, čemur ta nadzor v prvi vrsti služi.

Odložitev učinkov razveljavitve zakonodajalcu omogoča, da sprejme zakon, ki bo skladno z Ustavo urejal parlamentarni nadzor nad delom varnostnih služb. Najdaljši možni rok je določen ob upoštevanju tega, da gre za zelo zahtevno in občutljivo področje zakonodajalčevega urejanja.

15. Ker je Ustavno sodišče izpodbijani del 7.a člena OdUNKO razveljavilo že zaradi njegove neskladnosti z Ustavo, se v presojo skladnosti določbe s PoDZ ni bilo treba spuščati.

C.

16. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, dr. Miroslava Geč-Korošec, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam-Lukić. Odločbo je sprejelo soglasno, sodnik Ude je dal pritrdilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k :  
Franc Testen

Opomba:

1Glej poročilo Komisije Sveta Evrope za demokracijo skozi pravo z naslovom "Internal security services in Europe", ki je bilo sprejeto na 34. plenarnem zasedanju te komisije dne 7. 3. 1998 (CDL-INF (98) 6), in delovno gradivo Monice Macovei z naslovom "Control of internal security services in Europe" z dne 13. 5. 1996, ki je bilo pripravljeno v okviru Komisije za pravne zadeve in človekove pravice Parlamentarne skupščine Sveta Evrope (AS/Jur (1996) 23).