



Številka: U-I-246/19-41

Datum: 7. 1. 2021

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Sodnega sveta, na seji 7. januarja 2021

odločilo:

- 1. Zakon o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93) in Poslovnik o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03) sta v neskladju z Ustavo.**
- 2. Državni zbor mora ugotovljeno protiustavnost iz prejšnje točke odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 3. Do odprave ugotovljene protiustavnosti iz 1. točke tega izreka je za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z ustavno neodvisnostjo sodnikov pristojno Ustavno sodišče. Zahtevo za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave lahko vložijo Sodni svet v roku 30 dni od objave akta o odreditvi parlamentarne preiskave v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 4. 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) se razveljavi, kolikor se nanaša na presojo pravilnosti konkretnih sodnih odločitev in ugotavljanje odgovornosti sodnikov za odločitve v konkretnih sodnih postopkih.**

OBRAZLOŽITEV

A.

Povzetek zahteve za oceno ustavnosti

1. Sodni svet (v nadaljevanju predlagatelj) vlaga zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o parlamentarni preiskavi (v nadaljevanju ZPPre) in Poslovnika o parlamentarni preiskavi (v nadaljevanju PoPP). Predlagatelj trdi, da je v navedenih aktih protiustavna pravna praznina, saj akta ne določata ustreznega mehanizma, s katerim bi bilo mogoče preprečiti parlamentarne preiskave, ki protiustavno posegajo v neodvisnost sodstva in omogočajo nedopustne pritiske na delo sodnikov.

2. Predlagatelj uvodoma opozarja na konkretno parlamentarno preiskavo, uvedeno z *Aktom 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* (v nadaljevanju Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi). Predlagatelj meni, da je Državni zbor z uvedbo te preiskave presešel svoje ustavno in zakonsko določene pristojnosti in posegel v sodno vejo oblasti. Po mnenju predlagatelja ta 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. Preiskava naj bi bila (med drugim) odrejena v zvezi z izvrševanjem sodne funkcije konkretnih sodnikov v konkretnem sodnem postopku, tj. v zaključenem kazenskem postopku zoper Franca Kanglerja v zadevi *Ježovita*. Predlagatelj citira dela akta, iz katerih po njegovi oceni izhaja, da naj bi v okviru te preiskave Državni zbor kot politični organ obravnaval dejanja, ki so jih v okviru svoje funkcije opravljali sodniki kot nosilci neodvisne sodne veje oblasti. S tem naj bi bila ustvarjena možnost dejanskega političnega obravnavanja in nedopustnega pritiska na delo sodnikov. Šlo naj bi tudi za učinek politične grožnje prihodnjemu delu sodnikov, ki naj bi jim bilo na podlagi take odločitve Državnega sveta in Državnega zbora nedvoumno sporočeno, da bodo lahko v nasprotju z Ustavo obravnavani zaradi ugotavljanja svoje politične odgovornosti (kar je funkcija parlamentarne preiskave) pred nosilci zakonodajne veje oblasti, če bodo sprejemali odločitve, ki slednjim ne bodo po volji. Predlagatelj meni, da je Državni zbor v

konkretnem primeru odredil parlamentarno preiskavo z jasno deklariranim namenom ocenjevanja pravnomočno končanega sodnega postopka. Preiskava naj bi bila usmerjena v sodnike, tj. v nosilce javne oblasti, ki niso politično odgovorni Državnemu zboru. Poleg tega pri preiskavi očitno naj ne bi šlo za zadevo javnega pomena v smislu 1. člena ZPPre.

3. Predlagatelj nadalje navaja, da je v skladu s 93. členom Ustave in 1. členom ZPPre namen parlamentarne preiskave ugotavljanje in raziskovanje dejanskih stanj, ki bodo podlaga za sprejemanje (pravnih in političnih) odločitev Državnega zbora, predmet parlamentarne preiskave pa je omejen z ustavnimi pristojnostmi Državnega zbora. Predmet parlamentarne preiskave ne sme posegati niti v (izključne) pristojnosti izvršilne oblasti niti v pristojnosti sodstva. Po mnenju predlagatelja iz načela delitve oblasti iz 3. člena Ustave in iz na njem temelječega načela neodvisnosti sodstva iz 125. člena Ustave izhaja prepoved, da bi druga veja oblasti sprejemala odločitve, ki se nanašajo na konkretne sodne postopke, ne glede na to, ali so ti 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 reinterpreteriranje naj bi bilo s strani parlamentarne komisije nedopustno. Preverjanje zakonitosti in primernosti sodnih postopkov in odločb v organih in z mehanizmi, ki so zunaj sodne oblasti, naj bi pomenilo poseg v sodno oblast. Predlagatelj opozarja tudi, da v skladu s prvim odstavkom 134. člena Ustave sodniki v postopku parlamentarne preiskave ne smejo biti zaslišani o vprašanih, ki so oziroma so bila predmet odločanja v sodnem postopku. Opozarja, da so kontrolni mehanizmi sodstva zagotovljeni znotraj sodstva samega.

4. Glede na navedeno predlagatelj meni, da parlamentarna preiskava, ki bi preverjala določeno odločitev sodišča, ni v skladu z Ustavo. Prav tako ne parlamentarna preiskava, s katero bi se uveljavljala politična odgovornost sodnika, saj naj sodniki ne bi bili politično odgovorni. Izpodbijana predpisa po oceni predlagatelja omogočata, da sodnik kot nosilec dela oblasti v parlamentarni preiskavi dobi položaj preiskovanca ali priče zaradi odločitev, ki jih je sprejel pri sojenju. Predlagatelj ne trdi, da navedena predpisa dajeta pravno podlago za izvedbo takšnih preiskav. Po oceni predlagatelja 1. člen ZPPre, ki določa, da je pristojnost parlamentarne preiskave omejena s pristojnostmi Državnega zbora, prepoveduje preiskave, ki bi nedopustno posegale v sodno vejo oblasti. Vendar pa predlagatelj trdi, da prepoved ostaja na ravni načela, saj niso vzpostavljeni ustrezni mehanizmi, s katerim bi jo bilo mogoče v dejanskosti uveljaviti. Po mnenju predlagatelja noben pravno urejen postopek ne more ustavnoskladno delovati, če ne vsebuje določenih varovalk proti protiustavnemu izvrševanju pravic udeležencev postopka.

5. Predlagatelj opozarja, da Državni zbor ne more uskladiti protiustavne zahteve za parlamentarno preiskavo z Ustavo oziroma je zavrniti. ZPPre namreč ne predvideva t. i. ugovora protiustavnosti, čeprav je bilo o njem v zakonodajnem postopku veliko govora oziroma ga je eden od osnutkov ZPPre celo predvideval. ZPPre in PoPP tudi ne

vsebuje mehanizmov, na podlagi katerih bi bilo mogoče izpodbijati sprejete akte o odreditvi parlamentarne preiskave. Akta o odreditvi parlamentarne preiskave naj tudi ne bi bilo mogoče napasti pred Ustavnim sodiščem v postopku z ustavno pritožbo ali v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, saj je Ustavno sodišče že odločilo, da akt o odreditvi parlamentarne preiskave ni niti splošen niti posamičen akt. Zoper akt o parlamentarni preiskavi naj končno ne bi bilo na voljo niti sodno varstvo v upravnem sporu. Na podlagi navedenih predpisov naj torej ne bi bilo omejitev za odreditev protiustavne parlamentarne preiskave, hkrati pa odločitve o odreditvi protiustavne parlamentarne preiskave naj ne bi bilo mogoče izpodbijati. Iz teh razlogov sta po stališču predlagatelja ZPPre in PoPP v neskladju z Ustavo. Predlagatelj meni, da ne gre za situacijo, ko bi bilo protiustavnost mogoče preprečiti z ustrezno interpretacijo navedenih predpisov. Uveljavljanje protistavnosti odreditve parlamentarne preiskave naj bi bilo mogoče le na podlagi izrecne zakonske določbe, ZPPre pa bi moral urediti tudi ustrezen postopek in ukrepe pristojnega sodišča.

6. Po mnenju predlagatelja bi morala taka ureditev zajemati varstvo neodvisnosti sodnikov, to varstvo pa bi moralo biti institucionalno, kar pomeni, da bi moral imeti najmanj Sodni svet, kot temeljni organ za varstvo neodvisnosti sodstva in sodnikov, možnost zahtevati sodno presojo akta o odreditvi parlamentarne preiskave. Po mnenju predlagatelja namreč z vidika varstva neodvisnosti sodstva ne bi bilo ustavnoskladno, da bi se posamezni sodnik moral v tovrstnih postopkih braniti sam.

7. Iz navedenih razlogov predlagatelj meni, da sta izpodbijana predpisa v neskladju z 2., 3., 125. in 134. členom Ustave.

Povzetek odgovora Državnega zbora

8. Ustavno sodišče je zahtevo vročilo Državnemu zboru. V zvezi z navedbami zahteve o protiustavnosti konkretne parlamentarne preiskave Državni zbor opozarja, da v postopku abstraktne presoje zakona in poslovnika ni mogoče ocenjevati postopkov parlamentarnih preiskav, ki tečejo ta čas. Po oceni Državnega zbora so navedbe predlagatelja o konkretni parlamentarni preiskavi za presojo ustavnosti ZPPre in PoPP pomembne le v smislu vsebinske interpretacije zakona s strani upravičenih predlagateljev parlamentarnih preiskav.

9. Državni zbor meni, da mora biti pri odrejanju parlamentarnih preiskav sicer spoštovano načelo delitve oblasti, vendar pa, glede na naravo in smisel parlamentarne preiskave, ZPPre ni mogoče razlagati tako, da so sodna veja oblasti in njeni nosilci v celoti izključeni iz predmeta parlamentarne preiskave. Navedeno naj bi izhajalo tudi iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-244/99 z dne 15. 6. 2000 (Uradni list RS, št. 59/2000, in OdlUS IX, 157).

10. Državni zbor navaja, da ZPPre zoper akt o odreditvi parlamentarne preiskave sicer res ne določa sodnega varstva, vendar pa ga po drugi strani tudi ne izključuje. Ustavno

sodišče naj bi bilo tisto, ki je zaradi narave tega akta odločilo, da tega akta ni mogoče izpodbijati s pravnim sredstvom pred sodiščem. Državni zbor pojasnjuje, da po dosedanji presoji Ustavnega sodišča akt o odreditvi parlamentarne preiskave ni akt, ki bi ga Ustavno sodišče lahko presojalo v postopku ustavne pritožbe ali v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti splošnih aktov. Iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-244/99 naj bi izhajalo tudi, da akt o odreditvi parlamentarne preiskave ni akt, zoper katerega bi po Ustavi moralo biti zagotovljeno sodno varstvo, saj navzven ne povzroča pravnih učinkov in ne posega v pravice posameznikov. Če pa pride do posega v ustavno varovani položaj posameznika v postopku parlamentarne preiskave, naj bi bilo po presoji Ustavnega sodišča sodno varstvo zagotovljeno. Državni zbor v zvezi s tem opozarja na 13. člen ZPPre, v skladu s katerim se prisilni ukrepi zoper preiskovance, priče in izvedence (privedba, kazni, hišna in osebna preiskava, zaseg predmetov) izvajajo preko sodišča. Preiskovalna komisija mora tako pri sodišču vložiti obrazloženo zahtevo in priložiti sklep o predmetu preiskave. Če zaproseno sodišče meni, da zahteva ni v skladu z zakonom, zahteva odločitev višjega sodišča. Ta sodna presoja vključuje tudi presojo ustavnosti predlaganega ukrepa. S tem sta po mnenju Državnega zbora varovani tudi neodvisnost sodnikov in njihova imuniteta. Če bi na primer preiskovalna komisija postavila sodniku kot priči vprašanje, s katerim bi posegla v njegovo neodvisnost, in bi sodnik odklonil odgovor na to vprašanje, komisija pa bi ga hotela prisiliti v pričanje z izrekom denarne kazni, bi o upravičenosti (ustavnosti in zakonitosti) odklonitve odgovora na vprašanje odločalo pristojno sodišče. Državni zbor opozarja, da je sodno varstvo po stališču Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-244/99 zagotovljeno tudi zoper odločitev o položaju preiskovanca. Iz navedenega po oceni Državnega zbora izhaja, da Ustava zoper akt o odreditvi parlamentarne preiskave ne zahteva sodnega varstva, zoper akte v postopku parlamentarne preiskave, s katerimi se posega v pravice udeležencev, pa je sodno varstvo zagotovljeno. Zato po mnenju Državnega zbora glede vprašanja sodnega varstva v ZPPre ni zatrjevane protiustavne pravne praznine.

11. Državni zbor nadalje opozarja, da je o tem, ali bi bilo treba vzpostaviti določen mehanizem za preprečevanje protiustavnih parlamentarnih preiskav, razprava potekala že ob sprejemanju ZPPre in PoPP. V nadaljevanju to razpravo tudi podrobno opisuje. Bistveni poudarek tega dela odgovora je, da je Predlog ZPPre v 2. členu predvideval možnost, da mora Državni zbor v primeru, če nastane dvom o dopustnosti parlamentarne preiskave oziroma če nastane dvom, ali gre za zadevo javnega pomena, na zahtevo najmanj tretjine poslancev zahtevati zavezujoče mnenje Ustavnega sodišča, in sicer še preden odloči o predlogu za odreditev parlamentarne preiskave oziroma še preden na zahtevo za uvedbo parlamentarne preiskave parlamentarno preiskavo odredi. Državni zbor navaja, da ta predlog nato ni bil sprejet, saj je večina poslancev ocenila, da bi bil takšen način odločanja Ustavnega sodišča ne samo neobičajen (od daleč podoben le pristojnostim dajanja mnenja v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe po drugem odstavku 160. člena Ustave), temveč bi se z njim postopek parlamentarne preiskave tudi zavlekel. Predlagani pravni mehanizem za odpravo morebitne nedopustnosti

parlamentarne preiskave naj bi torej poslanci zavrnili tako zaradi ustavnopravnih kot tudi zaradi vsebinskih razlogov.

12. Glede na ustaljeno presojo Ustavnega sodišča, da akt o odreditvi parlamentarne preiskave ni ne predpis, ker navzven ne povzroča pravnih učinkov, in ne posamičen akt, ker se z njim ne posega v človekove pravice in temeljne svoboščine, se po oceni Državnega zbora v izhodišču zastavlja vprašanje, ali po naravi stvari takšen akt sploh lahko posega v ustavno varovani položaj drugih vej oblasti oziroma njihovih nosilcev, saj nima, vsaj ne navzven, pravne narave. Če je odgovor negativen in gre za političen akt, kar naj bi bilo večinsko stališče poslancev v postopku sprejemanja ZPPre, po oceni Državnega zbora pravni mehanizem za zagotavljanje skladnosti akta z Ustavo ni potreben oziroma ni dopusten. Če pa je odgovor pozitiven, se Državni zbor sprašuje, kakšen pravni mehanizem bi bil glede na 93. člen Ustave sploh ustavno dopusten.

13. Državni zbor izraža dva ustavnopravna pomisleka glede stališča predlagatelja, da bi protipravno praznino lahko zapolnili le tako, da bi v ZPPre izrecno določili sodno varstvo zoper akt o odreditvi parlamentarne preiskave. Prvi pomislek je, da bi sodno varstvo, ki bi ga morebiti predpisal ZPPre – pa naj bo to zagotovljeno pred Ustavnim sodiščem ali v upravnem sporu (in po izčrpanju pravnih sredstev v postopku z ustavno pritožbo) – ob istočasni izdaji začasnih odredbe, precej ohromilo postopek parlamentarne preiskave. V zvezi s tem se Državni zbor sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-50/11 z dne 23. 6. 2011 (Uradni list RS, št. 55/11, in OdlUS XIX, 24; 7. točka obrazložitve) in na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-244/99 z dne 9. 12. 1999 (12. točka obrazložitve).

14. Drugi pomislek Državnega zbora je povezan s pristojnostmi Ustavnega sodišča. Državni zbor navaja, da v skladu z enajsto alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave zakon sicer lahko določi pristojnosti Ustavnega sodišča, da odloča tudi o drugih zadevah, vendar pri tem presoja zakonodajalca ni neomejena. Na podlagi te določbe Ustave nekateri zakoni določajo pristojnost Ustavnega sodišča, pri čemer gre zlasti za odločanje v volilnem sporu, o dopustnosti zakonodajnega in lokalnega referendumu in za odločanje o ustavnosti sklepa Državnega zbora o razpustitvi občinskega sveta ali razrešitvi župana. Glede na specifično naravo akta o odreditvi parlamentarne preiskave, ki ni ne predpis ne posamičen akt, se Državnemu zboru zastavlja vprašanje, ali bi bila takšna nova pristojnost Ustavnega sodišča sploh ustavno dopustna. Pri tem Državni zbor opozarja na stališče Ustavnega sodišča, da širitev obsega pristojnosti Ustavnega sodišča z zakoni ne sme biti nekritična in samovoljna. Pri uporabi tega pooblastila mora zakonodajalec upoštevati načelo pravne države, druge določbe Ustave ter pomen in vlogo Ustavnega sodišča v ustavnem sistemu. Morebitne dodatne pristojnosti Ustavnega sodišča mora določiti tako, da ohranja konsistenten pravni sistem, in ne sme posegati v položaj Ustavnega sodišča v celotnem pravnem sistemu v razmerju do zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-2/06 z dne 16. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 16; 20. točka obrazložitve). Po navedbah Državnega zbora je temeljna pristojnost Ustavnega sodišča presoja ustavnosti in zakonitosti predpisov (prvih

pet alinej prvega odstavka 160. člena Ustave) in odločanje o ustavnih pritožbah z vidika kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin (šesta alineja 160. člena Ustave). Edini primer, ko Ustavno sodišče poda predhodno mnenje o predlogu (pravnega) akta, ureja drugi odstavek 160. člena Ustave, v skladu s katerim je Ustavno sodišče pristojno za predhodno (*a priori*) presojo skladnosti mednarodnih pogodb z Ustavo, kar je izjema v siceršnjem sistemu *a posteriori* presoje. Namen predhodne kontrole mednarodnih pogodb je preprečiti, da bi država v trenutku ratifikacije mednarodne pogodbe prevzela mednarodnopravno obveznost, ki bi bila v neskladju z Ustavo (mnenje Ustavnega sodišča št. Rm-2/02 z dne 5. 12. 2002, Uradni list RS, št. 117/02, in OdlUS XI, 246). Ker je vprašljiva sama narava akta o odreditvi parlamentarne preiskave, pri čemer je jasno le to, da ni ne predpis ne posamičen akt, in ker je v skladu z Ustavo *a priori* presoja Ustavnega sodišča v našem ustavnem sistemu izjema, izjeme pa je treba razlagati ozko, se Državnemu zboru zastavlja vprašanje, ali bi bila takšna pristojnost Ustavnega sodišča skladna z njegovim položajem v celotnem pravnem sistemu v razmerju do zakonodajne, sodne in izvršilne oblasti. Državni zbor navaja, da možnost, da se Ustavnemu sodišču pristojnosti določijo tudi z zakonom, teorija imenuje "dekonstitucionalizacija pristojnosti". Zaradi pomembnosti in občutljivosti v sistemu delitve oblasti je v nekaterih primerjalnih ureditvah za sprejetje takšnih zakonov predpisana posebna, kvalificirana večina.

15. Državni zbor nadalje opozarja, da je parlamentarna preiskava ustavni institut, ki po eni strani zagotavlja Državnemu zboru mehanizem širšega družbenega nadzora v sistemu delitve oblasti, preko katerega vpliva na drugi dve veji oblasti in ju omejuje (načelo zavor in ravnovesij), po drugi strani pa institut manjšinske preiskave daje parlamentarni manjšini (tretjini poslancev) in Državnemu svetu kot drugemu domu parlamenta v sistemu asimetrične dvodomnosti ustavno pravico, da neposredno sproži preiskavo v zadevi javnega pomena. Institut manjšinske preiskave je po mnenju Državnega zbora pomemben nadzorni mehanizem parlamentarne manjšine (opozicije) nad delom izvršilne veje oblasti (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-50/11, 7. točka obrazložitve). Poleg tega je zahteva Državnega sveta za odreditev parlamentarne preiskave ena najpomembnejših ustavnih pristojnosti Državnega sveta. Z uresničevanjem te pravice lahko Državni svet tudi posredno vpliva na različne odločitve, ki jih Državni zbor sprejema po opravljeni parlamentarni preiskavi (sprejetje ali sprememba ustrezne zakonodaje, zlasti pa lahko doseže uveljavljanje politične odgovornosti Vlade).

16. Državni zbor opozarja tudi, da zakonodajno-pravna služba Državnega zbora ob smiselni uporabi 27. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20 – PoDZ-1) poda mnenje k predlogu oziroma zahtevi za uvedbo parlamentarne preiskave z vidika formalne pravilnosti vložitve predloga oziroma zahteve in pristojnosti Državnega zbora za odreditev parlamentarne preiskave. V mnenju se zakonodajno-pravna služba opredeli tudi do vprašanj, ki so pomembna za določitev mej parlamentarne preiskave, in sicer do vprašanj izkazanosti javnega interesa (93. člen Ustave) ter spoštovanja načela delitve oblasti (3. člen Ustave), načela ustavnosti in zakonitosti (predvsem spoštovanje človekovih pravic in

svoboščin) in načela določnosti (2. člen Ustave). Mnenje zakonodajno-pravne službe pošlje predsednik Državnega zbora predlagateljem predloga oziroma zahteve, ki po njegovi preučitvi pripravijo novo besedilo predloga oziroma zahteve, če in kolikor se s pripombami in predlogi zakonodajno-pravne službe strinjajo. Čeprav mnenje zakonodajno-pravne službe za predlagatelja ni pravno zavezujoče, je po oceni Državnega zbora določen mehanizem za zagotavljanje ustavne skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave.

17. Državni zbor v odgovoru predstavi tudi ureditev tega področja v Zvezni republiki Nemčiji, saj naj bi šlo za ureditev, po kateri se je slovenska ureditev parlamentarne preiskave zgledovala, poleg tega pa naj bi šlo tudi za edino ureditev, ki poleg slovenske pozna institut manjšinske preiskave. Državni zbor navaja, da je v nemškem zakonu o parlamentarni preiskavi predvideno pravno sredstvo za preprečitev nedopustne parlamentarne preiskave, a le v primeru manjšinske preiskave. Nemška Ustava naj bi določala, da parlament (*Bundestag*) lahko ustanovi preiskovalno komisijo, na zahtevo četrte poslanece pa jo mora ustanoviti. Nemški zakon o parlamentarni preiskavi iz leta 2001 pa naj bi v tretjem odstavku 2. člena določal, da parlament v primeru, če meni, da je zahteva kvalificirane manjšine za ustanovitev preiskovalne komisije delno protiustavna, ustanovi preiskovalno komisijo na način, da omeji njeno preiskovalno pravico na tiste dele predmeta preiskave, ki jih *Bundestag* ne šteje za protiustavne. Zoper delno zavrnitev predmeta preiskave naj bi se vlagatelj zahteve (kvalificirana parlamentarna manjšina) lahko obrnil na Zvezno ustavno sodišče, saj pomeni delna zavrnitev predmeta preiskave poseg v njegovo ustavno pravico, da sproži parlamentarno preiskavo. Delno zavrnitev predmeta preiskave naj bi bilo treba zaradi učinkovitosti sodnega varstva pred Zveznim ustavnim sodiščem obrazložiti, pri čemer zgolj politični pomisleki in razlogi smotrnosti naj ne bi zadostovali. Kot temeljni razlog, zaradi katerega lahko večina z glasovanjem prepreči uvedbo nedopustne manjšinske preiskave, naj bi se v teoriji še pred sprejetjem zakona o parlamentarni preiskavi navajalo, da so preiskovalne komisije pomožni organi parlamenta, ki prav tako odgovarja za ustavno skladnost uvedene preiskave, zlasti nasproti državnim službam in zasebnikom, ki jih preiskava zadeva. Parlament naj bi bil odškodninsko odgovoren nasproti tretjim osebam za svoja protipravna ravnanja.

18. V zvezi z navedeno ureditvijo v Nemčiji Državni zbor opozarja, da je v nemški ureditvi ugovor nedopustnosti dovoljen le pri manjšinski preiskavi, resni in argumentirani ugovori in pomisleki glede ustavnosti in zakonitosti (dela) preiskave pa se lahko pojavijo ne le pri zahtevi za odreditev parlamentarne preiskave (manjšinska preiskava), temveč tudi pri predlogu za njeno odreditev (večinska preiskava), kar naj bi kazala tudi slovenska praksa odrejanja parlamentarnih preiskav. Zato ima po oceni Državnega zbora takšen pravni mehanizem omejen učinek in je instrument za preprečevanje protiustavnega predmeta preiskave le v primeru manjšinskih preiskav.

19. Državni zbor nadalje opozarja, da se lahko dvomi o ustavni skladnosti predmeta preiskave pojavijo tudi z vidika drugih ustavnih načel (na primer izkazanosti javnega

interesa, avtonomije lokalnih skupnosti), zato naj morebitna zakonska sprememba ne bi mogla biti omejena na načelo neodvisnosti sodnikov.

20. Za primer, da bi Ustavno sodišče v izpodbijanih ZPPre in PoPP ugotovilo obstoj zatrjevane protiustavne pravne praznine zaradi neobstoja sodnega varstva zoper akt o odreditvi parlamentarne preiskave oziroma zaradi neobstoja pravnega mehanizma, s katerim bi se preprečila odreditev morebiti nedopustne (protiustavne) parlamentarne preiskave, Državni zbor predlaga, naj Ustavno sodišče do systemske uskladitve izpodbijanih predpisov z Ustavo, ki bo zaradi zahtevnosti materije terjala določen čas, na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) določi način izvršitve svoje odločitve in začasno zapolni morebitno protiustavno pravno praznino. V načinu izvršitve naj določi temeljna (najnujnejša) pravila ravnanja Državnega zbora in ostalih subjektov v prehodnem obdobju, še posebej glede na to, da je v tej zadevi delno zadržalo tudi izvrševanje 1. do 7. točke Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi, kolikor se nanašajo na sodnike.

Povzetek izjave predlagatelja o odgovoru Državnega zbora

21. Odgovor Državnega zbora je bil vročen predlagatelju, ki se je o njem izjavil. Predlagatelj navaja, da v zahtevi za oceno ustavnosti ni trdil, da so sodna veja oblasti in njeni nosilci v celoti izključeni iz predmeta parlamentarne preiskave, kot naj bi to v odgovoru sugeriral Državni zbor. V zahtevi naj bi bilo jasno navedeno, da je konkretna parlamentarna preiskava sporna iz razloga, ker ni bila odrejena v zvezi z morebitnimi sistemskimi težavami pri delovanju sodstva in sodne uprave ali v zvezi s splošnimi pojavi v sodstvu, problemi delovanja sodstva kot celote ali razvojnimi trendi v sodstvu, ampak ker je njen namen ugotavljanje politične odgovornosti sodnikov oziroma ocenjevanje ravnanja posameznih sodnikov v že pravnomočno končanem konkretnem sodnem postopku. Predlagatelj ponovno poudarja, da je lahko posamezna parlamentarna preiskava odrejena le v mejah ustavnih pristojnosti Državnega zbora, predvsem pa vztraja pri stališču, da mora pravna ureditev tega instituta vsebovati tudi ustrezen (učinkovit) mehanizem za preprečitev njegove zlorabe.

22. Predlagatelj nasprotuje stališču Državnega zbora, da je četrti odstavek 13. člena ZPPre ustrezen pravni mehanizem za preprečitev posegov zakonodajne veje oblasti v sodno. Ta odstavek se namreč po stališču predlagatelja nanaša na fazo, ko je parlamentarna preiskava že odrejena, ko je preiskovalna komisija že imenovana in ko že izvaja preiskavo. Omenjena določba naj bi pomenila zgolj posredno pravno varstvo udeležencem parlamentarne preiskave oziroma zagotovilo, da se prisilni ukrepi zoper njih lahko izvajajo le preko sodišča, ki odloča o ustavnosti in zakonitosti predlaganih prisilnih ukrepov. Iz zakona naj ne bi izhajalo, da je sodišču dana pristojnost ugotavljanja, ali je sama preiskava odrejena skladno z zakonom, izrecno pa je določeno tudi, da zaproseno sodišče ni upravičeno ocenjevati umestnosti ukrepa. Po navedbah predlagatelja tako po

veljavni zakonski ureditvi ni mogoče preprečiti, da je posamezen sodnik določen kot oseba, ki se mora udeležiti parlamentarne preiskave kot preiskovanec (7. člen ZPPre), čeprav sodnik ni nosilec politične funkcije in se zato njegove politične odgovornosti ne more ugotavljati (1. člen ZPPre). Prav tako naj navedena zakonska določba ne bi mogla preprečiti, da se sodnika zaslišuje o tem, o čemer ni niti dolžan niti ne sme izpovedati skladno s svojim položajem neodvisnega nosilca sodne veje oblasti. Trenutna ureditev naj bi dopuščala odreditev parlamentarne preiskave, katere predmet, namen in obseg je v očitnem nasprotju s 1. členom ZPPre, ob tem pa naj bi bilo povsem mogoče, da v postopku sploh ne pride do situacije, ko bi bili potrebni prisilni ukrepi in s tem presoja sodišča. Zato bi moral biti po oceni predlagatelja že v fazi odločanja o odreditvi parlamentarne preiskave, ne pa šele, ko se preiskava že izvaja, na voljo mehanizem, ki bi preprečeval odreditev parlamentarne preiskave v nasprotju s 93. členom Ustave in 1. členom ZPPre.

23. Po stališču predlagatelja ni pomembno, kakšna je narava akta o odreditvi parlamentarne preiskave, ampak kakšne so njegove dejanske in pravne posledice. Tudi če gre za akt, ki ne povzroča takojšnjih in neposrednih pravnih učinkov v razmerju do posameznikov ter ima predvsem notranje pravne učinke, naj to ne bi pomenilo, da z njim in na njegovi podlagi ni mogoče nedopustno poseči v drugo vejo oblasti. Da je to mogoče, naj bi bilo razvidno prav iz z zahtevo povezanega primera uvedbe parlamentarne preiskave. Zato naj bi bilo ključnega pomena, da sistem vsebuje ustrezen pravni mehanizem za preprečitev odreditve protiustavne parlamentarne preiskave.

24. Predlagatelj ponovno poudarja, da bi morala biti neodvisnost sodnika in s tem neodvisnost sodne veje oblasti ustrezno varovana ne samo na individualni, temveč tudi na sistemski (institucionalni) ravni. In ravno v tem pogledu naj bi bila trenutna zakonska ureditev obremenjena s pravno praznino, ki naj je ne bi bilo mogoče zapolnjevati zgolj z ustavnoskladno razlago ZPPre in PoPP, kar naj bi potrdili konkretni dogodki. Sodniki, ki bi se na podlagi dokaznega sklepa preiskovalne komisije znašli bodisi v vlogi preiskovancev bodisi v vlogi prič, po oceni predlagatelja v trenutni ureditvi nimajo ustreznega pravnega varstva zoper poseg v njihovo neodvisnost, kar naj bi pomenilo resno in nepopravljivo grožnjo njihovi neodvisnosti in s tem pravilnemu delovanju pravne države.

25. Po mnenju predlagatelja ni utemeljen pomislek Državnega zbora, da bi morebitno sodno varstvo ob istočasni izdaji začasne odredbe postopek parlamentarne preiskave precej ohromilo. Predlagatelj v zvezi s tem navaja, da je načelo delitve oblasti eno temeljnih načel Ustave, ki ga je treba varovati, neodvisnost sodstva (125. člen Ustave) pa je vsaj enako pomembna ustavna kategorija kot parlamentarna preiskava (93. člen Ustave), če ne še bolj.

26. V zvezi s pomislekom Državnega zbora o dopustnosti morebitne nove pristojnosti Ustavnega sodišča pa predlagatelj meni, da uvedba ustreznega pravnega mehanizma za

preprečitev protiustavnih parlamentarnih preiskav ne bi pomenila nekritične in samovoljne širitve pristojnosti Ustavnega sodišča, ampak uresničitev načela pravne države.

27. Nikakor pa se predlagatelj ne strinja s trditvijo Državnega zbora, da mehanizem za zagotavljanje ustavne skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave predstavlja mnenje zakonodajno-pravne službe Državnega zbora, ki ga ta poda k predlogu ali zahtevi za uvedbo parlamentarne preiskave. Upošteva je dogajanje v sprožilnem primeru te zahteve je po oceni predlagatelja popolnoma jasno, da mnenje zakonodajno-pravne službe ni ustrezen oziroma učinkovit mehanizem, ki bi preprečeval odreditev in tek protiustavne parlamentarne preiskave.

Povzetek izjave Državnega sveta

28. Ustavno sodišče je s sklepom z dne 21. 11. 2019 Državnemu svetu v tej zadevi priznalo pravico do udeležbe v postopku in ga pozvalo, naj se izjavi o zahtevi.

29. Državni svet meni, da ni sprejemljivo, da se parlamentarna preiskava, v kateri so predmet obravnavanja ravnanja pravosodnih organov in nosilcev funkcij v teh organih, popolnoma nekritično in brez resne presoje opredeli kot nedopustna in posegajoča v neodvisnost pravosodnih organov. Paziti naj bi bilo treba, da se pozornost ne usmeri samo na presojo, ali bi se pod določenimi okoliščinami lahko zgodilo, da bi Državni zbor sprejel akt o odreditvi parlamentarne preiskave, ki bi presegal njegove pristojnosti. Pozornost naj bi bilo treba usmeriti tudi na obravnavanje vprašanj, kot so namen, vsebina in vloga instituta parlamentarne preiskave v ustavni demokraciji ter varstvo vladavine prava kot instrumenta nadzora državnih oblasti.

30. Iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-244/99 naj bi izhajalo, da mora tehtanje ravnotežja med varstvom ustavnih pravic in parlamentarno preiskovalno pristojnostjo, kadar takega ravnotežja ne ureja ZPPre, opraviti vsaka posamična preiskovalna komisija. Ustava naj bi zavezovala neposredno vse veje oblasti, zato naj bi bila tudi parlamentarna preiskovalna komisija pri svojem delu zavezana spoštovati načelo delitve oblasti. Če se posamezna preiskovalna komisija pri svojem delu tega ne loti s preudarnostjo, se sicer po navedbah Državnega sveta lahko zgodi, da prestopi meje svoje pristojnosti, vendar to naj ne bi pomenilo, da je predpis protiustaven; šlo naj bi za vprašanje izvrševanja predpisa.

31. Državni svet opozarja na pomen sistema zavor in ravnovesij kot bistvenega dela načela delitve oblasti. Trdi, da mora imeti v sistemu delitve oblasti vsaka veja oblasti omejeno moč, hkrati pa mora imeti tudi možnost, da obe drugi veji podvrže nadzoru. Po oceni Državnega sveta v zaprtem sistemu (kot je tudi pravosodje) ni možno pričakovati, da bodo sistem sam oziroma v njem udeležene osebe prepoznale v sistem vgrajene napake in nevarnosti, zato je potreben zunanji pogled, ki ga po naravi stvari lahko nudi le druga veja oblasti. Če se pojavi dvom o ustavnosti in zakonitosti katere od vej oblasti, naj

bi bila naloga drugih vej oblasti, da posredujeta in sprožita ustrezne mehanizme za uveljavljanje odgovornosti.

32. Po oceni Državnega sveta primerjalnopravno gledano ni nemogoče, da bi Ustavno sodišče presojalo tudi akte parlamenta, ki po svoji vsebini niso zakon. V primeru dvoma, ali neki predlog ali zahteva za uvedbo parlamentarne preiskave presega meje pristojnosti Državnega zbora, pa tudi naj ne bi bilo nemogoče, da bi Ustavno sodišče to vprašanje presojalo skozi institut kompetenčnega spora na podlagi 160. člena Ustave.

33. Državni svet v nadaljevanju predstavi svoje videnje namena parlamentarne preiskave in razmerja parlamentarne preiskave do sodstva. Meni, da so preiskovalne komisije vitalni organ za učinkovito uresničevanje načela delitve oblasti, kadar se pojavljajo dvomi o ustavni skladnosti in zakonitosti delovanja organov države. Parlamentarna preiskava naj bi po svoji naravi presegala okvir izvršilne in upravne veje oblasti in naj bi pomenila izjemno sredstvo za preiskovanje vpletenosti nosilcev javnih funkcij v t. i. politične afere, zlorabo oblasti in podobno. Preiskovalna komisija naj pri tem ne bi opravljala niti sodne funkcije niti funkcije pregona kaznivih dejanj, pri delu pa naj bi morala spoštovati meje svojega delovanja in pristojnosti Državnega zbora. Njen namen naj bi bil, da prek proučevanja, ugotavljanja in ocenjevanja negativnih pojavov v družbi zbere čim več in čim bolj popolne informacije, na podlagi katerih lahko Državni zbor sprejme akte iz svoje pristojnosti.

34. Po mnenju Državnega sveta se Državni zbor (in posledično preiskovalna komisija) ne more vmešavati v delo posameznega sodnika glede posameznih zadev, ki jih obravnava, medtem ko so delovanje sodnega sistema kot takega in anomalije v sistemu (na primer dolgotrajnost postopkov) lahko predmet parlamentarne preiskave. V zvezi s tem se Državni svet sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-244/99. Meni, da so ekscesni pojavi v sodstvu, ki v javnosti ustvarjajo mnenje, da sodišča ne delajo dovolj dobro in hitro ter nepristransko, lahko vprašanje javnega interesa. Namen tovrstne parlamentarne preiskave naj bi bil, da se odkrijejo vzroki za tako stanje in predlagajo rešitve v sferi zakonodaje, možno pa naj bi bilo tudi ugotavljanje politične odgovornosti (političnih) funkcionarjev zaradi vplivanja na delo sodišč. Državni svet opozarja, da je tudi vzporedni tek kazenskega postopka in parlamentarne preiskave v zakonu izrecno predviden, Ustavno sodišče pa naj bi se že izreklo, da taka ureditev ni v neskladju z Ustavo. Postopka naj bi imela namreč različen namen. Tudi pogoji za začetek obeh postopkov naj bi bili različni.

35. V nadaljevanju Državni svet podaja pregled izvajanja parlamentarnih preiskav v Združenem kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska, v Latviji, Belgiji, na Portugalskem, v Avstriji, Italiji in Franciji. Iz tega pregleda naj bi izhajalo, da tudi primerjalnopravno ni nedopustno, da se opravi parlamentarna preiskava delovanja pravosodnega sistema ter da se pri tem zaslišijo sodniki in tožilci.

36. Državni svet predstavi tudi svoje razumevanje politične odgovornosti in neodvisnosti sodstva. Meni, da je politična odgovornost lahko pravna ali nepravna. Vsak nosilec javne funkcije naj bi bil podvržen javni kritiki in vrsti drugih, nepravnih oblik politične odgovornosti. Sodniki so sicer neodvisni, a po oceni Državnega sveta vsak nadzor, komentar ali javna kritika še ni poseg v sodniško neodvisnost.

37. Državni svet meni, da normativna ureditev sicer zagotavlja sistem nadzorovanja sodnikov (ocenjevanje sodnikov, disciplinski postopek, sistem pravnih sredstev), vendar naj ta sistem v več konkretnih primerih ne bi dovolj zgodaj zaznal anomalij in naj se nanje ne bi (dovolj hitro) odzval. V konkretnih postopkih, ki so bili povod za vložitev zahteve za parlamentarno preiskavo v zadevi Franc Kangler in drugi, naj bi prišlo do številnih nepravilnosti in anomalij, ki naj bi bile ugotovljene šele na najvišjih instancah, zato naj bi se pojavilo vprašanje, ali so notranji sistemi nadzora nad delom sodnikov in državnih tožilcev delovali pravilno oziroma, če niso delovali pravilno, zakaj je bilo tako. Državni svet meni, da je nedopustno, da sistem očitne nepravilnosti v postopku in očitno kršitev videza nepristranskosti prepozna šele v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi. Meni, da je zato v konkretni zadevi nedvomno podan javni interes za zahtevano parlamentarno preiskavo. Odmik od postulatov neodvisnosti in nepristranskosti ravnanj v sodstvu naj bi zahteval takojšnje ukrepanje. V okoliščinah, ko naj bi se pojavljali očitki o povezanosti s "centri moči" in o njihovem vplivu na odločitve, ter upošteva relativno redke disciplinske postopke zoper državne tožilce in sodnike (pri čemer naj bi se postopki vodili pred organi, v katerih je večina predstavnikov iz vrst sodstva oziroma tožilstva), po oceni Državnega sveta ni nerazumno vprašanje oziroma dvom, ali je sistem deloval pravilno.

38. Namen parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi je po mnenju Državnega sveta v tem, da se razčisti, ali obstajajo nedopustne povezave in nedopustna vplivanja na ravnanje državnih tožilcev in sodnikov, da se zaznane anomalije analizirajo in da se ugotovijo razlogi, zakaj sistem ni deloval, kot bi moral, ter da se ugotovi, kateri nosilci javnih funkcij bi lahko kaj storili in morali kaj storiti, pa niso, oziroma da se ugotovi, ali/in kateri nosilci javnih funkcij so ravnali v nasprotju s svojimi obveznostmi oziroma so opustili dolžno ravnanje. Namen te parlamentarne preiskave naj bi bil torej odkriti, kje so pomanjkljivosti in kratki stiki v sistemu, ter pripraviti podlago za njihovo odpravo ter vključitev novih, potrebnih varovalk, da se ugotovljene anomalije sistema ne bi ponovile, saj naj bi bila zaradi njih zmanjšana pravna varnost.

39. V primerih, ko se pojavi razumen sum, da so zatajili sistemi nadzora znotraj pravosodja, mora po oceni Državnega sveta obstajati možnost, da se opravi nadzor nad sistemom in ugotovijo okoliščine in razlogi, zaradi katerih je sistem zatajil in ni opravil svoje funkcije. Glede na to, da naj bi se očitki pojavljali zoper delo sodišča in državnega tožilstva, je po mnenju Državnega sveta edini, ki lahko tak nadzor opravi, Državni zbor, in sicer prek instituta parlamentarne preiskave. Državni svet ob tem opozarja, da ni vsako srečanje predstavnikov različnih vej oblasti tudi nedovoljen pritisk na samostojnost ali poseg vanjo.

40. Glede na navedeno Državni svet meni, da ZPPre in PoPP nista v neskladju z Ustavo in da Akt o uvedbi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi ne posega v neodvisnost sodne veje oblasti.

Povzetek izjave predlagatelja o izjavi Državnega sveta

41. Izjava Državnega sveta je bila vročena predlagatelju, ki je v izjavi nanjo navedel, da se Državni svet ni jasno izjavil o bistvu zahteve, ki je v tem, da niti ZPPre niti PoPP ne vsebujeta ustreznih mehanizmov za preprečitev protiustavnih parlamentarnih preiskav, ki bi lahko posegle v neodvisnost sodstva. Predlagatelj poudarja tudi, da se Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-244/99 do tega vprašanja še ni opredelilo. Ustavno sodišče naj bi namreč vprašanje, ali bi zoper akt o odreditvi parlamentarne preiskave morala biti zagotovljena pravna sredstva, presojalo zgolj z vidika posegov v pravni položaj posameznikov, ne pa tudi z vidika posegov ene veje oblasti v drugo.

42. Predlagatelj se sicer strinja s stališčem Državnega sveta, da mora tehtanje med varstvom ustavnih pravic in interesi parlamentarne preiskave opraviti vsaka posamična preiskovalna komisija. Vendar pa mora po mnenju predlagatelja zakonodajalec upoštevati tudi dejanski nivo pravne kulture v družbi; če se izkaže, da poglobitni izvajalec določenih zakonskih določb ne zmore (ali noče) izvajati pravilno, mora predpis vsebovati tudi mehanizme, ki bodo izvajalcu preprečevali prekoračevanje pristojnosti.

43. Predlagatelj meni tudi, da institut kompetenčnega spora ni primeren za reševanje primerov, ko Državni zbor sprejme akt o uvedbi parlamentarne preiskave, v zvezi s katero se zastavi vprašanje njene dopustnosti v smislu prekoračitve pristojnosti oziroma posega v sodno vejo oblasti.

Povzetek odgovora Državnega zbora in Državnega sveta o delu zahteve, ki se nanaša na ustavno skladnost Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi

44. Ustavno sodišče je Državni zbor in Državni svet pozvalo, naj se posebej izjavita o delu zahteve, ki se nanaša na ustavno skladnost Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi.

45. Državni zbor je v odgovoru navedel, da je konkretno parlamentarno preiskavo odredil na podlagi zahteve Državnega sveta, zato v skladu z drugim odstavkom 4. člena PoPP o zahtevi za odreditev parlamentarne preiskave ni glasoval, v aktu o odreditvi pa je v celoti povzel vsebino zahtevka za odreditev parlamentarne preiskave iz zahteve. Državni zbor naj torej ne bi imel vpliva na besedilo akta o odreditvi zahtevane parlamentarne preiskave, in sicer ne z vidika možnosti spremembe besedila ne z vidika možnosti zavrnitve. Državni zbor je opozoril tudi na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-219/93 z dne

13. 1. 1994 (OdlUS III, 2), s katerim naj bi Ustavno sodišče odločilo, da akt o uvedbi parlamentarne preiskave nima značilnosti predpisa oziroma drugega splošnega akta, zato za njegovo oceno Ustavno sodišče ni pristojno.

46. Na navedeni sklep Ustavnega sodišča v odgovoru opozarja tudi Državni svet. Državni svet poleg tega meni, da Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi ne krši ustavnih načel in ne posega v ustavni položaj in neodvisnost sodstva. Obravnavana parlamentarna preiskava naj bi se nanašala na javne zadeve – sistemske in strukturne disfunkcionalnosti v delovanju slovenskega kazenskopravnega sistema. Pri tem naj bi se osredotočala na dve glavni vprašanji: (1) na ugotavljanje politične odgovornosti nosilcev javnih funkciji, ki naj bi sodelovali pri pregonu nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Franca Kanglerja in drugih, ter (2) na ugotovitev domnevnega nezakonitega upravljanja in vodenja določenih evidenc Policije. Predmet in namen obravnavane parlamentarne preiskave naj bi torej bil s konkretnim primerom raziskati zadeve javnega pomena, kot so zlorabe v kazenskem pravosodju. Ugotovitve parlamentarne preiskave naj bi lahko služile za podlago pri pripravi zakonodajnih sprememb za odpravo ugotovljenih disfunkcionalnosti pri zagotavljanju pravne varnosti v kazenskih postopkih in pri vodenju policijskih evidenc. Državni svet ob tem navaja, da obravnavana zahteva za parlamentarno preiskavo temelji na dejstvu, da je bilo zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in državnega svetnika uvedenih enaindvajset kazenskih postopkov, ki so se končali brez obsodbe, pri čemer naj to ne bi bil osamljen primer. Šlo naj bi torej za vprašanje delovanja kazenskopravnega sistema oziroma njegovih mehanizmov, ki bi morali preprečiti neutemeljene kazenske pregone in sodne postopke, pa tega niso storili.

47. Državni svet poudarja, da se konkretna parlamentarna preiskava osredotoča na že pravnomočno končane sodne postopke, zato naj ne bi bilo nevarnosti nedopustnega vplivanja ene veje oblasti na drugo. Preiskovalna komisija naj bi imela dolžnost, da akt o odreditvi parlamentarne preiskave izvaja ustavnoskladno in da pri tem posebno pozornost posveča temu, da ne pride do posega v človekove pravice ali pristojnosti drugih državnih organov in nosilcev drugih vej oblasti. Po drugi strani naj bi imeli tudi zaslišanci pravico in dolžnost, da zavrnejo odgovor na vprašanja, ki bi pomenila poseg v izvrševanje sodne oblasti, ter da na tak način prispevajo k temu, da izvrševanje akta o odreditvi parlamentarne preiskave ne bi posegalo v načelo delitve oblasti, neodvisnost nosilcev funkcij v pravosodju in druge ustavne pravice.

48. Po oceni Državnega sveta je konkretna parlamentarna preiskava v javnem interesu, saj se nanaša na postopke zoper javno osebo, v zvezi s katerimi se pojavljajo očitki o kršitvah človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o zlorabi uradnega položaja. V javnem interesu naj bi bilo, da se ugotovi, ali je do očitanih kršitev in nepravilnosti prišlo, ter da se prepreči nadaljnje kršenje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih državljanom in državljanom Republike Slovenije zagotavljata Ustava in Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 –

v nadaljevanju EKČP). Javnost naj bi imela pravico izvedeti resnico o delovanju pravosodnega sistema.

49. Državni svet pojasnjuje, da lahko v konkretnih postopkih pride do različnih tolmačenj pravnih norm in do tega, da se v dejanskem življenju pravna norma včasih močno oddalji od svoje zasnove in funkcije. To razhajanje med normativnim in stvarnim naj bi bilo treba zaznati, ga razumeti in razmisliti o tem, kako naj se pravo razvija, da bo opravljalo svojo temeljno funkcijo zaščite temeljnih vrednot družbe, hkrati pa tudi funkcijo usmerjanja družbenega razvoja v smeri zagotavljanja vladavine prava. Sistemske in strukturne pomanjkljivosti naj bi bilo možno prepoznati samo s preučevanjem posameznih primerov, v katerih so se te pomanjkljivosti in napake udeležile. Brez začetne teze o obstoju nepravilnosti naj namreč sploh ne bi bilo razlogov za uvedbo parlamentarne preiskave.

50. Po oceni Državnega sveta je treba pojem politična odgovornost sodnikov razumeti kot enega od vidikov sodniške odgovornosti v razmerju do parlamenta in preko tega sodnikove odgovornosti širši javnosti. Sodniki naj bi bili nosilci oblasti, za katere naj ne bi bila vzpostavljena neposredna odgovornost volivcem, zato naj bi bilo njihovo odgovornost treba vzpostaviti preko sistema zavor in ravnovesij, ki se izraža tudi v tem, da se sodnik ali tožilec odzove vabilu parlamentarne preiskovalne komisije na zaslihanje ter da se parlamentarni preiskovalni komisiji posredujejo sodni ali tožilski spisi, saj naj bi bila preiskovalna komisija že po definiciji eden od ustavnih institutov, ki pomenijo uresničevanje politične kontrole v sistemu delitve oblasti. Po mnenju Državnega sveta se s tem sicer ne sme poseči v sodniško oziroma tožilsko neodvisnost, vendar pa naj načelo neodvisnosti in samostojnosti ne bi varovalo tistega, ki dela nezakonito ali zlorablja svojo funkcijo. Poleg tega naj ne bi bilo razlogov, ki bi sodniku ali tožilcu preprečevali, da je zaslišan kot strokovnjak ali kot oseba, ki bi lahko izpovedala o morebitnih nezakonitih vplivanjih na svoje delo.

51. Tudi sodna oblast naj bi izhajala iz ljudstva, zato naj bi imelo ljudstvo možnost, da preko svojega neposredno izvoljenega predstavnika (tj. poslancev Državnega zbora) z institutom parlamentarne preiskave preveri obstoj morebitnih protipravnih zlorab v kazenskopravnem sistemu. To pa naj bi bilo mogoče samo na konkretni ravni, saj naj bi bilo samo z obravnavo večjega števila konkretnih primerov in ob ugotovitvi ponavljajočih se istovrstnih kršitev ali nepravilnosti možno sklepati, da gre za težave sistemske narave.

52. Ustavno sodišče je odgovora Državnega zbora in Državnega sveta v zvezi z Aktom o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi vročilo predlagatelju, ki je odgovoril, da vztraja pri dosedanjih navedbah.

B. – I.

Začasno zadržanje ZPPre in PoPP

53. S sklepom z dne 24. 10. 2019 je Ustavno sodišče do končne odločitve zadržalo ZPPre in PoPP, kolikor ne vsebujeta ustreznih mehanizmov za preprečitev parlamentarnih preiskav, ustanovljenih zaradi ugotavljanja politične odgovornosti sodnikov. Ustavno sodišče je določilo način zadržanja izvrševanja predpisa tako, da se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvrševanje točk 1 do vključno 7 Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi, kolikor se nanašajo na sodnike.

Procesne predpostavke za odločanje

54. Zahteva je vložena na podlagi desete alineje 4. točke prvega odstavka 23. člena Zakona o sodnem svetu (Uradni list RS, št. 23/17 – v nadaljevanju ZSSve), ki določa, da Sodni svet podaja zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov, če posegajo v ustavni položaj ali ustavne pravice sodstva. Ker predlagatelj zatrjuje poseg izpodbijanih predpisov v ustavno zagotovljeno neodvisnost sodnikov, so procesne predpostavke za odločanje izpolnjene.

B. – II.

Presoja ustavne skladnosti ZPPre in PoPP

Obseg presoje

55. Osnovna teza zahteve je, da sta ZPPre in PoPP v neskladju z Ustavo, ker ne urejata ustreznega mehanizma, s katerim bi bilo mogoče preprečiti parlamentarne preiskave, ki protiustavno posegajo v neodvisnost opravljanja sodniške funkcije. Iz zahteve izhaja, da bi ta mehanizem moral biti zagotovljen že v fazi odrejanja parlamentarne preiskave, tako da bi omogočal bodisi preprečitev odreditve parlamentarne preiskave bodisi uveljavljanje protiustavnosti akta o njeni odreditvi.

56. Utemeljenost te teze je najprej odvisna od tega, ali Ustava Državnemu zboru oziroma predlagateljem parlamentarne preiskave pri odločanju o uvedbi parlamentarne preiskave sploh postavlja kakršnekoli omejitve z vidika varstva neodvisnosti sodnikov. Če je namreč odgovor na to vprašanje nikalen, sodna oblast po Ustavi postopkovnega varstva v fazi odrejanja parlamentarne preiskave ne potrebuje. Če pa je odgovor pritrdilen, je treba presoditi še, ali iz Ustave izhaja tudi zahteva po obstoju določenega mehanizma za varstvo protiustavnih posegov v sodno vejo oblasti, do katerih lahko pride z odreditvijo parlamentarne preiskave, in ali drži trditev predlagatelja, da v veljavni zakonski ureditvi tak mehanizem ni urejen.

Omejitve parlamentarne preiskave z vidika neodvisnosti sodnikov

57. Ustava parlamentarno preiskavo ureja v 93. členu, ki določa, da Državni zbor lahko odredi preiskavo o zadevah javnega pomena, mora pa to storiti na zahtevo tretjine poslancev Državnega zbora ali na zahtevo Državnega sveta. V ta namen Državni zbor imenuje komisijo, ki ima v zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kakor pravosodni organi.

58. Na podlagi te določbe sta bila sprejeta izpodbijana predpisa (ZPPre in PoPP). ZPPre med drugim ureja namen parlamentarne preiskave ter predvsem tisti del postopka parlamentarne preiskave, ki se tiče pravic in obveznosti udeležencev postopka. PoPP ureja vprašanja, ki se nanašajo na razmerje med preiskovalno komisijo in Državnim zborom, uvedbo parlamentarne preiskave, sestavo in način odločanja preiskovalne komisije ter druga vprašanja.

59. ZPPre v 1. členu določa, da 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. V okviru parlamentarne preiskave se torej smejo ugotavljati samo tista dejstva, ki so lahko podlaga za sprejemanje odločitev iz ustavnih pristojnosti Državnega zbora, pri čemer zakon primeroma navaja ugotavljanje dejanskega stanja, ki je lahko podlaga za (1) odločanje Državnega zbora o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij in (2) za spremembo zakonodaje na določenem področju.

60. Posegov parlamentarne komisije na področje sodne veje oblasti se dotika zgolj 2. člen ZPPre, ki določa, da če v neki zadevi že teče kazenski postopek, to ni ovira, da ne bi bila o njej v okviru pristojnosti Državnega zbora izvedena tudi parlamentarna preiskava. Iz ZPPre izhaja, da ima sodišče v postopku parlamentarne preiskave sodelovalno dolžnost, v nekaterih primerih pa tudi nadzorno funkcijo.¹

61. Ustavno sodišče se je do funkcije parlamentarne preiskave in njenih omejitev v razmerju do sodstva opredelilo že v odločbi št. U-I-244/99. Pojasnilo je, da je s parlamentarno preiskavo Državnemu zboru dana možnost, da samostojno raziskuje dejanska stanja, katerih razjasnitev šteje za potrebno zaradi uresničitve svojih ustavnih pristojnosti; namen in smisel parlamentarne preiskave je torej v ugotavljanju in raziskovanju dejanskih stanj, ki bodo podlaga za sprejemanje (pravnih in političnih) odločitev Državnega zbora. Ker (že) zakonodajna pristojnost Državnega zbora, se pravi dejanska ali možna ureditev materije z zakonom, seže na domala vsa področja družbenega življenja, je tudi paleta vprašanj, ki so lahko predmet preiskave, zelo široka.

¹ Glej drugi odstavek 5. člena, drugi in četrti odstavek 8. člena, prvi, drugi in četrti odstavek 13. člena in drugi odstavek 14. člena ZPPre.

Glede na porazdelitev pristojnosti med Državnim zborom in Vlado in tudi glede na dejansko razmerje moči med njima je sicer teža parlamentarne preiskave v razjasnitvi dogajanj s področij, za katera je odgovorna Vlada; t. i. manjšinska preiskava (tj. preiskava, ki se uvede na zahtevo tretjine poslancev Državnega zbora ali na zahtevo Državnega sveta) krepi samostojnost parlamenta prav s tega vidika, se pravi z vidika učinkovitega odkrivanja nepravilnosti v ravnanju izvršilne oblasti (8. in 10. točka obrazložitve odločbe št. U-I-244/99).² Ni pa izključeno, da bi bila predmet parlamentarne preiskave vprašanja, ki se nanašajo na delovanje drugih državnih organov.

62. Kot izhaja iz odločbe št. U-I-244/99, se lahko parlamentarna preiskava uvede tudi glede vprašanj, ki se nanašajo na delovanje sodstva. Vendar pa mora Državni zbor tako pri odrejanju kot pri izvajanju take parlamentarne preiskave upoštevati načelo delitve oblasti in iz njega izhajajoče načelo neodvisnosti sodnikov.

63. Ustava v drugi povedi drugega odstavka 3. člena opredeljuje načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Bistvo načela delitve oblasti je varstvo skupnosti pred zlorabo državne oblasti, do katere bi lahko prišlo, če bi bila državna oblast podeljena zgolj enem organu oziroma če med organi, ki bi sicer opravljali različne oblastne funkcije, ne bi obstajala relativna neodvisnost.³ Načelo delitve oblasti ima dva pomembna elementa, to je ločitev posameznih funkcij oblasti ter obstoj sistema 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 oziroma nosilci teh posameznih vej oblasti ločeni oziroma 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 neke mere med seboj sodelovati, saj si sicer ni mogoče predstavljati delovanja sistema državne oblasti kot celote.⁴ Ustava torej zapoveduje organizacijo državne oblasti, v kateri se zakonodajna, izvršilna in sodna oblast izvršujejo bolj ali manj neodvisno druga od druge in v kateri so med vejami oblasti vzpostavljena taka razmerja, da nobena ne more pridobiti prevlade nad drugima.⁵

64. Temeljna funkcija oblasti, ki je po Ustavi dana sodni veji oblasti, izhaja iz prvega odstavka 23. člena Ustave, ki vsakomur zagotavlja pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Ob tem velja, da morajo vsi državni organi sodne odločitve

² V zvezi s tem glej tudi mnenje Evropske komisije za demokracijo skozi pravo v zadevi Evropskega sodišča za človekove pravice *Rywin proti Poljski* z dne 25. 3. 2014, 7. in 16. točka.

³ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-979/15 z dne 21. 6. 2018 (Uradni list RS, št. 54/18, in OdlUS XXIII, 26), 7. točka obrazložitve.

⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-83/94 z dne 14. 7. 1994 (Uradni list RS, št. 48/94, in OdlUS III, 89).

⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995 (Uradni list RS, št. 18/95, in OdlUS IV, 20), 14. točka obrazložitve.

spoštovati in da jih nobena druga oblast ne more spremeniti ali razveljaviti. Sodna veja oblasti je torej po Ustavi tista veja oblasti, ki je (na zahtevo prizadete osebe) edina pristojna dokončno odločati o pravicah in obveznostih posameznikov v konkretnih primerih.

65. V skladu z zahtevo, da mora med posameznimi vejami oblasti obstajati tudi sistem zavor in ravnovesij, imata zakonodajna in izvršilna veja oblasti določen vpliv na delovanje sodne veje oblasti. Ustava določa, da Državni zbor določa ureditev in pristojnosti sodišč (prvi odstavek 126. člena Ustave) ter da voli in razrešuje sodnike (130. člen ter drugi in tretji odstavek 132. člena Ustave). Ko gre za odločanje sodišč v konkretnih primerih, so sodišča vezana na Ustavo in zakone, ki jih sprejema Državni zbor (druga poved 125. člena Ustave). Zunaj tega okvira pa zakonodajna oblast na odločanje v konkretnih sodnih postopkih ne sme imeti vpliva. Ta prepoved izhaja iz ustavnega načela neodvisnosti sodnikov, ki je na splošni ravni določeno v prvi povedi 125. člena Ustave in po katerem so sodniki pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni. Neodvisnost sodnikov zapoveduje tudi že omenjeni prvi odstavek 23. člena Ustave, ki med drugim določa, da mora biti sodišče, ki odloča o pravicah in obveznostih posameznikov ter o obtožbah zoper njih, neodvisno. Ob tej splošni zahtevi pa Ustava določa tudi posamezne predpostavke sodniške neodvisnosti. Gre za določbe o trajnosti sodniške funkcije (129. člen Ustave), prenehanju in odvzemu sodniške funkcije (132. člen Ustave), nezdružljivosti sodniške funkcije (133. člen Ustave) in imuniteti sodnika (134. člen Ustave).

66. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006 (Uradni list RS, št. 1/07, in OdlUS XV, 84; 55. točka obrazložitve) pojasnilo, da na ustavno načelo neodvisnosti sodnikov ni mogoče gledati kot na privilegij sodnikov. Neodvisnost sodnikov je bistvena predpostavka zagotavljanja varstva pravic oseb, ki so stranke v sodnih postopkih. Zagotovitev pravice do sodnega varstva in v tem okviru tudi pravice do neodvisnega sodnika lahko pomeni bistveno predpostavko za možnost uresničitve vseh drugih pravic. Uresničitev načela neodvisnosti sodnikov zato ne služi (zgolj) sodnikom kot takšnim, temveč predvsem tistim, ki potrebujejo sodno varstvo svojih pravic. Neodvisnost sodnikov je tudi predpogoj za njihovo nepristranskost v konkretnih sodnih postopkih in s tem za kredibilnost sodstva in zaupanje javnosti v njegovo delovanje.

67. V odločbi št. U-I-159/08 (Uradni list RS, št. 120/08, in OdlUS XVII, 71; 27. točka obrazložitve) je Ustavno sodišče poudarilo, da ima sodna oblast ključno vlogo pri uresničevanju načel pravne države. Načela pravne države iz 2. člena Ustave v najsplošnejšem pomenijo, da je državna oblast omejena s pravom in se izvaja v skladu s pravom (t. i. vladavina prava). Medtem ko načelo delitve oblasti samo po sebi temelji na ločevanju, nadzoru in sodelovanju treh vej oblasti, pa skupaj z načelom omejene oblasti, ki izhaja iz načel pravne države, poudarja posebno vlogo sodne oblasti. Ker je funkcija sodstva, da dokončno in zavezujoče razlaga pravna pravila, ki sicer omejujejo državno oblast, je očitno, da mora biti sodna oblast ne samo prirejena zakonodajni in izvršilni

oblasti, temveč je treba sodnikom zagotoviti ustrezna jamstva kot garancijo za njihovo neodvisnost pri opravljanju sodne funkcije. Sodna oblast je namreč porok za učinkovito omejevanje državne oblasti, torej za delovanje države kot ustavne demokracije.⁶

68. Pravica do neodvisnega sodnika zavzema pomembno mesto tudi v katalogih človekovih pravic in temeljnih svoboščin v drugih modernih ustavah in številnih mednarodnih instrumentih. Vsebujejo 10. člen Splošne deklaracije človekovih pravic (Uradni list RS, št. 24/18, MP, št. 3/18) in 1. točka 14. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92). Med človekove pravice jo uvrščata tudi EKČP (prvi odstavek 6. člena EKČP) in Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju Listina) (drugi odstavek 47. člena Listine). Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju SEU) poudarja, da je zahteva po neodvisnosti sodišč del bistvene vsebine pravice do učinkovitega sodnega varstva in temeljne pravice do poštenega sojenja, ki ima poglobljen pomen kot garant varstva vseh pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije, in ohranitve skupnih vrednot držav članic, ki so navedene v 2. členu Pogodbe o Evropski uniji (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – PEU), zlasti vrednote pravne države.⁷

69. Načelo neodvisnosti sodnikov pomeni, da so sodniki vsebinsko (funkcionalno) in personalno (organizacijsko) neodvisni od nedovoljenih vplivov in pritiskov.⁸ Sodnikom mora biti zagotovljen manevrski prostor, v katerem svobodno (odgovorno) presojujejo in sodijo.⁹ Zavarovani morajo biti pred morebitnimi vplivi, pritiski in grožnjami ter sploh pred vsakršnim vmešavanjem v svoje delo, tako s strani drugih državnih organov kot s strani strank v postopku.¹⁰ Noben državni organ se ne sme vmešavati v sojenje in dajati sodniku navodil.¹¹ Ustavno zagotovljeno varstvo neodvisnosti sodnikov prepoveduje vsak, tudi posreden, subtilen ali psihološki vpliv drugih državnih organov na sodno odločanje, ki se mu je mogoče izogniti.¹² Tudi po stališču SEU koncept neodvisnosti sodnikov zlasti

⁶ O pomenu neodvisnosti sodnikov za udejanjanje pravne države glej tudi M. Pavčnik, *Teorija prava: Prispevek k razumevanju prava*, 5., pregledana in dopolnjena izd., IUS Software, GV založba, Ljubljana 2015, str. 80–83.

⁷ Sodbi velikega senata SEU v zadevah *Evropska komisija proti Poljski*, C-619/18, z dne 24. 6. 2019 (58. točka obrazložitve) in *Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu)*, C-216/18 PPU, z dne 25. 7. 2018 (48. točka obrazložitve).

⁸ M. Pavčnik, nav. delo, str. 82.

⁹ Prav tam.

¹⁰ F. Grad, I. Kaučič in S. Zagorc, *Ustavno pravo*, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2016, str. 538.

¹¹ Prav tam.

¹² Prim. sklep prvega ožjega senata drugega senata nemškega Zveznega ustavnega sodišča št. 2 BvR 2576/11 z dne 17. 1. 2013, robna št. 8., in odločitev bavarskega Ustavnega sodišča v Münchnu št. Vf. 70-VI/14 z dne 17. 11. 2014, robna št. 66.

zahteva, da sodni organ svoje sodne funkcije izvaja povsem samostojno, ne da bi bil kakorkoli hierarhično povezan ali komurkoli podrejen in ne da bi prejemal kakršnekoli ukaze ali navodila, ter da je s tem zaščiten pred zunanjimi posegi ali pritiski, ki lahko ogrozijo neodvisnost presoje njegovih članov in vplivajo na njihove odločitve.¹³ Pri tem ne zadostuje, da se izključijo zgolj vsakršni neposredni vplivi v obliki navodil; izključiti je treba tudi oblike bolj posrednega vplivanja, ki lahko usmerjajo odločitve sodnikov.¹⁴ Iz navedenega nujno sledi, da je politična odgovornost sodnikov za sojenje izključena;¹⁵ sodnikov nikakor ni mogoče prištevati med nosilce javne funkcije, ki so politično odgovorni v smislu 1. člena ZPPre.

70. Iz ustavnih določb, ki urejajo položaj sodnikov in pravico do sodnega varstva, torej ne izhaja zgolj to, da je sodna funkcija pridržana sodiščem oziroma da zakonodajna in izvršilna oblast ne smeta izvajati sojenja. Ustavna ureditev položaja sodnikov prepoveduje tudi, da bi se zakonodajna in izvršilna oblast v okviru oblastega delovanja kakorkoli vmešavali v odločanje sodišč v konkretnih primerih, tudi na način, da bi razpravljali o zakonitosti oziroma primernosti posamičnih sodnih odločb ali vodenja sodnih postopkov. Ta prepoved velja tudi za posamezna telesa Državnega zbora, vključno s parlamentarnimi preiskovalnimi komisijami.¹⁶

71. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-244/99 (12. in 13. točka obrazložitve) pojasnilo, da parlamentarna preiskava ni v neskladju z Ustavo, kadar se nanaša na probleme delovanja sodstva kot celote (na primer na problem dolgotrajnosti sodnih postopkov) ali na razvojne trende v sodstvu. Gre namreč za vprašanja, ki sodijo na področje zakonodajnega urejanja, ki je v pristojnosti Državnega zbora.

72. V neskladju z načelom delitve oblasti in neodvisnostjo sodnikov tudi ni vsaka parlamentarna preiskava, ki se nanaša na isti historični dogodek, glede katerega že teče kazenski postopek (2. člen ZPPre). V vsakem od teh postopkov namreč država izvršuje bistveno drugačno funkcijo; v parlamentarni preiskavi gre za odkrivanje in grajanje nepravilnosti na različnih področjih družbenega življenja in v delovanju oblasti, sodni postopek pa je usmerjen v pregon in obsodbo posameznikov zaradi kaznivega ravnanja.

¹³ Sodba velikega senata SEU v zadevi *Associação Sindical dos Juizes Portugueses proti Tribunal de Contas*, C-64/16, z dne 27. 2. 2018 (44. točka obrazložitve).

¹⁴ Sodba velikega senata SEU v zadevi *Evropska komisija proti Poljski* (112. točka obrazložitve).

¹⁵ Glej J. Sovdat, Načelo ločitve oblasti v slovenski Ustavi, v: M. Pavčnik, A. Novak (ur.), *Razlagalni pomen pravnih načel*, SAZU, Ljubljana 2020, str. 35. Glej tudi H. H. Klein, v: T. Maunz in G. Dürig, *Grundgesetz, Kommentar*, C. H., Beck, zvezek 4, 44. člen, str. 99–100.

¹⁶ Nedopustno bi bilo, če bi zakonodajno telo, njegovi odbori, komisije ali posamezni poslanci izvajali pritisk in z njim vplivali ali hoteli vplivati na odločanje v konkretnih postopkih (M. Pavčnik, *Neodvisnost sodnikov*, *Odvetnik*, št. 68 (2014), str. 11).

73. Kot izhaja iz navedene odločbe Ustavnega sodišča, pa načelo neodvisnosti sodnikov prepoveduje, da bi Državni zbor v okviru parlamentarne preiskave sprejemal odločitve, ki se nanašajo na odprte sodne postopke in ki lahko kakorkoli vplivajo na oblikovanje mnenja v posamičnem primeru, pri čemer oblika vplivanja ni bistvena. Predmet parlamentarne preiskave prav tako ne sme biti zakonitost ali primernost posamičnih pravnomočnih sodnih odločb in sodnih postopkov. Če se parlamentarna preiskava nanaša na isti historični dogodek, glede katerega že teče kazenski postopek, je treba paziti tudi, da taka preiskava sodnega postopka ne ovira, da ne prejucira odločitve sodišča in da ne vpliva na procesni položaj osebe, ki je obdolžena v sodnem postopku.¹⁷

74. Iz odločbe št. U-I-244/99 nadalje izhaja, da sodniki v postopku parlamentarne preiskave ne smejo biti zaslišani o vprašanjih, ki so oziroma so bila predmet odločanja v sodnem postopku. Ta prepoved izhaja iz prvega odstavka 134. člena Ustave, ki določa imuniteto sodnika glede mnenja, ki ga je dal pri odločanju v sodišču, in katere smisel je prav varstvo sodnikove neodvisnosti in nepristranskosti.

75. Nedopustno vplivanje na odločanje sodnika v konkretnem sodnem postopku je lahko v nekaterih primerih že sama odreditev parlamentarne preiskave. Če je parlamentarna preiskava odrejena ali zahtevana z namenom, da se bo v njenem okviru razpravljalo (tudi) o pravilnosti sodnikovega dotedanjega odločanja v odprtem sodnem postopku ali o odgovornosti sodnika za tako odločanje, lahko sodnik uvedbo takšne preiskave občuti kot pritisk, zaradi katerega morda v zadevi ne bo mogel odločiti popolnoma objektivno ter zgolj na podlagi Ustave, zakona in avtonomne intelektualne presoje. Na enak način lahko odreditev take parlamentarne preiskave vpliva na oblikovanje mnenja instančnih sodišč. Vpliv na neodvisno odločanje sodišč pa lahko ima tudi odreditev parlamentarne preiskave, v kateri naj bi se razpravljalo o pravilnosti sodne odločitve, ki je ni več mogoče napasti s pravnimi sredstvi. Taka preiskava seveda ne more imeti učinka na odločitev sodnika v zaključeni zadevi, upravičeno pa lahko pri sodnikih ustvari vtis, da bodo sodniške odločitve, ki ne bodo skladne z interesi zakonodajne veje oblasti oziroma predlagatelja manjšinske preiskave, predmet javne parlamentarne preiskave. Slednje lahko vpliva na sodno odločanje v drugih zadevah. Odreditev take parlamentarne preiskave lahko vpliva tudi na videz nepristranskosti sodnikov in s tem na zaupanje strank in javnosti v nepristransko sojenje.

76. Drži sicer stališče Državnega zbora, da odreditev parlamentarne preiskave, v kateri naj bi se razpravljalo o pravilnosti sodnikovih odločitev v konkretnem sodnem postopku, sama zase za sodnika kot posameznika (še) ne povzroča pravnih posledic (z odreditvijo parlamentarne preiskave (še) ni odločeno o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih

¹⁷ V zvezi s tem glej tudi že citirano mnenje Evropske komisije za demokracijo skozi pravo, predvsem 31. točko.

posameznikov).¹⁸ Vendar pa za presojo, ali je prišlo do nedovoljenega vplivanja drugih državnih organov na sodno odločanje, to ni bistveno. Bistven je učinek, ki ga lahko imajo postopki zakonodajne ali izvršilne veje oblasti na odločitev sodišča v konkretnem primeru, pa tudi na videz nepristranskosti sodišča v očeh strank postopka in javnosti.

77. Položaj sodstva v Ustavi torej ne zahteva, da je sodstvo v celoti izključeno iz nadzora, ki ga Državni zbor izvaja s parlamentarno preiskavo. Državni zbor lahko v okviru parlamentarne preiskave raziskuje področja, ki zadevajo delovanje sodne veje oblasti kot celote in razvojne trende v sodstvu. Tudi preiskovanje historičnih dogodkov, ki so hkrati predmet sodnega postopka, samo zase ne posega v neodvisnost sodnikov. Vendar pa Državni zbor s parlamentarno preiskavo sodnih postopkov ne sme ovirati ali kakorkoli vplivati na odločitev sodnikov v konkretnih sodnih postopkih, kar vključuje tudi prepoved, da v okviru svojih postopkov *ex post* razpravlja o zakonitosti oziroma primernosti posamičnih sodnih odločb ali vodenja sodnih postopkov, pa tudi prepoved, da sodnike zaslišuje kot priče ali preiskovance glede teh vprašanj iz konkretnega (odprtega ali končanega) sodnega postopka. Če je parlamentarna preiskava odrejena ali zahtevana z namenom preizkušanja pravilnosti sodnih odločitev in/ali ugotavljanja odgovornosti sodnika za sprejeto odločitev pri sojenju, je že sama odreditev take parlamentarne preiskave v neskladju z ustavnim načelom neodvisnosti sodnikov.

78. Navedeno ne pomeni, da so sodniki pri izvajanju sodne funkcije nedotakljivi, njihove odločitve pa nespremenljive. Odločitev sodnika v konkretnem sodnem postopku se sme izpodbijati v postopkih z rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi ter v postopku z ustavno pritožbo pred Ustavnim sodiščem. Sodnik je lahko disciplinsko odgovoren za kršitve sodniške dolžnosti, določene v drugem odstavku 81. člena Zakona o sodniški službi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr. in 17/15 – v nadaljevanju ZSS),¹⁹ za katere je sodniku dovoljeno izreči disciplinske sankcije. Odgovornost sodnika za protizakonito ravnanje v zvezi s sojenjem je lahko tudi kazenska. Tako je lahko sodnik odgovoren za kaznivo dejanje protizakonitega, pristranskega ali krivičnega sojenja iz 288. člena Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20 in 91/20 – v nadaljevanju KZ-1), kaznivo dejanje jemanja podkupnine iz 261. člena KZ-1, kaznivo dejanje ponarejanja listin iz 251. člena KZ-1 in druga kazniva dejanja, storjena v zvezi s sojenjem. Če sodnik pri opravljanju sodniške funkcije krši Ustavo ali huje krši zakon, lahko Državni zbor na predlog Sodnega sveta sodnika razreši (drugi odstavek 132. člena Ustave). V primeru naklepno storjenega kaznivega dejanja z zlorabo sodne funkcije, ki je ugotovljeno s pravnomočno sodno odločbo, pa Državni zbor sodnika vselej razreši (tretji odstavek 132. člena Ustave). Sodnika lahko torej zaradi nepravilnosti

¹⁸ Glej 82. točko obrazložitve te odločbe.

¹⁹ Po 14. točki drugega odstavka 81. člena ZSS je disciplinska kršitev tudi vedenje in ravnanje sodnika, ki je v nasprotju s sodniško neodvisnostjo.

pri sojenju doletijo tako disciplinske kot tudi kazenske sankcije, pa tudi razrešitev.²⁰ Pogoje za razrešitev sodnika določa Ustava, disciplinsko in kazensko odgovornost ureja zakonsko pravo, ki obenem določa pristojne organe in postopek. O disciplinski odgovornosti sodnika in disciplinskih sankcijah lahko odloča le disciplinsko sodišče, ki ga imenuje Sodni svet (prvi odstavek 80. člena ZSS in VI. poglavje ZSSve).²¹ O kazenski odgovornosti sodnika sme odločati samo sodišče v skladu s 23. in 29. členom Ustave. Preizkus pravilnosti konkretnih sodnih odločitev in/ali odločanje o odgovornosti sodnika zanje v okviru postopkov, ki jih vodita zakonodajna ali izvršilna veja oblasti, bi bilo nezdržljivo z ustavnim sistemom delitve oblasti in neodvisnostjo sodnikov.²²

79. Opozoriti je treba tudi na razliko med primeri, ko se o pravilnosti konkretne sodne odločitve razpravlja v postopku, ki ga vodi zakonodajna ali izvršilna oblast, in primeri, ko kritike in sugestije glede sodnega odločanja v konkretnih primerih prihajajo iz (strokovne) javnosti. V prvem primeru je takšno vmešavanje v konkretne sodniške odločitve v nasprotju z ustavno ločitvijo funkcij oblasti. Drugače pa velja, kadar o sodnih postopkih in odločitvah razpravlja javnost (civilna družba). Nadzor javnosti nad odločanjem sodišč po Ustavi ni prepovedan. Nasprotno; pravica do javnega sojenja (24. člen Ustave), ki je sestavni del pravice do poštenega postopka in hkrati instrument demokratičnega nadzora javnosti nad delovanjem sodišč,²³ implicira, da sta sojenje in izrekanje sodb lahko

²⁰ Če je zaradi protipravne odločitve sodišča stranki povzročena škoda, je lahko podana tudi odškodninska odgovornost, pri čemer za škodo odgovarja država na podlagi 26. člena Ustave. V zvezi s tem glej J. Zobec, Odškodninska odgovornost sodnika in odgovornost države zanj, *Pravni letopis*, 2013, str. 185–213.

²¹ Iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-224/96 z dne 22. 5. 1997 (Uradni list RS, št. 36/97, in OdlUS VI, 65; 10. in 11. točka obrazložitve) izhaja, da je Sodni svet z vidika organizacije državne oblasti poseben organ (državni organ *sui generis*), ki ga ni mogoče uvrstiti v nobeno od treh vej oblasti. Sodni svet opravlja posebno vlogo pri konstituiranju sodne oblasti in je, upošteva njegove pristojnosti, organ, ki pomeni eno izmed jamstev sodniške neodvisnosti.

²² Iz sodne prakse SEU izhaja, da zahteva po neodvisnosti sodnikov nalaga, naj pravila, ki urejajo disciplinsko ureditev za osebe, ki opravljajo sodno funkcijo, in torej njihovo eventualno razrešitev, vsebujejo potrebna jamstva za izognitev kakršnikoli nevarnosti, da bo taka ureditev uporabljena kot sistem političnega nadzora nad vsebino sodnih odločb. Tako določitev pravil, s katerimi so zlasti opredeljena ravnanja, ki pomenijo disciplinske kršitve, in sankcije, ki se konkretno uporabljajo, s katerimi je določeno posredovanje neodvisnega organa v skladu s postopkom, v katerem so v celoti zagotovljene pravice iz 47. in 48. člena Listine, zlasti pravica do obrambe, in s katerimi je dana možnost sodnega izpodbijanja odločb disciplinskih organov, pomeni celoto bistvenih jamstev za ohranitev neodvisnosti sodne oblasti. Tako sodbi velikega senata SEU v zadevah *Evropska komisija proti Poljski* (77. točka obrazložitve) in *Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti v pravosodnem sistemu)* (67. točka obrazložitve).

²³ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-679/06, U-I-20/07 z dne 10. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XVI, 109), 37. točka obrazložitve.

predmet javne razprave in kritike.²⁴ Javna razprava in kritika (tudi o konkretnih sodnih odločitvah) neodvisnosti sodnikov ne ogrožata, temveč jo šele omogočata. Meje dopustne javne razprave o konkretnih sodnih postopkih pa so v demokratičnem sistemu začrtane tam, kjer se začne delovanje (drugih dveh vej) oblasti. Vplivi, pritiski in navodila (vključno z ocenjevanjem pravilnosti konkretnih sodnih odločitev) s strani zakonodajne in izvršilne veje oblasti so zaradi varstva neodvisnosti sodnikov nedopustni.

Procesno varstvo sodniške neodvisnosti v postopku odrejanja parlamentarne preiskave

80. Iz doslej navedenega izhaja, da Ustava v splošnem ne prepoveduje parlamentarnih preiskav, ki se nanašajo na sodno vejo oblasti, vendar pa takim parlamentarnim preiskavam postavlja pomembne omejitve. V določenih primerih je lahko že sama odreditev parlamentarne preiskave v neskladju z ustavnim načelom neodvisnosti sodnikov (in s tem z načelom delitve oblasti). Zato se zastavlja vprašanje, ali je v pravnem redu zagotovljen ustrezen postopek, v katerem je mogoče učinkovito uveljavljati protiustavnost takšne parlamentarne preiskave.

81. Ustavno sodišče se je z vprašanjem pravnih sredstev zoper akt o odreditvi parlamentarne preiskave in zoper odločitve, ki se lahko sprejemajo med postopkom parlamentarne preiskave, ukvarjalo že v zadevi št. U-I-244/99 (17. in 25. točka obrazložitve). Pojasnilo je, da je zoper posamezne ukrepe, s katerimi se med postopkom parlamentarne preiskave posega v posameznikovo ustavno varovano sfero svobode, zagotovljeno sodno varstvo. Za nekatere primere je sodno varstvo določeno že z ZPPre. V četrtem odstavku 13. člena ZPPre je tako določeno, da se prisilni ukrepi zoper preiskovance, priče in izvedence (privedba, kazni, hišna in osebna preiskava in zaseg predmetov) v postopku parlamentarne preiskave lahko izvajajo le prek sodišča. Kadar ni zagotovljeno sodno varstvo po ZPPre ali drugem zakonu, pa se varstvo zagotavlja v upravnem sporu (drugi odstavek 157. člena Ustave). Tako je po navedeni odločbi Ustavnega sodišča varstvo v upravnem sporu zagotovljeno zoper odločitev preiskovalne komisije o zavrnitvi zahteve za priznanje položaja preiskovanca.

82. Zoper akt o odreditvi parlamentarne preiskave po drugi strani ZPPre ne predvideva pravnega sredstva ali sodnega varstva. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-244/99 (20. točka obrazložitve) presodilo, da ZPPre iz tega razloga ni v neskladju s pravico do sodnega varstva (23. člen Ustave) in pravico do pravnega sredstva (25. člen Ustave). Pojasnilo je, da Ustava zagotavlja dostop do sodišča, če posameznik uveljavlja (poseg v) svoje pravice. Podobno je tudi pravno sredstvo zagotovljeno le zoper tiste akte državnih organov, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Akt o odreditvi preiskave – ki vsebuje kratek opis zadeve javnega pomena, ki je predmet

²⁴ Razen seveda, če se s tem nedopustno posega v pravice udeležencev konkretnega postopka, na primer v pravico do osebnega dostojanstva. V zvezi s tem glej M. Pavčnik, nav. delo, 2014, str. 12.

preiskave, in navedbo njenega namena, po potrebi pa tudi navedbo predvidenega obsega preiskave (tretji in četrti odstavek 2. člena ter 4. člen PoPP) – ni tak akt, saj neposredno ne posega v pravice tistih, ki bodo v preiskovalnem postopku preiskovanci ali priče oziroma bodo v tem postopku zavezani h kakršnemukoli drugemu ravnanju.

83. Ustavno sodišče je prav tako že sprejelo stališče, da akt o odreditvi parlamentarne preiskave ni splošni akt, ki bi ga bilo mogoče izpodbijati v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil.²⁵ Odreditev parlamentarne preiskave je akt Državnega zbora, s katerim se začne postopek parlamentarne preiskave o določeni javni zadevi z določeno nalogo. Značilnost predpisa oziroma drugega splošnega akta pa je njegova splošnost in abstraktnost, to je, da se njegova vsebina nanaša na širši krog individualno nedoločenih naslovnikov, ki se lahko pojavijo v zamišljenem tipičnem razmerju, ki ga predpis oziroma splošni akt ureja. Akt o uvedbi parlamentarne preiskave po svoji vsebini očitno nima takih značilnosti, da bi ga lahko uvrstili med predpise oziroma druge splošne akte.²⁶

84. Ustavno sodišče se še ni izrecno opredelilo do vprašanja, ali je akt o odreditvi parlamentarne preiskave mogoče izpodbijati z ustavno pritožbo, vendar pa odgovor na to vprašanje posredno izhaja iz stališča v odločbi št. U-I-244/99, da z aktom o odreditvi parlamentarne preiskave ni odločeno o pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih posameznikov. Ker je ustavno pritožbo mogoče vložiti zaradi kršitve človekove pravice ali temeljne svoboščine zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe (prvi odstavek 50. člena ZUstS), ustavna pritožba zoper akt o odreditvi parlamentarne preiskave ni mogoča.²⁷

85. Iz navedenega izhaja, da akta o odreditvi (protiustavne) parlamentarne preiskave pred Ustavnim sodiščem ni mogoče izpodbijati niti v postopku s pobudo ali zahtevo niti v postopku z ustavno pritožbo. Omenjenih postopkov zato ni mogoče šteti za učinkovito pravno sredstvo za preprečevanje protiustavnih parlamentarnih preiskav.

86. Kot učinkovit mehanizem za preprečevanje protiustavnih parlamentarnih preiskav tudi ni mogoče šteti mnenja, ki ga zakonodajno-pravna služba Državnega zbora poda k predlogu oziroma zahtevi za uvedbo parlamentarne preiskave. Pritrditi je sicer mogoče Državnemu zboru, da je to mnenje lahko pomemben garant zakonske in ustavne

²⁵ Glej sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-219/93 in št. U-I-244/99 (7. točka obrazložitve).

²⁶ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-219/93.

²⁷ Iz sklepa Ustavnega sodišča št. Up-271/96 z dne 24. 2. 1998 (9. točka obrazložitve) izhaja, da posamični akt, ki bi ga bilo mogoče izpodbijati z ustavno pritožbo, tudi ni poročilo preiskovalne komisije, izdano po zaključku parlamentarne preiskave. Kot poročilo, v katerem se ugotavlja in ocenjuje dejansko stanje v določeni zadevi javnega pomena, namreč še ni akt, s katerim se odloča in s tem posega v pravice in svoboščine posameznika.

skladnosti parlamentarnih preiskav, vendar pa gre zgolj za obliko notranjega nadzora, na katerega predlagatelj parlamentarne preiskave ni vezan.

87. Zoper akt o odreditvi parlamentarne preiskave torej v zakonodaji ni predvideno sodno varstvo, pravno sredstvo ali drug učinkovit postopek, s katerim bi bilo mogoče preprečiti protiustavno parlamentarno preiskavo. Ker Ustavno sodišče še ni presojalo, ali je takšna ureditev skladna z varstvom neodvisnosti sodnikov (125. člen Ustave),²⁸ bo presojo o tem opravilo v nadaljevanju.

88. Ustava zoper akt o odreditvi parlamentarne preiskave izrecno ne zahteva sodnega varstva, pravnega sredstva ali drugega postopka, v okviru katerega bi bilo mogoče preprečiti protiustavne parlamentarne preiskave, kar velja tako za večinsko kot za manjšinsko parlamentarno preiskavo. Vendar to samo po sebi ne pomeni, da je odsotnost pravnega varstva zoper parlamentarne preiskave skladna z Ustavo.

89. Pri presoji, ali iz Ustave izhaja zahteva po obstoju pravnega varstva, namenjenega preprečevanju parlamentarnih preiskav, ki protiustavno posegajo v neodvisnost sodnikov, je treba na eni strani izhajati iz ustavnega pomena neodvisnosti sodnikov. Upoštevati je treba, da lahko parlamentarne preiskave intenzivno posežejo v neodvisnost sodnikov in da tovrstnih posegov ni mogoče preprečiti s pravnimi sredstvi, ki so na voljo med parlamentarno preiskavo in po njenem zaključku. Na drugi strani je treba upoštevati učinke morebitnega pravnega varstva na ustavno pravico Državnega zbora, da odreja in (učinkovito) izvaja parlamentarne preiskave, in na pravico predlagateljev manjšinske preiskave, da takšno parlamentarno preiskavo zahtevajo. Pri presoji tega vprašanja je treba imeti pred očmi tudi ustavno določena razmerja med posameznimi organi v sistemu delitve oblasti ter sistem zavor in ravnovesij kot njegov sestavni del.

90. Iz predstavitve položaja sodne veje oblasti (glej 64.–70. točko obrazložitve te odločbe) izhaja, da ima načelo neodvisnosti sodnikov v ustavni ureditvi posebno mesto. Ustava neodvisnost sodnikov zagotavlja s številnimi določbami – načelom delitve oblasti (druga poved drugega odstavka 3. člena Ustave), neodvisnostjo sodnikov (125. člen Ustave), trajnostjo sodniške funkcije (129. člen Ustave), nezdružljivostjo sodniške funkcije (133. člen Ustave), imuniteto sodnika (134. člen Ustave). Neodvisnost sodnikov je pogoj za zagotavljanje ustavnih pravic do sodnega varstva (23. člen Ustave) in poštenega postopka (22. člen Ustave) ter s tem za varstvo vseh drugih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Brez neodvisnih in nepristranskih sodnikov ni pravne države (2. člen Ustave).

²⁸ Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-244/99 ZPPre in PoPP presojalo zgolj z vidika 22. in 23. člena Ustave in ugotovilo, da z njima nista v neskladju, saj akt o odreditvi parlamentarne preiskave sam zase ne posega v pravice posameznikov, sodno varstvo zoper posege v pravice posameznikov, do katerih lahko pride v postopku parlamentarne preiskave, pa je zagotovljeno bodisi po določbah ZPPre bodisi v upravnem sporu.

91. Kot je razvidno iz 75. točke obrazložitve, lahko uvedba in tek parlamentarne preiskave vplivata na sodniško neodvisnost ne glede na to, ali so zoper sodnika odrejeni prisilni ukrepi. Uvedba parlamentarne preiskave, katere namen je preverjanje pravilnosti sodnikovega odločanja v konkretnih sodnih postopkih ali ugotavljanje sodnikove odgovornosti za odločanje v konkretnem sodnem postopku, že sama po sebi pomeni nedopusten pritisk zakonodajne veje oblasti na neodvisnost sodne veje oblasti. Mehanizem, za katerega se zavzema predlagatelj, je zato ključnega pomena za varstvo ustavno zagotovljene neodvisnosti sodnikov in s tem za varstvo pravice vsakogar, da o njegovih pravicah in obveznostih ter o obtožbah proti njemu odloča neodvisno in nepristransko sodišče.

92. Na drugi strani je treba upoštevati, da je tudi parlamentarna preiskava ustavni institut. Namen parlamentarne preiskave je ugotavljati in ocenjevati stanja in pojave v družbi, da bi Državni zbor lahko sprejel različne odločitve, ki so v njegovi ustavni pristojnosti (predvsem ustrezne zakone, ali da bi lahko uveljavljal politično odgovornost nosilcev javnih funkcij).²⁹ Poleg tega je manjšinska parlamentarna preiskava po 93. členu Ustave ustavna pravica Državnega sveta in tretjine poslancev Državnega zbora, s čimer Ustava parlamentarni manjšini zagotavlja učinkovito odkrivanje nepravilnosti v ravnanju izvršilne oblasti.³⁰ Vendar pa postopek, v okviru katerega bi bilo mogoče preprečiti parlamentarne preiskave, ki nedopustno ogrožajo neodvisnost sodnikov, v ustavne pravice Državnega zbora in predlagateljev manjšinske preiskave ne bi posegel; preprečeval bi namreč le parlamentarne preiskave, ki posegajo v ustavno zagotovljeno neodvisnost sodnikov in so po Ustavi prepovedane. Tak postopek torej ni v nasprotju ali v koliziji z namenom ustavnih določb, ki urejajo parlamentarno preiskavo.

93. Pritrditi je sicer treba Državnemu zboru, da bi postopek odločanja o skladnosti uvedbe parlamentarne preiskave z Ustavo parlamentarno preiskavo lahko za določen čas odložil ali podaljšal. Kot je Ustavno sodišče navedlo v 7. točki obrazložitve odločbe št. U-I-50/11, je učinkovitost postopka parlamentarne preiskave pomembna zapoved 93. člena Ustave in ustavna vrednota v širšem javnem interesu. Na podlagi postopkovnih določb ZPPre in določb PoPP se mora parlamentarna preiskava v razumnem roku uvesti, voditi in zaključiti ter ugotoviti za razčiščenje predmeta preiskave pomembna dejstva, ne da bi bilo to onemogočeno zaradi zlorab pravic, izmikanja ali prikrievanja informacij kateregakoli subjekta, ki je v postopku udeležen, vključno s preiskovanci, pričami, izvedenci, državnimi organi in tudi člani preiskovalne komisije. Vendar to ne pomeni, da je postopek presoje ustavne skladnosti parlamentarne preiskave po Ustavi izključen. Pomeni zgolj, da mora biti postopek parlamentarne preiskave (vključno z vsemi pravnimi sredstvi za varstvo pravic posameznikov in drugih ustavnih vrednot) urejen na način, da parlamentarno preiskavo čim manj ovira ali zavlačuje, upošteva tudi drugi odstavek 23. člena PoPP, po

²⁹ M. Mozetič, v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 814.

³⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-244/99, 8. točka obrazložitve.

katerem se parlamentarna preiskava, ki ni bila končana v mandatni dobi Državnega zbora, šteje za zaključeno, lahko pa jo novi Državi zbor uvede ponovno.

94. Presoditi je treba še, kako bi postopek, za katerega se zavzema predlagatelj, vplival na ustavno določeno razmerje med posameznimi organi v sistemu delitve oblasti. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-54/09 z dne 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 34/11; 23. in 24. točka obrazložitve) pojasnilo, da je načelo delitve oblasti temeljno načelo organizacije državne oblasti in ustavno načelo *par excellence*, zato so temeljna pravila, ki urejajo položaj in razmerja med nosilci posameznih funkcij državne oblasti, določena že v Ustavi. Z zakoni je mogoče to ustavno materijo le natančneje razčleniti in določiti, ni pa mogoče uvajati mehanizmov nadzora in ravnotežij, ki jih v temeljih ne predvideva že Ustava. Presoditi je torej treba, ali sistem delitve oblasti, kot je zasnovan v Ustavi, dopušča, da ustavno skladnost odločitve zakonodajne veje oblasti (Državnega zbora, Državnega sveta ali tretjine poslancev Državnega zbora), da se odredi oziroma zahteva parlamentarna preiskava, nadzira drug državni organ. Pri tej presoji je ključno, kateremu organu je takšna pristojnost poverjena. Iz odgovora Državnega zbora izhaja, da bi o skladnosti parlamentarne preiskave z načelom neodvisnosti sodnikov lahko odločalo Ustavno sodišče, vendar pa Državni zbor ob tem opozarja na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-2/06.³¹

95. Iz ustavno določenih pristojnosti Ustavnega sodišča izhaja, da je Ustavno sodišče najvišji organ sodne oblasti za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, poleg tega pa tudi najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti (tako tudi prvi odstavek 1. člena ZUstS). V sistemu delitve oblasti ima vlogo varuha ustavnosti in

³¹ Ustavno sodišče je v navedeni odločbi pojasnilo, da je v enajsti alineji prvega odstavka 160. člena Ustave sicer določeno, da Ustavno sodišče odloča tudi o drugih zadevah, ki so mu naložene z Ustavo in zakoni. Vendar pa te določbe ni mogoče razlagati tako, da zakonodajalec pooblašča, da lahko nekritično širi obseg pristojnosti Ustavnega sodišča. Zakonodajalec mora pri uporabi ustavnega pooblastila iz enajste alineje prvega odstavka 160. člena Ustave upoštevati načelo pravne države, druge določbe Ustave ter pomen in vlogo Ustavnega sodišča v ustavnem sistemu. Morebitne dodatne pristojnosti Ustavnega sodišča mora določiti tako, da ohranja konsistenten pravni sistem, in ne sme posegati v položaj Ustavnega sodišča v celotnem pravnem sistemu v razmerju do zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti (20. točka obrazložitve). V navedeni zadevi je Ustavno sodišče razveljavilo tretji odstavek 14.a člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo – ZLS), ki je določal, da je zoper sklep, s katerim Državni zbor zavrne predlog za ustanovitev občine oziroma spremembe območja občine, dovoljeno na Ustavno sodišče vložiti pobudo za oceno ustavnosti in zakonitosti tega sklepa. Ustavno sodišče je menilo, da je zakonodajalec s tem uredil posebno obliko pobude, pri kateri naj bi Ustavno sodišče v postopku presoje ustavnosti in zakonitosti predpisov (torej abstraktnih aktov) presojalo posamičen akt, pri tem pa ni upošteval z Ustavo določene pristojnosti Ustavnega sodišča, posebnosti postopka pred Ustavnim sodiščem in vloge Ustavnega sodišča v ustavnem sistemu (20. in 21. točka obrazložitve).

zakonitosti v razmerju do vseh drugih državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil.³² Ustavno sodišče ima poleg tega po Ustavi vlogo rabsodnika v primeru, ko med organi različnih vej oblasti nastane spor glede pristojnosti (t. i. kompetenčni spor). Tako je v skladu z osmo alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave Ustavno sodišče pristojno odločati tudi o sporih glede pristojnosti med sodišči in Državnim zborom.

96. Postopek presoje ustavnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave zaradi zatrijevanega posega parlamentarne preiskave v neodvisnost sodnikov je v svojem bistvu spor o ustavni razmejitvi zakonodajne in sodne veje oblasti. Glavni značilnosti tega spora sta torej, da (1) gre za razmerje med dvema vejama oblasti in da (2) je rešitev spora odvisna od ocene ustavnosti spornega akta. Obe značilnosti kažeta, da odločanje Ustavnega sodišča o takem sporu ne bi bilo v neskladju z ustavnim konceptom delitve oblasti. Kot je bilo navedeno, je namreč Ustavno sodišče po Ustavi najvišji organ za varstvo ustavnosti, Ustava pa mu daje tudi vlogo rabsodnika v sporu med različnimi vejami oblasti. Glede na navedeno so pomisleki Državnega zbora o tem, da bi utegnila biti takšna nova pristojnost Ustavnega sodišča, ki v Ustavi ni izrecno zapisna, ustavno sporna, neutemeljeni.

97. Državni svet omenja možnost, da bi o ustavnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave presojalo Ustavno sodišče v sporu glede pristojnosti. Temu stališču ni mogoče pritrčiti. Kompetenčni spor je namreč podan, kadar državi organ trdi, da je drug organ posegel v njegovo pristojnost ali jo prevzel (61. člen ZUstS). Poseg v pristojnost sodišča oziroma prevzem sodne pristojnosti pa ni isto kot poseg v neodvisnost sodnikov. Ni namreč nujno, da vsak nedopusten poseg v neodvisnost sodnikov hkrati pomeni tudi poseg v pristojnost sodišč. Za poseg v pristojnost sodišč bi šlo, če bi akt o odreditvi parlamentarne preiskave predvideval ugotavljanje kazenske ali civilne odgovornosti posameznikov (vključno s sodniki) oziroma sprejemanje drugih odločitev, ki so sicer v pristojnosti sodišč. V primerih, ko iz akta o odreditvi parlamentarne preiskave izhaja poskus vplivanja na odprti sodni postopek ali ocenjevanje sodnih odločitev, v katere ni več mogoče poseči s pravnimi sredstvi, pa tovrstno vplivanje, ki sicer pomeni nedopusten poseg v neodvisnost sodnikov, ni hkrati tudi poseg v pristojnost sodišč. Spor glede pristojnosti torej ne zajema vseh primerov protiustavnih posegov v neodvisnost sodnikov, do katerih lahko pride z odreditvijo parlamentarne preiskave, zato ni učinkovito sredstvo za varstvo sodniške neodvisnosti. Dejstvo, da Ustava v nekaterih od teh primerov pristojnost odločanja že daje Ustavnemu sodišču, pa kaže, da odločanje Ustavnega sodišča v postopku, za katerega se zavzema predlagatelj, ne bi porušilo ustavno zasnovanega ravnovesja med vejami oblasti in posameznimi organi v tem sistemu.

³² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-304/96 z dne 7. 11. 1996 (Uradni list RS, št. 68/96, in OdlUS V, 147), 15. točka obrazložitve.

98. Glede na navedeno Ustavno sodišče zaključuje, da je procesno varstvo neodvisnosti sodnikov v postopku odrejanja parlamentarne preiskave mogoče urediti v skladu z ustavnim sistemom delitve oblasti in na način, ki ne ogroža učinkovitega izvajanja parlamentarnih preiskav. Niti 93. člen Ustave niti druga poved drugega odstavka 3. člena Ustave uvedbe takega varstva ne preprečujeta. Po drugi strani je obstoj ustreznega postopka za preprečevanje parlamentarnih preiskav, ki protiustavno posegajo v neodvisnost sodnikov, ključnega pomena za zagotavljanje sodniške neodvisnosti (125. člen Ustave) in s tem pravice vsakogar do neodvisnega in nepristranskega sodišča (prvi odstavek 23. člena Ustave). Iz tega sledi, da 125. člen Ustave obstoj takega postopka zahteva.

99. Ustavno sodišče se ob tem ne opredeljuje do posameznih značilnosti tega postopka niti do tega, katere osebe oziroma organi naj bodo upravičeni tak postopek sprožiti. Iz Ustave izhaja zahteva, da zakonodajalec uredi učinkovit postopek za preprečevanje parlamentarnih preiskav, ki protiustavno posegajo v neodvisnost sodnikov, ter da ob tem upošteva ustavno zahtevo učinkovitosti parlamentarne preiskave in ustavni sistem delitve oblasti. Znotraj tega ustavnega okvira pa je ureditev v prosti presoji zakonodajalca.

100. Ker zakonodajalec varstva sodniške neodvisnosti v postopku odrejanja parlamentarne preiskave ni uredil, je Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS ugotovilo, da sta ZPPre in PoPP v neskladju s 125. členom Ustave (1. točka izreka). Zakonodajalec lahko ugotovljeno protiustavno pravno praznino odpravi tudi z ustrezno ureditvijo v drugem zakonu, če bo glede na sistematiko pravnega reda ocenil, da je to bolj primerno.

101. Z vprašanjem, ali bi moralo biti zoper akt o odreditvi parlamentarne preiskave po Ustavi zagotovljeno tudi varstvo drugih ustavnih vrednot, v katere je mogoče s parlamentarno preiskavo poseči, se Ustavno sodišče v tej zadevi ni ukvarjalo, saj se zahteva Sodnega sveta omejuje na vprašanje neodvisnosti sodnikov. Upošteva predmet te zahteve, se Ustavnemu sodišču prav tako ni bilo treba opredeliti do vprašanja, kako naj ravna Državni zbor, če oceni, da je parlamentarna preiskava, ki jo je zahteval Državni svet ali tretjina poslancev, v neskladju z Ustavo.

102. Ustavno sodišče je na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS Državnemu zboru naložilo, da mora ugotovljeno protiustavnost odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka).

103. Glede na to, da je ugotovljena protiustavnost v obstoju pravne praznine, ki ogroža ustavno zagotovljeno neodvisnost sodnikov, je Ustavno sodišče na podlagi pooblastila iz drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo tudi način izvršitve odločbe za čas do odprave ugotovljene protiustavnosti (3. točka izreka). Odločilo je, da je do odprave ugotovljene protiustavnosti za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z ustavno zagotovljeno neodvisnostjo sodnikov pristojno Ustavno sodišče. Zahtevo za oceno

skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z ustavno zagotovljeno neodvisnostjo sodnikov lahko vložijo Sodni svet kot državni organ, ki mu je podeljena skrb za varstvo samostojnosti in neodvisnosti sodne veje oblasti (prvi odstavek 2. člena ZSS). Zahtevo lahko vložijo v roku 30 dni od objave akta o odreditvi parlamentarne preiskave v Uradnem listu Republike Slovenije. Ustavno sodišče o zahtevah za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z ustavno zagotovljeno neodvisnostjo sodnikov odloča absolutno prednostno. V skladu s prvim odstavkom 49. člena ZUstS se v tem postopku smiselno uporabljajo določbe IV. poglavja ZUstS. S tem je zagotovljeno učinkovito postopkovno varstvo sodniške neodvisnosti, po drugi strani pa izvajanje parlamentarnih preiskav ni prekomerno ovirano. Kot izhaja iz 99. točke obrazložitve te odločbe, ta način izvršitve zakonodajalcu ne preprečuje drugačne zakonske ureditve.

B. – III.

Presoja skladnosti Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi z ustavno neodvisnostjo sodnikov

104. Iz zahteve izhaja, da je bil povod za njeno vložitev Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi, s katerim naj bi bilo po mnenju predlagatelja protiustavno poseženo v neodvisnost sodnikov. Ker je iz zahteve jasno razbrati, da želi Sodni svet doseči ugotovitev protiustavnosti dela tega akta, ki se nanaša na sodnike, zahteva pa vsebuje tudi obrazložene očitke, ki se nanašajo na ta akt (2. točka obrazložitve te odločbe), je Ustavno sodišče ta del zahteve štelo kot zahtevo za presojo Akta o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi z ustavno neodvisnostjo sodnikov.

105. Zahteva Sodnega sveta je bila sicer vložena pred objavo te odločbe v Uradnem listu, zato Sodni svet v času vložitve zahteve, pa tudi v času sprejemanja te odločbe po ZPPre in PoPP še ni bil upravičen izpodbijati konkretnega akta o odreditvi parlamentarne preiskave. Vendar pa je Ustavno sodišče kljub temu sklenilo Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi presojati po postopku iz 3. točke izreka te odločbe. Tako se je odločilo, da bi čim prej opredelilo ustavno dopustni predmet po oceni Sodnega sveta protiustavne parlamentarne preiskave. Ob tem je ključno, da sta se Državni zbor in Državni svet imela možnost opredeliti tudi do očitkov predlagatelja, ki se nanašajo na konkretni akt o odreditvi parlamentarne preiskave; Ustavno sodišče je navedena udeleženca pozvalo, naj se za primer, da bi Ustavno sodišče v tem postopku sklenilo presojati tudi Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi, posebej izjavita o delu zahteve, ki se nanaša na ta akt. Njun odgovor je vročilo tudi predlagatelju, ki je odgovoril, da pri navedbah zahteve vztraja. Odlašanje Ustavnega sodišča z odločanjem o skladnosti tega akta z ustavno zagotovljeno neodvisnostjo sodnikov do ponovne vložitve zahteve Sodnega sveta zato ne bi v ničemer prispevalo k boljši razjasnitvi zadeve. Ustavno sodišče pa je upoštevalo tudi, da predlagatelja v

nobenem primeru ne bi mogel zavezovati 30-dnevni rok, ki ga je Ustavno sodišče postavilo v 3. točki izreka te odločbe, saj v času vložitve obravnavane zahteve ta prehodna ureditev še ni veljala in za predlagatelja tudi ni bila predvidljiva. Glede na navedeno je Ustavno sodišče nadaljevalo odločanje o skladnosti konkretnega akta o odreditvi parlamentarne preiskave z ustavno zagotovljeno neodvisnostjo sodnikov.

106. Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi je Državni zbor sprejel na seji 12. 7. 2019. Akt je bil sprejet na podlagi zahteve Državnega sveta z dne 12. 6. 2019. Državni zbor o zahtevi ni glasoval, v Aktu o odreditvi preiskave pa je v celoti povzel vsebino zahtevka za odreditev parlamentarne preiskave iz zahteve, kot to zahteva drugi odstavek 4. člena PoPP.

107. Akt o odreditvi parlamentarne preiskave je razdeljen na tri dele: na del, v katerem je opredeljeno, kaj naj bi se v okviru te preiskave ugotavljalo (v nadaljevanju prvi del), na opredelitev namena parlamentarne preiskave (v nadaljevanju drugi del) in na opredelitev obsega parlamentarne preiskave (v nadaljevanju tretji del). Iz vseh treh delov Akta je razvidno, da je parlamentarna preiskava tesno povezana s konkretnim sodnim postopkom, in sicer s kazenskim postopkom zoper Franca Kanglerja v zadevi, ki jo Akt imenuje zadeva *Ježovita*. Da se preiskava nanaša na konkretni postopek, je sicer razvidno že iz naslova Akta. Akt navaja, da naj preiskava "zajema zaključen sodni postopek zoper Franca Kanglerja v zadevi Ježovita, kjer je bil Franc Kangler na podlagi hujših kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin predvsem pa zaradi kršitev kazensko procesnega in materialnega prava krivično obsojen na sedem mesecev zapora" (1. točka tretjega dela Akta). Iz Akta izhaja, da je o pravnomočni sodbi nato odločalo Vrhovno sodišče in sodbo razveljavilo, saj naj bi ugotovilo, da je bil Franc Kangler krivično obsojen za dejanje, ki ni kaznivo dejanje (1. točka drugega dela Akta).

108. V 1. točki prvega dela Akta je navedeno, da naj preiskovalna komisija:

"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;"

Točka 2 prvega dela Akta pa preiskovalni komisiji nalaga, naj:

"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.);"

Kot izhaja iz 69. in 78. točke obrazložitve te odločbe, sodniki niso politično odgovorni, o njihovi odgovornosti za ravnanja v zvezi s sojenjem pa lahko odloča le disciplinsko oziroma kazensko sodišče. Ugotavljanje odgovornosti sodnikov za sojenje v okviru

parlamentarne preiskave je zato v neskladju z ustavnim načelom neodvisnosti sodnikov iz 125. člena Ustave.

109. Preostali deli Akta, ki se nanašajo na sodstvo, izpostavljajo ravnanja več posameznih sodnikov. Najprej sodnika, ki je v kazenskem postopku zoper Franca Kanglerja v zadevi *Ježovića* sodil na prvi stopnji, in sodnikov, ki so sodili na drugi stopnji. Deli Akta, ki se nanašajo na te sodnike, se glasijo:

"[v parlamentarni preiskavi naj se] ugotovi, kdo je koordiniral dogovarjanje glede postopka zoper Franca Kanglerja med takratnim državnim tožilcem [B. M.] in sodnikom [B. P.], glede na to, da so se na družbenih omrežjih teden dni pred odločitvami sodnika [B. P.] pojavljali različni pozivi na spremljanje sojenja ter že vnaprej znane odločitve, ki jih je očitno sodnik [B. P.] predhodno usklajeval s tožilstvom;" (6. točka prvega dela Akta).

"V okviru parlamentarne preiskave naj se ugotovijo nekatera ozadja in povezave med sodnikom Okrožnega sodišča v Mariboru [B. P.] in takratnim državnim tožilcem Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru [B. M.] ter njegovim takratnim vodjo [D. Š.]

[...] Ugotoviti obstoj povezave med člani sodnega senata Višjega sodišča v Mariboru, ki so Francu Kanglerju potrdili kazen ter sodnikom Okrožnega sodišča v Mariboru [J. Ž.]. Nedopustno je, da Okrajno sodišče v Mariboru in Višje sodišče v Mariboru v omenjeni zadevi ter tudi v drugih zadevah, ki se nanašajo na Franca Kanglerja, ne dovolijo zaslišati niti ene priče, ki jo je predlagala obramba Franca Kanglerja. Gre za priče [...], uslužbenko policije, ki je bila na kraju hišne preiskave, [...], itd." (2. točka tretjega dela Akta).

"Dne 17. 7. 2014 je Vrhovno sodišče Republike Slovenije sodbo Višjega sodišča v Mariboru razveljavilo ter ugotovilo, da je bil Franc Kangler krivično obsojen za dejanje, ki ni kaznivo dejanje. Ob tem se zastavlja vprašanje, kako je mogoče, da je sodni senat v tričlanski sestavi: [A. K.], predsednik, [L. J.], poročevalka, [B. C. F.], članica, potrdil prvostopenjsko sodbo Okrajnega sodnika v Mariboru [B. P.]. Tedanji zagovornik Franca Kanglerja [...] je zoper omenjeno sodbo Okrajnega sodišča v Mariboru vložil pritožbo, ki je bila utemeljena, vendar sodni senat Višjega sodišča v Mariboru ni sledil argumentaciji v njej v niti eni točki ter potrdil zaporno kazen. In to kljub temu, da je bilo v času postopka ugotovljenih več hujših procesnih kršitev, kar pa sodni senat Višjega sodišča v Mariboru ne more oziroma ne bi mogel spregledati. Tudi vsebina in utemeljitev omenjene pritožbe izkazuje, da obstaja sum, da je nekdo vplival na odločitev senata treh sodnikov." (1. točka drugega dela Akta).

"Po pravnomočni obsodbi leta 2014 je Franc Kangler dobil poziv za prestajanje zaporne kazni in sicer bi moral nastopiti s prestajanjem dne 9. 5. 2014. Vložil je zaprosilo za alternativno prestajanje zaporne kazni, saj do tistega trenutka še nikoli ni bil kaznovan. Narava očitane kaznivega dejanja pa je bila takšna, da bi lahko kazen sedmih mesecev zopora prestajal alternativno.

Dne 7. 7. 2014 je na Okrajnem sodišču v Mariboru, pri tedanjem sodniku [B. P.] potekal narok v zadevi alternativnega prestajanja zaporne kazni, katerega se je udeležil zagovornik Franca Kanglerja, [...]. Sodnik [B. P.] je prošnjo za alternativno prestajanje zaporne kazni obravnaval in jo zavrnil, pri čemer je obrazložil svojo odločitev z naslednjimi besedami, katere so tudi povzeli nekateri mediji: 'Že, že, da Kangler dela na kmetiji, ampak predstavlja resno nevarnost, da se vrne v politično življenje – mora v zapor' in dodal: 'Šele pravnomočna obsodba ga je odvrnila od političnega življenja.'

Iz omenjene obrazložitve odločitve tedanjega sodnika [B. P.] je razviden sum, da ni odločal skladno z določbami in naravo ter namenom Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Ustave Republike Slovenije, zakona o kazenskem postopku in Kazenskega zakonika, temveč po osebem političnem prepričanju." (2. točka drugega dela Akta).

110. Iz citiranih delov izhaja, (1) da je po oceni predlagatelja parlamentarne preiskave podan vsaj sum, da je sodnik, ki je sodil na prvi stopnji, svojo odločitev predhodno usklajeval z državnim tožilcem, saj naj bi se na družbenih omrežjih teden dni pred odločitvami sodnika pojavljali različni pozivi na spremljanje sojenja ter že vnaprej znane odločitve, ki jih je očitno sodnik predhodno usklajeval s tožilstvom (6. točka prvega dela in 2. točka tretjega dela Akta); (2) da je sodnik izdal sodbo, ki je bila obremenjena z več hujšimi kršitvami, med drugim naj ne bi bila zaslišana niti ena priča, ki jo je predlagala obramba Franca Kanglerja (1. točka drugega dela in 2. točka tretjega dela Akta); ter (3) da je podan sum, da je sodnik odločitev o zavrnitvi prošnje Franca Kanglerja za alternativno prestajanje zaporne kazni sprejel na podlagi osebnega političnega prepričanja in ne na podlagi prava, kar naj bi izhajalo iz sodnikove obrazložitve odločitve (2. točka drugega dela Akta).

111. Akt v citiranih delih domnevne kršitve pri sojenju očita tudi članom senata pritožbenega sodišča, ki je v kazenskem postopku v zadevi *Ježovita* odločal na drugi stopnji. Predlagatelj parlamentarne preiskave se sprašuje, kako je mogoče, da je pritožbeni senat potrdil prvostopenjsko sodbo, glede na to, da je Vrhovno sodišče to sodbo nato razveljavilo in da je bilo v pritožbi zoper sodbo uveljavljenih več hujših kršitev, česar naj pritožbeni senat ne bi ne mogel spregledati. Po oceni predlagatelja obstaja sum, da je nekdo vplival na sodnike, da so potrdili prvostopenjsko sodbo (1. točka drugega dela Akta). V Aktu je nakazana tudi možnost povezave med člani pritožbenega senata in preiskovalnim sodnikom v tej zadevi (2. točka tretjega dela).

112. Akt nadalje domnevne nepravilnosti očita preiskovanemu sodniku, ki naj bi v postopku odločal o prikritih preiskovalnih ukrepih in zasegu dokumentov. Akt navaja, (1) da se ta sodnik iz postopka ni izločil, čeprav je bil večkrat v konfliktu s Francem Kanglerjem (3. točka drugega dela in 1. točka tretjega dela Akta); (2) da je nenavadno čudno naključje, da je bil za podaljševanje izvajanja prikritih preiskovalnih ukrepov zoper

Franca Kanglerja kar sedemkrat dežuren ta sodnik (3. točka drugega dela Akta); in (3) da obstaja verjetnost, da je ta sodnik 10. 5. 2011 vse prikrite preiskovalne ukrepe predal državnemu tožilcu, čeprav sme spis s prikritimi preiskovalnimi ukrepi hraniti samo sodišče, državni tožilec pa naj bi jih nato 3. 10. 2011 vrnil, pri čemer obstaja velika verjetnost, da je nekdo spis dopolnjeval in spreminjal (5. točka drugega dela Akta). Povzeti deli Akta se glasijo:

"V postopku zoper Franca Kanglerja v zadevi Ježovita je njegov zagovornik [...] večkrat izpostavil odločitve sodnika [J. Ž.]. Pri tem je priložil notarsko overjeno izjavo [...], ki sta nedvomno vplivala na [J. Ž.], sodnika, ki je zoper Franca Kanglerja podpisal osem odredb. Pri tem je sedem odredb podpisal v obdobju februar 2009 – november 2009 za prikrite preiskovalne ukrepe in eno odredbo za zaseg dokumentov.

Iz zgoraj omenjene notarsko overjene izjave je razvidno, da je bil Franc Kangler član parlamentarne komisije za nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami od leta 1996 do leta 2007. V okviru opravljanja funkcije v parlamentarni komisiji za nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami je večkrat opravljal nadzor v Slovenski obveščevalno varnostni službi, kjer je bil [J. Ž.] nekdanji zaposlen. In sicer v tistem obdobju najprej kot svetovalec direktorja Slovensko obveščevalno varnostne službe, na koncu pa kot namestnik direktorja Slovensko obveščevalno varnostne službe. V zgoraj omenjeni notarsko overjeni izjavi nekdanja poslanca [...] potrjujeta, da je Franc Kangler večkrat na sejah parlamentarne komisije za nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami prihajal v konflikt s sedanjim sodnikom [J. Ž.], saj je Franc Kangler funkcijo člana parlamentarne komisije za nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami opravljal dosledno. Ob tem tudi ni mogoče zaobiti tega, da je bil Franc Kangler tudi soavtor in sopedlagatelj krovnega zakona za nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami, katerega je v Državnem zboru večkrat usklajeval z [J. Ž.], kot predstavnikom Vlade Republike Slovenije.

Nedopustno in nepošteno je, da se [J. Ž.] kot sodnik ni izločil iz postopka odločanja, saj je bil večkrat v konfliktu s Francem Kanglerjem. Prav tako je tudi nenavadno čudno naključje, da je bil za podaljševanje izvajanja prikritih preiskovalnih ukrepov zoper Franca Kanglerja dežuren sodnik [J. Ž.] in to kar sedemkrat. Tako je zmeraj odločal o ukrepih ravno omenjeni sodnik, ki bi se bil moral izločiti iz postopka odločanja v postopku zoper Franca Kanglerja. [J. Ž.] je bil pred letom 1991 zaposlen v SDV v nekdanji SFRJ ter po nekaterih izjavah poslancev v Državnem zboru tudi posredno vpleten v atentat na Nikolo Štedula leta 1988 na Škotskem." (3. točka drugega dela Akta).

"Iz pregleda spisa v zaključeni zadevi Ježovita izhaja, da je v eni zadevi osemkrat podpisal odredbo sodnik [J. Ž.], čeprav se je zavedal, da s tem krši sodniški kodeks in obstoječo zakonodajo, saj bi se moral iz postopka izločiti. S strani Odbora 2015 in njegovega predsednika Željka Vogrina je bilo ugotovljeno, da je imel Franc Kangler težave in konflikte z navedenim sodnikom tudi takrat, ko je bil župan, saj se je [J. Ž.] leta 2007 prijavil za mesto načelnika Upravne enote Maribor (bil je favorit dr. Gregorja Viranta,

tedanjega aktualnega ministra za področje javne uprave). Dokazano je bilo tudi, da je žena aktualnega sodnika [J. Ž.] kasneje postala članica politične stranke DL in predsednica regijskega odbora v Mariboru. Omenjena je tudi kandidirala na listi politične stranke dr. Gregorja Viranta DL v sedmi volilni enoti za poslanko Državnega zbora Republike Slovenije. Iz vsega navedenega nedvomno izhaja, da gre za politična ozadja ter da so podani utemeljeni sumi, da gre za vdor politike v pravosodni sistem." (1. točka tretjega dela Akta).

"Iz kršitve, s katero je javnost seznanil Odbor 2015 nedvomno izhaja, da je v zadevi Franc Kangler tedanji državni tožilec na Okrožnem državnem tožilstvu [B. M.] zlorabil svoj položaj, saj je dne 10. 5. 2011 prevzel od neznanega preiskovalnega sodnika Okrožnega sodišča v Mariboru (obstaja verjetnost, da gre za [J. Ž.]), vse prikrite preiskovalne ukrepe ter le te dne 3. 10. 2011 vrnil. ZKP v prvem odstavku 154. člena določa, da spis s prikritimi preiskovalnimi ukrepi hrani samo sodišče. Obstaja velika verjetnost, da je nekdo spis dopolnjeval, spreminjal, kar ima za posledico, da ni več identičen, kot je bil v izvorniku." (5. točka drugega dela Akta).

113. Iz izpodbijanega akta izhaja, da naj bi se v parlamentarni preiskavi ugotavljale tudi okoliščine in ozadja odločitve še enega preiskovalnega sodnika, ki naj bi odklonil izdajo odredbe o hišni preiskavi nekaterih pisarn na Policijski upravi v Mariboru, čeprav je razpolagal z izvedeniškim mnenjem sodno zapriseženega grafologa, da je policija sama sebi pisala anonimko. Ta del Akta (5. točka tretjega dela) se glasi:

"Da se ugotovijo okoliščine in ozadja odločitve preiskovalnega sodnika [S. G.], ki je na zahtevo Specializiranega državnega tožilstva pod takratno državno tožilko [D. K.] odklonil izdajo odredbe o hišni preiskavi nekaterih pisarn na Policijski upravi v Mariboru, kljub temu, da je imel izvedeniško mnenje sodno zapriseženega grafologa [...], da je policija sama sebi pisala anonimko, kar pa je želela tožilka Specializiranega državnega tožilstva [D. K.] raziskati. Posledice po tej zahtevi so bile, da se je [D. K.] znašla v suspenzu. Kar kaže na to, da je nekdo očitno izkoristil svoj vpliv ter zoper takratno državno tožilko [D. K.] uvedel disciplinski postopek in jo na ta način odstranil iz primera zlorabe uradnih položajev nekaterih pooblaščenih uradnih oseb v Mariboru."

114. Iz citirane vsebine Akta, ki se nanaša na ravnanja sodnikov, torej izhaja, da naj bi se v parlamentarni preiskavi med drugim presojalo ravnanje sodnikov v konkretnem že končanem sodnem postopku, pri čemer naj bi se ugotavljalo, ali so sodniki odločali oziroma ravnali v skladu s pravom (gre za vprašanja zakonitosti neizločitve preiskovalnega sodnika, (pravilnosti) izročitve dokumentov državnemu tožilcu, pravilnosti odločitve o alternativnem prestajanju zaporne kazni, pravilnosti zavrnitve izdaje odredbe o hišni preiskavi) in zakaj so zagrešili kršitve, ki jih je ugotovilo Vrhovno sodišče (gre za očitke glede sojenja na prvi in drugi stopnji). Parlamentarna preiskava se torej nanaša tudi na presojo pravilnosti odločitev in ravnanj sodnikov v konkretnih sodnih postopkih oziroma na presojo odgovornosti sodnikov za sprejete odločitve. Z Aktom je preiskava

zasnovana tako, da se sum ozadij "krivične obsodbe" politika Franca Kanglerja vzpostavlja z očitki o nepravilnostih in kršitvah pravic Franca Kanglerja, ki so jih zagrešili (ali verjetno zagrešili) poimenovani sodniki pri odločanju in/ali ravnanju v konkretnem že končanem sodnem postopku.

115. Navedeno potrjuje obrazložitev zahteve Državnega sveta za odreditev parlamentarne preiskave, v kateri je med drugim navedeno, da je zoper Franca Kanglerja v samo enem zaključenem procesu prišlo do več hujših kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter do več kršitev EKČP, Ustave, veljavne zakonodaje, predvsem določb Zakona o kazenskem postopku. Po navedbah predlagatelja parlamentarne preiskave imajo tako preiskovalni sodnik kot sodniki in tožilci pravniški državni izpit ter bi morali, kakor je navedlo Ustavno sodišče, v prvi fazi skrbeti za zakonitost postopkov, predvsem pa zagotoviti, da v postopkih ne prihaja do kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin.³³ Tudi v odgovoru na del zahteve, ki se nanaša na presojeni akt o odreditvi parlamentarne preiskave, je Državni svet navedel, da se parlamentarna preiskava osredotoča na že pravnomočno končane sodne postopke in da je njen namen ugotoviti, ali je v teh postopkih prišlo do očitanih kršitev in nepravilnosti.

116. Državni svet sicer trdi, da je preiskava konkretnega sodnega postopka zgolj izhodišče za ugotavljanje morebitnih sistemskih in strukturnih pomanjkljivosti v delovanju pravosodja. Navaja, da je na težave sistemske narave mogoče sklepati zgolj na podlagi večjega števila konkretnih primerov in ob ugotovitvi ponavljajočih se istovrstnih kršitev in nepravilnosti. Vendar pa iz Akta o odreditvi parlamentarne preiskave ne izhaja, da bi bila predmet te parlamentarne preiskave analiza večjega števila sodnih odločitev, s katero bi se na primer ugotavljalo, v kolikšnem odstotku primerov so instančna sodišča ugotovila kršitve in za kakšne kršitve je šlo. Presojani akt se osredotoča na eno samo konkretno kazensko zadevo in preiskovalni komisiji nalaga, naj razišče, ali je v tej zadevi prišlo do očitanih nepravilnosti, vključno z nezakonitim ravnanjem in odločanjem predstavnikov sodne veje oblasti.

117. Ustavno sodišče je v B. – I. delu te odločbe že pojasnilo, da iz 125. člena Ustave izhaja prepoved kakršnegakoli vmešavanja zakonodajne in izvršilne veje oblasti v odločanje sodišč v konkretnih primerih, kar vključuje tudi prepoved, da bi zakonodajna in izvršilna oblast v okviru svojih oblastnih postopkov razpravljali o zakonitosti oziroma primernosti posamičnih sodnih odločb ali vodenja sodnih postopkov (70. točka obrazložitve odločbe). Zakonitost ali primernost posamičnih pravnomočnih sodnih odločb ali vodenja sodnih postopkov zato tudi ne sme biti predmet parlamentarne preiskave (73. točka obrazložitve). Taka parlamentarna preiskava pomeni ustavno nedopusten pritisk na odločanje sodnikov v konkretnih sodnih postopkih (75. točka obrazložitve). Gre za politični nadzor nad vsebino sodnih odločb, ki je po Ustavi prepovedan (glej 78. točko

³³ Zahteva za odreditev parlamentarne preiskave, Državni svet, št. 000-04-8/2019/22, 12. 6. 2019, str. 14.

obrazložitve, še posebej opombo št. 22). Iz razlogov, ki izhajajo iz navedenih delov obrazložitve, Ustavno sodišče ocenjuje, da je izpodbijani akt o odreditvi parlamentarne preiskave v delih, ki so citirani in povzeti v 108. do 113. točki obrazložitve te odločbe, v neskladju z načelom neodvisnosti sodnikov iz 125. člena Ustave.

118. Ustavno sodišče ob tem ni spregledalo, da iz izpodbijanega akta ne izhaja le očitek, da so sodniki kršili pravo, temveč tudi, da so zavestno kršili pravo, torej da so zlorabili sodno funkcijo. Akt utemeljuje tezo, da so sodniki zavestno odločali pod vplivi, ki niso združljivi s sojenjem; Akt nakazuje na politične vplive, zasebne konflikte in osebne povezave. Na prisotnost tovrstnih vplivov Akt v določenih delih sklepa iz okoliščin, kot so objave na družbenih omrežjih (6. točka prvega dela) in izjave oseb, ki se nanašajo na zasebne spore (3. točka drugega dela), glede nekaterih sodnikov pa se na sum njihove pristranskosti sklepa zgolj na podlagi vsebine odločitve (Akt ne navaja nobenih okoliščin, ki bi kazale na pristranskost sodnikov pritožbenega sodišča oziroma na njihovo povezanost s preiskovalnim sodnikom, razen dejstva, da naj bi sodniki potrdili sodbo, ki naj bi vsebovala kršitve, ki jih senat "ne bi mogel spregledati").

119. Ustavno sodišče poudarja, da niti sumov o zavestni kršitvi oziroma zlorabi sodniške funkcije v konkretnem že zaključenem sodnem postopku ni dopustno preizkušati v postopku parlamentarne preiskave. Kot je bilo pojasnjeno v 78. točki obrazložitve te odločbe, bi bilo ugotavljanje sodnikove odgovornosti zaradi sprejete sodne odločitve v okviru postopkov, ki jih vodita zakonodajna ali izvršilna veja oblasti, nezdržljivo z ustavnima načeloma delitve oblasti in neodvisnosti sodnikov. Če obstaja utemeljen sum, da je sodnik naklepno zlorabil sodno funkcijo, je treba njegovo odgovornost ugotavljati v kazenskem postopku, v katerem so zagotovljene vse garancije iz 23. in 29. člena Ustave. V primeru pravnomočne obsodilne sodbe v kazenskem postopku pa mora nato Državni zbor sodnika razrešiti (tretji odstavek 132. člena Ustave).

120. Navedeno velja tudi v primeru, ko obstaja sum, da je na sodnikovo odločitev v konkretnem sodnem postopku nedovoljeno vplivala druga oseba. Če je taka oseba politično odgovorna, sicer ni izključeno, da se njena politična odgovornost zaradi nedovoljenih vplivov na sodno odločanje ugotavlja v parlamentarni preiskavi. V takem primeru je lahko neizbežno, da se parlamentarna preiskava vsaj do neke mere dotakne tudi vprašanja sodnikovega ravnanja v konkretnem sodnem postopku. Vendar pa mora biti fokus take preiskave na ravnanju osebe, ki naj bi na sodnikovo odločitev vplivala, in na njeni politični odgovornosti. Pri izpodbijanem aktu o odreditvi parlamentarne preiskave ne gre za tak primer. Čeprav Akt v zvezi z odločanjem sodnikov v konkretnem sodnem postopku nakazuje na politične vplive oziroma na vdor politike v pravosodni sistem, je težišče tega dela izpodbijanega akta na nezakonitem oziroma protiustavnem odločanju sodnikov. Predlagatelj parlamentarne preiskave na sum nedovoljenega političnega vplivanja sklepa iz tega, da naj bi bile odločitve sodišč obremenjene s kršitvami oziroma da je Vrhovno sodišče odločitev nižjih sodišč razveljavilo, in ne iz konkretnih okoliščin, ki bi kazale na nedovoljeno ravnanje politično odgovornih oseb.

121. Glede na navedeno je Ustavno sodišče presodilo, da je izpodbijani Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi v delu, v katerem se nanaša na presojo pravilnosti konkretnih sodnih odločitev in ugotavljanje odgovornosti sodnikov za odločitve v konkretnih sodnih postopkih, v neskladju z neodvisnostjo sodnikov iz 125. člena Ustave. Ustavno sodišče je ob smiselni uporabi 43. člena ZUstS razveljavilo Akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi, kolikor se nanaša na presojo pravilnosti konkretnih sodnih odločitev in ugotavljanje odgovornosti sodnikov za odločitve v konkretnih sodnih postopkih (4. točka izreka).

C.

122. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena, drugega odstavka 40. člena in 43. člena v zvezi s prvim odstavkom 49. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Sodnik dr. Rok Čeferin je bil pri odločanju o tej zadevi izločen. Ustavno sodišče je 1. do 3. točko izreka sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Jaklič. Ustavno sodišče je 4. točko izreka sprejelo s šestimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli. Sodnik Jaklič je dal odklonilno ločeno mnenje. Sodnik Šorli je dal delno pritrdilno, delno odklonilno ločeno mnenje. Sodnica Jadek Pensa je dala pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Rajko Knez
Predsednik