



Številka: 020-02/24-24/15
Datum: 7. 5. 2024

Na podlagi 13. člena Zakona o Državnem zboru in prvega odstavka 27. člena Poslovnika državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

M N E N J E

o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o parlamentarni preiskavi (ZPPre-A), skrajšani postopek, EPA 1470-IX.

Zakonodajno-pravna služba (v nadaljevanju ZPS) je Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o parlamentarni preiskavi (v nadaljevanju Predlog zakona) preučila z vidika skladnosti z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava) in pravnim sistemom ter z zakonodajno-tehničnega vidika.

I. Splošno

a) Ustavnosodna presoja zakonske in poslovniške ureditve parlamentarne preiskave

Predlog zakona, ki ga je vložila mag. Urška Klakočar Zupančič, predsednica Državnega zbora (v nadaljevanju Predlagateljica), je pripravljen zlasti kot odziv na tri odločbe Ustavnega sodišča, s katerimi je bila ugotovljena neskladnost Zakona o parlamentarni preiskavi (v nadaljevanju ZPPre) in Poslovnika o parlamentarni preiskavi (v nadaljevanju PoPP) z Ustavo. Predlog zakona je bil v zakonodajni postopek vložen 19. 4. 2024 po skrajšanem postopku, 29. 4. 2024 pa je bila vložena zahteva za sklic izredne seje Državnega zbora. V izjemno kratkem času, ki ga ima ZPS na razpolago za pripravo mnenja k Predlogu zakona, v nadaljevanju podaja le bistvene ugotovitve ter ustavnopravne in pravno-sistemske pripombe.

Z odločbo št. U-I-50/11 z dne 23. 6. 2011 je Ustavno sodišče odločilo, da sta ZPPre in PoPP v neskladju z 93. členom Ustave, ker ne urejata posebnega postopkovnega mehanizma, ki bi učinkovito preprečeval sistematično naklepno oviranje dela preiskovalnih komisij s predlaganjem za priče in posledičnim izločanjem članov komisije, vključno s predsednikom. Ker ni takšne posebne ureditve niti v ZPPre niti v PoPP, je protiustavno okrnjena učinkovitost parlamentarne preiskave, ki jo zahteva 93. člen Ustave (16. točka obrazložitve). Ustavno sodišče je poudarilo, da je treba zagotoviti temeljno učinkovitost postopka parlamentarne preiskave, v skladu s katero se mora ta v razumnem roku uvesti, voditi in zaključiti ter ugotoviti za razčiščevanje predmeta preiskave pomembna dejstva, ne da bi bilo to onemogočeno zaradi zlorab



pravic, izmikanja ali prikrivanja informacij kateregakoli subjekta, ki je v postopku udeležen, vključno s preiskovanci, pričami, izvedenci, državnimi organi in člani preiskovalne komisije. Učinkovitost parlamentarne preiskave je ustavna vrednota v širšem javnem interesu, ki obenem služi varovanju iz 93. člena Ustave izhajajoče ustavne pravice tretjine poslancev, da zahtevajo odreditev parlamentarne preiskave (7. točka obrazložitve). Zakonodajalec sme v okviru svoje proste presoje ugotovljeno protiuustavnost odpraviti v ZPPre ali PoPP ali obeh aktih (17. točka obrazložitve). Rok za odpravo ugotovljene protiuustavnosti je potekel 8. 7. 2012.

Z odločbo št. U-I-246/19 z dne 7. 1. 2021 je Ustavno sodišče odločilo, da sta ZPPre in PoPP v neskladju s 125. členom Ustave, ker v postopku odreditve parlamentarne preiskave ne urejata varstva sodniške neodvisnosti. Iz Ustave izhaja zahteva, da zakonodajalec uredi učinkovit postopek za preprečevanje parlamentarnih preiskav, ki protiuustavno posegajo v neodvisnost sodnikov, ter da pri tem upošteva ustavno zahtevo učinkovitosti parlamentarne preiskave in ustavni sistem delitve oblasti. Znotraj tega okvira pa je ureditev v prosti presoji zakonodajalca (99. točka obrazložitve). Zakonodajalec lahko ugotovljeno protiuustavno pravno praznino odpravi v ZPPre ali drugem zakonu, če oceni, da je glede na sistematiko pravnega reda to bolj primerno (100. točka obrazložitve). Ustavno sodišče je določilo način izvršitve odločbe do odprave ugotovljene protiuustavnosti, v katerem je določilo temeljne (osnovne) prvine ustavnosodnega varstva (vrsta spora (naknadni), pristojnost za odločanje, merilo presoje, aktivna legitimacija, pravno sredstvo in rok za njegovo vložitev, smiselna uporaba določb IV. poglavja Zakona o ustavnem sodišču; v nadaljevanju ZUstS). Tako je do odprave ugotovljene protiuustavnosti za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z ustavno neodvisnostjo sodnikov pristojno Ustavno sodišče, pri čemer lahko zahtevo za oceno skladnosti akta vložijo Sodni svet v 30 dneh od objave akta v Uradnem listu Republike Slovenije. Pri tem je Ustavno sodišče poudarilo, da način izvršitve zakonodajalcu ne preprečuje drugačne zakonske ureditve (3. točka izreka in 103. točka obrazložitve). Rok za odpravo ugotovljene protiuustavnosti je potekel 12. 2. 2022.

Z odločbo št. U-I-214/19, Up-1011/19 z dne 8. 7. 2021 (v nadaljevanju odločba št. U-I-214/19) je Ustavno sodišče odločilo, da sta ZPPre in PoPP v neskladju s prvim odstavkom 135. člena in drugim stavkom drugega odstavka 3. člena Ustave, ker v postopku odreditve parlamentarne preiskave ne urejata varstva neodvisnosti državnih tožilcev. Iz Ustave izhaja zahteva, da zakonodajalec uredi učinkovit postopek za preprečevanja parlamentarnih preiskav, ki protiuustavno posegajo v neodvisnost državnih tožilcev, ter da pri tem upošteva ustavno zahtevo učinkovitosti parlamentarne preiskave in ustavni sistem delitve oblasti. Znotraj tega okvira pa je ureditev v prosti presoji zakonodajalca (90. točka obrazložitve). Zakonodajalec lahko ugotovljeno protiuustavno pravno praznino odpravi v ZPPre ali drugem zakonu, če oceni, da je glede na sistematiko pravnega reda to bolj primerno (91. točka obrazložitve). Tudi v tej odločbi je Ustavno sodišče določilo način izvršitve odločbe do odprave ugotovljene protiuustavnosti, v katerem je določilo temeljne (osnovne) prvine ustavnosodnega varstva (vrsta spora (naknadni), pristojnost za odločanje, merilo presoje, aktivna legitimacija, pravno sredstvo in rok za vložitev, smiselna uporaba določb IV. poglavja ZUstS). Tako je do odprave ugotovljene protiuustavnosti za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z ustavno neodvisnostjo državnih tožilcev pristojno Ustavno sodišče, pri čemer lahko zahtevo za oceno skladnosti akta vložijo generalni državni tožilec v 30 dneh od objave akta v Uradnem listu Republike Slovenije. Pri tem je Ustavno sodišče poudarilo, da način izvršitve zakonodajalcu ne preprečuje drugačne zakonske ureditve (3. točka izreka in 94. točka obrazložitve). Rok za odpravo ugotovljene protiuustavnosti je potekel 18. 8. 2022.

Glede na to, da so roki za odpravo ugotovljenih protiuustavnosti ZPPre in PoPP že potekli, ZPS uvodoma opozarja, da zakonodajalec z neodvisnostjo pri spoštovanju

obveznosti, ki izhajajo iz odločbe Ustavnega sodišča, hudo krši načela pravne države iz 2. člena Ustave in načelo delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave, na kar je Ustavno sodišče že večkrat opozorilo (prvič v odločbi št. U-I-114/95 z dne 7. 12. 1995).

b) *Institut parlamentarne preiskave v našem pravnem redu*

Institut parlamentarne preiskave je v naš pravni red uvedla Ustava, ki v 93. členu določa: (i) da lahko Državni zbor odredi parlamentarno preiskavo v zadevah javnega pomena, mora pa to storiti na zahtevo tretjine poslancev ali na zahtevo Državnega sveta, in (ii) da Državni zbor v ta namen imenuje komisijo, ki ima v zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kot pravosodni organi. Gre torej za ustavni institut. Parlamentarna preiskava je sredstvo, s katerim Državni zbor uresničuje eno izmed funkcij širšega družbenega nadzora.¹ Da gre za mehanizem širšega družbenega nadzorstva izhaja iz tega, da parlamentarna preiskava za razliko od klasičnih nadzornih mehanizmov Državnega zbora ni omejena na izvršilno oblast, ampak se lahko v skladu s 93. členom Ustave izvede o zadevah javnega pomena, kar presega okvir izvršilne in upravne veje oblasti.² Je pomemben institut sodobnih parlamentov, s katerim ti v imenu politične javnosti raziskujejo negativne pojave v političnem, ekonomskem in siceršnjem družbenem življenju.³ Parlamentarna preiskava je eno izmed sredstev političnega boja, pri katerem je navsezadnje dopustna tudi metoda pritiska, na drugi strani pa vključitev tretjih v parlamentarni preiskovalni postopek (zasebnopravnih subjektov in državnih organov) terja njeno pravno ureditev.⁴ Preko parlamentarne preiskave parlament uresničuje svojo originarno pravico do neposrednega pridobivanja informacij (*Recht auf Selbstinformation*).⁵

V slovenskem pravnem redu poznamo *večinsko* parlamentarno preiskavo, ki jo odredi Državni zbor na podlagi predloga za uvedbo preiskave, in *manjšinsko* parlamentarno preiskavo, ki jo odredi na zahtevo parlamentarne manjšine (tretjine poslancev) ali Državnega sveta. Manjšinska preiskava je eno od sredstev (orožij) parlamentarne manjšine, ki je zagotovljeno na ustavni ravni.⁶ Institut parlamentarne preiskave ne služi le interesom parlamenta kot celote, zlasti nasproti Vladi, ampak preko instituta manjšinske preiskave kvalificirani parlamentarni manjšini (ali Državnemu svetu) nasproti parlamentarni večini. Gre za enega od sredstev ustavnega varstva parlamentarne manjšine⁷ in za pomemben ustavni institut v sistemu zavor in ravnovesij. Manjšinska parlamentarna preiskava je ustavna pravica Državnega sveta in tretjine poslancev Državnega zbora, s čimer Ustava parlamentarni manjšini zagotavlja učinkovito odkrivanje nepravilnosti v ravnanju izvršilne veje oblasti.⁸ Manjšinska preiskava krepi samostojnost zakonodajalca z vidika učinkovitega odkrivanja nepravilnosti v ravnanju izvršilne veje oblasti.⁹

Parlamentarna preiskava se odredi v zadevah javnega pomena z namenom, 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 (1. člen

¹ F. Grad in drugi, *Ustavno pravo*, druga, spremenjena in dopolnjena izdaja, Pravna Fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2018, str. 422.

² I. Kaučič v M. Mozetič, *Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije*, magistrsko delo, Uradni list RS, 2000, str. 7.

³ F. Grad, *Parlamentarno pravo*, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 252.

⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-244/99 z dne 15. 6. 2000, 7. točka obrazložitve.

⁵ P. J. Glauhen in L. Brocker, *PUAG: Kommentar zum Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages*, Heymanns, Köln 2011, str. 1.

⁶ F. Grad in drugi: *Ustavno pravo*, str. 404 in 405.

⁷ Maunz – Dürig: *Grundgesetz, Kommentar*, C. H. Beck, München 1996, Band III, §44, str. 12.

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

⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-214/19, 70. točka obrazložitve.

ZPPre). Iz Ustave izhajata dve pomembni omejitvi preiskovalne dejavnosti Državnega zbora: z odreditvijo parlamentarne preiskave mora biti na eni strani spoštovano načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave), na drugi strani pa človekove pravice in temeljne svoboščine. Z Ustavo zagotovljena sfera posameznikove svobode ne more biti predmet parlamentarne preiskave.¹⁰

c) Splošne pripombe k Predlogu zakona

Predlog zakona ureja zelo pomembno in zahtevno ustavnopravno in pravno-sistemsko vsebino, saj naj bi se z njim odpravile v odločbah Ustavnega sodišča ugotovljene protiustavnosti v zakonski (in poslovniški) ureditvi ustavnega instituta parlamentarne preiskave. Pri tem je treba poudariti, da Predlog zakona določa predhodno in naknadno ustavnosodno varstvo o isti stvari na podlagi pooblastila iz enajste alineje prvega odstavka 160. člena Ustave, v skladu s katerim lahko zakon določi (novo) pristojnost Ustavnega sodišča za odločanje v sporu. Te določbe ni mogoče razlagati tako, da zakonodajalca pooblašča, da lahko nekritično širi obseg pristojnosti Ustavnega sodišča. Zakonodajalec mora pri uporabi ustavnega pooblastila 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.¹¹ Predlog zakona torej poleg naknadnega ustavnosodnega varstva uvaja tudi predhodno ustavnosodno varstvo ustavnih vrednot v postopku odreditve parlamentarne preiskave. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v našem ustavnem redu uveljavljena naknadna, represivna (*a posteriori*) ustavnosodna kontrola veljavnih predpisov in le izjemoma predhodna, preventivna kontrola (*a priori*) (ocena ustavnosti mednarodne pogodbe, ki je v postopku ratifikacije na podlagi drugega odstavka 160. člena Ustave),¹² čemur sledi (tudi) način izvršitve omenjenih odločb Ustavnega sodišča, v katerih je Ustavno sodišče določilo (le) naknadni ustavnosodni nadzor. Glede na navedeno predlagana ureditev predhodnega ustavnosodnega varstva vzbuja resne in številne ustavnopravne pomisleke, na katere ZPS izčrpno opozarja v pripombah k predlaganemu 1.a členu ZPPre (1. člen Predloga zakona). Že na tem mestu ZPS tudi opozarja, da po njenem mnenju predlagana 2. in 3. člen Predloga zakona (instituit izločitve predsednika in članov komisije) v bistvenem ne uresničujeta odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-50/11, na kar ZPS podrobneje opozarja v pripombah k 2. in 3. členu Predloga zakona.

Glede na navedeno bi predlagane spremembe ZPPre terjale (i) temeljito predstavitev ocene stanja (zlasti kršitve katerih ustavnopravnih vrednot so bile ugotovljene pri odrejanju parlamentarnih preiskav v preteklosti), (ii) obrazložitev zasnove Predloga zakona – tj. razlogov za uvedbo tako predhodnega kot naknadnega ustavnosodnega varstva v postopku odreditve parlamentarnih preiskav, (iii) analizo odločb Ustavnega sodišča glede parlamentarne preiskave in pristojnosti Ustavnega sodišča, (iv) predstavitev stališč tuje in domače pravne stroke ter (v) predstavitev primerjalno-pravnih ureditev. Predlog zakona takšnih analiz oziroma predstavitev ne vsebuje, predstavljene primerjalno-pravne ureditve (Avstrija, Nemčija, Poljska) pa ne vključujejo predstavitev sodnega varstva v postopku odrejanja parlamentarnih preiskav v posameznih državah, čeprav je to bistvena vsebina Predloga zakona. Tako ne

¹⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-244/99, 11. in 14. točka obrazložitve.

¹¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-2/06 z dne 16. 2. 2006, 20. točka obrazložitve. 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. (F. Testen v L. Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 1108 in 1136.)

¹² F. Grad in drugi, Ustavno pravo, Pravna Fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2016, str. 587.

vključuje niti predstavitev pravnega mehanizma za preprečitev nedopustne parlamentarne preiskave, ki je uveljavljen v nemškem ZPPre.¹³ Nemška ureditev je pomembna zato, ker se je slovenska ustavna, zakonska in poslovniška ureditev parlamentarne preiskave zgledovala po nemški,¹⁴ ki je tudi edina ureditev v Evropi, ki poleg slovenske pozna institut manjšinske preiskave.¹⁵

Poleg tega obrazložitev členov ne dosega standarda obrazložitve, ki ga zahteva sedmi odstavek 114. člena Poslovnika Državnega zbora (v nadaljevanju PoDZ-1), nekatere obrazložitve tudi nasprotujejo predlagani vsebini členov. Obrazložitev bi morala pojasniti vsebino in namen posameznih določb ter posledice in medsebojne povezave v njih vsebovanih rešitev. Šele takšna obrazložitev lahko daje vpogled v pravo voljo in namen zakonodajalca ob sprejetju posamezne rešitve, ki jo nenazadnje ugotavlja tudi Ustavno sodišče v postopku presoje skladnosti posameznega zakona z Ustavo. Predlagane spremembe niti ne morejo predstavljati manjših sprememb zakonske ureditve instituta parlamentarne preiskave in vselej zahtevajo ustrezen čas; najprej za pripravo Predloga zakona in kasneje za njegovo obravnavo v zakonodajnem postopku.

Eno od temeljnih vprašanj, ki se zastavlja s pravno-sistemskega vidika, je, v katerem zakonu naj se uredi ustavnosodno varstvo neodvisnosti sodnikov in državnih tožilcev ter drugih ustavnih vrednot v postopku odreditve parlamentarne preiskave. Ustavno sodišče je zapisalo, da lahko zakonodajalec ugotovljeno protiustavno pravno praznino odpravi v ZPPre ali drugem zakonu, če oceni, da je glede na sistematiko pravnega reda to bolj primerno.¹⁶ Ustavno sodišče je v načinu izvršitve določilo (le) temeljne (osnovne) prvine naknadnega ustavnosodnega varstva, ki zagotavljajo ustavno zapovedano učinkovitost tako sodnega varstva kot tudi izvedbe parlamentarne preiskave. Predlagano vsebino bi bilo v delu, ki ureja ustavnosodno varstvo v postopku odreditve parlamentarne preiskave, s pravno-sistemskega vidika ustrežneje urediti v ZUstS, v katerem je sedež tovrstne materije, pri tem pa urediti tudi druga vprašanja (posebnosti postopka), da bo zagotovljena učinkovitost ustavnosodnega varstva in izvedbe parlamentarnih preiskav.¹⁷ Zlasti to velja pri urejanju predhodnega ustavnosodnega varstva, pri katerem se Predlagateljica – za razliko od naknadnega ustavnosodnega varstva – ni mogla opreti na načina izvršitve odločb Ustavnega sodišča in ki predstavlja, kot že navedeno, velik odmik od ustavno uveljavljenega sistema naknadne ustavnosodne presoje veljavnih predpisov. Ob tem ZPS še dodaja, da bi ne glede na to, da ZPPre ureja nadzorno pristojnost Državnega zbora, upoštevalje

¹³ *Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz)*, BGBl. I S. 1142 z dne 19. junij 2001 in I. S. 718 z dne 5. maj 2004.

¹⁴ Predlog za izdajo Zakona o parlamentarni preiskavi z osnutkom zakona (EPA 242), Poročevalec Državnega zbora št. 16/93. Glej tudi F. Grad, *Parlamentarno pravo*, str. 253 in M. Mozetič, *Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije*, str. 12 in 45. V času priprave ZPPre in PPPre je bil tudi nemški ZPPre šele v fazi priprave.

¹⁵ Nemška Ustava določa, da *Bundestag* lahko ustanovi preiskovalno komisijo, na zahtevo četrtnine poslancev pa jo mora ustanoviti (§44). Nemški ZPPre, ki je začel veljati leta 2001, v tretjem odstavku 2. člena določa, da *Bundestag* 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 se vlagatelj zahteve (kvalificirana parlamentarna manjšina) lahko obrne na Zvezno ustavno sodišče, saj pomeni delna zavrnitev predmeta preiskave poseg v njegovo ustavno pravico, da sproži parlamentarno preiskavo. Delno zavrnitev predmeta preiskave je treba zaradi učinkovitosti sodnega varstva pred Zveznim ustavnim sodiščem obrazložiti, pri čemer zgolj s političnimi pomisleki in razlogi smotnosti ni mogoče utemeljiti delne zavrnitve predmeta preiskave.

¹⁶ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-246/19, 100. točka obrazložitve, in št. U-I-214/19, 91. točka obrazložitve.

¹⁷ Kadar Ustavno sodišče v odločbi, s katero ugotovi protiustavnost zakonske ureditve, z načinom izvršitve svoje odločbe začasno uredi posamezna vprašanja, ki so bila predmet ustavnosodne presoje, se pri tem omeji le na vzpostavitev najnujnejših pravil glede na opravljeno ustavnosodno presojo. Zakonodajalec, ki odpravlja ugotovljeno protiustavnost, pa mora poskrbeti ne le za odpravo izrecno ugotovljene protiustavnosti, temveč tudi za ureditev vseh z njo povezanih vprašanj. Pri tem je vezan na Ustavo (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018, 22. točka obrazložitve).

vsebinsko Predloga zakona – tj. ureditev ustavnosodnega nadzora v postopku odreditve parlamentarne preiskave, ki je zelo zahtevna in ki jo je nujno urediti zaradi ugotovljenih protiustavnosti veljavne zakonodaje, zakonsko iniciativo morala prevzeti Vlada, ki je prva odgovorna za pravočasno uresničitev odločb Ustavnega sodišča na vseh pravnih področjih.

II. Pripombe k posameznim členom

K 1. členu:

K 1.a členu:

Predlog zakona v novem 1.a členu določa predhodno (*a priori*) ustavnosodno varstvo v postopku odreditve parlamentarne preiskave v obliki mnenja Ustavnega sodišča. V novem 1.b členu pa o istem predmetu presoje določa naknadno (*a posteriori*) sodno varstvo v obliki ustavnega spora. Predlagana ureditev v 1.a členu določa predhodno varstvo tako, da v primeru, če na podlagi mnenja ZPS nastane dvom o ustavni dopustnosti parlamentarne preiskave in je predlog ali zahteva v nasprotju z Ustavo oziroma ne izpolnjuje načela javnega pomena, delitve oblasti, ustavnosti in zakonitosti ali določnosti, in jo predlagatelj predloga za uvedbo parlamentarne preiskave oziroma zahteve na podlagi mnenja ZPS ustrezno ne spremeni ali dopolni, Ustavno sodišče na zahtevo najmanj tretjine poslancev ali pobudo predsednika Državnega zbora poda mnenje o njeni skladnosti z Ustavo. Državni zbor ne more odločati o predlogu za uvedbo parlamentarne preiskave oziroma na zahtevo za odreditev parlamentarne preiskave odrediti parlamentarne preiskave, preden o njej ne poda mnenje Ustavno sodišče.

Ustavno sodišče je v odločbah št. U-I-246/19 in U-I-214/19 odločilo, da sta ZPPre in PoPP v neskladju z Ustavo, ker ni določen ustrezen mehanizem za preprečevanje parlamentarnih preiskav, ki protiustavno posegajo v neodvisnost sodnikov in državnih tožilcev. Ustavno sodišče je v odločbah izpostavilo še dve dodatni pravni vprašanji, do katerih se vsebinsko ni opredelilo, in sicer: (i) ali bi morale biti zoper akt o odreditvi parlamentarne preiskave po Ustavi zagotovljene tudi varstvo drugih ustavnih vrednot, v katere je mogoče s parlamentarno preiskavo poseči in (ii) kako naj ravna Državni zbor, če oceni, da je parlamentarna preiskava, ki jo je zahteval Državni svet ali tretjina poslancev, v neskladju z Ustavo.

Vprašanje pravnega mehanizma, ki bi preprečeval odreditev morebiti nedopustne (neustavne) parlamentarne preiskave, je bilo eno od odprtih vprašanj že pri pripravi izvedbenih predpisov na podlagi 93. člena Ustave ter v (zakonodajnem) postopku sprejemanja ZPPre in PoPP. Po vzoru nemške pravne ureditve pri manjšinski parlamentarni preiskavi je bilo to varstvo kot alternativna oblika že predmet (zakonodajnega) postopka, vendar v ZPPre in PoPP ni bilo uveljavljeno.

Namen Predloga zakona je uresničitev obeh odločb Ustavnega sodišča in zagotovitev ustavnosodnega varstva v postopku odreditve parlamentarne preiskave, vendar je predlagana ureditev v 1.a členu, ki določa predhodno (zavezujoče) mnenje Ustavnega sodišča v postopku odreditve parlamentarne preiskave, po mnenju ZPS v neskladju z Ustavo iz razlogov, ki jih navaja v nadaljevanju.

i) Kršitev načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave)

Predlagana ureditev v 1.a členu, s katero bi Državni zbor sam uzakonil, da Ustavno sodišče izreče zavezujoče mnenje pred odreditvijo parlamentarne preiskave, po mnenju ZPS krši načelo delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena, ker brez

pooblastila v 93. členu Ustave, ki ureja parlamentarno preiskavo, in v 160. členu Ustave, ki določa pristojnosti Ustavnega sodišča, določa predhodno mnenje Ustavnega sodišča. Državni zbor z odreditvijo parlamentarne preiskave ravna oblastno. Parlamentarno preiskavo lahko v skladu s 93. členom Ustave odredi v zadevah javnega pomena, mora pa to storiti na zahtevo tretjine poslancev Državnega zbora ali Državnega sveta. V ta namen imenuje komisijo, ki ima v zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kakor pravosodni organi. V sistemu delitve oblasti ter zavor in ravnovesij ni dopustno posegati v pristojnosti posamezne veje oblasti brez izrecne ustavne podlage. Načelo delitve oblasti je *conditio sine qua non* ustavnoskladnega delovanja državnih organov. To načelo zahteva, da mora državni organ izvajati pristojnosti, ki jih ima in ne sme izvajati tistih, ki jih nima. Za pristojnost izrekanja mnenja Ustavnega sodišča v postopku parlamentarne preiskave ni ustavne podlage, nova pristojnost Ustavnega sodišča pa bi vplivala na ustavno določena razmerja med posameznimi organi v sistemu delitve oblasti ter na sistem zavor in ravnovesij. Ustavno sodišče je že presodilo, 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.¹⁸ Državni zbor bi z novim mehanizmom, s katerim bi kršil načelo delitve oblasti, ravnal v nasprotju z izrecnim stališčem Ustavnega sodišča, ki ga je zavzelo v odločbah št. U-I-214/19 in U-I-246/19. Po tem stališču Ustavnega sodišča iz Ustave izhaja zahteva, da mora zakonodajalec urediti učinkovit postopek za preprečevanje protiustavnih parlamentarnih preiskav, pri tem pa mora upoštevati zahtevo po učinkovitosti parlamentarne preiskave in ustavni sistem delitve oblasti.¹⁹ Na stališče Ustavnega sodišča je pri ugotovitveni odločbi v postopku abstraktne kontrole Državni zbor vezan, izrek in obrazložitev odločbe pomenita celoto, zaradi česar ne veže le izrek, temveč vežejo tudi razlogi in stališča, vsebovani v obrazložitvi.²⁰

ii) *Prekoračitev z Ustavo določenih pristojnosti Ustavnega sodišča*

Ustavno sodišče je najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter najvišji organ sodne oblasti za varstvo človekovih pravic in svoboščin.²¹ Ustavno sodišče je sodišče, ki sodi in ni posvetovalni organ. V Republiki Sloveniji je kot pravilo uveljavljena *a posteriori* presoja ustavnosti in zakonitosti predpisov. Ustavno sodišče presoja veljavne predpise, take, ki so bili že objavljeni (154. člen Ustave) in so že začeli veljati (*vacatio legis*).²² V pravnem redu Republike Slovenije je kot pravilo uveljavljeno tudi, da Ustavno sodišče odloča v sporu, je razsodnik in ne daje pravnih mnenj. Edina izjema, ko da Ustavno sodišče mnenje, je določena v Ustavi (drugi odstavek 160. člena Ustave) in se nanaša na mnenje o skladnosti mednarodne pogodbe z Ustavo v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe.

V pravni teoriji in ustavnosodni judikaturi je poudarjeno ustaljeno stališče v ustavnem pravu, da ustavna sodišča vnaprejšnjih mnenj brez izražene kontroverze (*»case and controversy«*) ne dajejo, razen tam, kjer je preventivna kontrola ustavnosti v Ustavi izrecno predvidena.²³ Državni zbor od Ustavnega sodišča ne more pričakovati

¹⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-54/09 z dne 14. 4. 2011.

¹⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-246/19, 99. točka obrazložitve.

²⁰ Sklep Ustavnega sodišča št. Up-2597/07 z dne 4. 10. 2007, 6. točka obrazložitve.

²¹ 1. člen ZUstS ter odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-304/96 z dne 7. 11. 1996 in št. U-I-163/99 z dne 15. 7. 1999.

²² S. Nerad.: v Komentar Ustave Republike Slovenije, 2. del: Državna ureditev, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 437.

²³ Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Boštjana M. Zupančiča k odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-121/97 z dne 23. 5. 1997.

vnaprejšnjega pravnega mnenja in pomoči (*advisory opinion*), ne da bi se pred tem dokončno izostril spor, v katerem je Ustavno sodišče res sodišče.²⁴

Pristojnosti Ustavnega sodišča so v temelju določene v 160. členu Ustave. V prvem odstavku 160. člena je v napovednem delu določeno, da Ustavno sodišče *odloča*, nato pa so v alinejah našteje zadeve, za katere je pristojno Ustavno sodišče. V prvi do deseti alineji prvega odstavka 160. člena Ustave so določeni abstraktni in konkretni spori, o katerih odloča Ustavno sodišče, v enajsti alineji prvega odstavka 160. člena Ustave pa je določeno, da Ustavno sodišče odloča tudi o drugih zadevah, ki so mu naložene z Ustavo ali z zakoni. Posebna pristojnost je določena v drugem odstavku 160. člena Ustave, in sicer da Ustavno sodišče *izreka mnenje* o skladnosti mednarodne pogodbe z Ustavo v postopku njene ratifikacije. Pravna analiza 160. člena Ustave pokaže, da mnenje Ustavnega sodišča v postopku odreditve parlamentarne preiskave nima ustavnopravne podlage niti v prvem odstavku 160. člena Ustave niti v drugem odstavku 160. člena Ustave, kot to velja za mednarodno pogodbo, pravne podlage pa ni določene niti v drugih določbah Ustave. Ker iz prvega odstavka 160. člena Ustave izhaja, da se z zakoni lahko določajo nove pristojnosti Ustavnega sodišča le v zadevah, v katerih Ustavno sodišče *odloča*, za mnenje Ustavnega sodišča, ki bi ga določal poseben zakon, ni ustavnopravne podlage.

iii) Pravna narava zadeve opredeljuje vrsto ustavnosodnega varstva

Zakonodajalec pri določanju ustavnosodnega varstva ne sme ravnati arbitrarno, vezan je na pravno naravo akta in na sistem sodnega varstva. Posebna pristojnost Ustavnega sodišča v drugem odstavku 160. člena Ustave, da izreče mnenje o skladnosti mednarodne pogodbe z Ustavo, izhaja iz pravne narave mednarodne pogodbe in pravnega učinka ratifikacije mednarodne pogodbe. Namen predhodne kontrole mednarodnih pogodb je preprečiti, da bi država v trenutku ratifikacije mednarodne pogodbe prevzela obveznost, ki bi bila v neskladju z Ustavo.²⁵ S predhodno kontrolo ustavnosti želijo države izključiti posledice odgovornosti po mednarodnem pravu, ki bi nastale, če bi se po sklenitvi mednarodne pogodbe pokazalo, da je bila sklenjena v nasprotju z notranjim ustavnim redom.²⁶ Razlog za takšno izjemno ureditev pri mednarodnih pogodbah je razviden sam po sebi: morebiti protiustavnih določb ratificiranih in veljavnih mednarodnih pogodb praviloma ni mogoče odstraniti iz pravnega reda z enostranskim pravnim aktom (odločbo Ustavnega sodišča) brez kršitve mednarodno sprejetih obveznosti.²⁷ Predhodna kontrola zato prepreči pravno situacijo, ko bi mednarodna pogodba zavezovala po mednarodnem pravu, hkrati pa bi bila v neskladju z Ustavo. Ustavno sodišče ne more neposredno poseči v mednarodno pogodbo z razveljavitvijo ali drugačnim neposredno učinkujočim pooblastilom, zato lahko izreče le mnenje. V zadevi Rm-1/97 z dne 5. 6. 1997 je Ustavno sodišče pojasnilo, da mnenje, ki ga izreka po drugem odstavku 160. člena Ustave, po učinku ni posvetovalno mnenje, temveč gre za odločitev Ustavnega sodišča, katerega pravna narava je vsebinsko enaka njegovim odločbam.²⁸ Od drugih odločb se razlikuje po tem, da Ustavno sodišče ne sme poseči v samo mednarodno pogodbo, tako kot lahko posega v notranjepravne akte.²⁹ Mnenje zavezuje Državni zbor, pa tudi samo Ustavno sodišče, učinkuje *erga omnes* in ima učinek razsojene stvari (*res iudicata*).³⁰ Pri aktu o

²⁴ Prav tam.

²⁵ Mnenje Ustavnega sodišča št. Rm-2/02 z dne 5. 12. 2002.

²⁶ M. Šrk, Ustavnosodna presoja mednarodnih pogodb, *Revus – revija za evropsko ustavnost*, št. 6, 2006, str. 73-96.

²⁷ F. Testen: v Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 1110 in Mnenje Ustavnega sodišča, št. Rm-1/97 z dne 5. 6. 1997, 13. točka obrazložitve.

²⁸ Mnenje Ustavnega sodišča št. Rm-1/97, 15. točka obrazložitve.

²⁹ Prav tam.

³⁰ Mnenje Ustavnega sodišča št. Rm-1/97, 15. točka obrazložitve in op.12.

odreditvi parlamentarne preiskave ni nobenih pravnih ovir, da Ustavno sodišče ne bi presojalo akta o odreditvi parlamentarne preiskave (gre za akt notranjega prava) in ga razveljavilo, če je v neskladju z Ustavo. Ustavno sodišče v skladu s prvim odstavkom 161. člena Ustave protiustavne ali nezakonite predpise odpravi ali razveljavi, o tem pa odloči z odločbo. Vse navedeno pomeni, da pravna narava akta odreditvi parlamentarne preiskave ni primerljiva s pravno naravo mednarodne pogodbe, zato niti formalno niti vsebinsko ne utemeljuje izjeme pri ustavnosodni presoji, kot to v skladu z drugim odstavkom 160. člena Ustave velja za mednarodne pogodbe.

iv) Sporna aktivna legitimacija (tretjine poslancev) za vložitev zahteve za mnenje Ustavnega sodišča v postopku odreditve parlamentarne preiskave

Predlog zakona določa, da je aktivno legitimirana za vložitev zahteve za mnenje Ustavnega sodišča tretjina poslancev, za vložitev pobude pa predsednik Državnega zbora. Poleg pobude predsednika Državnega zbora, ki je zaradi neizpoljenosti procesnih predpostavk obravnavana posebej v točki v), je sporna tudi aktivna legitimacija tretjine poslancev.

V skladu s 93. členom Ustave mora Državni zbor uvesti parlamentarno preiskavo na zahtevo tretjine poslancev, aktivna legitimacija tretjine poslancev v postopku predhodnega ustavnosodnega varstva pa pomeni, da lahko ista tretjina poslancev, ki je zahtevala parlamentarno preiskavo, zahteva tudi mnenje Ustavnega sodišča o skladnosti svoje zahteve za odreditev parlamentarno preiskavo z Ustavo.

V takšnem postopku je očitno, da ni pravnega spora, ker lahko isti subjekt, ki je vložil zahtevo za parlamentarno preiskavo, vloži tudi zahtevo za sodno varstvo v postopku parlamentarne preiskave. Tretjina poslancev, ki je vložila zahtevo za parlamentarno preiskavo, nima pravovarstvene potrebe, ki je nujna za sodno varstvo, saj lahko zahtevo, za katero meni, da ni v skladu z Ustavo ali z zakonom, v postopku sama popravi ali dopolni, lahko pa jo tudi umakne in vloži novo. Ker v takšnem postopku ni pravnega spora in v njem nastopa samo ena stranka, ki želi mnenje o svoji zahtevi, so v takšnem postopku porušeni vsi temeljni postulati sodnega varstva.

Pri določanju ustavnosodnega varstva morajo biti upoštevane z Ustavo določene pristojnosti Ustavnega sodišča, posebnosti postopka pred Ustavnim sodiščem in vloga Ustavnega sodišča v ustavnem sistemu. Ustavno sodišče je z zakonom določeno sodno varstvo pred Ustavnim sodiščem, v katerem niso bile izpolnjene temeljne prvine takšnega varstva, že razveljavilo in utemeljilo ustavne zahteve pri njegovem določanju.³¹ Postopki abstraktnega ustavnosodnega varstva, pa tudi drugi ustavnosodni postopki, so zasnovani kot kontradiktorni postopki, v katerih se predlagateljevi argumenti soočijo z argumenti subjekta, ki je izpodbijani pravni akt sprejel ali izdal oziroma z argumenti nasprotnega udeleženca, Ustavno sodišče pa v sporu avtoritativno odloči. V ustavnosodni judikaturi je poudarjeno, da za Ustavno sodišče veljajo zahteve po spoštovanju temeljnih ustavnoprocenjskih jamstev, ki zagotavljajo pošten sodni postopek in ena izmed njih je kontradiktornost, izražena v maksimi *audiatur et altera pars*.³² To jamstvo zagotavlja, da sodišče posluša obe strani, predlagatelja zahteve in nasprotnega udeleženca, ki je Državni zbor, kar pa ni mogoče, če spora v resnici ni, ampak predlagatelj išče nasvet glede morebitne protiustavnosti ureditve.³³ Ustavno sodišče je udeležencem postopka že pojasnilo, da ni svetovalni organ in svetovalnega mnenja ni pristojno dati.³⁴

³¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-2/06 z dne 16. 2. 2006, 20. in 21. točka obrazložitve.

³² Pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Jadranke Sovdat k sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-249/14 z dne 1. 12. 2016, ki se mu pridružuje sodnica dr. Špelca Mežnar.

³³ Štrus, D.: Ustavno sodišče ni svetovalni organ, Pravna praksa 2023, št. 9.

³⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-265/96 z dne 31. 7. 1996, 8. točka obrazložitve.

ZUstS v prvem odstavku 23.a člena določa vlagatelje zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisa, v drugem odstavku pa omejitve, da predlagatelj ni upravičen vložiti zahteve za oceno ustavnosti predpisov, ki jih je sprejel sam. Drugi odstavek 23.a člena ZUstS tako izključuje, da bi subjekt zahteval presojo svojih predpisov pred Ustavnim sodiščem. Do takšne nedopustne pravne situacije bi lahko prišlo na podlagi Predloga zakona. Tretjina poslancev, ki je zahtevala parlamentarno preiskavo, bi lahko sama zahtevala predhodno (1.a člen) in še naknadno kontrolo ustavnosti (1.b člen) svoje zahteve za odreditev parlamentarne preiskave. Po analogiji s pritrdilnim ločenim mnenjem sodnice Sovdat v zadevi št. U-I-249/14 je prav to položaj, ki ga drugi odstavek 23.a člena ZUstS prepoveduje. Ta določba ima svoj ustavnopravni pomen, ker Ustavno sodišče ni niti posvetovalno telo Državnega zbora niti ni pristojno izvrševati *a priori* ocene ustavnosti zakona v smislu, naj najprej ono pove, ali je zakon protiustaven, in šele, ko bo reklo, da je, ga bo zakonodajalec spremenil.³⁵

v) *Neizpolnjenost procesnih predpostavk za pobudo predsednika Državnega zbora za mnenje Ustavnega sodišča v postopku odreditve parlamentarne preiskave*

Ustava v drugem odstavku 162. člena določa, da lahko vsak (vsaka fizična ali pravna oseba) da pobudo za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem, če izkaže svoj pravni interes. Predsednik Državnega zbora ne nastopa v vlogi posameznika (fizične osebe), ampak nastopa reprezentativno v vlogi predsednika Državnega zbora, ki na podlagi 84. člena Ustave in 19. člena PoDZ-1 vodi in predstavlja Državni zbor. Predsednik Državnega zbora pri pobudi prav tako ne more nastopati kot zastopnik pravne osebe, ker je Državni zbor kot državni organ v skladu s prvim odstavkom 23.a člena ZUstS vlagatelj zahteve in ne pobudnik. Poleg tega mora biti za vložitev pobude izkazan pravni interes. Po ustaljeni ustavnosodni praksi mora biti pravni interes neposreden in konkreten, pa tudi pravno določen, osebni, lasten in individualen.³⁶ Pobudnik mora izkazati, da izpodbijani predpis neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj oziroma da bi ugoditev predlogu privedla do spremembe v njegovem pravnem položaju. Niti Ustava niti zakon ne dajeta neposredne oblastne pristojnosti predsedniku Državnega zbora v postopku odreditve parlamentarne preiskave, zato odločitev Ustavnega sodišča o ustavnosti in zakonitosti zahteve za odreditev parlamentarne preiskave neposredno ne posega v njegov pravni položaj. V skladu z ustavnosodno presojo lahko nosilci funkcij izpodbijajo le tiste predpise, ki posegajo v njihov pravni položaj, ki ga imajo pri opravljanju funkcije, kar pride praviloma v poštev pri monokratičnih in ne kolegijskih organih.³⁷ V obrazložitvi Predloga zakona je (kratko) navedeno, da je pobuda predsednika Državnega zbora za oceno ustavnosti utemeljena s tem, da mora predsednik Državnega zbora predlog za uvedbo ali zahtevo za parlamentarno preiskavo uvrstiti na dnevni red seje Državnega zbora, pri tem pa je dolžan skrbeti tudi za zakonitost dela Državnega zbora. Državni organi in nosilci funkcij morajo na splošno skrbeti za zakonitost delovanja in izvajanja funkcij, za uporabo sodnega varstva pa je bistveno, ali predsednik Državnega zbora pri izvrševanju ustavnih in zakonskih pristojnosti tudi vsebinsko odloča in sprejema zavezujoče odločitve. Uvrstitev zadeve na sejo Državnega zbora je procesno dejanje, ki ga opravi predsednik Državnega zbora pri vseh aktih, ki izpolnjujejo procesne pogoje, tudi pri aktih, pri katerih je ZPS v svojem mnenju opozorila na morebitno vsebinsko neskladnost z Ustavo ali pravnim sistemom (npr. predlogi zakonov). Zgolj

³⁵ Pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Jadranke Sovdat k sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-249/14 z dne 1. 12. 2016, ki se mu pridružuje sodnica dr. Špelca Mežnar.

³⁶ Nerad S., Pravni interes za ustavnosodno presojo zakonov in drugih predpisov, *Revus*, 4/ 2005, str. 42-73.

³⁷ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-281/04 z dne 4. 11. 2004.

procesno ravnanje predsednika Državnega zbora v postopku odreditve parlamentarne preiskave tako ne utemeljuje ustavno zahtevanega pravnega interesa za vložitev pobude za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem.

vi) Mnenje ZPS kot formalna in izključna podlaga za zahtevo ali pobudo za predhodno ustavnosodno varstvo v postopku odreditve parlamentarne preiskave

Predlog zakona določa, da lahko tretjina vseh poslancev vloži zahtevo ali predsednik Državnega zbora pobudo za mnenje Ustavnega sodišča, če na podlagi mnenja ZPS nastane dvom o skladnosti odreditve parlamentarne preiskave in je predlagatelj predloga za uvedbo parlamentarne preiskave oziroma zahteve na podlagi mnenja ustrezno ne spremeni ali dopolni. S tem Predlog zakona določa, da je mnenje ZPS formalna in izključna podlaga za predhodno ustavnosodno varstvo. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-246/19³⁸ sprejelo stališče, da je mnenje ZPS pomemben garant zakonske in ustavne skladnosti parlamentarnih preiskav, vendar gre zgolj za obliko notranjega nadzora, na katerega predlagatelj parlamentarne preiskave ni vezan. Predlog zakona spreminja (pravno) naravo mnenja ZPS, ki postaja pravno zavezujoče, izključuje druga pravna mnenja, ki bi lahko utemeljevala zahtevo za ustavnosodno varstvo, in vodi do tega, da bi se Ustavno sodišče v svojem mnenju neposredno ali posredno izrekalo o mnenju ZPS. Z izključno vezanostjo ustavnosodnega varstva na mnenje ZPS Predlog zakona nesorazmerno posega v pravico do pravnega sredstva (25. člen Ustave) in sodnega varstva (23. člen Ustave). Glede na naravo pravnega varstva in odsotnost utemeljitve v zakonodajnem gradivu poseg ne izpolnjuje treh kriterijev t.i. strogega testa sorazmernosti (2. člen in tretji odstavek 15. člena Ustave), tj. potrebnosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem smislu, pri čemer za ustavno sporen položaj zadostuje, če ni izpolnjen eden od kumulativno določenih kriterijev.

vii) Kršitev načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) in enakega varstva pravic (22. člen Ustave)

Predlog zakona v postopku odreditve parlamentarne preiskave izrecno določa dve obliki ustavnosodnega varstva – predhodno (1.a člen) in naknadno (1.b člen). S tem v pravnem redu uvaja izjemo, saj je postopek parlamentarne preiskave edini postopek, ki bi imel dve obliki ustavnosodnega varstva. Niti iz narave postopka parlamentarne preiskave niti iz obrazložitve po mnenju ZPS ne izhajajo stvarni in razumni razlogi, ki bi samo za postopek parlamentarne preiskave utemeljevali dve obliki ustavnosodnega varstva, zato uveljavitev obeh oblik pomeni kršitev načela enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) in enakega varstva pravic (22. člen Ustave). Različna obravnava subjektov ter pravnih in dejanskih okoliščin, brez utemeljenih razumnih razlogov, ki bi izhajali iz narave stvari ali bi bili stvarno povezani s predmetom urejanja, predstavlja po ustaljeni ustavnosodni presoji poseg v pravico do enakopravnosti.³⁹

viii) Neenakost predhodnega in naknadnega sodnega varstva o isti stvari (drugi odstavek 14. člena Ustave in 22. člen Ustave)

Predlog zakona uvaja dve obliki ustavnosodnega varstva o isti stvari, pri čemer sta obliki uvedeni na način, da se v posameznih prvinah sodnega varstva bistveno razlikujeta, razlogi za to pa niso pojasnjeni in utemeljeni, zato gre tudi v tem delu za

³⁸ 86. točka obrazložitve.

³⁹ Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-260/95 z dne 14. 1. 1999, 8. točka obrazložitve, št. U-I-149/11 z dne 7. 6. 2012, 4. točka obrazložitve, in št. Up-217/14 z dne 7. 2. 2018, 10. točka obrazložitve.

neenakost pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) in neenako varstvo pravic (22. člen Ustave). Prva razlika je že v aktivni legitimaciji, saj predhodno sodno varstvo lahko zahteva tretjina poslancev ali s pobudo predsednik Državnega zbora, naknadno ustavnosodno varstvo kot drugostopenjsko varstvo (prva alineja prvega odstavka 1.b člena) oziroma kot naknadno ustavnosodno varstvo (druga do peta alineja prvega odstavka 1.b člena) pa Sodni svet, Generalni državni tožilec, Banka Slovenije in Računsko sodišče, samoupravna lokalna skupnost in preiskovanec. Razlika med aktivno legitimiranimi subjekti v predhodnem in naknadnem varstvu je bistvena, varovane vrednote pa so enake, zato se razlikovanje kaže kot neutemeljeno. Razlika je tudi v obsegu presoje. Predlog zakona v 1.a členu omejuje obseg ustavnosodnega varstva na »nasprotje z Ustavo« oziroma »izpolnjevanje načela javnega pomena, delitve oblasti, ustavnosti in zakonitosti ali določnosti oziroma skladnost z Ustavo«, v naknadnem ustavnem sporu pa določa, da Ustavno sodišče odloča o skladnosti parlamentarne preiskave z Ustavo in zakonom.

Dodatno sporno je, da mora predhodno sodno varstvo tretjina poslancev uveljavljati obligatorno (prva alineja 1.b člena), ker brez predhodnega ni dopustno uveljavljati naknadnega sodnega varstva. Takšna ureditev vzpostavlja še dodatne ustavnopravne probleme, in sicer: (i) omejitev pravice do sodnega varstva (23. člen Ustave), ki glede na pravno naravo zadeve in odsotnost kakršnekoli utemeljitve ne izpolnjuje pogojev t.i. strogega testa sorazmernosti (2. člen in tretji odstavek 15. člena Ustave), ki zahteva, da je zakonski poseg v človekovo pravico ali svobščino za varstvo druge človekove svoboščine oziroma ustavno dopustnega cilja v javnem interesu kumulativno nujen, primeren in sorazmeren v ožjem pomenu; (ii) predhodno sodno varstvo je ovira, ki vpliva na učinkovitost sodnega varstva ter na učinkovitost parlamentarne preiskave in je zato v neskladju z zahtevami, ki iz 93. člena Ustave izhajajo za parlamentarno preiskavo, in iz 23. člena Ustave za sodno varstvo.

ix) Mnenje Ustavnega sodišča v postopku odreditve parlamentarne preiskave ni učinkovito pravno sredstvo

Bistvena lastnost pravnega sredstva in sodnega varstva je, da mora biti učinkovito.⁴⁰ Predlog zakona v 1.a členu uvaja predhodno mnenje Ustavnega sodišča o skladnosti z Ustavo in določa, da Državni zbor ne more odločati o predlogu za uvedbo parlamentarne preiskave oziroma na zahtevo za uvedbo parlamentarne preiskave odrediti parlamentarne preiskave, preden ne poda mnenja Ustavnega sodišča. Predlog zakona pa ne določa: (i) pravnih posledic mnenja Ustavnega sodišča, zlasti pravnih posledic mnenja, v katerem bi Ustavno sodišče izreklo, da zahteva ali predlog ni v skladu z Ustavo in (ii) postopka, na podlagi katerega se zahteva ali predlog uskladi z Ustavo. Predlog zakona tako sploh ne določa pravnih posledic odločitve Ustavnega sodišča (tretji odstavek 161. člena Ustave) in je *lex imperfecta*. Mnenje Ustavnega sodišča, kot ga določa Predlog zakona, je neučinkovito pravno sredstvo in ne sledi zahtevi Ustavnega sodišča, da mora zakonodajalec v postopku parlamentarne preiskave urediti učinkovit postopek za preprečevanje protiustavnih parlamentarnih preiskav.⁴¹ Predlog zakona tudi ne določa, kakšna je pravna narava predhodnega mnenja Ustavnega sodišča. Če je zgolj mnenje, ni zavezujoče in o tem ne more biti naknadnega sodnega varstva (1.b člen), če je zavezujoče, pa ni mnenje. Postopki uveljavljanja pravnega sredstva oziroma sodnega varstva morajo biti oblikovani tako, da je upoštevano načelo ekonomičnosti in koncentracije postopka.⁴²

⁴⁰ Glej dopolnilno odločbo in odločbo Ustavnega sodišča št. Mp-3/22, U-I-349/18 z dne 19. 4. 2023 in druge.

⁴¹ Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-246/19, 99. točka obrazložitve, in št. U-I-214/19, 90. točka obrazložitve.

⁴² Sklep Ustavnega sodišča št. Mp -1/23 z dne 11. 10. 2023.

Z dvojnimi zaporednimi ustavnosodnimi varstvom (1.a in 1.b člen) zato Predlog zakona tudi ne sledi zahtevi Ustavnega sodišča, 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 in zavlačuje, upošteva drugi odstavek 23. člena PoPP, po katerem se parlamentarna preiskava, ki ni bila končana v mandatni dobi Državnega zbora, šteje za zaključeno, lahko pa jo novi Državni zbor uvede ponovno.⁴³ Dvojno zaporedno ustavnosodno varstvo o isti stvari predstavlja tudi kopičenje pravnih sredstev.⁴⁴ O neustreznosti in neučinkovitosti nakopičenih pravnih sredstev, ki omogočajo dvojni dostop do sodišča, pri čemer se že zaradi prepletenosti in časovnega vidika lahko izkažejo za neučinkovita, obširno navaja tudi pravna teorija.⁴⁵

x) *Ustavnoskladna oblika ustavnosodnega varstva izhaja iz Ustave in iz načinov izvršitve odločb št. U-I-246/19 in U-I-214/19*

Ustavno sodišče je v odločbah št. U-I-246/19 in U-I-214/19 presojalo skladnost ZPPre in PoPP z Ustavo, ker ne urejata ustreznega mehanizma, s katerim bi bilo mogoče preprečiti parlamentarne preiskave, ki protiustavno posegajo v neodvisnost sodniške funkcije in neodvisnost državnih tožilcev. Ustavno sodišče je v okviru odločanja o učinkovitem mehanizmu za preprečevanje neustavnih parlamentarnih preiskav, ki hkrati ne bi pretirano oviral izvajanje parlamentarnih preiskav, v načinu izvršitve svojih odločb kot pristojni organ določilo Ustavno sodišče v naknadnem ustavnosodnem varstvu zoper akt o odreditvi parlamentarne preiskave.⁴⁶ Pred tem je nastanek težko popravljivih posledic preprečilo s sklepom o začasnem zadržanju ZPPre in PoPP, v katerem je določilo način začasnega zadržanja navedenih predpisov tako, da je začasno zadržalo izvrševanje posameznih točk akta o odreditvi parlamentarne preiskave, kolikor se nanašajo na sodnike oziroma državne tožilce.

Z nomotehničnega vidika ZPS opozarja še, da so določbe 1.a člena oblikovane nejasno, notranje neskladno, z odvečnim (redundantnim) besedilom, v delu, ki se nanaša na merilo presoje, pa tudi nedoločno.

K 1.b členu:

Predlagani člen določa naknadno ustavnosodno varstvo v postopku odreditve parlamentarne preiskave z namenom uresničitve odločb Ustavnega sodišča št. U-I-246/19 in št. U-I-214/19. Tako določa pristojnost Ustavnega sodišča, da na zahtevo upravičenih predlagateljev oceni ustavnost in zakonitost akta, s katerim je bila odrejena parlamentarna preiskava. ZPS opozarja, da obrazložitev člena v nekaterih bistvenih delih ne sledi predlogu besedila člena, kar vnaša (dodatno) nejasnost v predlagano ureditev (2. člen Ustave).

Predmet izpodbijanja ni niti odlok o odreditvi parlamentarne preiskave niti parlamentarna preiskava, kot to določa predlagani člen, ampak akt, s katerim se odredi parlamentarna preiskava, pri čemer se v skladu s 4. členom PoPP parlamentarna preiskava na podlagi predloga odredi s sklepom,⁴⁷ na podlagi zahteve pa z aktom o odreditvi parlamentarne preiskave. ZPS predlaga, da se akt, ki je predmet izpodbijanja,

⁴³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-246/19, 93. točka obrazložitve.

⁴⁴ Primer kopičenja pravnih sredstev je dvojno sodno varstvo v volilnem sporu. Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1033/17 z dne 30.11.2017, 19. točka obrazložitve.

⁴⁵ J. Sovdat: Volilni spor, GV Založba, Ljubljana, 2013, str. 191-200.

⁴⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-246/19, 3. točka izreka in 103. točka obrazložitve ter odločba Ustavnega sodišča št. U-I-214/19, 3. točka izreka in 94. točka obrazložitve.

⁴⁷ PoDZ-1 sicer v prvem odstavku 108. člena določa, da se parlamentarna preiskava odredi z odlokom, vendar je PoPP v razmerju do PoDZ-1 specialni predpis.

navede opisno (»akt, s katerim se odredi parlamentarna preiskava«). To spremembo je treba opraviti v vseh odstavkih tega člena.

Glede aktivne legitimacije za vložitev zahteve ZPS v nadaljevanju podaja mnenje k določbam posameznih alinej.

Glede prve alineje, v skladu s katero lahko zahtevo vloži najmanj tretjina vseh poslancev, če meni, da Državni zbor ni upošteval mnenja Ustavnega sodišča iz 1.a člena, se ZPS sklicuje na pripombe k 1.a členu ZPPre.

Glede druge alineje, v skladu s katero lahko zahtevo vloži Sodni svet, če meni, da je akt, s katerim se odredi parlamentarna preiskava, v neskladju z neodvisnostjo sodnikov ali sodišč, ZPS meni, da je treba črtati besedi »ali sodišč«. Sodniško funkcijo opravljajo sodniki, ki so v skladu s 125. členom Ustave pri njenem opravljanju neodvisni, medtem ko je sodišče državni organ, na katerem sodnik izvaja sodno oblast. V prvem odstavku 23. člena Ustave (pravica do sodnega varstva) je sicer določena pravica do neodvisnega sodišča, vendar jo je treba razlagati v povezavi s 125. členom Ustave, v katerem je jasno določeno načelo neodvisnosti sodnikov kot nosilcev sodne veje oblasti pri odločanju. Tudi v načinu izvršitve odločbe št. U-I-246/19 je Ustavno sodišče določilo, da je do odprave ugotovljene protiustavnosti za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z *ustavno neodvisnostjo sodnikov* pristojno Ustavno sodišče.

Glede tretje alineje, v skladu s katero lahko zahtevo vloži generalni državni tožilec, če meni, da je akt, s katerim se odredi parlamentarna preiskava, v nasprotju (pravilno »v neskladju«) s *samostojnostjo* državnih tožilcev, ZPS opozarja, da je Ustavno sodišče že večkrat pojasnilo, da je državno tožilstvo, ki je umeščeno v izvršilno vejo oblasti, v razmerju do drugih organov izvršilne veje oblasti samostojno (kar izhaja iz prvega odstavka 135. člena Ustave), medtem ko je v razmerju do zakonodajne in sodne veje oblasti neodvisno (kar izhaja tako iz prvega odstavka 135. člena Ustave kot tudi iz načela delitve oblasti iz druge povedi drugega odstavka 3. člena Ustave).⁴⁸ Ker je spor o (domnevnem) protiustavnem posegu parlamentarne preiskave v neodvisnost državnih tožilcev spor o ustavni razmejitvi izvršilne in zakonodajne veje oblasti,⁴⁹ lahko generalni državni tožilec izpodbija akt, s katerim se odredi parlamentarna preiskava, če je ta v neskladju z *neodvisnostjo* državnih tožilcev. Tudi v načinu izvršitve odločbe št. U-I-214/19 je Ustavno sodišče določilo, da je do odprave ugotovljene protiustavnosti za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z *ustavno neodvisnostjo državnih tožilcev* pristojno Ustavno sodišče. Enako tudi v obrazložitvi.

Glede četrte alineje, v skladu s katero lahko zahtevo vložita Banka Slovenije in Računsko sodišče, če menita, da je akt, s katerim se odredi parlamentarna preiskava v nasprotju (pravilno »v neskladju«) z njuno samostojnostjo in neodvisnostjo, ZPS opozarja, da nista le Banka Slovenije in Računsko sodišče državna organa, ki po Ustavi in zakonih uživata samostojnost in neodvisnost, zato je predlagano taksativno naštevanje državnih organov treba ponovno preučiti.

Glede šeste alineje, v skladu s katero lahko zahtevo vloži preiskovanec, če meni, da akt, s katerim se odredi parlamentarna preiskava, nedopustno posega v njegove človekove pravice ali svoboščine, ZPS opozarja, da je Ustavno sodišče že v odločbi U-I-244/99 zavzelo stališče, da akt o odreditvi parlamentarne preiskave – ki vsebuje kratek opis zadeve javnega pomena, ki je predmet preiskave, in navedbo njenega namena, po potrebi pa tudi navedbo predvidenega obsega preiskave (tretji in četrti odstavek 2. člena ter 4. člen PoPP) – neposredno ne posega v pravice tistih, ki bodo v preiskovalnem postopku preiskovanci ali priče oziroma bodo v tem postopku zavezani

⁴⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-42/12 z dne 7. 2. 2013, 25.-28. točka obrazložitve.

⁴⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-214/19, 88. točka obrazložitve.

h kakršnemukoli drugemu ravnanju. Akt o odreditvi parlamentarne preiskave torej ni akt, s katerim je odločeno o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe, zato zoper njega ni zagotovljeno sodno varstvo (v upravnem sporu) ali ustavna pritožba (20. točka obrazložitve).⁵⁰ V skladu z ZPPre je preiskovanec lahko določen že v aktu, s katerim se odredi parlamentarna preiskava, lahko pa kasneje z dokaznim sklepom preiskovalne komisije oziroma z njegovo dopolnitvijo (7. člen). Predlagana ureditev bi tako neenako obravnavala (drugi odstavek 14. člen Ustave) preiskovance, saj bi tisti, ki so določeni že z aktom o odreditvi parlamentarne preiskave, imeli zagotovljeno navedeno (ustavno)sodno varstvo njihovih pravic in svoboščin, preiskovanci, ki bi bili določeni šele z dokaznim sklepom, pa glede na navedeno stališče Ustavnega sodišča tega varstva ne bi imeli zagotovljenega.

ZPS ugotavlja, da med upravičenimi predlagatelji za vložitev zahteve zoper akt, s katerim je odrejena parlamentarna preiskava, na Ustavno sodišče, niso določene fizične in pravne osebe civilnega prava (npr. gospodarski subjekti, politične stranke). Zasebnopravni subjekti in njihova ravnanja so lahko predmet parlamentarne preiskave, če je za preiskavo tega subjekta izkazan javni interes. To pomeni, da ima dejavnost zasebnopravnega subjekta učinke na področjih, za urejanje katerih je pristojna država, ali določene povezave z državo, bodisi preko finančne podpore bodisi preko udeležbe države v gospodarskih družbah. V skladu s prakso nemškega Zveznega ustavnega sodišča so lahko predmet preiskave nepravilnosti v tistih zasebnih podjetjih, ki poslujejo na temelju skupno gospodarskega cilja in v pomembnem obsegu poslujejo z državnimi sredstvi ali uživajo davčne olajšave ali imajo posebne pogoje, pa pri vsem tem obstaja pomemben javni interes (BverfGE 67, 100).⁵¹ Javni interes za parlamentarno preiskavo zasebnopravnega subjekta bi bil po mnenju teorije, ki se opira na prakso nemškega Zveznega ustavnega sodišča, lahko podan le, če bi šlo za hude kršitve predpisov, ki ne urejajo le vprašanj zasebnih interesov, temveč javnih, zlasti državnih interesov.⁵² Parlamentarna preiskava zasebnopravnega subjekta brez izkazanega javnega interesa ni dovoljena.⁵³

V prvem odstavku je treba besedilo »Najkasneje v roku 30 dni« nadomestiti z besedilom »V 30 dneh«, saj so roki za vložitev pravnih sredstev za stranke vedno prekluzivni (nepodaljšljivi).

K 2. in 3. členu:

Predlagana člena sta vsebinsko povezana, kar je razvidno tako iz uvoda Predloga zakona kot tudi iz obrazložitve, ki je skupna obema členoma. V Predlogu zakona je navedeno, da gre za razširjeno določbo veljavnega 3. člena ZPPre, ki je zaradi obsežnosti urejena v dveh členih: 3. in 3.a členu. V obrazložitvi ni posebej navedeno, da gre za uresničitev odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-50/11, je pa to razvidno iz poglobitnih rešitev uvoda Predloga zakona.

Kljub temu, da so spremembe ZPPre nujne tudi zaradi navedene odločbe Ustavnega sodišča, ZPS ugotavlja, da so te vsebine premalo preišljene, slabo predstavljene ter predvsem nezadostno pojasnjene in utemeljene. To se kaže tudi v kratki obrazložitvi teh dveh členov, ki v delu le ponovi predlagano besedilo členov. Tako iz obrazložitve členov ni mogoče razbrati razlogov za predlagani način uresnitve odločbe Ustavnega sodišča. Na navedeno ZPS opozarja, ker je skladnost vsebine in obrazložitve Predloga zakona nujna, saj je obrazložitev sestavni del Predloga zakona, pomembna pa je tudi

⁵⁰ To stališče je Ustavno sodišče ponovilo v odločbah št. U-I-246/19, 82. točka obrazložitve, in št. U-I-214/19, 57. točka obrazložitve.

⁵¹ J. Šinkovec: Parlamentarna preiskava, v *Pravnik*, Ljubljana, let. 54(1999), št. 9-10, str. 502.

⁵² D. Engels, *Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, Grundlagen und Praxis im Deutschen Bundestag*, Decker&Müller, Heidelberg 1991, str. 43.

⁵³ Ker je izkazanost javnega interesa normativni kriterij za dopustnost parlamentarne preiskave, je v nemški ureditvi zagotovljena ustavnosodna kontrola izkazanosti javnega interesa za odreditev parlamentarne preiskave. Glej P. J. Glaben in L. Brocker, *PUAG*, str. 21.

po sprejetju zakona pri uporabi pravnih institutov in interpretacijskih metod, s katerimi se zakonsko besedilo razlaga.

Navedena odločba Ustavnega sodišča⁵⁴ sledi teoriji,⁵⁵ ki navaja, da v ZPPre in PoPP manjšinsko upravičenje tretjine članov preiskovalne komisije doseči izvedbo dokazov ni niti omejeno niti pogojevano, saj iz nobenega od obeh navedenih aktov ne izhaja, da bi bilo treba dokazni predlog manjšine posebej utemeljiti, niti da bi kateri koli organ lahko odločal o njegovi potrebnosti, koristnosti oziroma smotrnosti oziroma o tem, ali gre morda za zlorabo pravic. To velja tudi za zahtevo najmanj tretjine članov preiskovalne komisije, da se predsednik ali član komisije zasliši kot priča, ki tako povzroči izločitev te osebe iz članstva v komisiji.

Veljavna ureditev izločitve poslanca v 3. členu ZPPre predstavlja bistveno okrnitev ustavne zapovedi učinkovitosti parlamentarne preiskave iz 93. člena Ustave, saj bi nedvomno dalj časa trajajoče, ponavljajoče se, neprekinjeno in sistematično izločanje določenih članov preiskovalne komisije z namenom oviranja dela komisije lahko pripeljalo do daljših zastojev dela v parlamentarni komisiji, morda tudi za ves čas, do prenehanja njenega mandata, saj se v skladu s 23. členom PoPP parlamentarna preiskava, ki ni končana v mandatni dobi Državnega zbora, šteje za zaključeno.⁵⁶ Postopek parlamentarne preiskave (vključno z vsemi pravnimi sredstvi za varstvo pravic posameznikov in drugih ustavnih vrednot) mora biti urejen na način, da parlamentarno preiskavo čim manj ovira ali zavlačuje.⁵⁷

Ustavno sodišče je v navedeni odločbi ugotovilo tudi, da smiselna uporaba določb Zakona o kazenskem postopku ne more zagotoviti učinkovitosti parlamentarne preiskave v primerih njene ogroženosti (in zavlačevanja) zaradi dokaznih predlogov tretjine članov parlamentarne komisije, ker so v preiskovalni komisiji na neki način združene (odvisno od njene politično določene sestave) funkcije tožilca, sodnika in celo zagovornika.⁵⁸ To pomeni, da mora ureditev slediti ustavni zahtevi učinkovitosti parlamentarne preiskave in omogočiti, da se parlamentarna preiskava v razumnem roku uvede, vodi in zaključi, pri čemer je treba zagotoviti, da nihče, ki je udeležen v postopku (vključno s člani preiskovalne komisije), ne more zlorabiti pravic za zavlačevanje oziroma onemogočanje izvedbe parlamentarne preiskave.

Glede na navedeno je treba v ZPPre urediti (neodvisne) postopkovne mehanizme, ki bodo omogočili učinkovito preprečevanje sistematičnega naklepnega oviranja dela preiskovalne komisije in ki ne bodo odvisni od (i) volje parlamentarne večine v Državnem zboru (odločanje Državnega zbora o predlogu za razrešitev člana ali namestnika člana) ali (ii) sodnega varstva preiskovanca ali priče (odločanje upravnega sodišča v upravnem sporu) – oba mehanizma namreč ne omogočata neodvisnega in objektivnega varstva učinkovitosti parlamentarne preiskave. Urediti je treba postopkovni mehanizem, ki hitro, objektivno, predvidljivo, zanesljivo in z glavnim namenom zagotovitve integritete pravnega reda (ne pa varovanja posameznika) zagotavlja zavračanje dokaznih predlogov, ki so očitno zavlačevalni, šikanozni, zlonamerni ali povsem nepovezani s predmetom parlamentarne preiskave.⁵⁹ Gre za postopkovni mehanizem, ki bo tako parlamentarni večini kot tudi parlamentarni manjšini omogočil objektivno varstvo učinkovitosti parlamentarne preiskave.

Po mnenju ZPS je vprašljivo, da Predlog zakona določa dva različna postopka izločitve poslanca iz parlamentarne komisije. V spremenjenem 3. členu ZPPre (2. člen Predloga

⁵⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-50/11, 11. točka obrazložitve.

⁵⁵ M. Mozetič, *Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije*, str. 97.

⁵⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-50/11, 13. točka obrazložitve.

⁵⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-246/19, 93. točka obrazložitve.

⁵⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-50/11, 14. točka obrazložitve.

⁵⁹ Prav tam, 15. točka obrazložitve.

zakona) določa postopek izločitve poslanca na podlagi izločitvenih razlogov, ki so določeni v prvem odstavku tega člena, v novem, 3.a členu ZPPre (3. člen Predloga zakona) pa postopek razrešitve poslanca iz parlamentarne komisije, ker je dobil status preiskovanca ali priče. Po mnenju ZPS oba navedena člena urejata istovrstno materijo, in sicer izločitev poslanca iz parlamentarne komisije, vendar z razliko, da je v skladu s 3.a členom poslanec status preiskovanca ali priče pridobil med postopkom parlamentarne preiskave (in ne pred njo) in je s tem izpolnjen izločitveni razlog iz prvega odstavka 3. člena. ZPS v Predlogu zakona, ustavnosodni praksi in v teoriji ne najde razlogov za razlikovanje ureditve obeh navedenih postopkov in meni, da bi Predlog zakona lahko urejal enoten postopek, ki bi moral biti čim bolj določno urejen in preišljen, hkrati pa tudi enostaven in razbremenjen formalizmov.

Poleg tega ZPS opozarja, da je postopek v 3.a členu ZPPre (3. člen Predloga zakona) nedodelan, vsebuje pravne praznine (npr. ne določa pravice do kontradiktornosti, sodnega varstva) in v bistvenem ne uresničuje odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-50/11. Ne glede na to, da Ustavno sodišče poudarja ustavno zahtevo po učinkovitosti parlamentarne preiskave brez nepotrebnih ovir in zavlačevanj, postopek v 3.a členu sploh ni časovno zamejen in ne ureja nobenih rokov za odločanje o predlogu določitve poslanca, ki je član parlamentarne komisije, za preiskovanca ali pričo ter o predlogu za razrešitev poslanca. Predvsem pa ta postopek ne ureja možnosti sodnega nadzora – za razliko od postopka izločitve iz 3. člena ZPPre (2. člen Predloga zakona), ki sodni nadzor s kratkimi roki delno ureja v petem odstavku – pri čemer ta razlika v obrazložitvi ni pojasnjena, čeprav je bistvena. Sodni nadzor bi bil v primerjavi s postopkom po 3. členu ZPPre (2. člen Predloga zakona) še bolj nujen v postopku po 3.a členu ZPPre (3. člena Predloga zakona), ki bi obsegal preizkus utemeljenosti določitve poslanca, ki je član parlamentarne komisije, za preiskovanca ali pričo.

Navkljub četrtemu odstavku novega 3.a člena ZPPre (2. člen Predloga zakona), ki določa, da vsebinsko enakega predloga v času trajanja parlamentarne preiskave ni dopustno ponovno vložiti, je že iz obrazložitve Predloga zakona jasno razvidno, da je mogoče vložiti več zaporednih predlogov za izločitev istega poslanca, le vsebinsko se morajo razlikovati (vsebovati morajo nekatera nova dejstva), pri čemer je jasno, da tudi to predstavlja nevarnost za zavlačevanje, na katero opozarja Ustavno sodišče. Poleg tega ta člen ne ureja varstva parlamentarne manjšine, saj o predlogu preiskovalne komisije za razrešitev poslanca odloča Državni zbor, ki ga praviloma obvladuje parlamentarna večina. Ker je parlamentarna manjšina ustavna kategorija, je takšna rešitev sporna z vidika skladnosti predlagane ureditve s 93. členom Ustave.

V zvezi z ureditvijo postopka v 3. členu ZPPre (2. člen Predloga zakona) ZPS opozarja, da ni jasno, zakaj Predlog zakona v prvem odstavku spremenjenega 3. člena kot izločitveni razlog ne navaja izločitve zaradi sorodstvenega razmerja v razmerju skrbnika, oskrbovanca, posvojitelja, posvojenca, rejnika ali rejenca, čeprav je takšen izločitveni razlog urejen na drugih pravnih področjih (npr. v kazenskem, prekrškovnem postopku). Poleg tega je v skladu z drugo alinejo izločitveni razlog bivša zunajzakonska skupnost, ne pa tudi bivša zakonska zveza, pri čemer ni videti utemeljenih razlogov za razlikovanje.

Četrty odstavek 3. člena ZPPre (2. člen Predloga zakona) ureja celoten postopek izločitve poslanca iz članstva v preiskovalni komisiji. Zaradi boljše preglednosti tega odstavka, ki ureja tudi pravico do kontradiktornosti v tem postopku, bi kazalo razmisliti, da bi se postopek izločitve uredil v več odstavkih tega člena.

Peti odstavek 3. člena ZPPre (2. člen Predloga zakona) določa sodno varstvo zoper odločitev preiskovalne komisije o obstoju izločitvenega razloga, pri tem pa ne določa niti aktivne legitimacije za vložitev pritožbe niti pooblastil sodišča. Poleg tega pravno sredstvo ni določeno zoper odločitev Državnega zbora, ampak zoper odločitev

preiskovalne komisije o obstoju izločitvenega razloga, kar je po mnenju ZPS povsem napačno, saj odločitev preiskovalne komisije ni dokončna, ampak o predlogu za razrešitev poslanca zaradi obstoja izločitvenega razloga odloči Državni zbor. Predlog zakona v tem členu določa stvarno pristojnost upravnega sodišča, kar predstavlja odstop od veljavne ureditve v ZPPre, ki v več členih (npr. 5. člen, 8. člen, 13. člen ZPPre) določa pristojnost rednega (pristojnega) sodišča za odločanje o različnih zadevah v zvezi s parlamentarno preiskavo (npr. odločanje o stroških, izvedencih, prisilnih ukrepih). Če ni drugače določeno, je pristojno sodišče po tem zakonu sodišče prve stopnje v Ljubljani (prvi odstavek 19. člen ZPPre). Zoper odločitev upravnega sodišča, ki mora v skladu s petim odstavkom spremenjenega 3. člena ZPPre (2. člen Predloga zakona) odločiti v 30 dneh, je po Zakonu o upravnem sporu pod določenimi pogoji mogoča pritožba na Vrhovno sodišče. Zoper odločitev Vrhovnega sodišča je pod pogoji, ki jih določa Zakon o pravnem postopku, dopustna revizija, po odločitvi drugostopenjskega sodišča pa v skladu s šesto alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave še ustavna pritožba na Ustavno sodišče. Zaradi navedenega večstopenjskega sodnega varstva, ki lahko parlamentarno preiskavo zelo ovira in zavleče, je treba opraviti premislek, da se pritožba in revizija izključi ali pa kot pristojno sodišče na prvi in zadnji stopnji določi Vrhovno sodišče.

Besedilo člena uporablja kot sinonima izraza *poslanec* in *član ali namestnik člana*, pri čemer je po mnenju ZPS pravilno, da se v besedilu člena uporablja izraz *poslanec*. S tem izrazom je zajeta tudi situacija, ko se zahteva izločitev predsednika preiskovalne komisije ali njegovega namestnika. Poleg tega se v besedilu člena pojavljata tudi sinonima *takoj* in *nemudoma*, zato naj se izraza poenotita.

K 4. členu:

Predlagana določba prvega stavka omejuje število zunanjih svetovalcev preiskovalne komisije, ki strokovno svetujejo predsedniku ali članom preiskovalne komisije, na največ tri, pri čemer ima predsednik pravico do najmanj enega. Predlagano omejitev števila zunanjih svetovalcev preiskovalne komisije je treba ponovno preučiti z vidika ustavne zahteve po učinkovitosti izvedbe parlamentarne preiskave iz 93. člena Ustave, v skladu s katero se mora ta v razumnem roku uvesti, voditi in zaključiti ter ugotoviti za razčiščevanje predmeta preiskave pomembna dejstva, pri čemer se v skladu s 23. členom PoPP parlamentarna preiskava, ki ni končana v mandatni dobi Državnega zbora, šteje za zaključeno. Zunanji strokovnjaki, ki imajo znanja, s katerimi člani preiskovalne komisije ne razpolagajo, so lahko nujni za opravljanje pripravljanih preiskovalnih dejanj, predlagana zakonska omejitev na največ tri pa je lahko sporna zlasti v primeru odreditve parlamentarne preiskave, ki bi preučevala večje število strokovno zelo kompleksnih vsebin in bi tako terjala sodelovanje večjega števila strokovnjakov. Poleg tega predlagana določba prvega stavka s pravno-sistemskega vidika spada v PoPP, ki v 7. členu ureja strokovno pomoč preiskovalni komisiji. Zastavlja se tudi vprašanje razmerja med predlagano določbo in 7. členom PoPP, saj ni jasno niti iz predlagane določbe niti iz obrazložitve, ali so »zunanji svetovalci« po tem členu in »strokovni svetovalci« po 7. členu PoPP iste osebe. V zvezi s tem tudi ni jasna obrazložitev, da »določba ne implicira več na stalnost njihovega angažmaja oziroma nudenja strokovne pomoči, temveč dopušča možnost za krajše ali daljše strokovno svetovanje«, saj tega po mnenju ZPS iz predlagane določbe ni mogoče razbrati.

K 5. členu:

V skladu s prvim odstavkom se postopek odreditve parlamentarne preiskave, ki je bila vložena pred uveljavitvijo tega zakona in še ne bila odrejena, izvede in konča po določbah tega zakona, torej po določbah spremenjenega ZPPre. Splošno in uveljavljeno pravilo procesnega prava je, da se spremenjene postopkovne določbe uporabijo takoj, tudi za tekoče in še ne zaključene postopke, zato določba ni potrebna.

V skladu z uveljavljenimi pravili nomotehnik je treba v drugem odstavku besedilo »Določba 4. člena tega zakona glede števila zunanjih strokovnih sodelavcev preiskovalne komisije« nadomestiti z besedilom »Prvi stavek novega tretjega odstavka 5. člena zakona«.

K 6. členu:

V besedilu člena je treba črtati besedo »naslednji«.

Dr. Dušan Štrus, l.r.
sekretar

Nataša Voršič
vodja

Katarina Kralj, l.r.
višja sekretarka

Poslano:

– Odboru za pravosodje