



REPUBLIKA SLOVENIJA

DRŽAVNI ZBOR

Zakonodajno-pravna služba

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 020-13/24-5/9

Datum: 21. 11. 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 ustavnem sodišču (ZUstS-E), skrajšani postopek, EPA 1741-IX.

Zakonodajno-pravna služba (v nadaljevanju ZPS) je Predlog zakona preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije, pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika.

I.

Uvod

Namen Predloga zakona je z zakonom urediti institut nezdržljivosti opravljanja funkcije sodnika Ustavnega sodišča z drugimi dejavnostmi. Nezdržljivost funkcije sodnika Ustavnega sodišča ureja že Ustava v 166. členu, kjer določa, da funkcija sodnika Ustavnega sodišča ni združljiva s funkcijami v državnih organih, v organih lokalne samouprave in v organih političnih strank, ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, ki po zakonu niso združljive s funkcijo sodnika Ustavnega sodišča.

Na zakonski ravni nezdržljivost funkcije sodnika Ustavnega sodišča z drugimi funkcijami in dejavnostmi ureja veljavni Zakon o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21, v nadaljevanju ZUstS). ZUstS v 16. členu določa nezdržljivost funkcije sodnika Ustavnega sodišča z drugimi funkcijami in z drugim delom (prvi dve alineji 16. člena) in nezdržljivost s članstvom ter drugimi dejavnostmi (tretja in četrta alineja 16. člena). ZUstS v 16. členu ločeno določa tudi pravne posledice nastopa pravnega položaja iz prve in druge alineje ter pravne posledice nastopa pravnega položaja iz tretje in četrte alineje.

Predlog zakona spreminja četrto alinejo 16. člena ZUstS tako, da črta veljavno ureditev nezdržljivosti funkcije sodnika Ustavnega sodišča z opravljanjem poklica ali pridobitne dejavnosti, razen dejavnosti visokošolskega učitelja, znanstvenega delavca ali visokošolskega sodelavca in določa novo ureditev, ki glede nezdržljivosti funkcije sodnika Ustavnega sodišča z opravljanjem poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, usmerja na ureditev v drugem zakonu, v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. RS, št. 69/11 –



uradno prečiščeno besedilo, 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri, v nadaljevanju ZIntPK). Predlog zakona dodaja tudi nov 16.a člen, ki vsebuje postopkovne določbe, in sicer dolžnost obvestila sodnika Ustavnega sodišča o združljivi dejavnosti in pridobitev mnenja Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju KPK) o nezdržljivosti funkcije sodnika Ustavnega sodišča.

Ustavna podlaga za nezdržljivost funkcij je načelo suverenosti ljudstva in s tem povezano načelo delitve oblasti.¹ Nezdržljivost funkcij je tako logična posledica načela delitve oblasti in s tem povezane zahteve po organizacijski in funkcionalni samostojnosti in neodvisnosti nosilcev treh vej oblasti. Pomeni, da ista oseba ne more hkrati opravljati funkcij v različnih državnih organih. Nezdržljivost funkcij v širšem smislu poleg tega zajema tudi nezdržljivost funkcij z drugimi, zlasti pridobitnimi dejavnostmi.² Predlog zakona se nanaša na nezdržljivost funkcije sodnika Ustavnega sodišča v širšem smislu, na nezdržljivost z drugimi dejavnostmi.

Nezdržljivost funkcije z drugimi dejavnostmi na sistemski ravni ureja ZIntPK, ki določa materialnopravno ureditev, postopek odločanja in pristojen organ. ZIntPK svojo veljavnost opredeljuje v 3. členu, kjer določa, da ZIntPK velja za javni sektor, če drug zakon vprašanj ne ureja drugače. ZIntPK opredeljuje pojem javnega sektorja in pojem funkcionarja in s tem determinira svojo veljavnost. V okvir pojma javni sektor spadajo vsi državni organi (4. točka 5. člena), v okvir pojma funkcionar pa funkcionarji, ki so navedeni (5. točka 4. člena), med njimi tudi sodniki Ustavnega sodišča. Veljavnost ZIntPK se torej po navedeni ureditvi razteza tudi na sodnike Ustavnega sodišča, če drug zakon (ZUstS) ne določa drugače. Pristojen organ opredeljuje ZIntPK v 5. členu, kjer določa položaj KPK in določa, da KPK izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v tem (ZIntPK) in v drugih zakonih. Veljavno ureditev tako sestavljata ZIntPK kot splošen (*lex generalis*) in ZUstS kot poseben predpis (*lex specialis*). ZUstS pristojnega organa ne določa, prav tako pa ne določa postopka odločanja o nezdržljivosti funkcije s pridobitno dejavnostjo, zato so temeljna pravna vprašanja, ki so povezana s Predlogom zakona: i) katera materialnopravna ureditev velja za nezdržljivost sodnika Ustavnega sodišča z drugimi dejavnostmi, ii) katera procesnopravna ureditev velja za to nezdržljivost, iii) kateri organ je pristojen za odločanje o nezdržljivosti funkcije sodnika Ustavnega sodišča z opravljanjem dejavnosti.

Za ugotovitev odgovorov na vprašanja je potrebna sistematična in zgodovinska analiza instituta nezdržljivosti funkcije s pridobitno dejavnostjo.

Prvi zakon, ki je urejal nezdržljivost javne funkcije z drugimi dejavnostmi v pravnem redu Republike Slovenije, je bil Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Uradni list RS, št. 49/92 in 2/04 – ZPKor, v nadaljevanju ZNOJF), ki je začel veljati konec 1992. Ta zakon je kot splošni predpis uredil omejitve glede opravljanja pridobitne dejavnosti v zasebne namene za osebe, ki so opravljal predstavniske in izvršilne funkcije v državnih organih in organih lokalnih skupnosti ter uvedel nadzorstvo nad njihovim premoženjskim stanjem. Za ureditev nezdržljivosti opravljanja dejavnosti funkcije sodnikov Ustavnega sodišča, sodnikov in državnih tožilcev s pridobitno dejavnostjo je predvidel poseben zakon (1. člen ZNOJF).

ZUstS je kot poseben zakon poleg drugih vprašanj uredil tudi nezdržljivost funkcije sodnika Ustavnega sodišča v besedilu, ki od sprejetja 1994 velja še danes. Nezdržljivost sodnika Ustavnega sodišča z drugimi funkcijami in z drugimi dejavnostmi je urejena v 16. členu ZUstS.

¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-83/94 z dne 14. 7. 1994.

² F. Grad, Državna ureditev Slovenije, ČZ Uradni list RS, Ljubljana 1996, str. 345; odločba Ustavnega sodišča št. U-I-57/06 z dne 29. 3. 2007, 15. točka obrazložitve.

Leta 2004 je bil uveljavljen Zakon o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 2/04, 97/05 – odl. US, 20/06 – ZNOJF-1 in 33/07 – odl. US, v nadaljevanju ZPKor), ki je naloge vseh organov glede nadzora nad nezdružljivostjo opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, nad prepovedjo sprejemanja daril v zvezi s funkcijo, nad prepovedjo poslovanja z javnim sektorjem in glede poročanja o premoženjskem stanju funkcionarjev prenesel na novoustanovljeni državni organ.³

Po ZPKor je bil sprejet Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Uradni list RS, št. 20/06, 33/07 – odl. US in 45/10 – ZIntPK, v nadaljevanju ZNOJF-1). ZNOJF-1 je ukinil samostojni državni organ, KPK, naloge nadzora nad nezdružljivostjo in naloge v zvezi s poročanjem javnih funkcionarjev o njihovem premoženjskem stanju pa prenesel na posebno komisijo Državnega zbora, za sodnike pa na Sodni svet. ZNOJF-1 je presojalo Ustavno sodišče, z odločbo št. U-I-57/06 z dne 13. 4. 2006 pa ugotovilo, da je pristojen organ za odločanje o nezdružljivosti funkcij v ZNOJF-1 sestavljen v neskladju z Ustavo. Poleg tega je Ustavno sodišče del določb ZNOJF-1 razveljavilo, za del pa ugotovilo, da so v neskladju z Ustavo. Z namenom uresničitve odločbe Ustavnega sodišča je bil sprejet ZIntPK, s katerim je bil za pristojnost nadzora podobno kot v ZPKor določen samostojen in neodvisen organ KPK in določena sistemska ureditev nezdružljivosti opravljanja funkcije s pridobitno dejavnostjo ter s tem povezanih področij.

V veljavno pravno ureditev posega Predlog zakona na način, da ukinja posebno materialnopravno ureditev glede nezdružljivosti sodnikov Ustavnega sodišča z dejavnostjo in določa splošno ureditev po ZIntPK, hkrati pa v ZUstS uvaja dve novi postopkovni pravili, ki nakazujeta, da postopek nezdružljivosti sodnika Ustavnega sodišča z drugimi dejavnostmi poteka po ZUstS. Na podlagi navedenega ZPS ugotavlja, da je veljavna ureditev nezdružljivosti funkcije sodnikov Ustavnega sodišča z dejavnostmi kompleksna, predlagana ureditev pa kompleksnosti ne odpravlja, ampak jo pogloblja.

II.

Spoštovanje načela pravne države iz 2. člena Ustave

Nezdružljivost funkcij je tako pomemben institut, da mora biti vnaprej jasno in nedvoumno zakonsko urejen, in le na takšni podlagi lahko nastanejo pravne posledice, ki posegajo v posameznikov pravni položaj.⁴

Pomen načel pravne države (2. člen Ustave), zlasti jasnosti in določnosti na področju nezdružljivosti funkcij, je posebej razviden iz ustavnosodne judikature na tem področju. Ustavno sodišče je v zadevi št. U-I-163/05 z dne 27. 10. 2005 odločilo, da so določbe ZPKor v neskladju z Ustavo. Pri tem je izpostavilo, da je eno od temeljnih načel pravne države, da morajo biti zakonske norme jasne, razumljive in nedvoumne. Izpodbijana določba petega odstavka 28. člena ZPKor je tako nejasna, da subjekti, na katere se nanaša, iz nje ne morejo razbrati, na kakšen način lahko dosežejo, da jim Komisija izda dovoljenje za poslovanje kljub prepovedi iz prvega odstavka 28. člena ZPKor, in kako naj sploh ravnajo, da bo prišlo do položaja, v katerem se lahko zahteva izdaja dovoljenja. Zato je v neskladju z načelom določnosti pravnih norm (2. člen Ustave). V odločbi U-I-57/06, v kateri je presojalo skladnost posamezne določbe ZNOJF-1 z Ustavo, je Ustavno sodišče odločilo, da je ureditev v neskladju z načeli pravne države iz 2. člena Ustave, ker posameznika postavlja v pravno negotov položaj (40. točka obrazložitve). Pri presoji skladnosti zakona z Ustavo je uporabilo kriterij, ali zakon ureja

³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-57/06 z dne 29. 3. 2007, 19. točka obrazložitve.

⁴ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-227/14, Up-790/14 z dne 21. 10. 2014, 20. točka obrazložitve.

položaj funkcionarja tako, da ta pozna svoj pravni položaj in da lahko brani svoje pravice in koristi v tem postopku (49. točka obrazložitve). Eno od načel pravne države zahteva, da morajo biti v zakonu jasno in nedvoumno vnaprej določene pristojnosti državnih organov in s tem razvidna njihova pooblastila za ravnanje (postopanje) pri odločanju o pravicah in obveznostih pravnih subjektov (48. točka obrazložitve). V navedeni odločbi je presodilo tudi, da med eno zakonsko določbo in drugo zakonsko določbo obstaja takšno nasprotje, da ne omogoča izvrševanja zakona, zato je ureditev v neskladju z 2. členom Ustave (69. točka obrazložitve). Med določbami je takšno neskladje, da ga ni mogoče odpraviti z običajnimi metodami razlage pravnih norm, ker sta normi jezikovno jasni, smiselno pa neskladni. Tak položaj povzroča pravno nejasnost, ker zakon onemogoča izvajanje pooblastil, čeprav mu jih daje, kar je v neskladju z načeli pravne države iz 2. člena Ustave.

Zato morajo biti v pravnem redu po mnenju ZPS jasno opredeljeni kriteriji oziroma pogoji, ko je opravljanje pridobitne dejavnosti prepovedano, ali dopuščeno tudi sodniku Ustavnega sodišča, določen organ, ki je pristojen za ugotavljanje obstoja nezdržljivosti funkcije s pridobitno dejavnostjo, postopek ugotavljanja nezdržljivosti in posledice obstoja nezdržljivosti.

III.

Pravna spornost Predloga zakona z materialnopravnega vidika

Predlog zakona je materialnopravno sporen, ker v četrti alineji prvega odstavka 16. člena ZUstS črta posebno ureditev, ki določa, da funkcija sodnika Ustavnega sodišča ni združljiva z opravljanjem poklica ali pridobitne dejavnosti, razen dejavnosti visokošolskega učitelja, znanstvenega delavca ali visokošolskega sodelavca in se v celoti sklicuje na splošno ureditev v ZIntPK. Splošna ureditev v 26. členu ZIntPK določa prepoved poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi in dopustne izjeme, ki se nanašajo na pedagoško, znanstveno, raziskovalno, umetniško, kulturno, športno in publicistično dejavnost ter vodenje kmetije in upravljanje premoženja. Predlog zakona se do splošne ureditve in dopustnih izjem po 26. členu ZIntPK z vidika izvrševanja funkcije sodnika Ustavnega sodišča v obrazložitvi predlaganih sprememb vsebinsko ne opredeljuje. Če poseben zakon črta posebno ureditev in se v celoti sklicuje na splošno ureditev, odpade njegov namen, ki je v urejanju posebnosti. S tem pa odpade tudi potreba po posebni ureditvi v posebnem zakonu.

Po drugi strani pa je Predlog zakona materialnopravno sporen, ker ohranja tretjo alinejo prvega odstavka 16. člena ZUstS, ki določa prepoved članstva v organih vodenja in nadzora gospodarskih družb, zavodov in zadrug. Prepoved članstva in dejavnosti ureja ZIntPK drugače. V prvem odstavku 27. člena ZIntPK določa, da poklicni funkcionar ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, razen v društvih, ustanovah in političnih strankah. Ureditev v ZIntPK je tako bistveno širša, saj vključuje tudi prepoved zastopanja, bistveno širša pa je tudi glede subjektov, na katere se nanaša prepoved članstva, ker določa prepoved članstva, nadzora in zastopanja v gospodarskih interesnih združenjih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava. ZIntPK v prvem odstavku 27. člena vsebuje tudi izjeme od prepovedi članstva (društva, ustanove, politične stranke), ki bi jih bilo treba, z vidika absolutne prepovedi članstva ali dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja za sodnika Ustavnega sodišča, posebej oceniti, razen v delu, ko te izjeme izključuje že 166. člen Ustave.

Z materialnopravnega vidika se prav tako ni mogoče izogniti vprašanju ustavne skladnosti pravne posledice prenehanja funkcije sodnika Ustavnega sodišča, ki jo ZUstS določa v tretjem odstavku 16. člena ZUstS. Predlagatelj, ki spreminja 16. člen ZUstS, se do te pravne posledice z vidika 164. člena Ustave, ki izrecno in taksativno določa razloge za predčasno razrešitev sodnika Ustavnega sodišča, ni opredelil.

IV.

Pravna spornost Predloga zakona s procesnopravnega vidika

Predlog zakona v novem 16.a členu določa le dve posebni postopkovni pravili, in sicer dolžnost pisnega obvestila sodnika Ustavnega sodišča o delu, ki bi ga opravljal poleg sodniške službe in pridobitev mnenja KPK, ne določa pa postopka odločanja o nezdržljivosti funkcije sodnika Ustavnega sodišča z drugimi dejavnostmi. To pomeni, da niso izrecno določeni: vrsta postopka, po katerem poteka odločanje o nezdržljivosti, ustavna procesna jamstva, procesna pooblastila sodišča, pravni akt, s katerim odloči o nezdržljivosti in pravno sredstvo ter sodno varstvo zoper odločitev o nezdržljivosti. Iz načel pravne varnosti ter jasnosti in pomenske določljivosti predpisov izhaja zahteva, da je treba vse bistvene elemente sodnega varstva in pravnega sredstva jasno in pomensko določljivo opredeliti v zakonu, kadar posebna narava predmeta varstva tako varstvo zahteva. Če zakonodajalec ne določi jasno pravil, na podlagi katerih lahko sodišče odloči v konkretnem sporu ali pravnem sredstvu, s tem posega v pravno varnost ter možnost učinkovitega sodnega varstva in učinkovitega pravnega sredstva.⁵ Po mnenju ZPS za odločanje o nezdržljivosti sodnika Ustavnega sodišča ni mogoče uporabiti prvega odstavka 6. člena ZUstS, ki določa, da o vprašanih postopka, ki niso urejena z ZUstS, Ustavno sodišče glede na pravno naravo zadeve smiselno uporablja določbe zakonov, ki urejajo postopke pred sodišči. To ni mogoče iz razloga, ker se ta podlaga praviloma uporablja za posamezna vprašanja postopka, ki jih ZUstS ne ureja in ne za celoten postopek ter zato, ker pri odločanju o nezdržljivosti z dejavnostjo ne gre za postopek sodnega varstva, ampak za odločanje o pravici ali obveznosti posameznika. Takšno stališče potrjuje tudi sodna praksa, iz katere izhaja, da se v postopku odločanja o nezdržljivosti ugotavlja prepovedana nezdržljivost funkcij in s tem kršitev zakona ter zahteva odprava nezakonitega stanja, kar predstavlja poseg v pravice oziroma pravne koristi in nalaga določene obveznosti.⁶ Iz sodne prakse Vrhovnega sodišča izhaja tudi, da opozorilo o nezdržljivosti funkcij izpolnjuje pogoje za opredelitev upravnega akta iz 2. člena ZUS-1, ker sta izpolnjena dva temeljna pogoja, ki jih je treba upoštevati pri presoji, ali je posamezna odločitev upravni akt: 1. formalni pogoj, da so formalno lahko to le tisti akti, ki jih izdajajo državni organi, organi lokalnih skupnosti oziroma nosilci javnih pooblastil in 2. materialni pogoj, da so to akti, ki vsebujejo vsebinsko odločitev o materialnopravno določeni pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka postopka in s tem posegajo v njen pravni položaj.⁷

Pravno podlago za odločanje o pravici ali obveznosti glede nezdržljivosti bi tako lahko predstavljala pravila splošnega upravnega postopka (2. člen ZUP), vendar bi bilo treba tudi v tem primeru uporabo tega postopka v ZUstS določiti. Uporabo pravil postopka je treba izrecno določiti tudi z vidika ustavnih procesnih jamstev (22. člen Ustave), še posebej, če so v določenem postopku posebnosti. Predlog zakona v 16.a členu določa posebno mnenje KPK o nezdržljivosti, ne določa pa, v kateri procesni fazi ima posameznik pravico do izjave glede očitane nezdržljivosti, pred ali po mnenju KPK. Glede na specifičnost mnenja KPK v postopku in pomen izjave posameznika ni

⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-75/21 z dne 3. 10. 2024 in odločbe št. U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018 in U-I-171/17 z dne 6. 2. 2020.

⁶ Sodba Upravnega sodišča št. II U 352/2023-47 z dne 9. 9. 2024, 18. točka obrazložitve.

⁷ Sodba in sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 170/2021 z dne 30. 11. 2023.

mogoče uporabiti drugih pravil postopkov, ampak bi bilo treba procesna pravila v tem primeru določiti posebej. Iz sodne prakse Vrhovnega sodišča izhaja, da je določba o enakem varstvu pravic iz 22. člena Ustave poseben izraz pravice do enakosti pred zakonom. Enako varstvo pravic v postopkih pa je že pojmovno mogoče zagotoviti samo tako, da so pravila postopka, po katerih morajo ravnati organi pri odločanju o pravicah, dolžnostih in pravnih interesih, vnaprej natančno določena in seveda spoštovana. Zahteva po kontradiktornem postopku je izraz pravice do enakega varstva pravic in mora biti spoštovana v vseh postopkih in vseh fazah postopka. Stranki mora biti zagotovljena pravica, da navaja dejstva in predlaga dokaze ter možnost, da se izjavi o navedbah nasprotne stranke in o rezultatih dokazovanja. Vrhovno sodišče je v konkretnem postopku presoje odločilo, da je bilo z aktom KPK, ne da bi bil osnutek prej poslan tožniku v izjasnitev, nezakonito poseženo v ustavne pravice iz 22. člena Ustave.⁸

S procesnopravnega vidika je treba posebej opozoriti, da ZIntPK vsebuje poleg materialnopravne ureditve tudi poseben postopek ugotavljanja nezdržljivosti in pravne posledice ugotovljene nezdržljivosti. Postopek je zelo specifičen in v 26. členu vsebuje uvedbo postopka, odločbo o prepovedi, dovoljenje o opravljanju poklicne ali druge dejavnosti s pogoji in omejitvami ter preklic dovoljenja, v 29. členu pa določa opozorilo komisije in posledice neupoštevanja. Z vidika Predloga zakona, ki v spremenjeni četrti alineji prvega odstavka 16. člena napotuje na 26. člen ZIntPK, se zato zastavlja vprašanje, ali se z napotitvijo na 26. člen ZIntPK uporablja tudi postopkovna ureditev v ZIntPK, ki je z materialnopravno ureditvijo v 26. členu vsebinsko povezana. Če se z napotitvijo na 26. člen ZIntPK uporablja tudi postopek, ki ga določa ZIntPK, bo ta postopek z vidika ZUstS neizvedljiv, če pa se ne uporablja, bodo za isto materialnopravno ureditev (26. člen ZIntPK) veljala bistveno drugačna in nepopolna procesna pravila (16.a člen ZUstS).

V.

Pravna spornost Predloga zakona z vidika pristojnega organa

Ena od temeljnih pomanjkljivosti Predloga zakona je, da ne določa, kateri organ odloča o nezdržljivosti funkcije sodnika Ustavnega sodišča - Komisija za preprečevanje korupcije ali Ustavno sodišče. Prav tako ne določa sestave organa (predsednik Ustavnega sodišča, Ustavno sodišče) in morebitne instančnosti. Predlog zakona v novem 16.a členu določa, da mora sodnik Ustavnega sodišča o sprejetju dela, ki ga lahko opravlja poleg sodniške službe, predhodno pisno obvestiti predsednika Ustavnega sodišča, ne določa pa, kdo odloča o združljivosti ali nezdržljivosti funkcije sodnika Ustavnega sodišča z opravljanjem dejavnosti. Prav tako ne določa, koga obvesti o opravljanju združljivega dela predsednik Ustavnega sodišča in kateri organ odloča o tem. S tem se Predlog zakona bistveno razlikuje tudi od Zakona o sodniški službi (v nadaljevanju ZSS), ki za sodnike v 43. členu ZSS jasno določa, da predsednik sodišča o delu, ki ga sodnik ne sme opravljati, obvesti Sodni svet, ki odloči o nezdržljivosti funkcije sodnikov. Tudi Zakon o poslancih (ZPos) v 13. členu, kjer določa specialno ureditev nezdržljivosti funkcije poslanca z dejavnostjo, določa pristojnost delovnega telesa Državnega zbora in Državnega zbora za odločanje o nezdržljivosti funkcije poslanca z opravljanjem dejavnosti. Iz ustavnosodne presoje izhaja, da eno od načel pravne države zahteva tudi, da morajo biti v zakonu jasno in nedvoumno vnaprej določene pristojnosti državnih organov in s tem razvidna njihova pooblastila za ravnanje (postopanje) pri odločanju o pravicah in obveznostih pravnih subjektov.⁹

⁸ Sodba Vrhovnega sodišča št. I Up 256/2014 z dne 18. 2. 2015.

⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-376/96 z dne 16. 4. 1998, 9. točka obrazložitve.

Veljavni ZUstS ne določa pristojnega organa za odločanje o nezdržljivosti funkcije sodnika Ustavnega sodišča z drugo dejavnostjo. Pristojnega organa tudi ne določa Predlog zakona, ampak odkazuje na ZIntPK in s tem na KPK. V novem 16.a členu ZUstS pa določa poseben postopek, v katerem ima določena procesna pooblastila predsednik Ustavnega sodišča, KPK pa da mnenje. Iz tega izhaja, da je Predlog zakona tudi konceptualno neskladen, saj po eni strani napotuje na ZIntPK, po drugi strani pa vzpostavlja posebno procesno ureditev po ZUstS. Iz tega bi lahko izhajal sklep, da bo pristojen organ Ustavno sodišče, ki bo odločalo na podlagi ZIntPK in uporabilo to materialnopravno ureditev, smiselno pa tudi procesnopravno ureditev, saj 16.a člen ZUstS ne določa vseh pravil postopka, temveč le nekatera, ki pa niso kompatibilna s postopkom po ZIntPK.

Predlog zakona določa tudi, da predsednik Ustavnega sodišča predlaga KPK, da poda mnenje o nezdržljivosti s sodniško funkcijo, če meni, da gre za delo, ki ga ustavni sodnik ne sme opravljati. Ustavno sodišče je najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1. člen ZUstS). V razmerju do drugih državnih organov je samostojen in neodvisen državni organ (2. člen ZUstS). Zaradi ustavno določenih pristojnosti Ustavnega sodišča mora biti ustavnim sodnikom zagotovljen položaj neodvisnosti v razmerju do organov vseh treh vej oblasti ter do drugih organov z oblastnimi pooblastili.¹⁰ Odločanje Ustavnega sodišča o nezdržljivosti funkcije sodnika Ustavnega sodišča zato ne more biti vezano na pridobitev mnenja drugega pristojnega organa, ki po splošnih predpisih odloča o nezdržljivosti, ker bi to pravno ogrozilo njegov samostojen in neodvisen položaj pri odločanju v konkretnem primeru. V pravnih postopkih je dopustno pridobiti mnenje strokovnjakov določene znanosti ali stroke (izvedensko mnenje), če je za ugotovitev ali razjasnitev kakšnega dejstva potrebno strokovno znanje, s katerim sodišče ne razpolaga, kar pa ne velja za pravna vprašanja. Sodišče mora pravo poznati po uradni dolžnosti (*iura novit curia*).

VI.

Pravna spornost Predloga zakona z vidika pravnega sistema ter enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) in enakega varstva pravic (22. člen Ustave)

Predlog zakona odpira vprašanje razmerja med sistemsko in posebnimi ureditvami nezdržljivosti funkcije z drugimi dejavnostmi in s tem vprašanje enakosti pred zakonom in enakega varstva pravic. Predlog zakona določa posebno ureditev, ki se materialnopravno navezuje na ZIntPK, procesno pa se razlikuje od ZIntPK, prav tako pa se razlikuje od drugih posebnih ureditev instituta nezdržljivosti, ki velja za druge samostojne državne organe (sodnike, državne tožilce, člane računskega sodišča, varuha človekovih pravic). Predlog zakona predlaganega novega razlikovanja ne utemeljuje s stvarnimi in razumnimi razlogi, ki bi za zagotovitev ustavne skladnosti razlikovanja utemeljevali prav takšno posebno ureditev za sodnike Ustavnega sodišča. V pravnem redu Republike Slovenije velja splošna ureditev nezdržljivosti opravljanja funkcije s pridobitno dejavnostjo in posebne ureditve tega področja. Posebne pravne ureditve so poleg v ZUstS, urejene tudi v ZSS in Zakonu o državnem tožilstvu (ZDT-1), poleg tega pa tudi v Zakonu o Računskem sodišču (ZRacS-1), Zakonu o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) ter drugih. Predlagana ureditev odstopa od systemske ureditve, od sorodnih ureditev v ZSS in ZDT in od vseh drugih posebnih ureditev. S tem Predlog zakona povečuje različnost instituta nezdržljivosti funkcij v razmerju do splošne ureditve in do drugih posebnih ureditev in vpliva na pravni sistem, enakost pred zakonom ter enako varstvo pravic.

¹⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-57/06 z dne 13. 4. 2006, 33. točka obrazložitve.

VII.

Dodatne pripombe k posameznim členom:**K 1. členu**

Določba spremenjene tretje alineje je jezikovno nepravilna. Slovnčno število v prvem delu določbe (poklicna ali druga dejavnost) se razlikuje od slovničnega števila v drugem delu določbe (dejavnosti, ki po zakonu niso združljive), zato je določba neskladna in bi morala biti oblikovana drugače.

K 2. členu

Določbe tega člena se nanašajo na sprejetje združljivega dela, vsebinsko pravilno in dosledno pa bi bilo, da bi se nanašale na opravljanje združljive dejavnosti ali članstva. ZUstS namreč nezdružljivo delo posebej opredeljuje v drugi alineji prvega odstavka 16. člena, nezdružljivo dejavnost ali članstvo pa v tretji in četrti alineji prvega odstavka 16. člena ZUstS.

Prvi odstavek novega 16.a člena določa dolžnost sodnika Ustavnega sodišča, da predhodno obvesti predsednika Ustavnega sodišča o sprejetju dela, ki ga je dopustno opravljati poleg sodniške službe. Postopkovna ureditev dolžnosti obveščanja, ki jo določa Predlog zakona, je nepopolna, ker ne ureja pravnega položaja, ko združljivo delo opravlja predsednik Ustavnega sodišča. Predlog zakona tako ne določa, kateri organ mora obvestiti predsednik Ustavnega sodišča o opravljanju združljivega dela in kateri organ vodi postopek ter odloča o nezdružljivosti funkcije z opravljanjem dejavnosti, če to dejavnost opravlja predsednik Ustavnega sodišča.

Vsebina tretjega odstavka, ki posebej določa pravico posameznika, da komisiji poda predlog za izdajo mnenja o nezdružljivosti opravljanja funkcije sodnika Ustavnega sodišča, izstopa iz pravnega sistema in v ZUstS ne spada. Ta pravica je dodatno pravno sporna, ker omogoča bistveno nižji standard za začetek postopka izdaje mnenja o nezdružljivosti, če to predlaga posameznik (zgolj obstoj znakov nezdružljivosti opravljanja funkcije), kot če postopek izdaje mnenja začne KPK po uradni dolžnosti (okolščine, ki verjetno izkazujejo znake nezdružljivosti opravljanja funkcije).

V petem odstavku je določena objava mnenja KPK, pri tem pa se predlagana določba izrecno sklicuje na drugi odstavek, ki določa pridobitev mnenja na predlog predsednika Ustavnega sodišča, s tem pa izključuje objavo mnenja iz tretjega in četrtega odstavka tega člena, kar kaže na to, da objava mnenja KPK na podlagi ZUstS ni primerna.

Nataša Voršič
vodja

Poslano:

– Odboru za pravosodje