

# Parlamentarna preiskava o pravosodju? Seveda.

Avtor: **Blaž Mrva**, univ. dipl. pravnik, MBA, odvetnik v Odvetniški pisarni Mrva

Datum objave: 9.07.2020

Rubrika: PRAVOSODJE

Področje: **Državni zbor in državni svet**

Citat: Mrva Blaž, Parlamentarna preiskava o pravosodju? Seveda., Pravna praksa, št. 26-27, 2020, str. 9-11.

Državni zbor je lani sprejel sklep o parlamentarni preiskavi v zvezi z določenimi kazenskimi postopki.<sup>1</sup> Ustavno sodišče je konkretno preiskavo začasno zadržalo skupaj z zadržanjem izvajanja [Zakona o parlamentarni preiskavi](#), ker naj bi obstajala nevarnost, da bi Državni zbor s tem posegal v neodvisnost tožilstva. Glede na to, da Državni zbor nima pristojnosti, da nadomesti odločitve pravosodnih organov in da ima na drugi strani na področju pravosodja pomembne funkcije, ni videti razloga, da parlamentarne preiskave ne bi opravil. Takšna je tudi praksa v drugih državah.<sup>2</sup>

Pred nekaj dnevi (3. junija 2020) je bil v ameriškem senatu zaslišan Rod Rosenstein, nekdanji namestnik ministra za pravosodje. Pod okriljem ministrstva za pravosodje delujejo tudi zvezno tožilstvo in zvezna policija (FBI). Rosenstein je v letu 2016 sodeloval pri tajni preiskavi sodelavcev tedaj kandidata za predsednika Trumpa ter v letu 2017 pri delu posebnega tožilca Roberta Muellerja, ki je preiskoval predsednika Trumpa. Rosenstein je v senatu odgovarjal na vprašanja, od kod so izvirale informacije, ki so bile podlaga tajnemu prisluškovanju Trumpovih sodelavcev, v kolikšni meri je bil sam seznanjen z neverodostojnostjo informacij, ki so bile podlaga za tajno preiskavo. Senatorji so ga spraševali, kako je komuniciral z agenti, ki so vodili preiskavo in sestavljali predloge sodišču, kdo je po njegovem mnenju vedel za to, da informacije niso zanesljive, ali so mu sodelavci prikrivali kakšne podatke, kdo je pripravil dokumente, ki jih je podpisal, s kakšnimi dokazi je razpolagal v določenem stadiju postopka ipd.<sup>3</sup>

### Odgovornost parlamenta

V Sloveniji je parlament edini organ, ki izvira neposredno od ljudstva, na podlagi volitev. Parlament za sprejemanje zakonov potrebuje kvalificirane informacije. Informacije lahko zbira v okviru delovnih teles, ki lahko zahtevajo od državnih in drugih javnih organov dokumentacijo in pojasnila ter na seje vabijo strokovnjake in druge.<sup>4</sup> Informacije lahko zbira tudi v okviru parlamentarnih preiskav. Ta način zbiranja informacij je tako pomemben, da ga predvideva že Ustava.<sup>5</sup> Ustava za izvajanje te funkcije parlamenta predvideva, da ima Državni zbor enaka pooblastila kot policija in tožilstvo.<sup>6</sup>

Poleg zakonodajne ima parlament tudi nadzorno funkcijo (*oversight*). V okviru svojih pooblastil ima pravico nadzirati nosilce javnih funkcij. Gre za eno najpomembnejših funkcij parlamenta.

"Poseganje v neodvisnost pravosodja" in vzporeden tek več preiskav

Parlament nima niti po Ustavi, niti po [Zakonu o parlamentarni preiskavi \(ZPPre\)](#),<sup>7</sup> niti po Poslovniku o parlamentarni preiskavi<sup>8</sup> nobene pristojnosti, da izreka kakršnekoli sankcije proti posameznikom, ki jih preiskuje - niti kazenskih, niti prekrškovnih, niti odškodninskih, niti

drugačnih. Že iz poimenovanja posameznih parlamentarnih preiskav, ki jih je Državni zbor opravil, je razvidno, da je preiskoval predvsem določene dogodke, in ne individualne odgovornosti posameznikov. Parlament tudi nima nobene pristojnosti, da se vmešava v postopke, ki so v teku, niti nima pristojnosti, da spreminja odločitve sodišč ali tožilstva. Ta vprašanja so razčiščena.<sup>9</sup>

Tudi iz [Zakona o parlamentarni preiskavi](#) je razvidno, da lahko kazenski postopek in parlamentarna preiskava tečeta hkrati, vzporedno.<sup>10</sup> Tudi v drugih pravnih redih se dogaja, da o isti zadevi potekajo hkrati različne preiskave, vključno s parlamentarno.<sup>11</sup>

Odgovornost parlamenta za pravosodje

Državni zbor ima posebno odgovornost na področju pravosodja. Poleg tega, da sprejema zakone (o sodiščih, državnem tožilstvu, postopkovne in druge zakone s področja pravosodja), tudi voli oziroma imenuje sodnike, predsednika Vrhovnega sodišča, ustavne sodnike, člane Sodnega sveta. Zato je razumljivo, da mora vprašanja pravosodja obravnavati z dodatno pozornostjo in skrbjo.

Rezultat parlamentarne preiskave

Rezultat parlamentarne preiskave je poročilo preiskovalne komisije.<sup>12</sup> Poročilo zajema ugotovljena dejstva in priporočilo Državnemu zboru, kako naj ukrepa. Na podlagi poročila Državni zbor lahko sprejme ali spremeni zakon, lahko pridobljeno dokumentacijo odstopi drugim državnim organom s predlogom, naj izvedejo postopke, za katere so pristojni. Parlamentarna komisija lahko predlaga uvedbo kazenskega postopka, disciplinskih ukrepov ali ukrepanje nadzornim organom. Poročilo torej lahko s svojo prepričljivostjo vpliva na druge državne organe (ki lahko začnejo postopke, za katere so pristojni) ter na javno mnenje.

Poročilo preiskovalne komisije tako predstavlja zbirko dokumentov in podatkov, ki so podlaga za druge odločitve Državnega zbora ali drugih organov.

Če Državni zbor meni, da drugi organi niso primerno ukrepali, bo lahko spremenil zakon, če meni, da je zakonska ureditev neprimerna. Ugotovitve preiskave bo parlament lahko upošteval tudi pri bodočih volitvah in imenovanjih.

### Preiskava o nezakonitih vplivih na odločanje v pravosodju

Številni so primeri, ko obstaja sum, da sodnik ni sprejel svoje odločitve na način, kot ga predvideva Ustava, tj. na podlagi Ustave in zakonov v predpisanem postopku. Ti sumi se pojavljajo v civilnih postopkih, gospodarskih sporih in v kazenskih postopkih. O nekaterih poročajo mediji, o večini pa ne poročajo nihče. Predstavljajo zanikanje temeljnih načel pravne države - načela zakonitosti in načela enakosti pred

zakonom.

Raziskava o tem, ali so tretji od zunaj vplivali na odločitve sodnikov in drugih oziroma ali so ti na način, ki ga zakon ne predvideva, prišli do svojih odločitev, je **vprašanje, ki je za pravilno delovanje pravosodja bistvenega pomena**. Naloga parlamenta je, da prepreči, da bi se takšne hude kršitve ponavljale, tj. da vzpostavi mehanizme, ki naj zagotovijo, da bo možnosti, da pride do nezakonitega načina pri sprejemanju odločitev, čim manj. Dolžnost parlamenta je, da vzpostavi sistemski (zakonski) okvir, da pravosodje deluje v skladu z ustavnimi načeli.

### "Politična odgovornost" nosilcev javnih pooblastil

Ustava, ko govori o parlamentarni preiskavi, ne govori o tem, da parlament ugotavlja "politično" odgovornost posameznikov. Pojem uporablja **ZPPre**. Kot kaže, izraz izvira iz nemškega in avstrijskega pravnega sistema.<sup>13</sup> Pomen opredelitve "politična odgovornost" v omenjenih sistemih je, kot kaže, predvsem v tem, da se odgovornost loči od vseh drugih odgovornosti (kazenske, odškodninske, disciplinske ...). Ta izraz dodatno poudarja, da parlament ne more izrekat nobenih sankcij. Parlament v bistvu poda svoje mnenje o odgovornosti posameznikov (če se s tem pri konkretni parlamentarni preiskavi sploh ukvarja).

### Odločba Ustavnega sodišča o zadržanju izvajanja Zakona o parlamentarni preiskavi

Ustavno sodišče je novembra 2019 s sklepom zadržalo izvrševanje Zakona o parlamentarni preiskavi<sup>14</sup> in s tem parlamentarno preiskavo, ker **ZPPre** ne vsebuje določb, ki

"bi preprečevale, da bi parlamentarna preiskava lahko posegla v neodvisnost in samostojnost državnih tožilcev".

K odločbi Ustavnega sodišča je ločeno mnenje podal ustavni sodnik DDr. Klemen Jaklič. Sodnik Jaklič poudarja, da "rezultat takšne preiskave ne more biti ugotovitev kazenskopravne, civilnopravne ali disciplinske odgovornosti". Navaja, da

"je sume protipravnih zlorab [...] nujno preiskovati. [...] Trditi, da zlorab v pravosodju ne bi smeli preiskovati v smislu iskanja morebitnih dokazov o teh zlorabah, je absurdno in očitno neresnično. [...] Preiskovati sume protipravnih zlorab (npr. pritiskov na posamezne neodvisne tožilce, kot tudi zlorab samih tožilcev, če bi takšnim pritiskom ustregli), [...] pa je ne le dopustno, ampak nujno."

Zanimivo je tudi, kot v ločenem mnenju opisuje sodnik Jaklič, da je imel za sestavo ločenega mnenja po odločitvi večine ustavnih sodnikov le nekaj ur časa, poleg tega pa pri prvotni objavi odločbe Ustavno sodišče ločenega mnenja sploh ni objavilo, ker je odločbo izdalo, še preden je bilo ločeno mnenje napisano.

### Zakaj tožilstvo domnev ni preiskalo samo?

Tožilstvo se upira preiskavi odgovornosti tožilcev v spornih zadevah.<sup>15</sup> Zanimivo je, kako to, da tožilstvo ni samo opravilo preiskave domnevnih nepravilnosti vsaj v primerih, o katerih so pisali mediji.

Potrebe po parlamentarni preiskavi verjetno ne bi bilo, če bi tožilstvo samo raziskalo, kaj se je dogajalo v spornih primerih, in o tem obvestilo javnost.

V zvezi z omenjeno preiskavo ameriškega pravosodnega ministrstva o preiskavi Trumpovih sodelavcev je pravosodno ministrstvo v letu 2018 objavilo zasebno korespondenco (SMS sporočila) med dvema agentoma FBI (Petrom Strzokom in Liso Page), ki sta jo imela na službenih telefonih. V njej sta govorila o tem, da je treba preprečiti, da bi Trump postal predsednik, in o "zavarovalni polici" za primer, da bi Trump vseeno bil izvoljen.

Vprašanja, kako preiskovalci sprejemajo odločitve, predvsem če gre pri tem za vplive, ki niso predvideni z zakoni, so vsekakor vprašanja, ki zanimajo parlament in javnost in ki bi se jim morali posvetiti tudi organi, na katere očitki letijo.

### Kaj pa Evropsko javno tožilstvo in samostojnost tožilstva?

Pobudo za presojo ustavnosti **Zakona o parlamentarni preiskavi** sta vložila Vrhovno sodišče RS in Vrhovno državno tožilstvo. To se je zgodilo ravno v času, ko se bo pričela izvajati uredba, s katero je bilo ustanovljeno Evropsko javno tožilstvo (Uredba Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva - EJT, v nadaljevanju: Uredba EU).<sup>16</sup> EJT bo pričelo delovati v kratkem.

V nasprotju s parlamentom, ki nima v zvezi s tekočim delovanjem tožilstva nobenih pristojnosti in torej v "samostojno" delovanje tožilstva sploh ne more posegati, **EJT bistveno posega v dosedanje delovanje slovenskega državnega tožilstva**. EJT je pristojno za pregon kaznivih dejanj proti finančnim interesom EU (ki so široko definirana) in vseh s temi kaznivimi dejanji povezanih dejanj.<sup>17</sup>

Evropski javni tožilec lahko med drugim daje posameznim evropskim javnim tožilcem navodila za delo (12/3 člen Uredbe EU), posameznemu tožilcu lahko naloži uvedbo preiskave (26/3 člen Uredbe EU), lahko sam prevzame določeno zadevo (27. člen Uredbe EU), lahko pod določenimi pogoji predodeli zadevo (ki bi sicer potekala v Sloveniji) evropskemu javnemu tožilcu v drugi državi članici (26/3 člen Uredbe EU). EJT vodi postopke po svoji presoji. Če npr. EJT prevzame zadevo, mora slovensko državno tožilstvo EJT prenehati delo in mu izročiti spise (27/5 člen Uredbe EU).

Evropsko javno tožilstvo posega ne le v samostojnost slovenskega državnega tožilstva, ampak slovenskih državnih organov nasploh. **Vrhovno sodišče in Vrhovno državno tožilstvo niti ob sprejemanju Uredbe EU niti kasneje nista protestirala, da Uredba EU posega v samostojnost tožilstva.**

### Sklep

Mehanizmov sodelovanja različnih vej oblasti in njihovega medsebojnega nadzora je v slovenskem ustavnem sistemu premalo, ne preveč. Težava parlamentarnih preiskav je, da imajo težave pri pridobivanju dokumentacije,<sup>18</sup> da se dolgo vlečejo in pogosto ne končajo. Ni težava, da jih je preveč in da posegajo v druge veje oblasti.

Parlamentarna preiskava posameznih primerov lahko razkrije širše, sistemske nepravilnosti znotraj posameznega področja. Od učinkovitega tožilstva in dobro delujočih sodišč smo vsi odvisni. V interesu vseh je, da Državni zbor opravi svojo nalogo pri izboljšanju dela pravosodja. Parlamentarna preiskava lahko pri tem le pomaga.

1 Ur. l. RS, št. 46/19.

2 Primerjaj npr. Zupančič, B. M., in Pevec, A.: [Pravno mnenje glede eventualnih parlamentarnih preiskav, zadevajočih določene disfunkcionalnosti v slovenskem pravosodju](#), PP, št. 4/2020, str. II-XXIV.

3 Posnetek zaslišanja npr. na <https://www.youtube.com/watch?v=uDnPxLxDsvA> ; deli zaslišanja na [https://www.youtube.com/watch?v=ng4\\_sqVT9ec](https://www.youtube.com/watch?v=ng4_sqVT9ec) .

4 Poslovnik Državnega zbora, 45. in 46. člen.

5 Ustava RS, 93. člen.

6 Prav tam.

7 Ur. l. RS, št. 63/93 in nasl.

8 Ur. l. RS, št. 63/93 in nasl.

9 Npr. odločba Ustavnega sodišča U-I-244/99 z dne 15. junija 2000, odklonilno ločeno mnenje sodnika Klemna Jakliča v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-214/19-17, Up-1011/19-16 z dne 12. novembra 2019; Mozetič, M.: Parlamentarna preiskava, Podjetje in delo, št. 6-7/2010,

str. 1298; Drenovec, M.: Pooblastila preiskovalnih komisij so jasna, PP, št. 5/2010, str. 12; Zupančič, B. M., in Pevec, A., nav. delo, in drugi.

10 ZPPre, 2. člen.

11 V ZDA npr. o tem, kako je prišlo do tajne preiskave glede sodelavcev iz Trumpove predsedniške kampanje, tečejo zaslišanja pred Senatom, o zadevi je izdelal poročilo Michael Horowitz (notranje poročilo Ministrstva za pravosodje, poročilo je bilo objavljeno), zadevo prav sedaj preiskuje tožilstvo v smislu kazenske odgovornosti vpletenih (posebni tožilec John Durham).

12 Poslovnik o parlamentarni preiskavi, 22. člen.

13 Zupančič, B. M., in Pevec, A., nav. delo, str. VIII, in drugi.

14 Sklep Ustavnega sodišča U-I-214/19, Up-1011/19 z dne 12. novembra 2019, Ur. l. RS, št. 69/2019.

15 Pobuda ustavne pritožbe Draga Šketa, generalnega državnega tožilca in Vrhovnega državnega tožilstva (povzeto po obrazložitvi sklepa Ustavnega sodišča U-I-214/19-17, Up-1011/19-16 z dne 12. novembra 2019), in Ferlinc, A.: Nevarnost posega parlamentarne preiskave v uresničevanje načela delitve oblasti, PP, št. 26/2019, str. 6-7.

16 UL L 283 z dne 31. oktobra 2017.

17 EJT je pristojno tudi za vsa kazniva dejanja, ki so povezana s kaznivimi dejanji proti finančnim interesom EU (4. in 22. člen Uredbe EU). Več v Frank Eler, T.: Stvarna pristojnost Evropskega javnega tožilstva, PP, št. 24-25/2020, str. 16.

18 Drenovec, M., nav. delo, str. 12.