

Sprejeto: 3. december 2021

Zaupno
Greco-AdHocRep(2021)2

Nadaljevanje k
***Ad hoc* poročilu o Sloveniji**
(34. člen)

ki ga je sprejel GRECO
na 89. plenarnem zasedanju
(Strasbourg, 29. november – 3. december 2021)

I. UVOD

1. Na 83. plenarnem zasedanju (17.-21. junij 2019) je vodja slovenske delegacije obvestila GRECO o možnosti, da je v Sloveniji prišlo do političnega vmešavanja zakonodajne veje oblasti v zvezi z nosilcev javnih funkcij, tožilci in sodniki. Informacija je temeljila na pismu z dne 17. junija 2019, ki ga je vodja Oddelka za kazenske zadeve Vrhovnega državnega tožilstva RS poslal vodji slovenske delegacije pri GRECO, o "*nedopustnem političnem vmešavanju v zvezi s politično odgovornostjo nosilcev javnih funkcij, ki so sodelovali v preiskavi in sojenju politiku zaradi korupcijskih kaznivih dejanj*".
2. Državni svet RS je namreč zahteval od Državnega zbora RS (parlamenta), da ustanovi preiskovalno komisijo za preiskavo sodnih postopkov proti politiku (članu Državnega sveta RS in bivšemu županu slovenskega mesta). Proti tej in drugim osebam sta bila sprožena preiskava in pregon zaradi korupcijskih kaznivih dejanj v več primerih, med katerimi so bila nekatera končana, druga pa so še bila v teku. Namen zahtevane parlamentarne preiskave je bil preiskati morebitne politično motivirane odločitve nosilcev javnih funkcij, tožilcev in sodnikov, ki so sodelovali v sodnem postopku zoper tega politika.
3. Glede na te informacije se je GRECO na svojem 83. plenarnem zasedanju (21. junij 2019) odločil za Slovenijo uporabiti določbe 34. člena svojega poslovnika. Člen določa, da je mogoče v izjemnih okoliščinah uvesti *ad hoc* postopek, na primer, če GRECO prejme zanesljive informacije o institucionalnih reformah, zakonodajnih pobudah ali postopkovnih spremembah, ki bi lahko hudo kršile protikorupcijske standarde Sveta Evrope. V odločitvi je GRECO spomnil, da je bilo preprečevanje korupcije pri poslancih, sodnikih in tožilcih predmet njegovega četrtega kroga ocenjevanja.
4. [Ad hoc poročilo o Sloveniji](#) je GRECO sprejel na 84. plenarnem zasedanju (6. december 2019) ter ga javno objavil 18. februarja 2020, po odobritvi slovenskih oblasti. GRECO je pozval slovenske oblasti, da na prihodnjih plenarnih zasedanjih predložijo informacije o razvoju te zadeve. Številne informacije so bile predložene GRECO v 2020 in 2021, najnovejša poročila o razvoju te zadeve pa je GRECO prejel 26. oktobra ter 5. novembra 2021.
5. Nadaljevanje k *Ad hoc* poročilu sta pripravila David Meyer (Združeno kraljestvo) in Monika Olsson (Švedska) s pomočjo sekretariata GRECO.

II. VSEBINA IN OZADJE

6. Na svoji 19. seji dne 12. junija 2019 je Državni svet RS zahteval, da Državni zbor RS uvede parlamentarno preiskavo¹ za "*ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki naj*

¹V skladu z zakonom o parlamentarni preiskavi se parlamentarna preiskava opravi, da se ugotovi in oceni dejansko stanje, ki je lahko podlaga za odločanje Državnega zbora RS o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij, za spremembo zakonodaje na določenem področju in za druge odločitve Državnega zbora RS iz njegove ustavne pristojnosti. Postopek preiskave je podoben postopku sodne preiskave, vključno z iskanjem in izvajanjem dokazov,

bi sodelovali pri pripravi in izvedbi političnega in kazenskega pregona zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije (...) in druge zaradi suma, da so bile v postopkih zoper [njih] huje kršene (...) določbe [Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin], Ustave Republike Slovenije, Zakona o kazenskem postopku, Kazenskega zakonika ter Zakona o državnem svetu" in "ugotovitev domnevnega nezakonitega upravljanja in vodenja določenih evidenc Policije". Državni svet RS je trdil, da so bile zadevne osebe predmet politično motiviranih kazenskih pregonov in da so tožilci, policija in sodniki v teh kazenskih postopkih kršili njihove temeljne pravice. Skliceval se je na številne hude domnevne nepravilnosti v različnih postopkih.

7. V pismu z dne 28. junija 2019 je predsednik Državnega zbora RS utemeljil odreditev parlamentarne preiskovalne komisije in pri tem navajal ustavo, ki tak ukrep predvideva, ter Poslovnik državnega zbora, ki po njihovem mnenju določa obveznost, da Državni zbor RS ustanovi tako komisijo, če to zahteva Državni svet RS. Državni zbor RS je 12. julija 2019 obravnaval predlog zahteve za odreditev parlamentarne preiskave. O predlogu se ni glasovalo, toda Mandatno-volilna komisija je bila zaprosena, da pripravi predlog članov parlamentarne preiskovalne komisije. Nekatere poslanske skupine so izrazile svojo podporo uvedbi parlamentarne preiskave. Druge parlamentarne skupine so bile proti uvedbi parlamentarne preiskave in so zavrnilo sodelovanje v njej ter med drugim poudarjale načelo delitve oblasti.
8. 12. septembra 2019 sta generalni državni tožilec ter Vrhovno državno tožilstvo vložila zahtevo za ustavno presojo in ustavno pritožbo zoper odlok Državnega zbora RS in zoper Zakon o parlamentarni preiskavi. V zahtevi je bilo poudarjeno, da je tak poseg zakonodajne oblasti v delo pravosodne oblasti nezakonit. V zahtevi je generalni državni tožilec poudaril, da je sklep Državnega sveta RS, da od Državnega zbora RS zahteva, da preišče in ugotovi politično odgovornost tožilcev "*ustavno nedopusten in predstavlja nezakonito poseganje v ustavni in pravni okvir sodnih oblasti, zlasti politično odgovornost državnih tožilcev in sodnikov*". Po njegovi oceni dela državnih tožilcev v zvezi z zadevami, ki so že bile predmet sodnih odločb, ni mogoče preverjati v okviru parlamentarnih preiskav. Spomnil je, da sta neodvisnost in avtonomija tožilstev nepogrešljiva posledica neodvisnosti sodstva. To je tudi stališče Društva državnih tožilcev Slovenije.² Z ločeno vlogo se je Vrhovno sodišče Republike Slovenije pridružilo zahtevi ter ustavni pritožbi državnega tožilstva ter poudarilo nezakonitost ter neustavnost parlamentarne preiskave v zvezi s sodno vejo oblasti.
9. 24. oktobra 2019 je Ustavno sodišče sprejelo začasno odločitev o zadržanju izvrševanja Zakona o parlamentarni preiskavi in Poslovnika o parlamentarni preiskavi glede sodnikov. Podobno odločitev je Ustavno sodišče RS sprejelo 12. novembra 2019 glede tožilcev. Sodišče je

zaslišanjem prič in sodnih izvedencev; priče je mogoče prisilno privedi na zasedanje in so kazensko odgovorne za svoje izjave. Parlamentarna preiskovalna komisija lahko zaprosi za sodne spise nerešenih zadev in sodišče je dolžno to zahtevo izpolniti. Na podlagi preiskave se pripravi poročilo, ki se predloži Državnemu zboru RS. Praksa kaže, da ta poročila lahko zajemajo posamezne sklepe.

²Pismo slovenskega Društva državnih tožilcev predsedniku Državnega zbora RS z dne 11. junija 2019.

poudarilo, da Zakon o parlamentarni preiskavi omejuje ustavno načelo neodvisnosti sodne veje oblasti in je zato do končne odločitve Ustavnega sodišča RS zadržalo izvajanje vseh dejavnosti proti sodnikom in tožilcem zaradi ugotavljanja njihove politične odgovornosti

10. 6. decembra 2019 je GRECO sprejel Ad hoc poročilo o Sloveniji (na podlagi zgoraj navedenih podatkov), v katerem je ponovno izrecno poudaril "*da je neodvisnost sodne veje oblasti temelj pravne države in da morajo vse veje oblasti demokratične države to načelo spoštovati. Pritožbe na sodne odločbe naj se načeloma rešujejo s pritožbami v okviru samega sodstva, ne pa s posegi drugih vej državne oblasti*". GRECO je ugotovil, da je Ustavno sodišče začasno zadržalo izvajanje parlamentarne preiskave, a da končne odločitve še ni sprejelo. Glede na navedeno bi zato bilo pre nagljeno, da bi GRECO sprejel kakršno koli odločitev. Na podlagi njegovega poziva po informacijah so slovenske oblasti GRECO redno informirale o razvoju te zadeve.
11. 3. marca 2020 je predsednik parlamentarne preiskovalne komisije (PPK) potrdil, da komisija deluje v skladu z začasno odločitvijo Ustavnega sodišča in da ne izvaja nobenih preiskovalnih dejanj ter da ne izvaja dokazov (zaslišanja prič) v zvezi s sodniki in tožilci.
12. 7. januarja 2021 je Ustavno sodišče odločilo (I-I-246/19), da je bila parlamentarna preiskava v zvezi s sodniki neustavna in je preiskavo razveljavilo. V povzetku je sodišče poudarilo, da položaj sodne veje oblasti te ne izvema v celoti iz nadzora Državnega zbora RS. Državni zbor sme preiskovati področja, povezana z delovanjem sodne veje oblasti kot celote kot tudi razvojne trende v sodstvu ipd. Vendar pa Državni zbor s parlamentarno preiskavo ne sme ovirati ali kakorkoli vplivati na odločitev sodnikov v konkretnih postopkih ali na vodenje sodnih postopkov. Sodišče je ugotovilo, da se je parlamentarna preiskava v posameznih primerih nanašala na preizkušanje pravilnosti posameznih sodnih odločitev ter na ugotavljanje odgovornosti sodnika. To je v neskladju z načelom neodvisnosti sodnikov (125. člen Ustave). Ustavno sodišče je tudi ugotovilo, da obstaja potreba po procesnem varstvu sodniške neodvisnosti, pravnem sredstvu, ki bi preprečilo parlamentarno preiskavo, ki bi protiustavno posegala v neodvisnost sodnikov, ter Državnemu zboru RS naložilo, da ugotovljeno protiustavnost odpravi v roku enega leta. Do takrat pa bo Ustavno sodišče pristojno odločati o tovrstnih zahtevah.
13. 8. julija 2021 je Ustavno sodišče ugotovilo, da je bila parlamentarna preiskava v zvezi s tožilci neustavna in je preiskavo razveljavilo. V povzetku je poudarilo, da parlamentarna preiskava ne sme vplivati na katerokoli odločitev tožilcev glede konkretnega primera. Poudarilo je, da čeprav je državno tožilstvo del izvršilne oblasti, je v razmerju do drugih organov izvršilne oblasti samostojno, v razmerju do zakonodajne in sodne oblasti pa neodvisno. Ustavno sodišče je nadalje pojasnilo, da državni tožilci nikakor ne morejo biti podvrženi političnemu nadzoru in politični odgovornosti. Neodvisnost tožilcev, kot jo določa Ustava (3. in 135. člen) prepoveduje kakršnokoli politično vmešavanje v opravljanje državnotožilske funkcije v konkretnih primerih, kar je treba upoštevati tudi pri odrejanju parlamentarnih preiskav. To pa ne pomeni, da Ustava prepoveduje vsakršno parlamentarno preiskavo, ki se nanaša na opravljanje državnotožilske funkcije. Podobno kot pri odločitvi glede sodnikov je Ustavno sodišče pozvalo k vzpostavitvi procesnega varstva, pravnega sredstva, ki bi zaščitilo

neodvisnost tožilstva, ko se parlamentarne preiskave odrejajo. Državnemu zboru RS je naložilo, da ugotovljeno protiustavnost odpravi v roku enega leta, do takrat pa bo Ustavno sodišče pristojno odločati o tovrstnih zahtevah na zahtevo generalnega državnega tožilca.

III. SKLEPNE UGOTOVITVE

14. GRECO se je seznanil z informacijami, ki so jih predložili slovenski organi oblasti. Spominja, da je GRECO postopek po 34. členu 21. junija 2019 uvedel na podlagi informacij, ki so nakazovale, da bi določene parlamentarne preiskave v zvezi s konkretnimi sodnimi postopki lahko kršile neodvisnost sodne veje oblasti v Sloveniji. Sodna neodvisnost je predmet GRECO četrtega ocenjevalnega kroga, ki zajema preprečevanje korupcije pri poslancih, sodnikih in tožilcih.
15. GRECO znova odločno poudarja, da je neodvisnost sodstva temelj pravne države in da morajo vse veje oblasti demokratične države to načelo spoštovati. Pritožbe na sodne odločbe naj se načeloma rešujejo s pritožbami v okviru samega sodstva, ne pa s posegi drugih vej državne oblasti.
16. GRECO je od blizu spremljal razvoj zadeve in pozdravlja končni odločitvi Ustavnega sodišča, ki sta jasni glede tega, da parlamentarne preiskave v zvezi s sodnimi postopki ter z njimi povezanimi odločitvami sodnikov in tožilcev v konkretnih zadevah niso v skladu z Ustavo Republike Slovenije, saj kršijo načelo neodvisnosti sodnikov in tožilcev. Načrtovane parlamentarne preiskave v zvezi s tem so bile tako razveljavljene. GRECO prav tako ugotavlja, da je Ustavno sodišče naložilo slovenskemu parlamentu vzpostavitev dodatnih procesnih varovalk, sredstev, da bi se v prihodnje preprečile protiustavne preiskave. Ustavno sodišče je še odločilo, da ohranja pristojnost za odločanje v teh zadevah, če bo potrebno.
17. Ker je Ustavno sodišče bistveno težavo, zaradi katere je bil uveden postopek po 34. členu zoper Slovenijo, celovito razrešilo, in sicer z razveljavitvijo parlamentarne preiskave ter z razjasnitvijo ustavnega načela neodvisnosti sodne veje oblasti v zvezi s tem, s postopkom po 34. členu ni več potrebno nadaljevati.
18. S sprejetjem tega poročila se za Slovenijo zaključuje postopek po 34. členu. Kljub temu lahko slovenski organi oblasti GRECO še naprej obveščajo o razvoju te zadeve.
19. GRECO poziva slovenske organe oblasti, da čim prej odobrijo objavo tega poročila, zagotovijo njegov prevod v domač jezik in prevod objavijo.