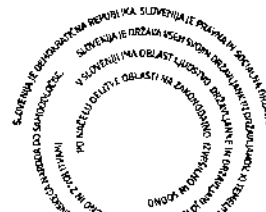




REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 94 00, f: 01 478 98 45, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Državni zbor Republike Slovenije

poslanka mag. Urška Klakočar Zupančič

Ljubljana, 19. april 2024

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	19-04-2024		
Šifra:	020-02/24-24/1		
Povezava:			
EPA:	1470-IX	EU:	
Sign. zn.:			
Kratika:			

Na podlagi 88. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a), 19. člena Zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11, 48/12 in 17/22), 114. in 115. člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US, 111/21 in 58/23) vlagam

**PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH
ZAKONA O PARLAMENTARNI PREISKAVI**

ki vam ga pošiljam v obravnavo in sprejem po skrajšanem postopku na podlagi 142. člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije, saj gre za manjše dopolnitve in spremembe.

Pri obravnavi predloga zakona v Državnem zboru in pri delu njegovih delovnih teles bom sodelovala kot predlagateljica.

Priloga:

- predlog zakona
- podpis poslanke oziroma predlagateljice

PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O PARLAMENTARNI PREISKAVI.

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

Sodobne demokratične države se poslužujejo različnih načinov oziroma oblik parlamentarnega nadzora nad vlado in njeno politično ter administrativno dejavnostjo. Nadzorstveno funkcijo bi lahko razdelili na politično nadzorstvo, npr. različne oblike uveljavljanja politične odgovornosti vlade in ministrov, kot so nezaupnice, interpelacije, poslanska vprašanja, in splošno družbeno nadzorstvo, npr. parlamentarna preiskava, ... Parlamentarna preiskava torej pomeni uresničevanje širšega družbenega nadzora. V demokratični parlamentarni ureditvi mora preiskovalni postopek izpolnjevati pomembno nalogo: podpirati parlament pri njegovem delu in pripravljati odločitve. Pri tem gre v bistvu za kontrolo vlade in uprave, še zlasti v ugotavljanju odgovornosti teh organov, pri čemer pa mora kontrola spoštovati načelo delitve oblasti. Pri tem je pomembno, da parlamentarna preiskava ni sojenje, čeprav se lahko nanaša na zadeve, ki jih obravnava ali jih bo obravnavalo sodišče. Preiskovalna pristojnost je prvotno služila povečanju samostojnosti parlamenta v razmerju do monarha. Podobno tudi v parlamentarnem sistemu oblasti daje preiskovalna pristojnost parlamentu možnost, da samostojno raziskuje dejanska stanja, katerih razjasnitev šteje za potrebna zaradi uresničitve svojih ustavnih pristojnosti. V primerjalnem pravu opravljajo parlamentarne preiskave predvsem dve funkciji. Raziskovanje dejanskega stanja je na eni strani namenjeno pripravi zakonskih predlogov ali širše, kot pomoč pri izvrševanju zakonodajne funkcije, na drugi strani pa ugotavljanju stanja in razjasnitvi domnevnih nepravilnosti na področjih, za katera je odgovorna izvršilna oblast. Parlamentarna preiskovalna pristojnost obsega tako preiskave o nepravilnostih, napakah v zadevah javnega pomena kot preiskave zaradi razkrivanja neučinkovitosti, nezakonitosti, nepravilnosti in zamud pri odločanju izvršilne oblasti. Glede na porazdelitev pristojnosti med parlamentom in vlado in tudi glede na dejansko razmerje moči med njima je danes težja parlamentarne preiskave v razjasnitvi dogajanj s področij, za katera je odgovorna vlada. Temu je predvsem namenjena tudi ti. manjšinska preiskava (ki jo zahteva manjšina poslancev), ki krepi samostojnost parlamenta prav s tega vidika, se pravi z vidika učinkovitega odkrivanja nepravilnosti v ravnanju izvršilne oblasti.

V parlamentarni preiskavi se ugotavlja in ocenjuje dejansko stanje o zadevah javnega pomena s političnega vidika. Zadeve javnega pomena so predvsem tiste, ki se nanašajo na ravnanje nosilcev javnih funkcij ali javnih pooblastil. O morebitnih posledicah odloča parlament.

Institut parlamentarne preiskave je bil v pravni red Republike Slovenije uveden s 93. členom Ustave Republike Slovenije leta 1991. Določba 93. člena se glasi: "Državni zbor lahko odredi preiskavo o zadevah javnega pomena, mora pa to storiti na zahtevo tretjine poslancev državnega zbora ali na zahtevo državnega sveta. V ta namen imenuje komisijo, ki ima v zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kakor pravosodni organi." Tudi poslovnik državnega zbora vsebuje nekaj določil o parlamentarni preiskavi. Na primer 2. člen določa, da parlamentarno preiskavo ureja poseben poslovnik, ki ga državni zbor sprejme z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. Parlamentarna preiskava je pri nas urejena tudi z zakonom o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 63/94) in poslovnikom o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 n 33/03). Zakon ureja predvsem tisti del postopka, ki se tiče

pravic in obveznosti oseb, udeleženi v njem. Poslovnik ureja vprašanja, ki se nanašajo na razmerje med preiskovalno komisijo in državnim zborom.

Potreba po takojšnji ureditvi parlamentarne preiskave je nastala, ko je v aprilu [leta 1993] 36 poslancev zahtevalo uvedbo parlamentarne preiskave o sumu zlorabe javnih pooblastil v poslovanju podjetij HIT, d.o.o., Nova Gorica, Elan, Slovenske železarne, bank, ki so v sanacijskem postopku, in dodelitve koncesij za uvoz sladkorja, tudi za potrebe državnih rezerv. Zato je državni zbor sprejel sklep poslovniške narave o parlamentarni preiskavi, s katerim so urejena nekatera temeljna vprašanja v zvezi z uvedbo in izvedbo parlamentarne preiskave, pri čemer so v sklep prevzete določbe iz poglavja o parlamentarni preiskavi v osnutku poslovnika državnega zbora. Državni zbor je hkrati naložil komisiji za poslovnik, da pripravi osnutek poslovnika o parlamentarni preiskavi, odboru za notranjo politiko in pravosodje pa je naložil, da pripravi osnutek zakona o parlamentarni preiskavi, s katerim naj se uredijo tista vprašanja v zvezi s parlamentarno preiskavo, ki zadevajo pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb, in druga vprašanja, ki se lahko urejajo le z zakonom. Komisija za poslovnik in odbor za notranjo politiko in pravosodje sta imenovala skupno strokovno delovno skupino, ki je najprej razmejila zakonsko in poslovniško materijo v zvezi z parlamentarno preiskavo ter izdelala teze za zakon o parlamentarni preiskavi in teze za poslovnik o parlamentarni preiskavi. Po obravnavi tez v obeh delovnih telesih in v preiskovalni komisiji je strokovna delovna skupina pripravila delovno besedilo osnutkov obeh aktov s predlogoma za izdajo. Na podlagi tega gradiva je odbor za notranjo politiko in pravosodje določil besedilo predloga za izdajo zakona o parlamentarni preiskavi z osnutkom zakona, komisija za poslovnik pa je določila besedilo predloga za izdajo poslovnika o parlamentarni preiskavi z osnutkom poslovnika (...)».

Državni zbor je nato dne 9. 11. 1993 sprejel Zakon o parlamentarni preiskavi in Poslovnik o parlamentarni preiskavi.

Cilj parlamentarne preiskave je ugotoviti in oceniti stanje o določeni zadevi javnega pomena za pridobitev ustreznih podlag za odločanje. Ugotavlja se politična odgovornost nosilcev javnih funkcij, rezultat parlamentarne preiskave pa lahko vodi v spremembo zakonodaje na določenem področju ali v druge pomembne odločitve iz pristojnosti parlamenta. Namen in smisel parlamentarne preiskave je torej v ugotavljanju in raziskovanju dejanskih stanj, ki bodo podlaga za sprejemanje (pravnih in političnih) odločitev parlamenta. Njen predmet zato ne more biti poljuben. Omejen je z ustavnimi pristojnostmi državnega zbora. Ker zakonodajna pristojnost državnega zbora seže na domala vsa področja družbenega življenja, je tudi paleta vprašanj, ki so lahko predmet preiskave, zelo široka. Časovni vidik sam po sebi ne pomeni, da zadeva ni več v javnem interesu.

Parlamentarna preiskava se torej opravi zato, da se ugotovi in oceni dejansko stanje, ki je lahko podlaga za odločanje državnega zbora o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij, za spremembo zakonodaje ali za druge odločitve iz njegove ustavne pristojnosti. Omejitev na ustavne pristojnosti državnega zbora pomeni, da predmet parlamentarne preiskave ne sme posegati niti v (izključne) pristojnosti izvršilne oblasti niti v pristojnosti sodstva. Iz ustave torej izhajata dve pomembni omejitvi preiskovalne dejavnosti državnega zbora: z ureditvijo parlamentarne preiskave mora biti na eni strani spoštovano že omenjeno načelo delitve oblasti, na drugi strani pa posameznikove ustavne pravice.

Parlamentarna preiskava je tudi eno izmed sredstev političnega boja, pri katerem je navsezadnje dopustna tudi metoda pritiska, na drugi strani pa vključitev tretjih v parlamentarni preiskovalni postopek – to so lahko tako zasebnopravni subjekti kot državni organi – terja njegovo zelo določno pravno ureditev. Mnogi strokovnjaki namreč ugotavljajo, da se parlamentarna preiskava kot razmeroma nov institut, ki v marsičem

presega splošne politične pristojnosti državnega zbora in predstavlja izjemno sredstvo parlamenta, uporablja prevečkrat in da včasih tudi nedopustno posega v načelo delitve oblasti in varstvo človekovih pravic. Za slednje poleg pomanjkljive politične in pravne kulture krivijo tudi pomanjkljivo normativno ureditev instituta oziroma zakona in poslovnika. Namreč vse od sprejema Zakona o parlamentarni preiskavi in Poslovnika o parlamentarni preiskavi v letu 1993 oba akta nista doživela korenitih sprememb. V letu 2003 je bil sprejet zgolj manjši popravek PoPPre (glej Uradni list RS, št. 33/03), ki je predvsem uvedel namestnika člana preiskovalne komisije ter načelno pravico vsakega poslanca, da lahko vpogleda v dokazila preiskovalne komisije.

Pri tem opozarjajo, da je v večini evropskih držav parlamentarna preiskava urejena splošno, pa se v praksi ne srečujejo s toliko težavami kot pri nas. In da se pri nas preiskave spremenijo predvsem v politično obračunavanje med parlamentarnimi političnimi strankami in s posameznimi javnimi funkcionarji. Ob slednjem se zastavlja vprašanje ali imamo ravno zaradi tega pri nas največ parlamentarnih preiskav. Pri tem pa se premalo zavedamo, da pretirana ali neprimerna uporaba ter zlorabe privedejo do izvotljenja tega instituta in namena, ki ga parlamentarni preiskavi daje ustava.

Ugotavljanje odgovornosti, še posebej politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, mora biti urejeno tako, da omogoča ugotavljanje odgovornosti, pa tudi, da vsem udeležencem nudi procesne garancije, ki jim bodo zagotavljale, da bo postopek tekel v skladu s pravnimi standardi demokratične države. Zakon mora najti pravo razmerje med učinkovitostjo postopka na eni strani in varovanjem človekovih pravic in svoboščin na drugi strani. Zakon mora biti takšen, da bo zagotavljal izvajanje preiskave in obenem preprečeval njegovo zlorabljanje za politične boje.

Ustavno sodišče je sicer že večkrat presoјalo določbe Zakona in Poslovnika o parlamentarni preiskavi. Pomembne opredelitve do zakona in poslovnika se nahajajo v naslednjih odločbah:

- Sklep št. U-I-219/93-4, z dne 13. 1. 1994 in z njim povezana Sklep št. U-I-220/93-4, z dne 25. 5. 1995 in Sklep U-I-221/93-4, z dne 25. 5. 1995,
- Sklep št. Up-271/96, z dne 24. 2. 1998,
- Ustavna odločba št. U-I-244/99, z dne 15. 6. 2000,
- Ustavna odločba št. U-I-50/11-20, z dne 23. 6. 2011,
- Sklep U-I-186/15-9, z dne 7. 4. 2016,
- Sklep št. U-I-214/19-17, z dne 12. 11. 2019,
- Ustavna odločba U-I-246/19-41, z dne 7. 1. 2021 ter
- Ustavna odločba U-I-214/19-54, Up-1011/19-52, z dne 8. 7. 2021.

Protiustavnost obeh aktov pa je ustavno sodišče ugotovilo v dveh oziroma treh odločbah in sicer iz leta 2011, št. U-I-50/11-20 z dne 23. 6. 2011, ko je odločilo:

»Zakon o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93) in Poslovnik o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03) sta v neskladju z Ustavo.

Ugotovljeno protiustavnost iz prejšnje točke izreka mora Državni zbor Republike Slovenije odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije,

ter leta 2021, št. U-I-246/19-41 z dne 7. 1. 2021, ko je odločilo:

»Zakon o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93) in Poslovnik o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03) sta v neskladju z Ustavo.

Državni zbor mora ugotovljeno protiuustavnost iz prejšnje točke odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Do odprave ugotovljene protiuustavnosti iz 1. točke tega izreka je za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z ustavno neodvisnostjo sodnikov pristojno Ustavno sodišče. Zahtevo za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave lahko vloži Sodni svet v roku 30 dni od objave akta o odreditvi parlamentarne preiskave v Uradnem listu Republike Slovenije.

Akt o odreditvi parlamentarne preiskave za ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki naj bi sodelovali pri pripravi in izvedbi političnega in kazenskega pregona zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih, zaradi suma, da so bile v postopkih zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih huje kršene in nedopustno zlorabljene določbe Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Ustave Republike Slovenije, Zakona o kazenskem postopku, Kazenskega zakonika ter Zakona o državnem svetu, in ugotovitev domnevnega nezakonitega upravljanja in vodenja določenih evidenc Policije (Uradni list RS, št. 46/19) se razveljavi, kolikor se nanaša na presojo pravilnosti konkretnih sodnih odločitev in ugotavljanje odgovornosti sodnikov za odločitve v konkretnih sodnih postopkih»,

ter še ene odločbe iz leta 2021, št. U-I-214/19-54, Up-1011/19-52 z dne 8. 7. 2021, ko je odločilo:

»Zakon o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93) in Poslovnik o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03) sta v neskladju z Ustavo.

Državni zbor mora ugotovljeno protiuustavnost iz prejšnje točke odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Do odprave ugotovljene protiuustavnosti iz 1. točke tega izreka je za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z ustavno neodvisnostjo državnih tožilcev pristojno Ustavno sodišče. Zahtevo za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave lahko vloži generalni državni tožilec v roku 30 dni od objave akta o odreditvi parlamentarne preiskave v Uradnem listu Republike Slovenije.

(...)

Akt o odreditvi parlamentarne preiskave za ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki naj bi sodelovali pri pripravi in izvedbi političnega in kazenskega pregona zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih, zaradi suma, da so bile v postopkih zoper nekdanjega župana Mestne občine Maribor in člana Državnega sveta Republike Slovenije Franca Kanglerja in drugih huje kršene in nedopustno zlorabljene določbe Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Ustave Republike Slovenije, Zakona o kazenskem postopku, Kazenskega zakonika ter Zakona o državnem svetu, in ugotovitev domnevnega nezakonitega upravljanja in vodenja določenih evidenc Policije (Uradni list RS, št. 46/19) se razveljavi, kolikor se nanaša na presojo pravilnosti konkretnih odločitev ali ravnanj državnih tožilcev, ki sodijo v okvir državnotožilske funkcije, in ugotavljanje odgovornosti državnih tožilcev za take odločitve ali ravnanja (...).

Odločba US iz leta 2011, št. U-I-50/11-20 z dne 23. 6. 2011

Ustavno sodišče ugotavlja, da niti iz Poslovnika niti iz ZPPre ne izhaja, da bi bilo manjšinsko upravičenje tretjine članov komisije doseči izvedbo dokazov kakorkoli omejeno ali pogojevano. Iz nobenega od obeh 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.

Nedvomno bi dalj časa trajajoče, ponavljajoče se, neprekinjeno in sistematično izločanje določenih članov preiskovalne komisije na podlagi drugega odstavka 12. člena Poslovnika, z namenom oviranja dela komisije, lahko pripeljalo do daljših zastojev dela v parlamentarni komisiji, morda tudi za ves čas, do prenehanja njenega mandata. V skladu s 23. členom Poslovnika pa se parlamentarna preiskava, ki ni končana v mandatni dobi Državnega zbora, šteje za zaključeno.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da niti ZPPre niti Poslovnik ne vsebujeta 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.

Učinkovitost parlamentarne preiskave lahko zagotovi le postopkovni mehanizem, ki hitro, objektivno, predvidljivo, zanesljivo in z glavnim namenom zagotovitve integritete pravnega reda zagotavlja zavračanje dokaznih predlogov, ki so očitno zavlačevalni, šikanozni, zlonamerni ali povsem nepovezani s predmetom parlamentarne preiskave. Takšnega postopkovnega mehanizma ZPPre in Poslovnik ne vsebujeta. Ker ni takšne posebne ureditve je protiustavno okrnjena učinkovitost parlamentarne preiskave, ki jo zahteva 93. člen Ustave.

Odločbi iz leta 2021, št. U-I-246/19-41 z dne 7. 1. 2021, ter št. U-I-214/19-54, Up-1011/19-52 z dne 8. 7. 2021

Ustavno sodišče je presodilo, da sta ZPPre in Poslovnik v neskladju z ustavo. Obenem je razveljavilo akt o odreditvi preiskave v zadevi Kangler, kolikor se nanaša na presojo pravilnosti konkretnih sodnih odločitev.

Tako je ustavno sodišče ob presoji akta o odreditvi parlamentarne preiskave ocenilo, da je v neskladju z neodvisnostjo sodnikov v delu, ki se nanaša na pravilnost sodnih odločitev in odgovornost sodnikov za odločitve v konkretnih sodnih postopkih.

Ugotovilo je tudi protiustavnost obeh aktov in Državnemu zboru naložilo, naj jo odpravi v enem letu po objavi odločbe v uradnem listu. Do odprave neustavnosti pa bo za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z ustavno neodvisnostjo sodnikov pristojno ustavno sodišče.

Pri preiskavi mora Državni zbor upoštevati načelo delitve oblasti.

Parlamentarna preiskava se lahko uvede tudi glede vprašanj, ki se nanašajo na delovanje sodstva, a mora Državni zbor pri izvajanju takšne preiskave upoštevati načelo delitve oblasti.

Po načelu neodvisnosti sodnikov pa morajo biti ti vsebinsko in personalno neodvisni od nedovoljenih vplivov in pritiskov. Izključiti je treba tudi oblike posrednega vplivanja, ki lahko usmerjajo odločitve sodnikov. Tako predmet preiskave ne sme biti niti zakonitost ali primernost posamičnih pravnomočnih sodnih odločb ali sodnih postopkov.

To ne pomeni, da so sodniki pri izvajanju sodne funkcije nedotakljivi, njihove odločitve pa nespremenljive. Odločitev sodnika v konkretnem sodnem postopku se namreč sme izpodbijati v postopkih z rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi ter v postopku z ustavno pritožbo pred ustavnim sodiščem. Prav tako je sodnik lahko disciplinsko odgovoren za kršitve sodniške dolžnosti.

Ustavno sodišče je odločilo tudi, da sta ZPPre in Poslovnik v neskladju z ustavo, ker posegata v neodvisnost in samostojnost državnotožilske funkcije.

Ustavno sodišče je poudarilo, da je državno tožilstvo kot del izvršilne oblasti v razmerju do drugih organov izvršilne oblasti samostojno, v razmerju do zakonodajne in sodne oblasti pa neodvisno.

Ustavni položaj državnega tožilstva je treba upoštevati pri odrejanju in izvajanju parlamentarnih preiskav. V zakonodaji ni predvideno sodno varstvo, pravno sredstvo ali drug učinkovit postopek, s katerim bi bilo mogoče preprečiti parlamentarne preiskave, ki protiustavno posegajo v neodvisnost državnih tožilcev, čeprav je obstoj takega postopka ključnega pomena za delovanje pravne države, varovanje človekovih pravic ter za neodvisno, nepristransko in pošteno sojenje. Tak postopek bi bilo mogoče urediti v skladu z ustavnim sistemom delitve oblasti in na način, ki ne bi ogrožal učinkovitega izvajanja parlamentarnih preiskav.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da sta ZPPre in Poslovnik v neskladju z ustavo, državnemu zboru pa naložilo, naj ugotovljeno protiustavnost odpravi v enem letu po objavi v uradnem listu. Hkrati je določilo, da je do odprave ugotovljene protiustavnosti o skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z ustavno zagotovljeno neodvisnostjo državnih tožilcev pristojno odločati ustavno sodišče na zahtevo generalnega državnega tožilca.

Poleg tega je ustavno sodišče še ocenilo, da je izpodbijani akt o odreditvi parlamentarne preiskave v zadevi Franc Kangler in drugi v delu, v katerem se nanaša na presojo pravilnosti konkretnih odločitev ali ravnanj državnih tožilcev in ugotavljanje odgovornosti tožilcev za take odločitve ali ravnanja, prav tako v neskladju z neodvisnostjo državnih tožilcev. Zato ga je v tem obsegu razveljavilo.

Za realizacijo omenjenih odločb Ustavnega sodišča je zato treba v okviru ureditve parlamentarne preiskave urediti zlasti naslednje in sicer:

- a) ustavno-sodno varstvo:
 - predhodno – pred odreditvijo parlamentarne preiskave, da se že prepreči odreditev neustavne parlamentarne preiskave ter naknadno, po odreditvi parlamentarne preiskave, pri čemer se ustavno-sodno varstvo zagotavlja tako pri večinski in manjšinski preiskavi ter preiskavi državnega sveta, torej ne glede na to ali gre za odločitev državnega zbora na predlog za uvedbo ali na zahtevo tridesetih poslancev ali Državnega sveta;
- b) vprašanje izločitvenih razlogov za člane in namestnike članov preiskovalne komisije:

ureditev pogoste situacije v parlamentarni preiskavi, ko se za pričo ali preiskovanca predlaga poslanca, ki je član oziroma namestnik člana preiskovalne komisije ali pa tudi predsednik ali podpredsednik. Vzpostaviti je treba mehanizem za zavračanje tovrstnih dokaznih predlogov, ki bi bili lahko zavlačevalni ali zlonamerni z namenom oviranja parlamentarne preiskave.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

Glavni cilj predloga novega zakona o parlamentarni preiskavi je odprava ugotovljenih neskladnosti trenutno veljavnega ZPPre z Ustavo, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče v letih 2011 in 2021. S sprejemom predloga zakona bo tudi odpravljena zamuda glede realizacije omenjenih odločitev Ustavnega sodišča, saj so roki za odpravo neustavnosti, ki jih je določilo Ustavno sodišče, že pretekli.

2.2 Načela

Predlog zakona zasleduje načelo javnega pomena in javnega interesa parlamentarne preiskave, načelo delitve oblasti in načelo ustavnosti in zakonitosti.

2.3 Poglavitne rešitve

Predlog zakona ureja naslednje tri rešitve:

- predlagane določbe 1. člena sledijo odločbam Ustavnega sodišča št. U-I-246/19 z dne 7. 1. 2021 in št. U-I-214/19 z dne 8. 7. 2021 in sicer se uvaja ustavno-sodno varstvo zoper parlamentarno preiskavo. Skladno z Zakonom o ustavnem sodišču ta najvišji organ sodne oblasti skrbi za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zato je predlog zakona določil ti. predhodno ustavno-sodno varstvo in sicer, da Ustavno sodišče pri izvrševanju 93. člena Ustave na zahtevo manjšine poslancev ali na pobudo predsednika državnega zbora v državnem zboru v postopku odreditve parlamentarne preiskave predhodno preveri ustavnost predloga oziroma zahteve za odreditev parlamentarne preiskave; če na domnevne protiustavnosti v svojem mnenju opozori zakonodajno-pravna služba državnega zbora, predlagatelj pa njenega mnenja ne upošteva in predloga ali zahteve ustrezno ne spremeni ali dopolni. Oziroma o tem ustavno sodipoda svoje mnenje. V parlamentarni praksi se je postavljalo vprašanje, kaj lahko naredijo poslanci, ki se ne strinjajo z vloženo zahtevo za odreditev parlamentarne preiskave, pa tudi predsednik državnega zbora, ki mora predlog za uvedbo ali zahtevo uvrstiti na dnevni red seje državnega zbora, pri tem pa je dolžan skrbeti tudi za zakonitost dela državnega zbora, pa je razlog za njihovo nestrinjanje v prepričanju, na kar opozori zakonodajno-pravna služba državnega zbora, da predmet bodoče parlamentarne preiskave ni skladen z ustavo. Predlog zakona sedaj ponuja hitro in učinkovito pravno sredstvo, ki pomaga Državnemu zboru odločiti o omenjenih dilemah in omogoča, da se dvomi, ki bi se lahko pojavljali skozi celotno parlamentarno preiskavo, odpravijo že v postopku odreditve parlamentarne preiskave. Dokler ustavno sodišče ne poda svojega mnenja, Državni zbor parlamentarne preiskave ne more odrediti. Predlog zakona omogoča tudi naknadno ustavno-sodno varstvo. Ker Ustavno sodišče presoja veljavne akte, je določen rok tridesetih dni

od objave odloka o odreditvi parlamentarne preiskave, v katerem ima tretjina poslancev (zgolj v primeru, če ocenjujejo, da odrejena parlamentarna preiskava ni skladna z mnenjem Ustavnega sodišča, ki ga je to podalo v postopku odreditve parlamentarne preiskave), izjemoma pa tudi:

- Sodni svet, če meni, da je odlok oziroma parlamentarna preiskava v neskladju z neodvisnostjo in samostojnostjo sodnikov,
- Generalni državni tožilec, če meni, da je odlok oziroma parlamentarna preiskava v nasprotju z neodvisnostjo državnih tožilcev,
- samostojna in neodvisna državna organa kot sta z ustavo določena Banka Slovenije in Računsko sodišče, če menita, da je odlok oziroma parlamentarna preiskava v nasprotju z njihovo samostojnostjo in neodvisnostjo,
- samoupravna lokalna skupnost, če meni, da je odlok oziroma parlamentarna preiskava v nasprotju z avtonomijo lokalne samouprave,
- preiskovanec, če meni, da odlok oziroma parlamentarna preiskava nedopustno posega v njegove človekove pravice ali temeljne svoboščine

možnost podati zahtevo na Ustavno sodišče. To bo veljavni akt (odlok) v primeru ugotovljenih kršitev ustave razveljavilo ali odpravilo v skladu z zakonom, ki ureja ustavno sodišče. Z odločitvijo ustavnega sodišča se postopek odreditve parlamentarne preiskave zaključi. Do odločitve ustavnega sodišča ni mogoče ustanoviti preiskovalne komisije za presojo parlamentarno preiskavo.

- in to tako predhodno na podlagi mnenja Ustavnega sodišča (ki je za Državni zbor zavezujoče) – pred odreditvijo parlamentarne preiskave, da se lahko že prepreči odreditev neustavne parlamentarne preiskave- ter naknadno, po odreditvi parlamentarne preiskave, ko je državni zbor z odlokom parlamentarno preiskavo že odredil, pri čemer se ustavno-sodno varstvo zagotavlja tako pri večinski in manjšinski preiskavi ter preiskavi, ki jo zahteva Državni svet, torej ne glede na to ali gre za odločitev državnega zbora na predlog za uvedbo ali na zahtevo tridesetih poslancev ali Državnega sveta.
- predlagane določbe 2. in 3. člena sledijo odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-50/11 20 z dne 23. 6. 2011 in urejajo vprašanje izločitvenih razlogov za člane in namestnike članov preiskovalne komisije oziroma ureditev pogoste situacije v parlamentarni preiskavi, ko se za pričo ali preiskovanca predlaga poslanca, ki je član oziroma namestnik člana. Ter zagotavljajo sodno varstvo zoper izločitve. Vzpostavlja se mehanizem za zavračanje tovrstnih dokaznih predlogov, ki bi bili lahko zavlačevalni ali zlonamerni z namenom oviranja parlamentarne preiskave.
- predlagane določbe 4. člena urejajo tudi zunanjo strokovno pomoč preiskovalni komisiji in sicer zunanje svetovalce, ki niso zaposleni v državnem zboru in ki strokovno svetujejo predsedniku ali članom preiskovalne komisije.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Ocena finančnih posledic za državni proračun

Predlog zakona ne bo imel finančnih posledic za državni proračun.

Ocena finančnih posledic za druga javna finančna sredstva

Prav tako predlog zakona ne bo imel finančnih posledic za druga javna finančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Predlog zakona ne predvideva porabe dodatnih proračunskih sredstev v letih 2024 in 2025.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

5.1 Prilagojenost ureditve pravnemu redu Evropske unije

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije.

Predlog zakona ni v nasprotju s pravnim redom Evropske unije.

5.2 Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih

V prikazu so predstavljene tri države, pri čemer je prikaz enoten tako za predlog novega poslovnika kot tudi novega zakona o parlamentarni preiskavi, saj večina držav ne pozna tako striktnih in strogih ločitve med zakonsko in poslovniško ureditvijo postopka parlamentarne preiskave, marveč so bolj nagnjene celostnim rešitvam.

Besedilo je prevzeto po Raziskovalni nalogi »PP- primerjalni pregled/ Parlamentarna preiskava«, ki jo je pripravil Raziskovalno–dokumentacijski oddelek državnega zbora.

5.2.1 Avstrija

Avstrijski parlament (Državni zbor oziroma *Nationalrat*) pozna institut parlamentarne preiskave že dolgo časa. V skladu z ustavno določbo se lahko z odlokom Državnega zbora ustanovi preiskovalna komisija. Avstrijska Ustava v 53. členu določa, da ima Državni zbor pravico ustanoviti preiskovalne komisije. Natančneje določa ustanovitev in postopke Zvezni zakon o Poslovniku Državnega zbora (33. člen). Poleg tega pa delovanje preiskovalnih komisij še natančneje ureja Poslovnik preiskovalnih komisij. Predmet preiskave je lahko "upravljanje zadev zvezne vlade" in ne "zadeve javnega pomena". Obstaja razlika med "preiskovalno komisijo" in "komisijo za poizvedbe oz. preiskavo" (slednja ne preučuje dela vlade, ampak članom parlamenta zagotavlja informacije).

Parlament se odloči za ustanovitev preiskovalne komisije na podlagi predloga. Tega podajo poslanci. Predlog se predloži predsedniku parlamenta v pisni obliki; vsebuje predmet preiskave, njen cilj in sestavo preiskovalne komisije. Obseg preiskave se naknadno ne more spremeniti. Preiskovalna komisija nima pristojnosti opravljati preiskav v zvezi z zadevami, ki niso del predloga preiskave. Parlament po razpravi o predlogu glasuje. Odločitev o ustanovitvi preiskovalne komisije se sprejme z večino glasov. Vsaka poslanska skupina ima lahko v komisiji vsaj enega člana. Dejavnosti preiskovalne komisije se zaključijo z predstavitvijo poročila parlamentu in s potekom zakonodajnega obdobja. Zvezna ustava določa, da so sodišča in drugi organi oziroma javne službe na zahtevo preiskovalne komisije dolžni predložiti zahtevane dokumente. Preiskovalna komisija ne sme izvajati prisilnih ukrepov, kot so hišne preiskave ali zasegi niti tega zahtevati od sodišč.

Delovanje preiskovalne komisije je opredeljeno v Poslovniku preiskovalnih komisij. Preiskovanca lahko na zaslišanju spremlja zaupanja vredna oseba, ki pa nima položaja pravnega pooblaščenca. Za zagotavljanje spoštovanja temeljnih in osebnih pravic ter pravičnosti postopka se v vsakem postopku imenuje svetovalec. Če se vabljen priča ali izvedenec neupravičeno ne udeleži parlamentarne preiskave, se mu na pristojnem sodišču lahko izreče kazen. Če se vabljeni ponovno ne odzove vabilu preiskovalne komisije, ga lahko privedejo varnostni organi. Pred začetkom pričanja mora preiskovalna komisija pričo opozoriti, da mora govoriti resnico in jo poučiti o pravici, da v določenih primerih odgovor odkloni. Če odklonitev odgovora po mnenju članov preiskovalne komisije ni upravičeno, mu sodišče lahko naloži kazen. Če je v parlamentarno preiskavo vključen javni uslužbenec, le-ta s sklicevanjem na pravico do poklicne molčečnosti ne sme odkloniti odgovora.

Vsi navzoči so zavezani k tajnosti, kršitev tajnosti se lahko kaznuje z odvzemom prostosti do treh let. Seje preiskovalnih komisij so tajne. Člani komisije se zaprisežejo k varovanju zaupnih podatkov. Izvajanje dokazov je javno, če tako sklene preiskovalna komisija. O sejah in izvajanju dokazov se vodi dobesedni zapisnik. Vpogled vanj imajo samo člani preiskovalne komisije. Preiskovalna komisija sestavi končno poročilo. Poročila delov preiskave, ki niso tajni, se objavijo na parlamentarni spletni strani.

5.2.2 Nemčija

Parlamentarna preiskava ima pomembno funkcijo kot parlamentarni nadzor nad izvršilno vejo oblasti, zlasti vlado. Pravna podlaga za parlamentarno preiskavo je zajeta v Ustavi.

Nemški Temeljni zakon (Grundgesetz, tj. Ustava) v 44. členu določa, da ima Bundestag pravico oziroma na zahtevo četrtine poslancev dolžnost ustanoviti preiskovalno komisijo. Meje preiskave so omejene s pristojnostmi parlamenta. Preiskovalna komisija ima smiselno enaka pooblastila kot pravosodni organi. Sklepi preiskovalne komisije niso predmet sodne kontrole.

Namen parlamentarnih preiskovalnih komisij je pridobivanje informacij za namene zakonodajnega postopka in preiskovanje nepravilnosti izvršilne oblasti, zlorab in drugih pomanjkljivosti pri delovanju politikov. Področje delovanja preiskovalnih komisij natančno ureja poseben Zakon o preiskovalnih komisijah (*Untersuchungsausschussgesetz-PUAG*). Navedeni zakon se na več mestih navezuje na kazenski postopek, ki ga ureja Zakon o kazenskem postopku.

Preiskovalna komisija se ustanovi s sklepom. Predmeta parlamentarne preiskave v sklepu ni dopustno spreminjati, razen če se vlagatelj zahteve s tem strinja.

Ob ustanovitvi se določi sestava preiskovalne komisije, in sicer število rednih članov in število namestnikov. Pri tem se upošteva razmerje moči posameznih poslanskih skupin - zastopane morajo biti vse poslanske skupine. Število mest posameznih poslanskih skupin v določeni preiskovalni komisiji se določi oziroma izračuna po posebnem postopku. Tudi pri določitvi predsednika preiskovalne komisije se upošteva razmerje moči med poslanskimi skupinami.

Preiskovalna komisija lahko na zahtevo četrtine članov odredi poizvedbo, ki jo izvaja posebni pooblaščenec za poizvedbo. Preiskovalna komisija je vezana na predmet preiskave t.j. na določeno preiskovalno nalogo. Za naknadno spremembo zahteve za parlamentarno preiskavo je potreben sklep Bundestaga. Pri predložitvi dokazov so zvezna vlada, organi zvezne oblasti ter druga zvezna telesa oziroma organizacije, zavodi in ustanove javnega prava na prošnjo dolžni preiskovalni komisiji predložiti akte, ki zadevajo predmet preiskave, pri čemer se upoštevajo ustavne omejitve. Sodišča in

upravni organi so zavezani k pravni in upravni pomoči, predvsem pa k predložitvi stvarnih dokaznih sredstev. Izvajanje dokazov poteka na javni seji. Javnost pa je lahko tudi izključena. Posvetovanje in sprejemanje sklepov preiskovalne komisije ni javno.

Za vse priče v postopku parlamentarne preiskave velja, da so se dolžne odzvati vabilu preiskovalne komisije. Priče se zaslišijo posamično. Pred zaslišanjem jih predsednik pozove, naj pričajo po resnici. V Zakonu o preiskovalnih komisijah je določen krog oseb, ki imajo možnost odklonitve pričanja, in pogoji, v katerih je možno pričanje odkloniti. Če je pričanje odklonjeno brez zakonite osnove, lahko preiskovalna komisija zahteva od priče povrnitev stroškov, ki so nastali zaradi odklonitve pričanja in pričo kaznuje z globo. Preiskovalni sodnik zveznega sodišča lahko na zahtevo preiskovalne komisije ali četrtine njegovih članov odredi uklonitveni pripor. Pripor ne sme trajati preko roka, v katerem je bila parlamentarna preiskava končana in ne sme trajati dlje kot šest mesecev. Predvideno pa je tudi pravno varstvo, ki bi preprečilo, da bi se od prič na kakršenkoli način izsiljevale izpovedbe. Predsednik mora zavrniti vprašanja, ki so neprimerna ali niso povezana z zadevo. Po končani preiskavi predloži preiskovalna komisija Bundestagu pisno poročilo, ki vsebuje potek parlamentarne preiskave, ugotovljena dejstva in rezultate preiskave. Če preiskovalna komisija ne dokonča svojega dela do konca mandatnega obdobja, mora Bundestagu pravočasno predložiti poročilo o dotedanjem poteku in ugotovitvah parlamentarne preiskave. Če tako sklene Bundestag, mu mora preiskovalna komisija predložiti vmesno poročilo.

5.2.3 *Poljska*

Poljska ustava v 111. členu določa, da lahko Sejm imenuje preiskovalni odbor/komisijo z namenom, da preuči določeno problematiko. Postopki za delo preiskovalnih odborov/komisij morajo biti določeni s posebnim predpisom. Pravice do parlamentarne preiskave pa ustava ne podeljuje Senatu.

Poslovnik Sejma preiskovalna delovna telesa omenja v 17. in 19. členu, kjer določa, da so lahko na podlagi 111. člena ustave določena delovna telesa ustanovljena tudi kot nadzorni organi na področju ustavnih zadev. V 11. poglavju poslovnika pa je natančno določen postopek podajanja predloga za začetek parlamentarne preiskave in imenovanja članov komisije.

Odločitev za odreditev parlamentarne preiskave in ustanovitev komisije mora biti sprejeta z absolutno večino glasov. V sklepu Sejm določi obseg dejavnosti preiskovalne komisije, način delovanja preiskovalnih komisij pa je določen z Zakonom o preiskovalnih komisijah. Ta poseben način zakonske ureditve (drugačna kot v primeru drugih delovnih teles Sejma), izhaja iz dejstva, da so tem komisijam dane posebne preiskovalne pristojnosti. Zakon o preiskovalnih komisijah jim namreč podeljuje naslednje pristojnosti:

- klicanje prič na zaslišanje in pravico, da se obrnejo na sodišče glede disciplinskih ukrepov v primerih, ko se priča kljub vabilu ne pojavi na zaslišanju, ko priča zapusti zaslišanje brez dovoljenja komisije ali ko priča neupravičeno zavrne prisego ali pričanje;
- da se lahko obrnejo na organe javne uprave in organe drugih pravnih oseb ter organizacijske enote brez pravne osebnosti za pisna pojasnila ali predložitve dokumentov o zadevah v njihovi pristojnosti;
- da se lahko obrnejo na generalnega tožilca za izvedbo dejavnosti, opredeljenih v Kazenskem zakoniku in v Zakonu o uradu državnega tožilstva;

- do vložitve predloga (*introductory motion*) za obravnavo osebe pred Državnim sodiščem (Tribunal of State), ki odloča o ustavni odgovornosti, podobno, kot je v nekaterih drugih državah urejen sistem ustavne obtožbe.

Zelo pomembna pa je že sama definicija problematike, ki naj bi jo preiskovalna komisija obravnavala, saj je v primeru, da ta ni ustrezna, predlog za začetek preiskave lahko zavrnjen s strani Sejma ali kasneje Ustavnega sodišča. Nadzorna funkcija parlamenta nad vlado je namreč natančno določena v 95. členu ustave, iz česar sledi, da parlamentarna preiskava ne more potekati na primer o zadevah lokalnih oblasti ali sodnih oblasti.

Člani preiskovalne komisije so lahko le poslanci. Sestava posamezne komisije odseva proporcionalno sestavo Sejma. Član ne more biti poslanec, ki je neposredno vpleten v problematiko preiskave, ki že sodeluje v postopku pred drugim javnim organom ali če obstajajo kakršnikoli drugi upravičeni razlogi za dvom v njegovo nepristranskost. Oseba, ki prejme poziv komisije, lahko določi do tri zastopnike (odvetnike ali pravne svetovalce; veljajo določila o civilnem postopku), kar pa pozvane osebe ne odveže od dolžnosti, da pride in priča pred komisijo.

Oseba pa lahko zavrne pričanje, če bi le-to lahko kompromitiralo njega ali osebo, ki mu je blizu (glede na Kazenski zakonik in odgovornosti za kazenske ali davčne prestopke), ali če je bila za določeno dejanje že osumljena ali obsojena. Pred zaslišanjem je priča opozorjena na kazenske posledice krivega pričanja, prikrivanja resnice ali neupoštevanja poziva in mora zapriseči (preiskovalna komisija lahko z namenom kaznovanja priče sproži postopek pred krajevnim sodiščem v Varšavi).

Javni organi morajo na zahtevo preiskovalne komisije le-tej predložiti vse potrebne dokumente, komisija pa mora na zahtevo sodišča ali tožilca omogočiti dostop do zbranih podatkov, če so ti potrebni za izvedbo kazenskega postopka. Če komisija meni, da bi zbrano gradivo bilo koristno za postopke drugih javnih organov, dostop omogoči tudi njim. Komisija se lahko za izvedbo določenih aktivnosti obrne tudi na generalnega javnega tožilca. Komisija kot rezultat svojega dela na plenumu Sejma predstavi poročilo, v katerem so zajeta tudi morebitna različna mnenja članov komisije. Plenum o poročilu ne glasuje. Komisija (če prej ne) zaključi z delom na dan, ko se zaključi mandat.

6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

Sprejem zakona ne bo prinesel drugih posledic razen navedenih.

7. RAZLOG ZA SPREJEM ZAKONA PO SKRAJŠANEM POSTOPKU

Državnemu zboru predlagam, da predlog zakona obravnava po skrajšanem postopku, saj gre za manjše dopolnitve in spremembe veljavnega zakona.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93, 63/94 – KZ, 22/21 – odl. US in 130/21 – odl. US) se za prvim členom dodata novi 1.a in 1.b člen, ki se glasita:

»1.a člen

(1) Če na podlagi mnenja zakonodajno-pravne službe Državnega zbora v postopku odreditve parlamentarne preiskave nastane dvom o ustavni dopustnosti parlamentarne preiskave in da je predlog za uvedbo oziroma zahteva v nasprotju z ustavo oziroma da 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 zakonodajno-pravne službe Državnega zbora ustrezno ne spremeni ali dopolni, na zahtevo najmanj tretjine vseh poslancev ali na pobudo predsednika Državnega zbora Ustavno sodišče poda mnenje o njeni skladnosti z ustavo. Državni zbor ne more odločati o predlogu za uvedbo parlamentarne preiskave oziroma na zahtevo za uvedbo parlamentarne preiskave odrediti parlamentarne preiskave preden v skladu s prejšnjim stavkom o njej ne poda mnenje Ustavno sodišče.

(2) Ustavno sodišče obravnava zahtevo ali pobudo iz prejšnjega odstavka absolutno prednostno in izreče mnenje o skladnosti parlamentarne preiskave z ustavo najkasneje v roku 30 dni od vlozene zahteve ali pobude. Mnenje sprejme Ustavno sodišče na nejavni seji.

1.b člen

(1) Najkasneje v roku 30 dni po objavi odloka o odreditvi parlamentarne preiskave v Uradnem listu Republike Slovenije lahko zahteva, da o skladnosti parlamentarne preiskave z ustavo in zakonom odloči Ustavno sodišče:

- najmanj tretjina vseh poslancev, če meni, da Državni zbor ni upošteval mnenja Ustavnega sodišča iz prejšnjega člena,
- Sodni svet, če meni, da je odlok oziroma parlamentarna preiskava v neskladju z neodvisnostjo sodnikov ali sodišč,
- Generalni državni tožilec, če meni, da je odlok oziroma parlamentarna preiskava v nasprotju s samostojnostjo državnih tožilcev,
- Banka Slovenije in Računsko sodišče, če menita, da je odlok oziroma parlamentarna preiskava v nasprotju z njihovo samostojnostjo in neodvisnostjo,
- samoupravna lokalna skupnost, če meni, da je odlok oziroma parlamentarna preiskava v nasprotju z avtonomijo lokalne samouprave,
- preiskovanec, če meni, da odlok oziroma parlamentarna preiskava nedopustno posega v njegove človekove pravice ali temeljne svoboščine.

(2) Ustavno sodišče zahtevo iz prejšnjega odstavka obravnava absolutno prednostno in odloči o zahtevi najkasneje v roku 60 dni v skladu z zakonom, ki ureja ustavno sodišče.

(3) Preden Ustavno sodišče ne odloči o odloku oziroma o skladnosti parlamentarne preiskave z ustavo in zakonom, Državni zbor ne more imenovati preiskovalne komisije za parlamentarno preiskavo.

(4) Če ustavno sodišče ugotovi, da je bil odlok o odreditvi parlamentarne preiskave v nasprotju z ustavo ali zakonom, ga razveljavi. S tem je postopek odreditve parlamentarne preiskave končan.«.

2. člen

3. člen se spremeni tako, da se glasi:

»3. člen

(1) V preiskovalni komisiji ne sme sodelovati poslanec:

- če je preiskovanec ali priča v zadevi, ki se preiskuje,
- če je ali je bil s preiskovancem ali njegovim pravnim pooblaščencom v zakonski zvezi oziroma živi ali je živel z njim v zunajzakonski skupnosti ali če je s preiskovancem ali njegovim pravnim pooblaščencom v sorodstvu v ravni vrsti do kateregakoli kolena ali v stranski vrsti do vštetega četrtega kolena ali v svaštvu do vštetega drugega kolena, ali
- če je bil sam ali je oziroma je bila katera od oseb iz prejšnje alineje, v časovnem obdobju, na katerega se nanaša parlamentarna preiskava, odgovorna oseba v organu ali pravni osebi, katere dejavnost se preiskuje,
- če je ali je bil kakorkoli udeležen v kazenskem ali drugem sodnem ali upravnem postopku ali postopku o prekršku, ki je v neposredni zvezi s predmetom parlamentarne preiskave.

(2) Če so okoliščine iz prejšnjega odstavka znane ob imenovanju preiskovalne komisije, poslanec ne sme biti imenovan v preiskovalno komisijo. O njihovem obstoju je poslanec dolžan nemudoma obvestiti tudi poslansko skupino.

(3) Član ali namestnik člana preiskovalne komisije mora o obstoju izločitvenih razlogov iz druge, tretje ali četrte alineje prvega odstavka tega člena pisno obvestiti predsednika preiskovalne komisije ter prenehati z delom v preiskovalni komisiji, takoj ko ti nastopijo oziroma ko izve zanje. Predsednik oziroma, če je obvestilo zase podal predsednik, podpredsednik preiskovalne komisije o tem s predlogom za razrešitev takoj obvesti predsednika državnega zbora in poslansko skupino, katere član je poslanec, poslancu pa se onemogoči dostop do gradiva preiskovalne komisije do odločitve državnega zbora.

(4) Če član ali namestnik člana preiskovalne komisije pisno obvesti preiskovalno komisijo, da obstajajo izločitveni razlogi iz druge, tretje ali četrte alineje prvega odstavka tega člena, ki se nanašajo na drugega člana ali namestnika člana, preiskovalna komisija brez nepotrebnega odlašanja v roku, ki ne sme biti krajši od treh delovnih dni, na nejavni seji z večino glasov vseh članov odloči o obstoju izločitvenega razloga iz obvestila. V obrazloženem obvestilu o obstoju izločitvenih razlogov mora biti naveden izločitveni razlog in priložena ustrezna dokazila. Pred odločanjem ima poslanec, na katerega se obvestilo nanaša, pravico, da se do tega opredeli. Poslanec ne sme glasovati o obstoju izločitvenega razloga, ki se nanaša nanj. Po odločitvi preiskovalne komisije o obstoju izločitvenega razloga poslanec, pri katerem je podan izločitveni razlog, preneha z delom v preiskovalni komisiji, predsednik oziroma podpredsednik preiskovalne komisije pa o tem s predlogom za razrešitev obvesti predsednika državnega zbora in poslansko skupino, katere član je poslanec, ter poslancu začasno onemogoči dostop do gradiva preiskovalne komisije do odločitve državnega zbora.

(5) Zoper odločitev preiskovalne komisije iz prejšnjega odstavka se v roku petih delovnih lahko vložijo pritožbe na Upravno sodišče. O pritožbi Upravno sodišče odloči najkasneje v roku 30 dni od vložitve pritožbe.

(6) V postopku izvajanja parlamentarne preiskave preiskovanci ne morejo zahtevati izločitve članov preiskovalne komisije zaradi dvoma o njihovi nepristranosti.«.

3. člen

Za 3. členom se doda novi 3.a člen, ki se glasi:

»3.a člen

(1) Predlog, s katerim se člana ali namestnika člana preiskovalne komisije določi za preiskovanca ali za pričo, mora biti obrazložen. Iz obrazložitve morajo izhajati razlogi in okoliščine, da se določenega člana ali namestnika člana preiskovalne komisije predlaga za preiskovanca oziroma razlogi, ki narekujejo, da bi kot priča lahko izpovedal bistvene okoliščine glede predmeta odredene parlamentarne preiskave.

(2) Član ali namestnik člana z dnem določitve za preiskovanca ali pričo preneha z delom v preiskovalni komisiji.

(3) Predsednik oziroma podpredsednik preiskovalne komisije o odločitvi preiskovalne komisije iz prejšnjega odstavka tega člena skupaj s predlogom za razrešitev obvesti predsednika državnega zbora in poslansko skupino, katere član je poslanec, poslancu pa se onemogoči dostop do gradiva preiskovalne komisije do odločitve državnega zbora.

(4) Če preiskovalna komisija ne sprejme predloga iz prvega odstavka tega člena, vsebinsko enakega predloga v času trajanja parlamentarne preiskave ni dopustno ponovno vložiti.

(5) Državni zbor o predlogu preiskovalne komisije za razrešitev člana ali namestnika člana odloči najkasneje na prvi naslednji seji.».

4. člen

V 5. členu se doda novi tretji odstavek, ki se glasi:

»(3) Preiskovalna komisija ima lahko do tri zunanje svetovalce, ki strokovno svetujejo predsedniku ali članom preiskovalne komisije, pri čemer ima predsednik pravico do najmanj enega zunanjega svetovalca. O zunanjih svetovalcih, njihovih nalogah in nagadah odloča preiskovalna komisija.«.

Prehodna in končna določba

5. člen

(1) Postopek odreditve parlamentarne preiskave na predlog oziroma zahtevo za uvedbo parlamentarne preiskave, ki je bila vložena pred uveljavitvijo tega zakona in še ni bila odredena, se izvede in konča po določbah tega zakona.

(2) Določba 4. člena tega zakona glede števila zunanjih strokovnih sodelavcev preiskovalne komisije se ne uporablja za parlamentarne preiskave, ki so bile odrejene pred uveljavitvijo tega zakona.

6. člen

Ta zakon začne veljati naslednji petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV

K 1. členu:

Besedilo 1. člena se osredotoča na uresničitev odločb Ustavnega sodišča, saj so roki za odpravo ugotovljenih protiustavnosti že potekli. Predlagane rešitve sledijo odločbam Ustavnega sodišča št. U-I-246/19 z dne 7. 1. 2021 in št. U-I-214/19 z dne 8. 7. 2021. Skladno z Zakonom o ustavnem sodišču ta najvišji organ sodne oblasti skrbi za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zato je predlog zakona določil ti. predhodno ustavno-sodno varstvo in sicer, da Ustavno sodišče pri izvrševanju 93. člena Ustave na zahtevo manjšine poslancev ali na pobudo predsednika državnega zbora v državnem zboru v postopku odreditve parlamentarne preiskave predhodno preveri ustavnost predloga oziroma zahteve za odreditev parlamentarne preiskave; če na slednje domnevne protiustavnosti v svojem mnenju opozori zakonodajno-pravna služba državnega zbora, predlagatelj pa njenega mnenja ne upošteva in predloga ali zahteve ustrezno ne spremeni ali dopolni. Oziroma o tem poda svoje mnenje. V parlamentarni praksi se je postavljalo vprašanje, kaj lahko naredijo poslanci, ki se ne strinjajo z vloženo zahtevo za odreditev parlamentarne preiskave, pa tudi predsednik državnega zbora, ki mora predlog za uvedbo ali zahtevo uvrstiti na dnevni red seje državnega zbora, pri tem pa je dolžan skrbeti tudi za zakonitost dela državnega zbora, pa je razlog za njihovo nestrinjanje v prepričanju, na kar opozori zakonodajno-pravna služba državnega zbora, da predmet bodoče parlamentarne preiskave ni skladen z ustavo. Predlog zakona sedaj ponuja hitro in učinkovito pravno sredstvo, ki pomaga Državnemu zboru odločiti o omenjenih dilemah in omogoča, da se dvomi, ki bi se lahko pojavljali skozi celotno parlamentarno preiskavo, odpravijo že v postopku odreditve parlamentarne preiskave. Dokler ustavno sodišče ne poda svojega mnenja, Državni zbor parlamentarne preiskave ne more odrediti. Predlog zakona omogoča tudi naknadno ustavno-sodno varstvo. Ker Ustavno sodišče presoja veljavne akte, je določen rok tridesetih dni od objave odloka o odreditvi parlamentarne preiskave, v katerem ima tretjina poslancev (zgolj v primeru, če ocenjujejo, da odredjena parlamentarna preiskava ni skladna z mnenjem Ustavnega sodišča, ki ga je to podalo v postopku odreditve parlamentarne preiskave), izjemoma pa tudi:

- Sodni svet, če meni, da je odlok oziroma parlamentarna preiskava v neskladju z neodvisnostjo in samostojnostjo sodnikov,
- Generalni državni tožilec, če meni, da je odlok oziroma parlamentarna preiskava v nasprotju z neodvisnostjo državnih tožilcev,
- samostojna in neodvisna državna organa kot sta z ustavo določena Banka Slovenije in Računsko sodišče, če menita, da je odlok oziroma parlamentarna preiskava v nasprotju z njihovo samostojnostjo in neodvisnostjo,
- samoupravna lokalna skupnost, če meni, da je odlok oziroma parlamentarna preiskava v nasprotju z avtonomijo lokalne samouprave,
- preiskovanec, če meni, da odlok oziroma parlamentarna preiskava nedopustno posega v njegove človekove pravice ali temeljne svoboščine

možnost podati zahtevo na Ustavno sodišče. To bo veljavni akt (odlok) v primeru ugotovljenih kršitev ustave razveljavilo ali odpravilo v skladu z zakonom, ki ureja ustavno sodišče. Z odločitvijo ustavnega sodišča se postopek odreditve parlamentarne preiskave zaključi. Do odločitve ustavnega sodišča ni mogoče ustanoviti preiskovalne komisije za presojano parlamentarno preiskavo.

K 2. in 3. členu:

Gre za razširjeno določbo do sedaj veljavnega 3. člena zakona, ki je zaradi obsežnosti urejeno v dveh členih: 3. in 3.a členu.

Vprašanje izločitvenih razlogov za člane in namestnike članov preiskovalne komisije je urejeno širše. Zaradi zapletov v praksi se zahteva, da na nezdružljivost opozori kandidat za člana, namestnika člana poslansko skupino še pred uradnim kandidiranjem poslanske skupine oziroma takoj, ko ugotovi obstoj izločitvenega razloga. Člen določa postopek reševanja izločitvenega konflikta, na katerega lahko opozori tudi drug član ali namestnik člana (pri čemer ni ovir za prevzem tovrstne pobude morebitnih zunanjih deležnikov). Zoper odločitev preiskovalne komisije o izločitvi člana ali namestnika člana na predlog drugega člana ali namestnika člana se zagotavlja sodno varstvo na Upravnem sodišču, ki mora zaradi same narave in delovanja preiskovalne komisije o pritožbi odločiti v najkrajšem možnem roku.

Predlog ureja v praksi pogosto preiskovalno–parlamentarno situacijo, ko se za pričo ali preiskovanca predlaga poslanca, ki je član oziroma namestnik člana preiskovalne komisije (tudi predsednika ali podpredsednika). V izogib ponavljajočim se predlogom, ki temeljijo na istih dejstvih, se o tem ponovno lahko glasuje le, če nastanejo nove okoliščine oziroma se ugotovijo dejstva, ki v času predhodnega glasovanja niso bila znana. Če torej prvi predlog ni bil upoštevan s sprejemom Dokaznega sklepa ali njegove dopolnitve, kot tudi zaradi zagotavljanja učinkovitega postopka brez zavlačevanja, je tak predlog ob istih dejstvih oziroma ugotovitvah možno vložiti le enkrat. Državni zbor o razrešitvi člana, ki je imenovan za pričo ali preiskovanca, odloči na prvi naslednji seji (preprečevanje morebitnih zlorab postopka in zavlačevanja). Tako se vzpostavlja mehanizem za zavračanje dokaznih predlogov, ki bi bili lahko zavlačevalni ali zlonamerni. Predlagani mehanizem temelji na novo opredeljenem načinu obravnavne predloga za imenovanje za preiskovanca ali pričo člana ali namestnika člana preiskovalne komisije, kar izključuje možnost take določitve z zahtevo manjšine.

K 4. členu:

Predlagana določba ureja tudi stroške za zunanjo strokovno pomoč preiskovalne komisije. Določa, da ima preiskovalna komisija lahko do tri zunanje svetovalce, ki strokovno svetujejo predsedniku ali članom preiskovalne komisije. Določba izhaja iz izoblikovane parlamentarne prakse državnega zbora, da ima preiskovalna komisija lahko zunanje svetovalce in natančneje določa največ tri zunanje svetovalce, ki niso zaposleni v državnem zboru in ki pomagajo oziroma strokovno svetujejo predsedniku preiskovalne komisije ali članom komisije. Pri čemer določba omogoča, da ima predsednik najmanj enega, ostali člani pa dva zunanja strokovna svetovalca (npr. opozicijski člani enega in enega koalicijski člani). Seveda pa gre za dogovor med predsednikom komisije in člani oziroma odločitev komisije. Slednji se lahko dogovorijo oziroma odločijo tudi drugače. In sicer, da ima npr. predsednik dva zunanja strokovna svetovalca, vsi ostali člani pa enega ipd. Poleg tega določba ne implicira več na stalnost njihovega angažmaja oziroma nujen strokovne pomoči, temveč dopušča možnost za krajše ali daljše strokovno svetovanje: npr. vezano na del predmeta preiskave, vezano na celoten predmet ali mandat preiskovalne komisije ipd. Predlagana vsebina skladno z že izvajano parlamentarno prakso ureja, da o zunanjih svetovalcih in njihovih nalogah odloča preiskovalna komisija, primerljivo z obstoječim prvim in drugim odstavkom tega člena pa preiskovalna komisija odloča tudi o nagradah (višini, pogojih, načinu izplačila, ...) zunanjih svetovalcev. Vsebinsko je s tem tudi ustrezno ureja glede na primerljivo sistemsko ureditev drugih vsebin in področij, o katerih na podlagi Zakona o poslancih in Poslovnika državnega zbora z odloki in drugimi akti odločajo poslanci (npr. skladno z Zakon o poslancih z odlokom (Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora (Uradni list RS, št. 73/2022) zunanje strokovnjake oziroma svetovalce delovnih skupin, ki zagotavljajo strokovno pomoč delovnim telesom, določi delovno telo s sklepom; z odlokom (Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah državnega zbora (Uradni list RS, št. 50/04, 32/08, 31/17, 45/19 in 47/23) npr. določijo višino zneska, ki za dodatno strokovno pomoč za vsakega poslanca pripada poslanski skupini; s sklepi Mandatno-volilne komisije določijo višino sredstev za kritje določenih stroškov

(opravljanje poslanske funkcije, delovanje poslanskih pisarn, službena stanovanja, izobraževanje poslancev, stroški informacijsko-komunikacijskih naprav, parkirni prostori, ...).

K 5. členu:

Prehodna določba določa, da se postopek odreditve parlamentarne preiskave na predlog oziroma zahtevo za uvedbo parlamentarne preiskave, ki je bila vložena pred uveljavitvijo tega zakona in še ni bila odrejena, se izvede in konča po določbah tega zakona.

Določba 4. člena tega zakona glede števila zunanjih strokovnih sodelavcev preiskovalne komisije pa se ne uporablja za parlamentarne preiskave, ki so bile odrejene pred uveljavitvijo tega zakona.

K 6. členu:

Končna določba določa začetek veljavnosti zakona in sicer petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO ALI DOPOLNJUJEJO

3. člen

(1) V preiskovalni komisiji ne sme sodelovati poslanec:

- če je preiskovanec ali priča v zadevi, ki se preiskuje,
- če je ali je bil s preiskovancem ali njegovim pravnim pooblaščencom v zakonski zvezi oziroma živi ali je živel z njim v izvenzakonski skupnosti ali če je s preiskovancem ali njegovim pravnim pooblaščencom v sorodstvu v ravni vrsti do kateregakoli kolena ali v stranski vrsti do vštetega četrtega kolena ali v svaštvu do vštetega drugega kolena,
- če je bil sam ali je oziroma je bila katera od oseb iz prejšnje alineje odgovorna oseba v organu ali pravni osebi, katere dejavnost se preiskuje, v času, na katerega se nanaša preiskava,
- če je ali je bil kakorkoli udeležen v kazenskem ali drugem sodnem ali upravnem postopku ali postopku o prekršku, ki je v neposredni zvezi s predmetom preiskave.

(2) Če so okoliščine iz prejšnjega odstavka znane ob imenovanju preiskovalne komisije, tak poslanec ne sme biti imenovan v preiskovalno komisijo. Kolikor take okoliščine nastanejo pozneje ali se zanje izve šele pozneje, mora tak poslanec takoj prenehati z delom v preiskovalni komisiji, predsednik preiskovalne komisije pa mora o tem takoj obvestiti Državni zbor s predlogom, da takega poslanca razreši in imenuje v preiskovalno komisijo drugega poslanca. Če se okoliščine iz prejšnjega odstavka nanašajo na predsednika preiskovalne komisije, obvesti o tem Državni zbor namestnik predsednika preiskovalne komisije.

(3) V postopku parlamentarne preiskave preiskovanci ne morejo zahtevati izločitve članov preiskovalne komisije zaradi dvoma o njihovi nepristranosti.

5. člen

(1) Stroški preiskovalne komisije bremenijo proračun Republike Slovenije. Preiskovancem in njihovim pravnim pooblaščencom, pričam in izvedencem se stroški povrnejo po pravilih, ki veljajo za kazenski postopek, če pa je prizadeta pravna oseba, potem pa po pravilih, ki veljajo za postopek o prekrških. Pri tem se ne uporabljajo določbe zakona o kazenskem postopku o naložitvi plačila stroškov obdolžencu, če je spoznan za krivega oziroma določbe zakona o prekrških o plačilu stroškov za pravno osebo, ki ji je bila izrečena sankcija za prekršek.

(2) O povrnitvi stroškov iz prejšnjega odstavka tega člena ter o nagradah izvedencev in pravnih pooblaščenec preiskovancev na zahtevo upravičencev odloča preiskovalna komisija. Upravičenec, ki se s to odločitvijo ne strinja, lahko zahteva odmero stroškov pri pristojnem sodišču.

PRILOGA: PODPIS POSLANKE OZ. PREDLAGATELJICE

URIŠKA KLAKOČAR ZUPANČIČ

