

Številka: U-I-42/12-15

Datum: 7. 2. 2013

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo skupine poslank in poslancev Državnega zbora Republike Slovenije, na seji 7. februarja 2013

o d l o č i l o:

1. Člena 34 in 37 Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 48/09 in 21/12) nista v neskladju z Ustavo.

2. Zahteva za oceno ustavnosti pete alineje drugega odstavka 4. člena in prve alineje tretjega odstavka 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 8/12) se zavrže.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Skupina osemtridesetih poslank in poslancev Državnega zbora (v nadaljevanju predlagatelj) na podlagi prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) izpodbija peto alinejo drugega odstavka 4. člena in prvo alinejo tretjega odstavka 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju ZVRS-F), v skladu s katerima je del delovnega področja Ministrstva za pravosodje in javno upravo (v nadaljevanju Ministrstvo za pravosodje), ki se nanaša na organizacijo in status državnega tožilstva ter na nadzor nad poslovanjem državnega tožilstva, prešel v pristojnost Ministrstva za notranje zadeve. Predlagatelj zatrjuje, da je takšna zakonska ureditev v neskladju z drugim odstavkom 3. člena Ustave (načelo delitve oblasti) v zvezi s 120., 135. in 136. členom Ustave ter z 2. členom Ustave (načela pravne države) v zvezi s četrnim odstavkom 15. člena, 22., 23. in 29. členom Ustave.

2. Glede kršitve načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave predlagatelj navaja, da je državno tožilstvo samostojen državni organ, ki kot del pravosodja v širšem smislu sodi v sodno vejo oblasti in ni del državne uprave v smislu 120. člena Ustave. Z izpodbijanimi določbami naj bi minister za notranje zadeve pridobil pomembne kadrovske, organizacijske in nadzorstvene pristojnosti nad državnim tožilstvom, kar naj bi bilo problematično, ker je v sestavi Ministrstva za notranje zadeve tudi policija, ki jo mora tožilstvo usmerjati in nadzirati. Takšna zakonska rešitev naj bi pomenila sistemsko nedomišljenost, saj ne ločuje funkcije odkrivanja kaznivih dejanj (policija) in funkcije pregona kaznivih dejanj (državno tožilstvo). Ti dve funkciji po mnenju predlagatelja zaradi določb 135. in 136. člena Ustave ne moreta biti del istega sistema izvršilne oblasti, saj ima državno tožilstvo glede na svojo ustavno vlogo, še posebej v razmerju do policije, položaj pravosodne oblasti oziroma dela pravosodja v širšem smislu.

3. Pri utemeljevanju neskladja z načelom delitve oblasti se predlagatelj sklicuje na odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-123/95 z dne 5. 3. 1998 (Uradni list RS, št. 27/98, in

OdlUS VII, 36), št. U-I-307/94 z dne 14. 5. 1998 (Uradni list RS, št. 42/98, in OdlUS VII, 84), št. U-I-202/99 z dne 21. 11. 2002 (Uradni list RS, št. 105/02, in OdlUS XI, 236) in št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006 (Uradni list RS, št. 1/07, in OdlUS XV, 84). Ker naj bi tudi iz stališč Ustavnega sodišča izhajalo, da je državno tožilstvo del pravosodja v širšem smislu, in ker ima državno tožilstvo pomembna pooblastila v predkazenskem in kazenskem postopku, je treba po mnenju predlagatelja uveljaviti načeli o samostojnosti državnega tožilstva in o neodvisnosti državnih tožilcev. Ob tem predlagatelj opozarja, da je z ustavnopravnega vidika pomemben tudi zunanji videz neodvisnosti državnega tožilstva; zakonska ureditev ne sme dajati vtisa, da bi bilo lahko državno tožilstvo podaljšana roka izvršilne veje oblasti. Za zunanji videz neodvisnosti državnega tožilstva naj bi bila pomembna tudi organizacija državnega tožilstva in v tem okviru zlasti to, katero ministrstvo je zanj pristojno. Na t. i. imenovano »doktrino videza« se v svojih odločbah sklicuje tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), pri čemer predlagatelj omenja sodbo v zadevi *De Cubber proti Belgiji* z dne 26. 10. 1984.

4. Izpodbijana ureditev naj bi bila tudi v nasprotju s t. i. Bordojsko deklaracijo o vlogi sodnikov in tožilcev v demokratični družbi, ki sta jo 8. 12. 2009 na predlog Odbora ministrov Sveta Evrope skupaj sprejela Posvetovalni svet evropskih sodnikov in Posvetovalni svet evropskih tožilcev.

5. Glede kršitve načel pravne države iz 2. člena Ustave predlagatelj meni, da je treba pri delu državnega tožilstva, zaradi njegove vloge v kazenskem postopku, izključiti vse tiste oblike podrejanja, ki so značilne za organe izvršilne oblasti; vsako vpletanje v funkcijo državnega tožilstva, da vlaga in zastopa obtožbe, naj bi bilo mogoče šteti za odstopanje od pravne države. Člen 2 Ustave v povezavi z 22., 23. in 29. členom Ustave naj bi zagotavljal, da v kazenskem postopku zoper posameznika (so)delujejo trije različni organi (policija, državno tožilstvo in sodišče), ki samostojno in neodvisno opravljajo tri različne funkcije (odkrivanje, pregon in sojenje). Ker sta policija in državno tožilstvo umeščena pod okrilje istega ministrstva, naj bi se postavljala dvom o ustavnosti in zakonitosti take ureditve, kakor tudi dvom o enakosti vseh, ki se znajdejo v kazenskem postopku. Protiustavnost izpodbijane ureditve predlagatelj utemeljuje tudi s sklicevanjem na koalicijsko pogodbo med partnerji vladajoče koalicije, ki predvideva ukinitve sodne preiskave v kazenskem postopku. Ker je smisel sodne preiskave nadzor sodišča nad uvedbo kazenskih postopkov, naj bi njena ukinitve – ob hkratni vzpostavitvi pristojnosti istega ministra tako za policijo kot za državno tožilstvo – pomenila, da bi tožilstvo in policija delovala brez zunanjega nadzora vse do vložitve obtožnega akta.

6. Načela pravne države iz 2. člena Ustave naj bi bila po mnenju predlagatelja kršena tudi zato, ker naj bi izpodbijana ureditev ogrozila izvrševanje sodb ESČP kot tudi spoštovanje ustaljenih stališč Ustavnega sodišča. Predlagatelj opozarja na sodbo v zadevi *Matko proti Sloveniji* z dne 2. 11. 2006, iz katere izhaja zahteva po neodvisni in učinkoviti preiskavi kaznivih dejanj, ki so jih storili policisti. V zvezi s tem se predlagatelj sklicuje tudi na odločbi Ustavnega sodišča št. Up-555/03, Up-827/04 z dne 6. 7. 2006 (Uradni list RS, št. 78/06, in OdlUS XV, 92) in št. Up-705/08 z dne 9. 3. 2010 (Uradni list RS, št. 30/10). Združevanje državnega tožilstva in policije v okviru istega ministrstva naj bi privedlo do sistemskega problema z neodvisnimi in učinkovitimi preiskavami prekoračitve policijskih pooblastil. Predlagatelj meni, da bi morale biti preiskovanje policijskega nasilja prostorsko in vsebinsko odmaknjeno od Ministrstva za notranje zadeve, v okrilje katerega sicer sodi policija. Že zunanji videz preselitve državnega tožilstva pod Ministrstvo za notranje zadeve naj bi vzbujal z vidika varstva človekovih pravic dvom o legitimnosti in nujnosti tega ukrepa. Prenos pristojnosti naj bi bil sporen tudi z vidika četrtega odstavka 15. člena Ustave, ki v okviru pravice do sodnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin zagotavlja tudi pravico do neodvisne preiskave.

7. Državni zbor v odgovoru na zahtevo za oceno ustavnosti opozarja, da sta bili izpodbijani določbi ZVRS-F prehodni določbi s časovno omejeno veljavnostjo. Veljali sta namreč samo od dneva prisega pristojnih ministrov (4. 2. 2012) do uveljavitve novele Zakona o državni upravi – v nadaljevanju ZDU-1). Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 21/12 – v nadaljevanju ZDU-1F), ki je v 7. in 9. členu trajno opredelil naloge Ministrstva za notranje zadeve ter Ministrstva za pravosodje, je Državni zbor sprejel 9. 3. 2012, veljati pa je začel 20. 3. 2012. Glede na navedeno Državni zbor meni, da predlagatelj izpodbija zakonski določbi, ki več ne veljata oziroma sta prenehali veljati med postopkom pred Ustavnim sodiščem, kar naj bi bilo dopustno samo pod pogoji iz 47. člena ZUstS. Ker pa je ureditev, ki jo je uvedel ZDU-1F, bistveno podobna izpodbijani ureditvi po ZVRS-F (oziroma je veljavna ureditev še nekoliko širša), se je Državni zbor opredelil tudi do vsebinskih očitkov predlagatelja.

8. Državni zbor meni, da zakonska ureditev, po kateri državno tožilstvo sodi pod okrilje Ministrstva za notranje zadeve, ne posega v načelo delitve oblasti. Navaja, da državno tožilstvo ne spada v sodno vejo oblasti, prav tako ni nosilec pravosodne veje oblasti. Sodno vejo oblasti izvršujejo samo sodniki, medtem ko v Ustavi, ustavnosodni presoji in pravni teoriji pravosodna veja oblasti ni poznana. Izraz »pravosodje« se po mnenju Državnega zbora v funkcionalnem smislu uporablja za označitev različnih dejavnosti v zvezi z izvajanjem sodne funkcije, v organizacijskem smislu pa za označitev subjektov, ki te dejavnosti, povezane z izvajanjem sodne funkcije, opravljajo. Ti subjekti so državna tožilstva, odvetniki in notarji, ki pa niti funkcionalno niti organizacijsko ne sodijo v sodno vejo oblasti. Dejstvo, da je državno tožilstvo del pravosodja, naj bi zato pomenilo samo to, da je državno tožilstvo samostojen državni organ, katerega področje delovanja je povezano z izvrševanjem sodne funkcije sodišč. V zvezi s tem se Državni zbor sklicuje na odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-307/94, št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 in št. U-II-1/09 z dne 5. 5. 2009 (Uradni list RS, št. 35/09, in OdiUS XVIII, 20).

9. Državni zbor prav tako meni, da ureditev ne posega v samostojnost državnega tožilstva kot državnega organa, v samostojnost državnih tožilcev pri opravljanju funkcije kazenskega pregona kot tudi ne v funkcionalno nadrejenost državnega tožilstva nad policijo. Navaja, da se z izpodbijanimi določbami v ničemer ne spreminja zakonsko določeno razmerje med izvršilno vejo oblasti in državnim tožilstvom kot tudi ne razmerje med državnim tožilstvom in policijo, temveč je prišlo zgolj do prenosa pristojnosti za izvajanje zadev pravosodne uprave in pravosodnega nadzora z Ministrstva za pravosodje na Ministrstvo za notranje zadeve. Matična zakona, ki zagotavljata samostojnost in neodvisnost državnega tožilstva in državnih tožilcev ter funkcionalno nadrejenost državnega tožilstva nad policijo, sta Zakon o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 58/11 in 47/12 – v nadaljevanju ZDT-1) in Zakon o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZKP), vanju pa izpodbijane določbe ne posegajo. Glede na to Državni zbor zavrača tudi očitek o neskladnosti z Bordojsko deklaracijo.

10. Državni zbor še dodatno opozarja, da – drugače kot velja za sodnike – Ustava ne vsebuje določb, ki bi določale neodvisnost državnih tožilcev. Tudi doktrina zunanjega videza neodvisnosti se je v praksi ESČP, Ustavnega sodišča in Vrhovnega sodišča razvila v zvezi s sodniki kot nosilci sodne veje oblasti. Zato je po mnenju Državnega zbora pri državnih tožilih težko na enak način kot pri sodnikih govoriti o zunanjem videzu njihove neodvisnosti in nepristranskosti. Državni tožilec namreč v kazenskem postopku v pretežni meri nastopa kot stranka postopka na strani države, zato obdolženec in javnost njegovo vlogo dojemata bistveno drugače kot vlogo sodnika. Poleg tega, če bi sprejeli stališče, da zato, ker je isto ministrstvo pristojno tako za policijo kot organ odkrivanja kot za državno tožilstvo kot organ pregona, trpi videz neodvisnosti državnega tožilstva, bi bila z vidika neodvisnosti sodnikov še bolj sporna prejšnja ureditev, po kateri je isto ministrstvo izvajalo naloge pravosodne uprave tako za državno tožilstvo kot tudi za sodišča, ki pa morajo biti neodvisna tudi v razmerju do državnega tožilstva.

11. Glede neskladja z 2. členom Ustave (v zvezi s četrnim odstavkom 15. člena, 22., 23. in 29. členom Ustave) Državni zbor meni, da ne drži, da ureditev združuje funkciji odkrivanja in pregona kaznivih dejanj. Ti funkciji bosta še naprej opravljala dva organizacijsko ločena državna organa (policija kot organ v sestavi ministrstva in državno tožilstvo kot samostojni državni organ), pri čemer državno tožilstvo ostaja funkcionalno nadrejeno policiji. Glede očitka, da izpodbijana ureditev ne bo omogočala neodvisne in učinkovite preiskave kaznivih dejanj, ki so jih storili policisti (kar je zahteva, ki izhaja tudi iz sodbe ESČP v zadevi *Matko proti Sloveniji*), Državni zbor pojasnjuje, da je v skladu z ZDT-1 za obravnavo teh kaznivih dejanj pristojen poseben oddelek specializiranega državnega tožilstva ter da se položaj in pristojnosti tega oddelka niso spremenili. Zlasti pa po mnenju Državnega zbora ni mogoče trditi, da pristojnost Ministrstva za notranje zadeve, da opravlja zadeve pravosodne uprave in pravosodnega nadzora s področja državnega tožilstva, pomeni, da sta ministrstvo ali policija hierarhično nadrejena državnemu tožilstvu oziroma njegovemu specializiranemu oddelku za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili. Pravica do neodvisne in učinkovite preiskave zato ne bo prizadeta.

12. Mnenje o zahtevi za oceno ustavnosti je podala Vlada Republike Slovenije. Vlada meni, da glede na ustavno ureditev državno tožilstvo nikakor ne sodi v sodno vejo oblasti, ki pripada zgolj in samo sodiščem. Zato se s prenosom pristojnosti, ki se nanašajo na državno tožilstvo, na Ministrstvo za notranje zadeve niti ne posega, niti se ne daje videz možnosti posega v sodno vejo oblasti. Vlada opozarja tudi, da državno tožilstvo ne more biti del pravosodne veje oblasti, saj taka veja oblasti v slovenskem pravnem redu ne obstaja. Državno tožilstvo je lahko samo del širše ustavne kategorije pravosodja, kamor Ustava umešča tudi odvetništvo in notariat, ki pa prav tako nista del sodne veje oblasti. Glede navedbe predlagatelja, da izpodbijana zakonska ureditev, po kateri ima minister za notranje zadeve pristojnosti tako nad državnim tožilstvom kot policijo, omogoča poseg v položaj in pristojnosti državnega tožilstva, ki mora policijo nadzirati in usmerjati, Vlada pojasnjuje, da se s prenosom pristojnosti glede državnega tožilstva v ničemer ne spreminjata ustavni ali zakonski okvir razmerij med državnimi tožilstvi in policijo, prav tako se v ničemer ne spreminja razmerje izvršilne veje oblasti (pristojnega ministrstva) do državnih tožilstev in državnih tožilcev. S prenosom naj bi se spremenilo zgolj pristojno ministrstvo oziroma pristojni minister.

13. Prav tako Vlada navaja, da ne drži očitke predlagatelja, da izpodbijana zakonska ureditev ne zagotavlja zunanjšega videza neodvisnega in samostojnega položaja državnega tožilstva. Po njenem mnenju poseg v neodvisnost in samostojnost državnega tožilstva v skladu s pravnim redom sploh ni mogoč, saj so pristojnosti in položaj vseh organov in razmerja med njimi zelo jasno določeni. Vlada poudarja, da s prenosom nalog glede državnega tožilstva na Ministrstvo za notranje zadeve minister oziroma ministrstvo nista pridobila nobenih novih pristojnosti do državnih tožilstev, obstoječe pristojnosti pa niso take, da bi lahko kakor koli vplivale na položaj in pristojnosti državnega tožilstva in državnih tožilcev. Vlada zavrača očitek o sistemski nedomišljenosti ureditve, ker naj ne bi zagotavljala ločitve funkcije odkrivanja kaznivih dejanj in funkcije pregona, ter meni, da bi bila po tej logiki sistemsko nedomišljena tudi prejšnja ureditev, ki ni ločevala med funkcijo pregona in funkcijo sojenja. Razmerje med pristojnim ministrstvom oziroma ministrom in državnim tožilstvom je zato treba razumeti zgolj z vidika pravosodne uprave. Namreč, če je sporno, da isto ministrstvo opravlja določene upravne naloge tako glede policije kot državnega tožilstva, potem bi moralo biti še bolj sporno, če bi isti minister izvajal pristojnosti pravosodne uprave nad sodišči in državnimi tožilstvi. Po mnenju Vlade tudi ni mogoče pravno zagovarjati stališča, da ima lahko določene pristojnosti glede pravosodne uprave nad državnimi tožilstvi eno ministrstvo, drugo ministrstvo iste Vlade pa ne. Ker je na podlagi izpodbijane ureditve prišlo v razmerju do državnega tožilstva samo do prenosa pristojnosti pravosodne uprave, tudi ni mogoče govoriti o tem, da je prizadet videz neodvisnosti državnih tožilcev.

14. Glede navedbe predlagatelja, da izpodbijana ureditev vzpostavlja dvom o enakosti in spoštovanju človekovih pravic vseh, ki se znajdejo v kazenskem postopku, Vlada pojasnjuje, da sta tako Ministrstvo za notranje zadeve kot Ministrstvo za pravosodje del izvršilne veje oblasti ter da je vprašanje spoštovanja človekovih pravic stvar konkretnih kazenskih postopkov. Ministrstvo za notranje zadeve na podlagi veljavne ureditve nima nobenih pristojnosti za poseganje v samostojnost in neodvisnost državnih tožilcev pri odločanju v konkretnih zadevah. Zakonska ureditev niti ne posega v kazensko postopkovno pravo ali državnotožilsko zakonodajo. Vlada zavrača tudi očitke, da bo ureditev pripeljala do sistemskega problema z neodvisnimi in učinkovitimi preiskavami prekoračitve policijskih pooblastil. Pojasnjuje, da se ureditev Oddelka za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili ne spreminja. Ta oddelek ostaja v okviru državnega tožilstva, zato so neutemeljene navedbe o tem, da bo policija nadzorovala državno tožilstvo in ne obratno.

B. – I.

15. Iz izpodbijane pete alineje drugega odstavka 4. člena in prve alineje tretjega odstavka 4. člena ZVRS-F izhaja, da delovno področje, ki se nanaša na organizacijo in status državnega tožilstva ter na nadzor nad poslovanjem državnega tožilstva, z dnem prisege pristojnih ministrov preide iz pristojnosti Ministrstva za pravosodje v pristojnost Ministrstva za notranje zadeve. Izpodbijani določbi sta bili prehodni določbi 4. člena ZVRS-F, ki naj bi veljali do uveljavitve sprememb ZDU-1, s katerimi bi se ta zakon uskladal z ZVRS-F. V skladu s tem je Državni zbor 9. 3. 2012 sprejel ZDU-1F, ki je v 7. in 9. členu opredelil naloge Ministrstva za notranje zadeve oziroma Ministrstva za pravosodje, pri čemer so naloge Ministrstva za notranje zadeve, ki se nanašajo na državno tožilstvo, opredeljene celo širše, kot so bile opredeljene v ZVRS-F.¹ Po uveljavitvi ZDU-1F (20. 3. 2012) sta torej izpodbijani določbi ZVRS-F prenehali veljati. Glede na to, da je predlagatelj zahtevo za oceno ustavnosti vložil 24. 2. 2012, to pomeni, da sta izpodbijani določbi prenehali veljati med postopkom pred Ustavnim sodiščem.

16. Ustavno sodišče praviloma presoja veljavne zakone. Če zakon preneha veljati med postopkom pred Ustavnim sodiščem, ga Ustavno sodišče presoja le ob izpolnjenih pogojih iz prvega odstavka 47. člena ZUstS. Na tej podlagi lahko Ustavno sodišče ugotovi, da zakon, ki je prenehal veljati, ni bil v skladu z Ustavo, če niso bile odpravljene posledice protiuštavnosti. Na poziv Ustavnega sodišča je predlagatelj pojasnil, da protiuštavne posledice izpodbijanih določb ZVRS-F niso bile odpravljene, saj je bila s sprejetjem ZDU-1F uveljavljena v bistvenem enaka zakonska ureditev delovnega področja Ministrstva za notranje zadeve, in to brez časovnih omejitev. Protiuštavne posledice naj bi se torej nadaljevale v okviru ZDU-1F, zato predlagatelj svojo zahtevo za oceno ustavnosti razširja na 7. člen ZDU-1F, pri čemer se glede vsebinskih očitkov o protiuštavnosti izpodbijane ureditve sklicuje na navedbe v prvotni zahtevi.

17. Upoštevajoč, da so določbe ZDU-1F postale integralni del ZDU-1, je zakonska podlaga za to, da naloge, ki se nanašajo na državno tožilstvo, spadajo v pristojnost Ministrstva za notranje zadeve, 34. člen ZDU-1. Ustavno sodišče je zato štelo, da predlagatelj izpodbija 34. člen ZDU-1. Ker pa se njegovi očitki ne nanašajo samo na dejstvo, da je Ministrstvo za notranje zadeve pridobilo pristojnost nad državnim tožilstvom, temveč tudi na to, da je Ministrstvo za pravosodje tovrstno pristojnost izgubilo, je Ustavno sodišče štelo, da izpodbija tudi 37. člen ZDU-1, ki določa naloge Ministrstva za pravosodje.

18. Ker so izpodbijane določbe ZVRS-F prenehale veljati, njihove protiuštavne posledice pa naj bi bile vsebovane v 34. in 37. členu ZDU-1 (47. člen ZUstS), predlagatelj ne izkazuje več pravovarstvene potrebe za presojo ustavnosti izpodbijanih določb ZVRS-F. Zato je Ustavno sodišče zahtevo za presojo pete alineje drugega odstavka 4. člena in prve alineje tretjega odstavka 4. člena ZVRS-F zavrglo (2. točka izreka).

Splošno o ustavnopravnem položaju državnega tožilstva

19. Pri presoji, ali je v skladu z Ustavo, da naloge na področjih organizacije in statusa državnega tožilstva in državnih tožilcev, pravosodnega nadzora nad poslovanjem državnega tožilstva ter pravosodne uprave za področje državnega tožilstva opravlja Ministrstvo za notranje zadeve (in ne Ministrstvo za pravosodje), je treba izhajati iz ustavnopravnega položaja državnega tožilstva in opredeliti načela ustavnopravne narave, ki jih mora zakonodajalec upoštevati pri zakonskem urejanju tega področja. Ustava ureja državno tožilstvo v IV. poglavju (»Državna ureditev«) v posebnem razdelku (»g) Državno tožilstvo«). V 135. členu, ki ima naslov »(državni tožilec)«, določa: »(1) Državni tožilec vlaga in zastopa kazenske obtožbe in ima druge z zakonom določene pristojnosti. (2) Ureditev in pristojnosti državnih tožilcev določa zakon.« V 136. členu, z naslovom »(nezdružljivost funkcije državnega tožilca)«, pa Ustava določa, da »[f]unkcija državnega tožilca ni združljiva s funkcijami v drugih državnih organih, v organih lokalne samouprave in v organih političnih strank, ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, za katere to določa zakon.«

20. Iz navedenih določb je razvidno, da Ustava razlikuje med pojmi »državno tožilstvo«, »državna tožilstva« in »državni tožilec«. V ožjem, normativnem smislu sta ustavnopravno upoštevna samo pojma »državna tožilstva« in »državni tožilec«, ki ju Ustava uporablja v besedilu 135. in 136. člena. Glede pojma »državna tožilstva«, ki ga Ustava v množinski obliki uporablja v drugem odstavku 135. člena Ustave, ni dvoma, da je govor o državnih tožilstvih kot o sistemu državnih organov. Prav tako glede pojma »državni tožilec«, ki ga Ustava v edninski obliki uporablja v prvem odstavku 135. člena in v 136. členu, ni dvoma, da Ustava s tem določa, da je nosilec tožilske funkcije državni tožilec kot funkcionar. Pojem »državno tožilstvo«, ki se v edninski obliki v Ustavi pojavi le v naslovu razdelka g) IV. poglavja, sam po sebi nima samostojne normativne vsebine. Njegov ustavnopravni pomen je mogoče ugotoviti le v zvezi s 135. in 136. členom Ustave, torej kot krovno poimenovanje, ki ga je treba razumeti kot pojem, ki v širšem smislu označuje posebno funkcijo državne oblasti, katere nosilci so državni tožilci, ki to funkcijo izvršujejo v okviru državnih tožilcev kot državnih organov.² Pri opredelitvi ustavnopravnega položaja državnega tožilstva je tako treba razlikovati med ustavnopravnimi pravili in načeli, ki se nanašajo na državne tožilce kot nosilce državnotožilske funkcije, ter ustavnopravnimi pravili in načeli, ki se nanašajo na državna tožilstva kot sistem državnih organov. Skupek teh pravil in načel tvori ustavnopravni položaj državnega tožilstva.³

21. Glede umeščenosti državnega tožilstva v sistem državne oblasti je Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-307/94 sprejelo stališče, da uvrstitev državnega tožilstva v Ustavi med sodstvo (125. do 134. člen Ustave) ter odvetništvo in notariat (137. člen Ustave) jasno kaže na to, da je ustavodajalec pri nas izhajal iz tradicionalnega pogleda na tožilstvo kot dela pravosodja v širšem smislu, znotraj katerega imajo sodno oblast samo sodišča, državno tožilstvo pa ima svojo specifično funkcijo (to stališče je Ustavno sodišče ponovilo v odločbi št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06). Ustava sicer v zvezi z državnim tožilstvom ne uporablja izraza »pravosodje«, vendar pa glede na njegovo uporabo v 137. členu Ustave⁴ ni dvoma, da je pravosodje ustavnopravno upoštevni pojem, ki ga je mogoče uporabljati tudi v zvezi z državnim tožilstvom. Ustavno sodišče je v navedeni odločbi tako stališče sprejelo na podlagi sistematične razlage Ustave in na podlagi funkcionalne povezanosti državnega tožilstva s sodno oblastjo. Tako stališče Ustavnega sodišča hkrati implicira, da pravosodje v ožjem smislu pomeni samo sodstvo, iz česar izhaja, da pojem pravosodja v širšem smislu vključuje in označuje vse tiste subjekte, ki so funkcionalno neposredno in trajno povezani z delovanjem sodne oblasti. Funkcionalna povezanost državnega tožilstva s sodno vejo oblasti pa izhaja že iz Ustave, saj je po prvem odstavku 135. člena Ustave temeljna funkcija državnega tožilstva (oziroma državnega tožilca) vlaganje in zastopanje kazenskih obtožb, iz

prvega odstavka 23. člena Ustave pa izhaja, da je odločanje o teh obtožbah v izključni pristojnosti sodišč, v okviru katerih sodniki izvršujejo sodno oblast.

22. Dejstvo, da je državno tožilstvo del pravosodja v širšem smislu, pa ne pomeni, da je državno tožilstvo del nekakšne pravosodne veje oblasti, kot to meni predlagatelj. Pravosodje namreč ni pojem, ki bi označeval posebno pravosodno oblast. Iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave jasno izhaja, da se v Sloveniji državna oblast izvršuje po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast, zato o pravosodni oblasti niti v organizacijskem niti v funkcionalnem smislu ni mogoče govoriti. Razumevanje državnega tožilstva kot dela pravosodja v širšem smislu prav tako ne pomeni, da državno tožilstvo sodi v sodno vejo oblasti. Bistvo sodne oblasti je namreč v izvrševanju sodne funkcije. Kot je Ustavno sodišče zapisalo v odločbi št. U-I-159/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 120/08, in OdlUS XVII, 71): »Temeljna funkcija sodne oblasti je sojenje. To pomeni, da je imanentna pristojnost sodnika kot nosilca sodne oblasti, da v konkretnih primerih razlaga in uporablja pravo. Klasična funkcija sodišč je razsojanje o pravicah in obveznostih posameznikov iz njihovih zasebnih razmerij ter ugotavljanje odgovornosti in izrekanje kazni za storjena kazniva dejanja.« Že na podlagi drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave je zato mogoče skleniti, da državno tožilstvo ne sodi v sodno oblast, saj ne izvršuje sodne funkcije. Takšen sklep pa je neizbežen tudi na podlagi 135. člena Ustave, ki kot temeljno funkcijo državnega tožilstva določa funkcijo pregona (vlaganje in zastopanje kazenskih obtožb) in ne funkcijo sojenja, še zlasti pa na podlagi 23. in 125. člena Ustave, iz katerih jasno izhaja, da je sodna oblast pri sodiščih in da so nosilci sodne funkcije sodniki. Ustavno sodišče je že zavzelo jasno stališče, da imajo sodno oblast samo sodišča oziroma da sodno oblast izvršujejo samo sodniki.⁵

23. Bistvo državnotožilske funkcije je pregon storilcev kaznivih dejanj, kot to določa prvi odstavek 135. člena Ustave. Določitev ravnanj, ki so tako zavržna oziroma pomenijo poškodbo tako pomembnih dobrin, da jih je treba opredeliti kot kazniva dejanja, sega v samo jedro suverenosti države, zato državnotožilska funkcija pomeni izvrševanje pomembnega dela državne oblasti in v tem smislu sodi med temeljne državne funkcije. Obstoj državnotožilske funkcije kot posebne državne oblastne funkcije pa je nujen tudi zaradi prvega odstavka 23. člena Ustave, v skladu s katerim odločajo o obstoju kaznivega dejanja in o krivdi storilca neodvisna in nepristranska sodišča, kar pomeni, da sodišča ne morejo in ne smejo hkrati s sodno oblastjo izvrševati tudi tožilske funkcije. Prav zaradi pomena državnotožilske funkcije je treba tudi o njej razmišljati v okviru načela delitve oblasti v smislu drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave. V ustavnem redu, kjer zakonodajna oblast sprejema zakone, v katerih *in abstracto* določa kazniva dejanja, in kjer sodna oblast neodvisno in nepristransko odloča o obstoju kaznivega dejanja in o krivdi domnevnega storilca, je tožilska funkcija lahko samo izvršilna funkcija. To izhaja tudi iz ustavnopravne vsebine te funkcije, ki je v tem, da se z izvrševanjem kazenskopravnih zakonov izvaja pregon storilcev kaznivih dejanj,⁶ praviloma v imenu države in v javnem interesu, pri čemer gre za represivno dejavnost države, katere posledica je lahko poseg v temeljne človekove pravice (osebno svobodo ali premoženje). Glede na to je tožilska funkcija tista, ki, poleg policije, najbolj tipično demonstrira državno oblast oziroma monopol države nad uporabo prisile. V tem pogledu gre za eno izmed klasičnih funkcij državne oblasti. Vse to umešča tožilsko funkcijo v izvršilno vejo oblasti.⁷

24. Ker je državno tožilstvo del izvršilne veje oblasti, o razmerjih med državnim tožilstvom in drugimi organi izvršilne oblasti ni mogoče razpravljati v okviru ustavnega načela delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave. Položaj državnega tožilstva v okviru izvršilne veje oblasti je sicer pomemben za delovanje načela delitve oblasti, vendar samo toliko, kolikor bi se zaradi sprememb položaja državnega tožilstva (kot dela izvršilne veje oblasti) spremenila razmerja nadzora in ravnotežij med izvršilno, zakonodajno oziroma sodno vejo oblasti.

Ustavnopравни položaj državnega tožilstva v okviru izvršilne veje oblasti

25. Pri opredelitvi ustavnopravnega položaja državnega tožilstva znotraj izvršilne veje oblasti gre za vprašanje, ali in v kolikšni meri mora biti državnim tožilstvom kot državnim organom zagotovljena samostojnost v razmerju do drugih organov izvršilne veje oblasti – zlasti do Vlade, ministrstev in policije –, pa tudi za vprašanje, ali in v kolikšni meri mora biti zagotovljena samostojnost posameznemu državnemu tožilcu, ki je nosilec državnotožilske funkcije. O institucionalni (organizacijski) samostojnosti državnega tožilstva Ustava neposredno ne določa nič; drugi odstavek 135. člena Ustave vprašanja organizacije in pristojnosti državnih tožilstev prepušča zakonski ureditvi. Zakonodajalec ima torej široko polje proste presoje pri urejanju državnega tožilstva kot sistema, čeprav je mogoče tudi glede institucionalnih vprašanj državnega tožilstva iz Ustave izluščiti omejitve. Na podlagi dejstva, da Ustava ureja državno tožilstvo v posebnem razdelku IV. poglavja Ustave, izhaja ne samo, da državnega tožilstva ni dopustno obravnavati kot del zakonodajne in sodne oblasti, temveč tudi, da ga v okviru izvršilne veje oblasti ni dopustno obravnavati oziroma organizirati kot del Vlade ali kot del uprave. Z Ustavo je skladno, če je državno tožilstvo organizirano kot samostojen državni organ oziroma kot sistem samostojnih državnih organov.⁸ V tem smislu je treba razumeti stališče Ustavnega sodišča iz odločb št. U-I-307/94, U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06, da državnega tožilstva »ni mogoče uvrstiti v nobeno od treh vej oblasti ali vsaj ne povsem 'brez ostanka' zgolj v eno od njih [...]«. Pri presoji položaja državnega tožilstva v okviru izvršilne veje oblasti je treba namreč izhajati predvsem iz ustavnopravnega položaja državnega tožilca. Že iz naslovov 135. in 136. člena Ustave (»državni tožilec«, »nezdružljivost funkcije državnega tožilca«), še zlasti pa iz normativne vsebine obeh ustavnih določb, jasno izhaja, da je ustavodajalec pri urejanju državnega tožilstva na ustavni ravni imel v mislih predvsem položaj državnega tožilca kot nosilca tožilske funkcije.⁹

26. Za opredelitev ustavnopravnega položaja državnega tožilca pa so poleg navedenih določb Ustave pomembna tudi določena splošna ustavna načela pa tudi nekatere določbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, ki pomembno vplivajo na izvrševanje funkcije državnega tožilca. Ustava je državnotožilsko funkcijo uredila kot oblastno funkcijo, ki se izvaja v javnem interesu. Kot vsaka javna funkcija se mora tudi tožilska funkcija izvrševati na podlagi in v okviru zakonov in Ustave; to izhaja že iz načel pravne države iz 2. člena Ustave. Ne glede na to splošno ustavno zapoved, ki prežema ves pravni red in velja za vsako oblastno delovanje, pa je treba prvi odstavek 135. člena Ustave razumeti ne samo kot določbo, ki opredeljuje oblastno funkcijo in njenega nosilca, temveč tudi kot določbo, ki zahteva, da mora biti odločitev o tem, ali bo na pristojno sodišče vložil kazensko obtožbo in kako jo bo pred sodiščem zastopal, stvar državnega tožilca, ki zadevo obravnava. Pri tem mora državni tožilec v konkretnih postopkih upoštevati načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, izhajajoč iz politike pregona storilcev kaznivih dejanj, kot je določena znotraj organizacije državnih tožilstev. Vendar je državni tožilec tisti, ki je pristojen, da v okviru ustavnih in zakonskih okvirov odloči, ali bo vložil kazensko obtožbo in kako jo bo zastopal; ta odločitev mora biti njegova lastna odločitev, ki jo mora sprejeti vestno in po svoji najboljši strokovni presoji. To ni njegova pravica, temveč njegova pristojnost ter s tem njegova dolžnost in odgovornost pri izvrševanju državnotožilske funkcije.

27. Zato bi bila v neskladju s prvim odstavkom 135. člena Ustave zakonska ureditev, ki bi določala, da je državni tožilec pri vlaganju ali zastopanju kazenskih obtožb pravno vezan na zapoved, prepoved ali drugo navodilo, saj bi to pomenilo, da ni državni tožilec tisti, ki dejansko vlaga in zastopa kazenske obtožbe na podlagi in v okviru Ustave, zakona in sprejete politike pregona storilcev kaznivih dejanj, temveč da je le podaljšana roka nekoga drugega. To sicer ne pomeni, da ne bi bil dopusten notranji nadzor nad delom državnega tožilca zaradi zagotovitve enotnosti kazenskega pregona ter strokovne pravilnosti in učinkovitosti izvrševanja državnotožilske funkcije. Prav tako ne pomeni, da državni tožilec ni dolžan upoštevati splošnih navodil o politiki kazenskega pregona, ki jih pristojni organ

oblikuje v skladu z zakonsko ureditvijo. V neskladju s prvim odstavkom 135. člena Ustave pa bi bila ureditev, ki državnemu tožilcu sicer ne bi nalagala pravne dolžnosti, da ravna po željah ali navodilih drugih oseb, bi pa omogočala, da se na državnega tožilca nedopustno vpliva ali se nad njim izvaja nedopusten pritisk, naj v posamični zadevi ravna na določen način. V zvezi s tem je mogoče ponoviti stališče Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06, da »na državno tožilstvo v naši ustavni ureditvi [ni mogoče] gledati kot na organ, ki bi ga bilo mogoče podrediti izvršilni veji oblasti. Državni tožilci odločajo le na podlagi Ustave in zakonov«. Državni tožilec torej glede izvrševanja državnotožilske funkcije ni takšen del izvršilne oblasti, ki bi ga v smislu političnih in strokovnih navodil v konkretnih zadevah lahko usmerjala vlada ali katero koli ministrstvo. Glede na to tudi državno tožilstvo, ki je sicer del izvršilne oblasti, za delovanje te oblasti kot celote pomeni hkrati njeno omejitev in nadzor nad njo ter s tem pomembno sodoloča tudi ravnovesje te oblasti do zakonodajne in zlasti sodne veje oblasti.

28. Prvi odstavek 135. člena Ustave torej implicitno vsebuje načelo funkcionalne samostojnosti državnih tožilcev v zvezi z vlaganjem in zastopanjem kazenskih obtožb. Člen 136 Ustave, ki govori o nezdružljivosti državnotožilske funkcije, to potrjuje. Poglavitni namen instituta nezdružljivosti funkcij je namreč prav v preprečevanju konflikta interesov in s tem zagotavljanju tega, da bodo nosilci funkcije te izvrševali nepristransko. Pri opredelitvi konkretne vsebine ustavnega načela funkcionalne samostojnosti državnih tožilcev je treba upoštevati, da Ustava državnim tožilcem glede na ustavnopravno vsebino te funkcije ne zagotavlja neodvisnosti v takšni vsebini kot sodnikom. Zahteva po neodvisnosti sodnikov namreč izhaja neposredno iz načela delitve oblasti; v zvezi s tem je Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da je prav oblastna funkcija sodnikov kot nosilcev sodne veje oblasti razlog za različen ustavnopravni položaj sodnikov in državnih tožilcev, kar zadeva varstvo njihove neodvisnosti (odločba št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06). Ustava neodvisnost sodnikov izrecno poudarja tudi v 125. členu, poleg tega jo v prvem odstavku 23. člena zagotavlja kot bistven element človekove pravice do sodnega varstva. Pri državnih tožilih je mogoče zahtevo po njihovi neodvisnosti utemeljiti na podlagi načela delitve oblasti, vendar – glede na to, da državno tožilstvo sodi v okvir izvršilne veje oblasti – le v razmerju do zakonodajne in sodne oblasti. Vmešavanje nosilcev teh dveh vej oblasti v izvrševanje tožilske funkcije tako ne bi bilo v neskladju samo s prvim odstavkom 135. člena Ustave, temveč neposredno tudi z drugim stavkom drugega odstavka 3. člena Ustave. V razmerju do drugih organov izvršilne veje oblasti pa ne gre za njihovo neodvisnost, ki bi izhajala iz načela delitve oblasti, ampak za njihovo samostojnost, ki ima svoj ustavni temelj v prvem odstavku 135. člena Ustave.

29. Iz navedenega ustavnopravno določenega položaja državnega tožilca pa hkrati izhaja, da je že na ustavnopravni ravni določeno tudi razmerje med državnim tožilstvom in policijo. Državno tožilstvo kot organ pregona kaznivih dejanj je zaradi zagotavljanja učinkovitega kazenskega pregona funkcionalno nadrejeno policiji, ki je organ odkrivanja kaznivih dejanj, kar je Ustavno sodišče poudarilo že v odločbi št. U-I-307/94.¹⁰

B. – III.

30. Poglavitni očitek predlagatelja je, da je izpodbijana zakonska ureditev, ki naloge ministrstva, ki se nanašajo na državno tožilstvo, prenaša z Ministrstva za pravosodje na Ministrstvo za notranje zadeve, v neskladju z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave. Glede na to, da se je ta sprememba zgodila v okviru izvršilne veje oblasti, načelo delitve oblasti za to presojo ni upoštevno. Na to ugotovitev tudi ne more vplivati dejstvo, da je državno tožilstvo del pravosodja v širšem smislu. Ker pojem pravosodja ne pomeni posebne pravosodne veje oblasti, državno tožilstvo pa tudi ne sodi v sodno vejo oblasti, je očitek predlagatelja o neskladju izpodbijane zakonske ureditve z načelom delitve oblasti neutemeljen. Z vidika načela delitve oblasti bi sicer lahko bilo upoštevno, če bi se zaradi izpodbijane zakonske rešitve spremenil položaj sodne oblasti v

razmerju do izvršilne oblasti ali položaj izvršilne oblasti v razmerju do sodne oblasti, vendar predlagatelj tega ne zadržuje.

31. Ustava sicer zahteva, da je državno tožilstvo v okviru izvršilne oblasti organizirano kot sistem samostojnih državnih organov. Prav tako Ustava državnim tožilcem zagotavlja samostojnost pri opravljanju tožilske funkcije (prvi odstavek 135. člena). Vendar pa je neutemeljen očitek predlagatelja, da sta z golim prenosom nalog ministrstva, ki se nanašajo na državno tožilstvo, z Ministrstva za pravosodje na Ministrstvo za notranje zadeve načeli samostojnosti državnih tožilstev in samostojnosti državnih tožilcev prizadeti. O tem, katero ministrstvo naj bo glede državnih tožilstev in državnih tožilcev pristojno za izvajanje nalog s področja kadrovske, organizacijske in nadzorstvene vprašanj v zadevah državnotožilske in pravosodne uprave, Ustava nima določb. Drugi odstavek 114. člena Ustave določa, da sestavo in delovanje Vlade, število, pristojnosti in organizacijo ministrstev ureja zakon,¹¹ prav tako pa drugi odstavek 135. člena Ustave izrecno določa, da ureditev državnih tožilstev določa zakon. Odločitev, katero ministrstvo naj izvaja upravne naloge v zvezi z organizacijo in delovanjem državnega tožilstva ter nadzorom nad njegovim poslovanjem, je glede na to stvar proste presoje zakonodajalca, dokler ta s tem ne poseže v ustavno določeno samostojnost državnih tožilcev in državnih tožilstev. Primernosti zakonske ureditve pa Ustavno sodišče ni pristojno presojati.

32. Zagotavljanje ustavnih načel o samostojnosti državnih tožilstev in samostojnosti državnih tožilcev je odvisno od konkretnih zakonskih pristojnosti oziroma pooblastil posameznih organov oziroma nosilcev posameznih oblastnih funkcij (pristojnega ministra, policije in državnih tožilstev oziroma državnih tožilcev), ki jih ti izvršujejo v zvezi s tožilsko funkcijo v konkretnih primerih. Samostojnost državnih tožilcev pri izvrševanju tožilske funkcije morajo zagotavljati zakoni, ki urejajo državnotožilsko službo oziroma urejajo izvajanje tožilske funkcije (npr. zakoni, ki urejajo državno tožilstvo, kazenski postopek in policijo). Z vidika razmerij med ministrom in državnim tožilstvom je za presojo, ali ti zakoni zagotavljajo učinkovito in neodvisno izvrševanje državnotožilske funkcije, bistveno, kakšna je vsebina zakonskih pooblastil, ki jih ima ministrstvo kot upravni organ v razmerju do državnih tožilstev in državnih tožilcev, in kakšen je položaj državnih tožilcev in državnih tožilstev v razmerju do pristojnega ministrstva po ZDT-1. Pooblastila, ki bi okrnili ali bi utegnili okrniti ustavno zagotovljeno samostojnost državnega tožilca, bi bila ustavno sporna, ne glede na to, katero ministrstvo in minister bi bila pristojna za njihovo izvajanje. Ureditev, da je za vprašanja organizacije in statusa državnega tožilstva, pravosodnega nadzora nad poslovanjem državnega tožilstva in pravosodne uprave za področje državnega tožilstva po novem pristojen minister za notranje zadeve, pa ne spreminja konkretnih pravnih razmerij med državnim tožilstvom, državnimi tožilci in pristojnim ministrstvom, saj ne spreminja ministrskih pooblastil niti sistema zagotavljanja samostojnosti državnega tožilca, kot je določen v ZDT-1.¹² Zato prenos pristojnosti med ministrstvi sam po sebi nima neposrednega pravnega pomena za ustavno zagotovljen položaj državnih tožilcev v konkretnih postopkih kazenskega pregona.

33. Predlagatelj še meni, da je z ustavnopravnega vidika pomemben tudi zunanji videz neodvisnosti državnega tožilstva in da prenos nalog v zvezi z državnim tožilstvom na Ministrstvo za notranje zadeve krši videz neodvisnosti državnega tožilstva, saj naj bi dajalo vtis, da je državno tožilstvo podaljšana roka policije. Ustavno sodišče je, ne da bi se spuščalo v presojo, ali oziroma v kolikšni meri je t. i. doktrina videza neodvisnosti in nepristranskosti, ki se praviloma uporablja v zvezi s sodniki, veljavna tudi za državne tožilce,¹³ ocenilo,¹⁴ da samo zaradi tega, ker je za izvrševanje nalog ministrstva, ki se nanašajo na državno tožilstvo, sedaj pristojen minister za notranje zadeve in ne več minister za pravosodje, videz nepristranskosti državnih tožilcev ne more biti prizadet. Tudi za ta vidik velja, da je odvisen od konkretnih pooblastil pristojnega ministra v posamičnih zadevah, ki sodijo v okvir tožilske funkcije. Ker se konkretna pravna razmerja med ministrom in državnimi tožilci z izpodbijano ureditvijo ne spreminjajo, je navedba predlagatelja neutemeljena.

34. Iz enakih razlogov tudi samo po sebi ni ustavno sporno, če je minister, ki je pristojen za policijo, hkrati pristojen tudi za državno tožilstvo. Drugače kot policija, ki je organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve, so državna tožilstva samostojni državni organi (10. člen ZDT-1). Ustava zahteva, da je državno tožilstvo policiji funkcionalno nadrejeno, kar pomeni, da morajo državni tožilci policijo usmerjati in nadzirati, vendar pa je konkretizacija tega načela stvar konkretnih zakonskih rešitev v posameznih zakonih, ki se tako ali drugače dotikajo izvrševanja tožilske funkcije (zlasti zakona, ki ureja kazenski postopek). Predlagatelj v obravnavani zadevi konkretnih razmerij med policijo in državnimi tožilci ne izpostavlja kot očitke. Samo zato, ker je isti minister pristojen za policijo in za izvrševanje določenih nalog, ki se nanašajo na državno tožilstvo, pa na podlagi že povedanega ni mogoče govoriti o neskladju s 135. členom Ustave.

35. Neutemeljen je tudi očitek predlagatelja, da je izpodbijana zakonska ureditev v neskladju z načeli pravne države (2. člen Ustave). Prenos izvrševanja določenih nalog, ki se nanašajo na državno tožilstvo, z enega ministrstva na drugo, sam po sebi ne pomeni podrejanja državnega tožilstva niti ministru ali ministrstvu niti vladi, niti vpletanja v funkcijo državnih tožilcev, da samostojno vlagajo in zastopajo kazenske obtožbe. Zakonska pooblastila državnih tožilcev in njihova zakonsko zagotovljena samostojnost ostajajo nedotaknjeni. Zato imajo državna tožilstva in državni tožilci po izpodbijani ureditvi enak pravni položaj, kot so ga imeli pred njeno uveljavitvijo.

36. Tudi ustavna zahteva po neodvisni in učinkoviti preiskavi kaznivih dejanj, ki jih storijo policisti, kot izhaja iz četrtega odstavka 15. člena Ustave,¹⁵ zaradi izpodbijane ureditve ni ogrožena. Skrb predlagatelja, da naj bi prišlo do systemskega problema z neodvisnimi in učinkovitimi preiskavami prekoračitve policijskih pooblastil, je neupravičena. ZDT-1 ima za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili posebno ureditev,¹⁶ in na to ureditev izpodbijane zakonske določbe ne vplivajo. Tudi glede tega očitka velja enako, kot je že bilo povedano: dokler bodo zakoni, ki urejajo konkretna razmerja med ministrom, policijo in državnim tožilstvom, zagotavljali samostojnost državnih tožilcev in samostojnost državnih tožilstev, dotlej tudi koncentracija pristojnosti izvrševanja nalog ministrstva glede tožilstva in glede policije ne bo v neskladju z Ustavo.

37. Očitki predlagatelja o neskladju izpodbijane zakonske ureditve z 22., 23. in 29. členom Ustave (v povezavi z 2. členom Ustave) so pavšalni in nejasni, zato jih Ustavno sodišče ni moglo preizkusiti. Kot neupoštevne za obravnavano zadevo pa je Ustavno sodišče štelo navedbe, ki se nanašajo na koalicijsko pogodbo med partnerji vladajoče koalicije.

38. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, da 34. in 37. člen ZDU-1 nista v neskladju z Ustavo (1. točka izreka).

C.

39. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena in prvega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič - Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Ernest Petrič l.r.
Predsednik

- ¹ S 7. členom ZDU-1F je bila uveljavljena ureditev, da Ministrstvo za notranje zadeve opravlja naloge na področjih organizacije in statusa državnega tožilstva, pravosodnega nadzora nad poslovanjem državnega tožilstva, pravosodne uprave za področje državnega tožilstva ter mednarodnega sodelovanja in mednarodne pravne pomoči v delu, ki se nanaša na državna tožilstva.
- ² Podobno velja za razdelek f) IV. poglavja Ustave, ki ima naslov Sodstvo. Tudi pojem sodstva namreč ne označuje državnega organa ali nosilca sodne funkcije, temveč je to kvečjemu krajše poimenovanje za sodno oblast oziroma za sodno vejo oblasti (kakor jo opredeljuje drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave). V okviru pojma sodstvo so državni organi sodišča (prvi odstavek 126. člena Ustave določa, da »ureditev in pristojnosti sodišč določa zakon«; o sodiščih pa Ustava govori tudi v prvem odstavku 23. člena v zvezi s pravico do sodnega varstva), nosilci sodne funkcije pa so sodniki, ki sodno oblast izvršujejo v okviru pristojnih sodišč, kar jasno izhaja tudi iz 125. člena Ustave, ki določa, da so »sodniki pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni«, ter iz drugega odstavka 23. člena Ustave, ki določa, da »sodi lahko samo sodnik«, izbran po vnaprej določenih pravilih.
- ³ V tem smislu je izpeljana tudi zakonska ureditev državnega tožilstva. ZDT-1 samo v naslovu uporablja pojem »državno tožilstvo«, posamezne zakonske določbe pa nato normativno urejajo položaj državnih tožilcev kot državnih organov in državnih tožilcev, ki opravljajo državnotožilsko službo.
- ⁴ Pojem pravosodje se v Ustavi pojavi v zvezi z odvetništvom v 137. členu, ki določa, da je odvetništvo »kot del pravosodja« samostojna in neodvisna služba. Polega tega še 93. člen Ustave določa, da ima preiskovalna komisija pri parlamentarni preiskavi v zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kakor »pravosodni organi«. O pomenu in vlogi odvetništva kot dela pravosodja glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/09.
- ⁵ Glej odločbe Ustavnega sodišča, navedene v prejšnji točki te obrazložitve.
- ⁶ Prvi odstavek 135. člena Ustave določa, da ima državni tožilec (poleg vlaganja in zastopanja kazenskih obtožb) tudi druge z zakonom določene pristojnosti.
- ⁷ »V okviru delitve oblasti (državno tožilstvo) šteje za del izvršilne oblasti, in to tako s funkcionalnega kot tudi z organizacijskega vidika in zato ne sodi v sodno vejo oblasti. Ravno ločitev funkcije sojenja od funkcije pregona je bila eden temeljnih pogojev za ločitev sodne veje oblasti od izvršilne veje oblasti in za osamosvojitve sodstva.« Tako F. Grad v: F. Grad in drugi, Državna ureditev Slovenije, tretja spremenjena in dopolnjena izdaja, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1999, str. 193.
- ⁸ »Čeprav se šteje tožilstvo za del izvršilne oblasti, pa ima glede na področje svojega delovanja v okviru izvršilne oblasti nekoliko drugačen položaj, kot ga imajo drugi državni organi. Za položaj tožilstva je namreč značilno, da stoji nekoliko ob strani in je rahleje povezano s hierarhično piramido organizacije izvršilne oblasti. V okviru izvršilne oblasti ima zato tožilstvo lastnost samostojnega organa. Tožilstvo mora namreč biti po svoji funkciji strokovno samostojnejše in politično neodvisnejše od upravnih organov.« Tako F. Grad, prav tam.
- ⁹ Glede na prvi odstavek 23. člena Ustave, ki določa, da o obtožbah odloča sodišče, je jasno, da državni tožilec kazensko obtožbo vloži na sodišče in jo v postopku pred sodiščem tudi zastopa. Pojem »kazenske obtožbe« je sicer v podrobnostih stvar zakonske ureditve, v okviru prvega odstavka 135. člena Ustave pa ga je treba razlagati na najširši način: to pomeni, da ustavno določena naloga državnih tožilcev, da vlagajo in zastopajo kazenske obtožbe, pomeni, da pred pristojnim sodiščem vlagajo in zastopajo vsakršen obtožbeni akt oziroma vsak akt, ki pomeni kazenski pregon storilca kaznivega dejanja. Vendar prvi odstavek 135. člena Ustave ne pomeni, da je funkcija kazenskega pregona ekskluzivno v pristojnosti državnih tožilcev. Ko je s kaznivim dejanjem prizadet izključno zasebni interes, oziroma je poleg javnega interesa močno poudarjen tudi zasebni interes, ni nedopustno, da zakonodajalec določi, da državni tožilec pregon začne na predlog oškodovanca ali da tožilsko funkcijo prevzame zasebni tožilec oziroma da ta funkcija preide na oškodovanca.
- ¹⁰ V 18. točki obrazložitve te odločbe je zapisalo: »Kljub temu, da sta tako organ za notranje zadeve prek pristojnega ministrstva kot državno tožilstvo samostojna državna organa, je v funkcionalnem pogledu na tem področju državno tožilstvo tisto, ki lahko zahteva določeno ukrepanje od organov za notranje zadeve in ti se morajo po teh navodilih državnega tožilca v skladu z zakonom tudi ravnati, saj si sicer ni mogoče predstavljati učinkovitega izvrševanja funkcije pregona storilcev kaznivih dejanj. Ta položaj v bistvu zahteva funkcionalno podrejanje organov za notranje zadeve državnemu tožilstvu in ne obratno.«
- ¹¹ Vključevanje posameznih upravnih področij v pristojna ministrstva v praksi praviloma sledi kriteriju sorodnosti upravnih področij in ciljem vsakokratne vlade. Prim. F. Grad, Parlament in vlada, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000, str. 280–286.
- ¹² O samostojnosti državnih tožilcev glej 3. člen, četrti odstavek 158. člena, 161. člen ter 171. in 172. člen ZDT-1.
- ¹³ V zvezi s tem Ustavno sodišče pripominja, da se predlagatelj neustrezno sklicuje na sodbo ESČP v zadevi De Cubber proti Belgiji, saj se ta nanaša na videz nepristranskosti sodnika. Tudi Bordojska deklaracija, na katero se predlagatelj sklicuje, videz neodvisnosti in nepristranskosti navaja le v povezavi s sodniki (glej točko 7, z obrazložitvijo: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&site=CM>, 7. 2. 2013).
- ¹⁴ Glej tudi 28. točko te obrazložitve.
- ¹⁵ Glej več v odločbi Ustavnega sodišča št. Up-555/03, Up-827/04.
- ¹⁶ Glej 199. do 203. člen ZDT-1.