



**Številka:** U-I-462/18-45

**Datum:** 3. 6. 2021

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Generalnega državnega tožilca, in v postopku za oceno ustavnosti, začetem s sklepom Ustavnega sodišča, na seji 3. junija 2021

odločilo:

**1. Člen 107 Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20) se razveljavi, kolikor določa, da Državni zbor sprejema avtentične razlage zakonov.**

**2. Členi 149 do 152 Poslovnika Državnega zbora se razveljavijo, razen kolikor na podlagi četrtega odstavka 282. člena tega poslovnika določajo postopek za sprejetje avtentične razlage poslovnika.**

**3. Četrty odstavek 153. člena in drugi odstavek 154. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13, 87/14 in 66/17) sta bila v neskladju z Ustavo glede vsebine, ki jima jo je dala Avtentična razlaga četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 66/17).**

**4. Četrty odstavek 153. člena in drugi odstavek 154. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13 in 87/14) sta bila v neskladju z Ustavo.**

**5. Odločitev iz prejšnje točke izreka se izvrši tako, da preiskovalni sodnik v zadevah, v katerih se je dvoletni rok iz četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena Zakona o kazenskem postopku iztekel med 5. 1. in 19. 7. 2019, pa državni tožilec v dvoletnem roku ni izjavil, da ne bo začel kazenskega pregona, niti ni v tem roku kazenskega pregona začel, na predlog državnega tožilca presodi, ali so obstajale objektivne okoliščine, ki so preprečevale, da bi državni tožilec začel**

**pregon. Če so takšne okoliščine obstajale, preiskovalni sodnik rok hrambe gradiva s sklepom podaljša, vendar največ za dve leti. V navedeni rok se ne všteva čas, v katerem je bilo gradivo na podlagi sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-462/18 z dne 13. 12. 2018 zapečateno. Če objektivne ovire za začetek kazenskega pregona v roku dveh let od izvajanja prikritih preiskovalnih ukrepov niso obstajale ali če državni tožilec v roku 30 dni od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije ne poda predloga za podaljšanje hrambe gradiva, se gradivo uniči. Do izteka roka za podajo predloga oziroma pravnomočne odločitve sodišča o predlogu ostane gradivo zapečateno.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Generalni državni tožilec (v nadaljevanju predlagatelj) vlaga zahtevo za oceno ustavnosti četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena Zakona o kazenskem postopku (v nadaljevanju ZKP), po katerih se gradivo, ki je bilo pridobljeno s prikritimi preiskovalnimi ukrepi (v nadaljevanju PPU) iz 149.a člena, prvega odstavka 149.b člena, 150., 151., 155., 155.a in 156. člena, pod nadzorstvom preiskovalnega sodnika uniči, če državni tožilec izjavi, da ne bo začel kazenskega pregona zoper osumljenca, ali če v roku dveh let po koncu izvajanja PPU ne poda takšne izjave. Predlagatelj zatrjuje neskladje izpodbijanih določb z 2., 14., 15., 22., 28. in 135. členom Ustave ter s 13. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP).

2. Predlagatelj pojasnjuje, da je Ustavno sodišče ustavno skladnost četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena ZKP že presojalo, in sicer v odločbi št. U-I-246/14 z dne 24. 3. 2017 (Uradni list RS, št. 16/17, in OdlUS XXII, 7), v kateri naj bi izpodbijani določbi razložilo tako, da mora državni tožilec v roku dveh let po koncu izvajanja PPU začeti kazenski pregon, sicer se gradivo, zbrano s PPU, uniči. Tej razlagi naj bi sledilo Vrhovno sodišče, ki naj bi v sodbi št. Ips 15930/2017 z dne 31. 5. 2018 sprejelo stališče, da je rok iz drugega odstavka 154. člena ZKP prekluziven in da so dokazi, pridobljeni s PPU, po poteku tega roka nedovoljeni. Državni zbor naj bi sicer sprejel avtentično razlago izpodbijanih zakonskih določb, po kateri je sporni dvoletni rok instruksijski, vendar naj Vrhovno sodišče tej razlagi ne bi sledilo.

3. Predlagatelj opozarja, da Ustavno sodišče v zadevi št. U-I-246/14 izpodbijane ureditve ni presojalo z vidika ustavne funkcije državnega tožilca, da izvaja kazenski pregon (135. člen Ustave) in s tem zagotavlja učinkovito kazenskopravno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin žrtev kaznivih dejanj. Ustavno sodišče naj se v navedeni zadevi ne bi dotaknilo tudi vrste drugih okoliščin in vprašanj, kot so dokazna vrednost pridobljenega gradiva, izločitev dokazov, mednarodno kazensko sodelovanje v zvezi s PPU

(predlagatelj v zvezi s tem izpostavlja, da državni tožilec bančne podatke v skladu s 156. členom ZKP nemalokrat pridobi iz tujine šele po poteku dvoletnega roka); zastaranje kazenskega pregona; aktivnosti tožilcev, ki kažejo na namero nadaljevati kazenski pregon; namen zakonodajalca ob sprejetju izpodbijanih določb; izmikanje storilcev kaznivih dejanj; primeri težjih, gospodarskih, korupcijskih in sofisticiranih kaznivih dejanj ter objektivne ovire, ki preprečujejo oziroma otežujejo odkrivanje kaznivih dejanj. Predlagatelj posebej izpostavlja zadevo Specializiranega državnega tožilstva št. Kt/8550/2015, v kateri naj bi Ustavno sodišče prepovedalo nadaljnje tožilske aktivnosti, kar naj bi privedlo do poteka roka dveh let po koncu izvajanja PPU.

4. Predlagatelj meni, da je izpodbijana ureditev v neskladju z načelom pravne države (2. člen Ustave), ker naj bi procesne pravice državnega tožilca obravnavala relativno in mimo interesa kazenskega pregona. Temeljna funkcija državnega tožilca naj bi bila pregon storilcev kaznivih dejanj zaradi varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin žrtev kaznivih dejanj (5. člen Ustave). Izpodbijani dvoletni rok pa naj bi nesorazmerno oviral oziroma onemogočal učinkovit pregon storilcev najhujših kaznivih dejanj in s tem varstvo pravic žrtev kaznivih dejanj. Nesorazmerno naj bi posegal v zaupanje v pravo, v varnost ljudi, s tem pa tudi v varovanje družbenega miru, gospodarstva in politične stabilnosti države. Predlagatelj ob tem poudarja, da zamuda državnega tožilca pri predaji gradiva preiskovalnemu sodniku sama po sebi niti ne more pomeniti zlorabe oziroma kakršnekoli kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin storilcev.

5. Izpodbijana ureditev naj bi bila v neskladju tudi z načeli *acquis communautaire*, ki državam članicam Evropske unije nalaga medsebojno sodelovanje pri preprečevanju hudih oblik kriminala, terorizma in oblik kriminala, ki vplivajo na skupni interes politike Unije.

6. Predlagatelj trdi, da izpodbijane določbe bistveno vplivajo na družbeni in ustavni položaj državnih tožilcev kot pravosodnih organov v razmerju do sodišč. Opozarja, da smejo državni tožilci izsledke PPU hraniti zgolj dve leti, sodišča pa do zastaranja zadeve oziroma dokler se hrani kazenski spis, pri čemer naj bi bili podatki na sodišču manj zaščiteni kot pri tožilcu, saj naj bi lahko kazenski spis pogledal vsakdo, kdor izkaže pravni interes. Zaradi navedenega nesorazmerja med možnim trajanjem postopka pred sodišči in postopka, ki ga usmerja in vodi tožilec, naj bi bil položaj tožilcev povsem nevzdržen. Predlagatelj meni, da se državnim tožilcem v nasprotju s primerljivimi tujimi pravnimi ureditvami jemlje pravno orodje, ki jim (še) omogoča, da opravljajo svojo temeljno ustavno funkcijo, tj. funkcijo pregona storilcev kaznivih dejanj. Predlagatelj opozarja tudi na smernice Sveta Evrope, ki naj bi državam nalagale, da tožilcem zagotovijo učinkovita pravna sredstva za izvajanje svoje funkcije. Smernice naj bi za državne tožilce zahtevale primerljiv družbeni status, kot ga imajo sodniki, in sicer tako glede pogojev za delo kakor tudi glede njihovega družbenega položaja in njihovih dolžnosti. Po navedbah predlagatelja tudi ni jasno, kako naj državni tožilec zaradi razkritja obsežne kriminalne dejavnosti na podlagi 159. člena ZKP odloži ukrepe, ki jih sme izvajati po ZKP, ko pa bi s

tem zaradi poteka dvoletnega roka in posledičnega uničenja izsledkov PPU onemogočil kazenski pregon.

7. Izpodbijana ureditev naj bi nadalje različno obravnavala storilce najhujših kaznivih dejanj (ki se odkrijejo s pomočjo PPU) in storilce drugih kaznivih dejanj (za odkrivanje katerih PPU po zakonu niso dovoljeni), saj pri slednjih posebne časovne omejitve pregona naj ne bi bilo oziroma naj bi lahko državni tožilec postopek vodil do zastaranja pregona. Iz tega razloga naj bi bili storilci lažjih kaznivih dejanj v slabšem položaju kot storilci težjih kaznivih dejanj, čeprav bi po naravi stvari moralo biti prav obratno. S tem naj bi bilo kršeno načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave).

8. Zahteva izpodbijanih določb, da državni tožilec znotraj nesorazmerno kratkega dvoletnega roka z ustreznim aktom začne kazenski pregon, naj bi bila prav tako v neskladju z načelom enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Predlagatelj navaja, da ima državni tožilec v skladu s 45. členom ZKP v kazenskem postopku enake pravice kot obdolženec, razen tistih, ki jih ima kot državni organ. Državni tožilec naj bi omogočal kazenskopravno varstvo človekovih pravic, zlasti pravice do varnosti iz 34. člena Ustave (ki obsega tudi pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave), še posebej, če je ogrožena nedotakljivost človekovega življenja (17. člen Ustave). Izpodbijane določbe naj bi kršile pravico do enakega varstva pravic, saj naj bi državnega tožilca postavljale v slabši položaj in mu onemogočale pregon storilcev najhujših kaznivih dejanj ter s tem kazenskopravno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin žrtev teh kaznivih dejanj. Predlagatelj meni, da so s tem kršeni tudi 2. člen ter tretji in četrti odstavek 15. člena Ustave, pa tudi 13. člen EKČP, ki državam nalaga, naj zagotovijo učinkovito pravno varstvo.

9. Predlagatelj uveljavlja tudi neskladje izpodbijane ureditve z načelom zakonitosti v kazenskem pravu (prvi odstavek 28. člena Ustave), saj naj bi izpodbijani določbi brez podlage v Ustavi in zakonu razširjali nabor dokaznih prepovedi. Izpodbijani določbi naj ne bi bili usklajeni z drugimi določbami ZKP (tj. z 8. točko prvega odstavka 371. člena in drugim odstavkom 18. člena ZKP), ki urejajo izločitev dokazov. Določbe ZKP o izločitvi dokazov naj bi se namreč nanašale na izločitev dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo človekovih pravic ali temeljnih svoboščin oziroma na nedovoljene načine. To naj bi bil tudi edini možni namen instituta izločitve dokazov. Pri izpodbijanih določbah pa naj bi šlo za uničenje dokazov, ki so bili pridobljeni popolnoma zakonito. Zgolj hramba podatkov za namene kazenskega postopka pa po mnenju predlagatelja ne pomeni kršitve človekove pravice do zasebnosti. Predlagatelj navaja, da do sodbe Vrhovnega sodišča št. I Ips 15930/2017 ni bilo sodne prakse, po kateri bi bili izsledki PPU zaradi prekoračitve spornega dvoletnega roka nedovoljeni dokazi. Trdi, da se Vrhovno sodišče ob sprejetju te odločitve naj ne bi podrobneje ukvarjalo z dejstvom, da so bili podatki pridobljeni na podlagi sodnih odredb in brez kršitve temeljnih človekovih pravic. Stališče Vrhovnega sodišča naj bi poleg tega pomenilo, da je treba po preteku dvoletnega roka dokaze vselej izločiti, zaradi česar naj ne bi bilo prostora za tehtanje med varstvom pravice do zasebnosti in kršitvijo temeljnih pravic žrtev kaznivih dejanj.

10. Predlagatelj podaja primerjalnopravni pregled, iz katerega naj bi izhajalo, da nobena od držav članic Evropske unije nima ureditve, ki bi bila primerljiva izpodbijani.

11. Zahteva je bila vročena Državnemu zboru, ki je odgovoril zgolj na predlog za začasno zadržanje izpodbijane ureditve. Državni zbor je v odgovoru opozoril, da je sprejel avtentično razlago izpodbijanih določb ter da ima avtentična razlaga obvezno pravno moč in šteje kot zakon. Navedel je, da po avtentični razlagi dvoletni rok po koncu izvajanja PPU ni prekluziven; če je glede na aktivnosti državnega tožilca v tem obdobju jasno, da namerava nadaljevati kazenski pregon, se lahko pridobljeno gradivo uporabi kot dokaz tudi, če je tožilec izjavo o začetku kazenskega postopka podal po poteku tega roka. To po mnenju Državnega zbora pomeni, da imajo izpodbijane določbe drugačen pomen od tistega, ki jim ga pripisuje predlagatelj zahteve.

12. O zahtevi je dala mnenje Vlada. Iz mnenja izhaja, da je treba najprej odgovoriti na vprašanje, kako bi se morale izpodbijane določbe razlagati. Po sprejetju odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-246/14 naj bi se v sodni praksi Vrhovnega sodišča uveljavila razlaga, da je treba gradivo, pridobljeno s PPU, uničiti, če je dvoletni rok po prenehanju uporabe PPU že potekel, ni pa bila vložena obtožnica ali zahteva za preiskavo. Državni zbor naj bi nato sprejel avtentično razlago, v skladu s katero je treba četrti odstavek 153. člena in drugi odstavek 154. člena ZKP razumeti tako, da je rok dveh let po koncu izvajanja PPU instrukcijski rok; če je glede na aktivnosti državnega tožilca v tem obdobju jasno, da namerava nadaljevati kazenski pregon, se lahko pridobljeno gradivo iz četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena ZKP v postopku uporabi kot dokaz tudi, če je zahteva za preiskavo ali obtožnica oziroma obtožni predlog vložen po poteku roka dveh let od konca izvajanja PPU. Po mnenju Vlade je glede na zgodovinsko in namensko razlago ter glede na avtentično razlago očitno, da namen zakonodajalca ni bil uničenje zakonito zbranih dokazov z uporabo PPU po preteku dvoletnega obdobja. Uničenje izsledkov PPU naj bi bilo upravičeno in sorazmerno le, če tožilec izjavi, da ne bo začel kazenskega pregona, ali pa je v dveh letih po koncu izvajanja PPU popolnoma pasiven. Tek dvoletnega roka naj bi torej pretrgala dejanja tožilstva, usmerjena v kazenski pregon (npr. vložitev zahteve za sodno preiskavo, predlog za hišno preiskavo, predlog za izvedbo posamičnih preiskovalnih dejanj). Po oceni Vlade ni smiselno, da bi bili pogoji za pregon "navadnih" kaznivih dejanj drugačni od pogojev za pregon kaznivih dejanj, pri katerih so bili uporabljeni PPU, oziroma da bi bil pregon prvih zamejen zgolj z institutom zastaranja, medtem ko bi se pregon drugih lahko zaradi uničenja izsledkov PPU neuspešno zaključil kljub temu, da je daljše trajanje predkazenskega postopka posledica objektivnih dejavnikov (na primer večje kompleksnosti ali mednarodnega elementa). Vlada torej soglaša z argumentacijo, ki je bila podana kot obrazložitev za sprejetje avtentične razlage. Opozarja pa, da avtentična razlaga v praksi ni polno zaživela, saj je Vrhovno sodišče sprejelo stališče, da ga avtentična razlaga ne zavezuje, ob tem pa ni prekinilo svojega odločanja in z zahtevo začelo postopka za oceno ustavnosti relevantnih določb ZKP. Posledično naj bi nastal nenavaden procesni položaj, ko je avtentična razlaga veljavno sprejeta, a je Vrhovno sodišče pri razlagi zakona ne

upošteva, hkrati pa ne sproži ustreznih postopkov pred Ustavnim sodiščem. Po mnenju Vlade je torej treba opredeliti, katera izmed obeh razlag je (lahko) predmet ustavnosodne presoje. Vlada meni, da je razlaga izpodbijanih zakonskih določb, ki jo je sprejelo Vrhovno sodišče, pretirano restriktivna oziroma da pretirano omejuje možnost učinkovitega pregona najtežjih kaznivih dejanj. S tem naj bi nastala škoda z vidika konkretnih postopkov, nastale pa naj bi tudi posledice za zaupanje v pravno državo. Vlada opozarja tudi na prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), po kateri ima država pozitivno obveznost, da omogoči učinkovit pregon storilcev kaznivih dejanj (sodba ESČP v zadevi *K. U. proti Finski* z dne 2. 12. 2008).

13. Mnenje Vlade je bilo vročeno predlagatelju, ki se je o njem izjavil. Predlagatelj, drugače kakor Vlada, izhodiščne dileme ne vidi v opredelitvi razlage, ki je lahko predmet ustavnosodne presoje. Po mnenju predlagatelja je namreč lahko predmet ustavnosodne presoje le predpis, ne pa njegova (avtentična) razlaga. Meni, da če razlaga pomembno dopolni ali celo spremeni pomen zakona, mora biti prvotna protiustavnost predpisa še vedno predmet ustavnosodne presoje. Predlagatelj trdi, da gre pri avtentični razlagi izpodbijanih določb dejansko za pomembno vsebinsko dopolnitev zakona, če ne že za njegovo spremembo, saj ZKP v zvezi s 153. in 154. členom ne vsebuje določb o možnosti podaljšanja roka. Iz tega razloga naj bi zahtevo tudi vložil zgolj zoper zakon, ne pa tudi zoper njegovo (napačno) razlago.

## B. – I.

### **Začasno zadržanje izvrševanja izpodbijane zakonske ureditve**

14. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-462/18 z dne 13. 12. 2018 (Uradni list RS, št. 1/19) odločilo, da se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvrševanje prve, druge in tretje povedi drugega odstavka 154. člena ZKP, razen v primeru, ko državni tožilec izjavi, da ne bo začel kazenskega pregona. Odločilo je, da se začasno zadržanje izvrši tako, da preiskovalni sodnik gradivo iz četrtega odstavka 153. člena in prvega odstavka 154. člena ZKP po poteku dveh let po koncu izvajanja PPU zapečati. Do končne odločitve Ustavnega sodišča v to gradivo ni dovoljeno vpogledati ali ga uporabiti.

### **Procesne predpostavke za odločanje o zahtevi**

15. V skladu z osmo alinejo prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) lahko generalni državni tožilec z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti predpisa, če nastane vprašanje ustavnosti v zvezi z zadevo, ki jo obravnava državno tožilstvo.

16. Predlagatelj izpostavlja tri zadeve državnega tožilstva, in sicer (1) zadevo Vrhovnega državnega tožilstva št. KtV/16988/2016 v zvezi z zadevo Specializiranega državnega

tožilstva št. Kt/16988/2016, (2) zadevo Specializiranega državnega tožilstva št. Kt/8550/2015 in (3) zadevo Specializiranega državnega tožilstva št. Kt-S-27/2012. Pojasnjuje, da je bilo v navedenih zadevah s PPU zbrano dokazno gradivo, državni tožilec pa ni začel kazenskega pregona v roku dveh let od konca izvajanja PPU. Zahtevi prilaga odločitve sodišč, ki so bile v teh zadevah izdane.

17. Glede na navedeno je predpostavka iz osme alineje prvega odstavka 23.a člena ZUstS izpolnjena.

18. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 22/19 – v nadaljevanju ZKP-N) sta bila četrti odstavek 153. člena in drugi odstavek 154. člena ZKP spremenjena. V skladu s 143. členom ZKP-N se je začelo spremenjeno besedilo izpodbijanih določb uporabljati tri mesece po uveljavitvi tega zakona, tj. 20. 7. 2019.

19. V primeru, ko med postopkom pred Ustavnim sodiščem predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, v izpodbijanem delu preneha veljati, je spremenjen ali dopolnjen, Ustavno sodišče odloči o njegovi ustavnosti oziroma zakonitosti le, če predlagatelj izkaže, da niso bile odpravljene posledice njegove protiuštavnosti oziroma nezakonitosti (drugi odstavek v zvezi s prvim odstavkom 47. člena ZUstS). Po presoji Ustavnega sodišča posledice morebitne protiuštavnosti izpodbijanih zakonskih določb niso bile odpravljene, saj se te določbe še uporabljajo v vseh še odprtih postopkih, v katerih so pred začetkom veljavnosti novih določb, tj. pred 20. 7. 2019, na podlagi izpodbijanih določb nastopili pogoji za uničenje gradiva. Pogoj iz 47. člena ZUstS je zato izpolnjen.

## **B. – II.**

### **Besedilo izpodbijanih določb in njuna avtentična razlaga**

20. Besedilo izpodbijanih določb ZKP se je glasilo:

"153. člen

[...] (4) Če državni tožilec izjavi, da ne bo začel kazenskega pregona zoper osumljenca ali če v roku dveh let po koncu izvajanja ukrepov, ki jih odreja državni tožilec, ne poda takšne izjave, preiskovalnemu sodniku preda tudi celotno gradivo zbrano s temi ukrepi. Preiskovalni sodnik nato ravna po drugem odstavku 154. člena tega zakona.

154. člen

[...] (2) Če državni tožilec izjavi, da ne bo začel kazenskega pregona zoper osumljenca ali če v roku dveh let po koncu izvajanja ukrepov iz 149.a, prvega odstavka 149.b, 150., 151., 155., 155.a in 156. člena tega zakona ne poda takšne izjave, se gradivo iz prejšnjega odstavka pod nadzorstvom preiskovalnega sodnika uniči. O tem uničenju napravi preiskovalni sodnik uradni zaznamek. Pred uničenjem obvesti preiskovalni sodnik o uporabi teh ukrepov osumljenca, oziroma v primerih iz drugega ali devetega odstavka 149.a člena tega zakona, osebo, zoper katero se je ukrep izvajal, ki ima pravico seznaniti se s pridobljenim gradivom, v primerih večjega obsega tega gradiva pa s poročilom iz prvega odstavka 153. člena tega zakona. V primeru, ko so bili uporabljeni ukrepi iz drugega ali devetega odstavka 149.a člena tega zakona, in državni tožilec proti osumljencu začne kazenski pregon, preiskovalni sodnik najpozneje do vložitve obtožnice oziroma takoj po tem, ko je bila oseba, zaradi katere se je ukrep izvajal, prijeta, obvesti o uporabi teh ukrepov osebo, zoper katero so se ukrepi izvajali, ki ima pravico seznaniti se s pridobljenim gradivom. Če je mogoče utemeljeno sklepati, da bo zaradi seznanitve z gradivom nastala nevarnost za življenje in zdravje ljudi ali iz drugih tehtnih razlogov, lahko preiskovalni sodnik na predlog državnega tožilca ali po uradni dolžnosti odloči, da osumljenca, oziroma v primerih iz drugega ali devetega odstavka 149.a člena tega zakona, osebo, zoper katero se je ukrep izvajal, z delom vsebine ali s celotno vsebino pridobljenega gradiva ne bo seznanil."

21. Dne 22. 11. 2017 je Državni zbor na podlagi 152. člena Poslovnika Državnega zbora (v nadaljevanju PoDZ-1) sprejel Avtentično razlago četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena Zakona o kazenskem postopku (v nadaljevanju ORZKP153,154), ki se glasi:

"Določbo četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13, 87/14, 8/16 – odl. US, 64/16 – odl. US in 65/16 – odl. US) je treba razumeti tako, da je rok dveh let po koncu izvajanja ukrepov instrukcijski rok. Če je glede na aktivnosti državnega tožilca v tem obdobju jasno, da namerava nadaljevati kazenski pregon, se lahko pridobljeno gradivo iz četrtega odstavka 153. člena oziroma drugega odstavka 154. člena v postopku uporabi kot dokaz tudi, če je zahteva za preiskavo ali obtožnica oziroma obtožni predlog vložen po poteku roka dveh let od konca izvajanja ukrepov iz 149.a, prvega odstavka 149.b, 150., 151., 155., 155.a in 156. člena."

### **B. – III.**

#### **Presoja ustavnosti 107. in 149. do 152. člena PoDZ-1**



22. Po dosedanji ustavnosodni presoji je avtentična razlaga predpisa, ne glede na njeno kasnejše sprejetje, sestavni del predpisa od njegove uveljavitve.<sup>1</sup> To pomeni, (1) da je avtentična razlaga zavezujoča oziroma da je treba šteti, da ima predpis tak pomen, kot mu ga daje avtentična razlaga,<sup>2</sup> in (2) da avtentična razlaga učinkuje tudi za nazaj (*ex tunc*), tj. od uveljavitve predpisa, ki ga interpretira.<sup>3</sup> Vendar pa avtentična razlaga ne sme spreminjati in dopolnjevati zakona, kar pomeni, da zakonski normi ne sme dati vsebine, ki je ob njeni uveljavitvi ni imela. Spremembe in dopolnitve zakonov se namreč smejo sprejemati samo v ustavno določenem zakonodajnem postopku.<sup>4</sup> Če torej avtentična razlaga zakonu daje vsebino, ki je ob njegovi uveljavitvi iz zakonskega besedila z ustaljenimi metodami razlage ni bilo mogoče izpeljati, gre po presoji Ustavnega sodišča za kršitev ustavno predpisanega zakonodajnega postopka oziroma za neskladje z 89. in 91. členom Ustave, ki ga je treba odpraviti v postopku za oceno ustavnosti zakona na podlagi IV. poglavja ZUstS. Ustavno sodišče je zaradi takšnega neskladja že nekajkrat razveljavilo zakon glede vsebine, ki mu jo je dala avtentična razlaga.<sup>5</sup>

23. Upošteva je navedeno ustaljeno presojo Ustavnega sodišča, je treba v izhodišču šteti, da imata četrti odstavek 153. člena in drugi odstavek 154. člena ZKP pomen, ki jima ga daje ORZKP153,154. To pomeni, da lahko tudi Ustavno sodišče v postopku za oceno ustavnosti zakona izpodbijani določbi presoja samo skupaj z ORZKP153,154. Stališče predlagatelja, da je lahko predmet ustavnosodne presoje le izhodiščni predpis, ne pa njegova kasnejša avtentična razlaga, torej po dosedanji presoji Ustavnega sodišča ne drži.

24. Vendar pa Ustavno sodišče ugotavlja, da Vrhovno sodišče presoji Ustavnega sodišča glede zavezujoče narave avtentične razlage ni sledilo. Vrhovno sodišče je namreč sprejelo stališče, da avtentična razlaga za sodišča ni obvezna. To stališče je prvič navedlo v sklepu št. Cpg 2/2014 z dne 17. 6. 2014 (18. točka obrazložitve), v katerem je zapisalo:

"V skladu z določbo 125. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju URS) je sodnik vezan na ustavo in zakon, kar pa avtentična razlaga ni. Avtentična razlaga je omenjena le v Poslovniku državnega zbora (PoDZ-1, 149.-152. člen PoDZ-1), postopek njenega sprejema pa je v primerjavi z rednim zakonodajnim postopkom enostavnejši

---

<sup>1</sup> Tako že sklep Ustavnega sodišča št. U-I-361/96 z dne 21. 10. 1999 (OdlUS VIII, 226), 4. točka obrazložitve.

<sup>2</sup> Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-192/16 z dne 7. 2. 2018 (Uradni list RS, št. 15/18, in OdlUS XXIII, 2), 14. točka obrazložitve.

<sup>3</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-51/06 z dne 15. 6. 2006 (Uradni list RS, št. 66/06, in OdlUS XV, 53), 12. točka obrazložitve.

<sup>4</sup> Prav tam, 13. točka obrazložitve.

<sup>5</sup> Glej na primer odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-51/06, št. U-I-64/08 z dne 6. 11. 2008 (Uradni list RS, št. 109/08, in OdlUS XVII, 57) in št. U-I-103/11 z dne 8. 12. 2011 (Uradni list RS, št. 105/11, in OdlUS XIX, 30).

(med drugim ni možnosti veta ali referenduma). Njena nezavezujoča narava izhaja tudi iz načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena URS). Zakonodajalec je pristojen sprejemati zakone, medtem ko je razlaga zakonov za odločanje v konkretnih primerih naloga sodne veje oblasti. Če zakonodajalec meni, da posamezna zakonska določba ni jasna ali da so ji sodišča z razlago dala drugačno vsebino, kot ji jo je hotel dati sam, ima možnost zakon spremeniti ali dopolniti po predpisanem zakonodajnem postopku. Sodišča zakonske določbe torej razlagajo z uveljavljenimi metodami razlage, pri tem lahko upoštevajo tudi avtentično razlago zakona, niso pa tega dolžna storiti."

Na to stališče se je Vrhovno sodišče sklicevalo tudi v sodbah št. I Ips 55384/2011 z dne 31. 5. 2018 (23. do 25. točka obrazložitve) in št. I Ips 15930/2017 (18. do 19. točka obrazložitve), ki se nanašata prav na razlago izpodbijanih določb ZKP. Vrhovno sodišče je v navedenih sodbah sprejelo drugačno razlago izpodbijanih določb, kot izhaja iz ORZKP153,154. Menilo je, da je dvoletni rok iz četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena ZKP prekluziven. Vrhovno sodišče pred tem ni začelo postopka za oceno ustavnosti ZKP zaradi neskladja ORZKP153,154 z 89. in 91. členom Ustave, saj je menilo, da avtentična razlaga – naj bo to ORZKP153,154 ali katerakoli druga avtentična razlaga – za sodišča ni obvezna.

25. Ustava avtentične razlage ne ureja niti je ne omenja. Institut avtentične razlage je urejen v 107. in 149. do 152. členu PoDZ-1. Člen 107 med drugim določa, da avtentične razlage zakonov sprejema Državni zbor. Členi 149 do 152 PoDZ-1 urejajo postopek za sprejetje avtentične razlage zakona. Iz teh določb med drugim izhaja, da lahko predlog za sprejetje avtentične razlage zakona poda vsak predlagatelj, ki lahko predlaga zakon (prvi odstavek 149. člena PoDZ-1), in da se avtentična razlaga sprejme z isto večino, s katero se sprejme zakon, na katerega se nanaša avtentična razlaga (prvi odstavek 152. člena PoDZ-1). Avtentična razlaga zakona se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije (drugi odstavek 152. člena PoDZ-1). Drugače kot za sprejetje zakona<sup>6</sup> pa za sprejetje avtentične razlage ni predviden zakonodajni referendum, avtentične razlage ne razglasi predsednik republike, Državni svet pa od Državnega zbora tudi ne more zahtevati ponovnega odločanja o avtentični razlagi.

26. Po stališču Ustavnega sodišča določb PoDZ-1, ki urejajo avtentično razlago, ni mogoče razlagati drugače, kakor da je avtentična razlaga za naslovnike obvezna. Stališče, da postane avtentična razlaga zakona del interpretiranega zakona in da ima enako pravno moč kakor interpretirani zakon, zastopa tudi pomemben del teoretikov.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Glej 90. in 91. člen Ustave.

<sup>7</sup> Tako na primer M. Pavčnik, Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava, 5., pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2015, str. 378–379; A. Igličar, Prezgodnje stališče o avtentični razlagi v obrazložitvi sklepa Vrhovnega sodišča, Pravna praksa, št. 37 (2014), str. 17–19; J. Sovdat, Časovni vidiki v ustavnosodni presoji, v: M. Pavčnik in T. Štajnpihler Božič (ur.), Časovnost razlage zakona, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Ljubljana 2018, str. 153–154. Drugače pa na primer S. Zagorc, Avtentična razlaga zakona, Zbornik znanstvenih razprav,

Avtentična razlaga zakona se je namreč v evropskem kontinentalnem pravnem sistemu razvila (in v nekaterih pravnih redih tudi ohranila) kot avtoritativna razlaga zakonodajnega telesa, ki naj jo sodniki in drugi organi, ki odločajo v konkretnih primerih, upoštevajo.<sup>8,9</sup> Iz določb PoDZ-1 ne izhaja, da bi zakonodajalec avtentični razlagi dal drugačno, tj. nezavezujočo oziroma zgolj svetovalno naravo. Da ima avtentična razlaga zakona, kot je urejena v PoDZ-1, enako pravno moč kot zakon, kažeta tudi prvi odstavek 152. člena PoDZ-1, po katerem se avtentična razlaga zakona sprejme z enako večino, s katero se sprejme zakon, na katerega se nanaša, in drugi odstavek navedenega člena, ki zahteva, da se avtentična razlaga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Ustavno sodišče zato ne vidi razlogov za odstop od svojega dosedanjega stališča o zavezujoči naravi avtentične razlage zakona.

27. Zastavlja pa se vprašanje, ali je avtentična razlaga zakona, kot jo urejajo 107. in 149. do 152. člen PoDZ-1, skladna z Ustavo, natančneje z 2. členom, drugo povedjo drugega odstavka 3. člena, 44., 88., 89., 90. in 91. členom Ustave. Ker je od vprašanja ustavnosti 107. in 149. do 152. člena PoDZ-1 odvisna ustavnost ORZKP153,154, ustavnost slednje pa je odločilna za razlago četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena ZKP, katerih ustavno skladnost mora Ustavno sodišče v tej zadevi oceniti, je Ustavno sodišče na podlagi 30. člena ZUstS s sklepom št. U-I-462/18 z dne 19. 9. 2019 začelo postopek za oceno skladnosti 107. in 149. do 152. člena PoDZ-1 z navedenimi ustavnimi določbami.

28. Ustavno sodišče je z istim sklepom začelo tudi postopek za oceno ustavnosti četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena ZKP glede vsebine, ki jima jo je dala ORZKP153,154, saj bi bila v primeru, da bi Ustavno sodišče ugotovilo neskladnost 107. in 149. do 152. člena PoDZ-1 z Ustavo, iz istih razlogov v neskladju z Ustavo tudi ORZKP153,154. Sicer pa se je Ustavnemu sodišču tudi neodvisno od te ocene zastavilo vprašanje skladnosti ORZKP153,154 z 89. in 91. členom Ustave.

29. Ustavno sodišče je sklep o začetku postopka za oceno ustavnosti vročilo predlagatelju in Državnemu zboru. Državni zbor izjave ni dal. Mnenje je dala Vlada, ki je ponovila svoje stališče iz mnenja na zahtevo, medtem ko se do ustavnosti določb PoDZ-1 ni opredelila. Tudi predlagatelj v prvotni izjavi ni navedel argumentov, ki bi se nanašali na ustavno skladnost PoDZ-1 in ORZKP153,154. V izjavi na odgovor Vlade pa je (drugače

---

2012, str. 293; A. Galič, Arbitrabilnost sporov iz koncesijske pogodbe, *Pravna praksa*, št. 41–42 (2011), str. 11.

<sup>8</sup> V zvezi s tem glej A. Igličar, Pravno-politični in nomotehnični vidiki avtentične razlage, *Pravna praksa*, št. 35 (2008), str. 15–17; S. Zagorc, nav. delo, str. 275–277.

<sup>9</sup> Za naš pravni prostor je pomembno, da je avtentično razlago urejal tudi Obči državljanski zakonik iz leta 1811, ki je v 8. paragrafu določal: "Le zakonodajec ima oblast, da razlaga zakon na obče obvezen način. Tako razlago je treba uporabljati na vse pravne primere, ki jih je še odločiti, če zakonodajec ne pristavi, naj se ne ozira na njegovo razlago pri odločbi takih pravnih primerov, ki so jim predmet pred razlago započeta dejanja in zahtevane pravice."

kot v izjavi na mnenje Vlade o zahtevi) navedel, da ORZKP153,154 zakonu ni dala vsebine, ki je ob uveljavitvi ne bi imel, temveč je le pojasnila pomen njegovih nejasnih določb, zato ORZKP153,154 naj ne bi bila v neskladju z 89. členom ter prvim in drugim odstavkom 91. člena Ustave. Ne glede na sprejeto avtentično razlago pa je po mnenju predlagatelja treba poiskati ustavnoskladno razlago izhodiščnega predpisa, še zlasti zato, ker naj bi bila ORZKP153,154 sprejeta po tem, ko naj bi bili zaradi poteka dvoletnega roka v izpostavljenih zadevah, ki jih obravnava državno tožilstvo, neupravičeno uničeni številni izsledki PPU. Predlagatelj Ustavnemu sodišču predlaga, naj ugotovi, da so izpodbijane zakonske določbe v neskladju z Ustavo, če se razlagajo tako, da je sporni dvoletni rok prekluziven.

30. Glede na sklep Ustavnega sodišča z dne 19. 9. 2019 je Ustavno sodišče najprej ocenilo ustavno skladnost 107. in 149. do 152. člena PoDZ-1.

31. Druga poved drugega odstavka 3. člena Ustave določa, da državljanke in državljani oblast v Sloveniji izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. V tej določbi je med drugim vsebovano načelo delitve državne oblasti. Bistvo tega načela je varstvo skupnosti pred zlorabo državne oblasti, do katere bi lahko prišlo, če bi bila državna oblast podeljena zgolj enemu organu oziroma če med organi, ki bi sicer opravljali različne oblastne funkcije, ne bi obstajala relativna neodvisnost.<sup>10</sup> Načelo delitve oblasti ima dva pomembna elementa, tj. ločitev posameznih funkcij oblasti ter obstoj zavor in ravnovesij med njimi. Prvi element zahteva, da so zakonodajna, izvršilna in sodna veja oblasti ločene druga od druge, kar tudi pomeni, da so organi oziroma nosilci teh posameznih vej oblasti ločeni oziroma da niso isti. Drugi element zahteva, da mora med posameznimi vejami oblasti obstajati sistem zavor in ravnovesij, s katerim vsaka od teh vej vpliva na drugo in jo omejuje, na drugi strani pa morajo vse do določene mere med seboj sodelovati, saj si sicer ni mogoče predstavljati delovanja sistema državne oblasti kot celote.<sup>11</sup> Ustava torej zapoveduje organizacijo državne oblasti, v kateri se zakonodajna, izvršilna in sodna oblast izvršujejo bolj ali manj neodvisno druga od druge in v kateri so med vejami oblasti vzpostavljena taka razmerja, da nobena ne more pridobiti prevlade nad drugimi.<sup>12</sup>

32. Temeljna funkcija zakonodajne oblasti, ki je po Ustavi dana Državnemu zboru, je sprejemanje zakonov (86. do 89. člen Ustave), tj. splošnih pravnih aktov, s katerimi se urejajo temeljne družbene zadeve, ki so lahko predmet pravnega urejanja in ki niso urejene že v Ustavi.<sup>13</sup> Po Ustavi je mogoče pravice in obveznosti državljanov ter drugih

---

<sup>10</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. Up-979/15 z dne 21. 6. 2018 (Uradni list RS, št. 54/18, in OdlUS XXIII, 26), 7. točka obrazložitve.

<sup>11</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-83/94 z dne 14. 7. 1994 (Uradni list RS, št. 48/94, in OdlUS III, 89).

<sup>12</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995 (Uradni list RS, št. 18/95, in OdlUS IV, 20), 14. točka obrazložitve.

<sup>13</sup> Povzeto po M. Pavčnik, nav. delo, 2015, str. 249.

oseb določiti le z zakonom (87. člen Ustave). Značilnost zakonskih pravnih pravil je njihova *splošnost in abstraktnost*. Splošnost pravnega pravila se navezuje na pravne subjekte, ki jim je pravilo namenjeno, in pomeni, da naslovljenec pravila ni individualiziran, temveč je označen z ustrezno (širšo ali ožjo) tipsko lastnostjo.<sup>14</sup> Abstraktnost pravnega pravila pa pomeni, da se tip ravnanja in vedenja, ki ga pravilo vsebuje, nanaša na vnaprej zamišljeni in predvideni dejanski stan (t. i. abstraktni oziroma zakonski dejanski stan), ki prav tako ni konkretiziran, temveč je opredeljen kot tipični dejanski stan, ki mu lahko ustreza nedoločeno število konkretnih dejanskih okoliščin.<sup>15</sup> Splošnost zagotavlja enako in nepristransko obravnavanje vseh posameznikov, ki so uvrščeni v isto skupino pravnih subjektov.<sup>16</sup> S tem se uresničuje zahteva drugega odstavka 14. člena Ustave, ki določa, da so vsi pred zakonom enaki. Abstraktnost pa zagotavlja pravno predvidljivost in s tem pravno varnost (kar je zahteva, ki izhaja iz 2. člena Ustave), saj pravni subjekti že vnaprej vedo, kako naj se vedejo in ravnajo ter kakšne so pravice in dolžnosti drugih.<sup>17</sup> V zvezi s tem je ključno, da abstraktna in splošna pravna pravila (razen v izjemnih primerih) učinkujejo za naprej (155. člen Ustave) in da morajo biti pred začetkom veljave objavljena (154. člen Ustave).

33. Temeljna funkcija sodne oblasti, ki jo po Ustavi izvršujejo posamezni sodniki, je po drugi strani odločanje o pravicah in obveznostih individualno določenih posameznikov v konkretnih primerih. Navedeno izhaja iz prvega odstavka 23. člena Ustave, ki vsakomur zagotavlja pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebne odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Ob tem velja, da morajo vsi državni organi sodne odločitve spoštovati in da jih nobena druga oblast ne more spremeniti ali razveljaviti.<sup>18</sup> Sodniki navedeno funkcijo izvršujejo z oblikovanjem *posamičnih in konkretnih* pravnih pravil, tj. pravil, ki povedo, kako naj se posamični (individualni) pravni subjekt vede in kako naj ravna v t. i. konkretnem dejanskem stanu, ki je uresničitev in primer abstraktnega dejanskega stanu v konkretnem (družbenem) razmerju.<sup>19</sup> Pri oblikovanju teh pravil so sodniki vezani na Ustavo in zakon (druga poved 125. člena Ustave), kar pomeni, da odločajo na podlagi materialnih in postopkovnih določb Ustave in zakonov, katerih možnega pomena ne smejo prekoračiti. Zunaj tega okvira pa zakonodajna oblast na odločanje v konkretnih sodnih postopkih ne sme imeti vpliva. Ta prepoved ima svoj ustavni temelj v načelu neodvisnosti sodnikov, ki je na splošni ravni določeno v prvi povedi 125. člena Ustave, izhaja pa tudi iz že citiranega prvega odstavka 23. člena Ustave in iz več ustavnih določb,

---

<sup>14</sup> Prav tam, str. 118–119.

<sup>15</sup> Prav tam, str. 119.

<sup>16</sup> Prav tam.

<sup>17</sup> Glej prav tam.

<sup>18</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-246/19 z dne 7. 1. 2021 (Uradni list RS, št. 22/21), 64. točka obrazložitve.

<sup>19</sup> M. Pavčnik, nav. delo, 2015, str. 121.

ki določajo posamezne predpostavke sodniške neodvisnosti.<sup>20</sup> Načelo neodvisnosti sodnikov pomeni, da so sodniki vsebinsko (funkcionalno) in personalno (organizacijsko) neodvisni od nedovoljenih vplivov in pritiskov.<sup>21</sup> Sodnikom mora biti zagotovljen manevrski prostor, v katerem svobodno (odgovorno) presojuje in sodijo.<sup>22</sup> Zavarovani morajo biti pred morebitnimi vplivi, pritiski in grožnjami ter sploh pred vsakršnim vmešavanjem v njihovo delo, tako s strani drugih državnih organov kot s strani strank v postopku.<sup>23</sup> Noben državni organ se ne sme vmešavati v sojenje in dajati sodniku navodil.<sup>24</sup>

34. Osrednja ideja, na kateri temelji ustavna delitev oblasti na zakonodajno in sodno oblast, je torej, da naj o ureditvi pravic in obveznosti pravnih subjektov na splošni in abstraktni ravni, ki velja za vnaprej, ter o sporih o uporabi te ureditve za posameznike v konkretnih primerih odločata različna organa, saj bi sicer prišlo do prevelike koncentracije državne oblasti in s tem do možnosti njene zlorabe.

35. Razlaga zakona je miselna dejavnost, s katero razlagalec (re)konstruira in pomensko opredeli splošno in abstraktno pravno pravilo, ki ga zakon sporoča in jezikovno uokvirja.<sup>25</sup> Kot taka je nujna sestavina odločanja o uporabi zakona za konkretni primer, kamor sodi tudi oblikovanje posamičnih in konkretnih pravnih pravil. Razlagalec posamično in konkretno pravno pravilo oblikuje tako, da iz življenjskega primera izloči pravno relevantna dejstva (konkretni dejanski stan), na drugi strani pa s pomočjo metod razlage na temelju zakonskega besedila oblikuje splošno in abstraktno pravno pravilo (zakonski dejanski stan). Oba procesa potekata sočasno in sta neločljivo prepletena. Katera dejstva so pravno relevantna, pokaže šele primerjava med ugotovljenimi dejstvi in ustreznim zakonskim dejanskim stanom;<sup>26</sup> opredelitev zakonskega dejanskega stanu pa je zmeraj odvisna od dejanskosti, ki ji je namenjena.<sup>27</sup>

36. Za odločanje o uporabi zakona za konkretni primer je značilno, da različne metode razlage in različni razlagalni argumenti ne vodijo nujno do istega rezultata. Zakonske določbe zaradi svoje splošnosti in abstraktnosti pogosto omogočajo različne razlage. Takšna razhajanja mora razlagalec preseči tako, da izmed možnih razlag izbere tisto, ki

---

<sup>20</sup> Gre za določbe o trajnosti sodniške funkcije (129. člen Ustave), prenehanju in odvzemu sodniške funkcije (132. člen Ustave), nezdržljivosti sodniške funkcije (133. člen Ustave) in imuniteti sodnika (134. člen Ustave).

<sup>21</sup> M. Pavčnik, nav. delo, 2015, str. 82.

<sup>22</sup> Prav tam.

<sup>23</sup> F. Grad, I. Kaučič in S. Zagorc, Ustavno pravo, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2016, str. 538.

<sup>24</sup> Prav tam.

<sup>25</sup> M. Pavčnik, Argumentacija v pravu: od življenjskega primera do pravne odločitve, 3., spremenjena in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 65.

<sup>26</sup> Prav tam, str. 44.

<sup>27</sup> Prav tam, str. 65.

se – ob upoštevanju zakonskega besedila in konkretnega primera, pa tudi pravne teorije in prakse, značilnosti političnega sistema, običajev in temeljnih družbenih vrednot – izkaže kot najbolj prepričljiva.<sup>28</sup>

37. Iz navedenega izhaja, da je razlaga zakona bistvena prvina odločanja o uporabi zakona v konkretnih primerih. Ko gre za odločanje o pravicah, dolžnostih in obtožbah v konkretnih primerih, je zato razlaga zakona v ustavni pristojnosti sodne veje oblasti. O pravicah, obveznostih ali pravnih koristih konkretnih pravnih subjektov v upravnih zadevah odloča tudi izvršilna (upravna) oblast. V tem okviru tudi izvršilna oblast zakon razlaga na povsem isti način, kot to počne sodna oblast. Ker pa je po Ustavi sodna oblast pristojna izvajati nadzor nad zakonitostjo dokončnih posamičnih aktov, s katerimi izvršilna oblast odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih pravnih subjektov (23. in 157. člen Ustave), ima v primeru spora tudi v teh primerih pri razlagi zakona zadnjo besedo sodna oblast.

38. Pri razlagi zakona se lahko sodišča in upravni organi oprejo tudi na obrazložitev predloga zakona in na druga gradiva, ki so nastala v fazi zakonodajnega postopka, torej pred sprejetjem zakona. Ta gradiva za sodnike in upravne organe sicer niso obvezna, lahko pa imajo pomembno vlogo pri ugotavljanju razlogov za sprejetje zakona, ki so upoštevni v okviru zgodovinske razlage zakona. V tem obsegu lahko namen zakonodajalca, ki je razviden iz zakonodajnega postopka, pomembno sooblikuje razlago zakona v konkretnem primeru. Ni pa v pristojnosti zakonodajalca, da bi v proces odločanja o uporabi zakona za konkretni primer posegal *ex post*, tj. po sprejetju zakona. Ko zakonodajna oblast sprejme zakon in s tem določi ravnanje nedoločenega števila posameznikov v prihodnjih tipsko določenih okoliščinah, je njena pristojnost izčrpana. Od tu naprej se mora zakonodajna oblast vzdržati vsakršnega oblastnega ravnanja, ki bi lahko vplivalo na uporabo zakona v konkretnih primerih. Načelo neodvisnosti sodnikov (glej 33. točko obrazložitve te odločbe) prepoveduje, da bi zakonodajna oblast sodnikom dajala kakršnakoli nadaljnja navodila ali usmeritve, kako naj odločajo v konkretnih sodnih postopkih.

39. Avtentična razlaga zakona, kot je urejena v 107. ter 149. do 152. členu PoDZ-1, s pravkar opredeljeno ustavno delitvijo oblasti ni skladna. S tem ko navedene določbe PoDZ-1 zakonodajni veji oblasti dajejo možnost, da zakon po tem, ko ga je sprejela, z učinkom *ex tunc* tudi avtoritativno razlaga, ji namreč omogočajo vpliv na odločanje o uporabi zakona za individualne pravne subjekte v konkretnih primerih. Pri avtentični razlagi zakona gre sicer za t. i. metodično oziroma znanstveno razlago, kar pomeni, da njeno izhodišče niso resnični in konkretni primeri, ki so odprti in čakajo na pravno odločitev, temveč primeri, ki so bili v pravni praksi že razrešeni, ali pa primeri, ki jih

---

<sup>28</sup> Glej prav tam, str. 51–55 in 106–122.

razlagalec predvideva in si jih zamišlja.<sup>29</sup> Poleg tega avtentična razlaga nujno ohranja določeno mero splošnosti in abstraktnosti, kar pomeni, da iz avtentične razlage ni mogoče avtomatično izpeljati rešitve za konkretni primer; sodnik mora tudi avtentično razlago nadalje razlagati. Kljub temu pa avtentična razlaga pomembno usmerja odločanje sodišč v konkretnih primerih, kar je tudi njen namen. Smisel avtentične razlage zakona je, da oži sodnikovo polje možne interpretacije zakona, s tem pa tudi polje možnih odločitev v konkretnem primeru. Zato avtentična razlaga zakona – četudi ostaja na ravni splošnega in abstraktnega oziroma je oblikovana na enak način kot splošno in abstraktno pravno pravilo – vpliva na odločanje sodišč v konkretnih sodnih postopkih. Ta vpliv se ne razteza samo na vsa tista pravna razmerja, o katerih sodišča ob uveljavitvi avtentične razlage še niso odločila; z avtentično razlago lahko zakonodajalec doseže tudi spremembo že sprejetih sodnih odločitev. Ker avtentična razlaga postane sestavni del predpisa od njegove uveljavitve, so vse odločitve sodišč, ki temeljijo na drugačni razlagi zakona od avtentične (vključno z odločitvami, ki so bile sprejete pred uveljavitvijo avtentične razlage), protizakonite. Če so zoper take odločitve še na voljo redna ali ustrezna izredna pravna sredstva, jih je mogoče spremeniti tako, da ustrezajo zakonodajalčevi razlagi zakona.<sup>30</sup> S tem je zakonodajalcu omogočeno, da *ex post* vpliva na izide konkretnih sodnih postopkov.<sup>31</sup>

40. Tretji odstavek 152. člena PoDZ-1 sicer določa, da sprejete avtentične razlage ni mogoče spreminjati. Ta prepoved zakonodajalcu preprečuje, da bi po tem, ko je avtentično razlago neke zakonske določbe že sprejel, to razlago prilagajal želenim izidom konkretnih sodnih postopkov. Vendar pa že samo sprejetje avtentične razlage zakonodajalcu omogoča, da *ex post* vpliva na izid konkretnih sodnih postopkov in s tem posega v ustavne pristojnosti sodne in izvršilne veje oblasti.

41. Če zakonodajalec spozna, da neka zakonska določba omogoča različne razlage ali da jo sodišča razlagajo na način, ki ni skladen z zakonodajalčevim namenom ob sprejetju zakona, ima po Ustavi možnost, da zakon v zakonodajnem postopku spremeni ali dopolni

---

<sup>29</sup> M. Pavčnik, nav. delo, 2015, str. 378. Nasprotje od metodične razlage je praktična (operativna) razlaga, za katero gre, kadar razlagalec normativni pravni akt razlaga v zvezi s konkretnim primerom, ki ga mora razrešiti (glej prav tam).

<sup>30</sup> Glej J. Sovdat, nav. delo, str. 154.

<sup>31</sup> Očiten primer takega vplivanja je obravnavalo ESČP v zadevi *Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis proti Grčiji* (sodba z dne 9. 12. 1994). Grški zakonodajalec je med postopkom, v katerem je bil sam stranka, sprejel interpretativni zakon, s katerim je relevantne zakonske določbe razložil na način, da se je sodni postopek končal v korist države. ESČP je pojasnilo, da načelo pravne države in ideja poštenega postopka, ki izhajata iz 6. člena EKČP, preprečujeta vsako zakonodajno vpletanje v sodno odločanje z namenom vplivanja na izid konkretnega postopka (49. točka obrazložitve). Presodilo je, da je država s tem, ko je med sodnim postopkom, v katerem je bila sama stranka, intervenirala na način, ki je odločilno vplival na to, da se je sodni postopek končal v njeno korist, kršila pritožnikovo pravico do poštenega postopka iz prvega odstavka 6. člena EKČP (50. točka obrazložitve).



tako, da zakonsko besedilo pomensko natančneje določi. Ob tem mora upoštevati, da lahko ima sprememba ali dopolnitev zakona (razen ob pogojih iz drugega odstavka 155. člena Ustave) učinek samo za naprej. Ustavna pristojnost zakonodajne veje oblasti pa ni, da sodnikom in drugim organom, ki so pristojni odločati o uporabi zakona v konkretnih primerih, daje navodila, kako naj sprejete zakone razlagajo.<sup>32</sup> Kot izhaja iz 36. točke obrazložitve te odločbe, je naloga razlagalca, ki odloča o uporabi zakona za konkretni primer, in ne zakonodajalca, da izmed več možnih razlag izbere tisto, za katero oceni, da je podprta z najmočnejšimi argumenti. Kadar pa je zakonsko besedilo do te mere pomensko odprto, da z ustaljenimi metodami razlage ni mogoče priti do njegovega jasnega pomena, je po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča taka zakonska določba v neskladju z ustavnim načelom jasnosti in pomenske določljivosti predpisov (ki izhaja iz 2. člena Ustave). Te protiustavnosti ni mogoče odpraviti tako, da bi zakonodajalec z avtentično razlago *ex post* avtoritativno določil vsebino nejasnega zakonskega besedila. Če namreč vsebine zakonske določbe z ustaljenimi metodami razlage ni mogoče opredeliti, tega tudi ne more storiti zakonodajalec z avtentično razlago; avtentična razlaga bi bila v takem primeru dejansko sprememba ali dopolnitev zakona (glej 22. točko obrazložitve te odločbe). Zakonske določbe, ki so tako nejasne, da z ustaljenimi metodami razlage ni mogoče določiti njihovega pomena, je zato treba v postopku za oceno ustavnosti zakonov na podlagi IV. poglavja ZUstS razveljaviti, zakonodajalec pa mora za naprej sprejeti določljivejšo zakonsko ureditev.<sup>33</sup>

42. Upošteva je navedene razloge, je Ustavno sodišče presodilo, da institut avtentične razlage, kot je urejen v PoDZ-1, ni v skladu z drugo povedjo drugega odstavka 3. člena in s prvo povedjo 125. člena Ustave. Glede na ugotovljeno neskladje je Ustavno sodišče razveljavilo 107. člen PoDZ-1, kolikor določa, da Državni zbor sprejema avtentične razlage zakonov (1. točka izreka). Ustavno sodišče je prav tako razveljavilo 149. do 152. člen PoDZ-1, ki določajo postopek za sprejetje avtentične razlage zakona, razen kolikor te določbe na podlagi četrtega odstavka 282. člena PoDZ-1 določajo postopek za sprejetje avtentične razlage poslovnika (2. točka izreka), saj Ustavno sodišče ustavne skladnosti avtentične razlage poslovnika v tej zadevi ni presojalo.

## B. – IV.

### **Presoja ustavnosti četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena ZKP glede vsebine, ki jima jo je dala ORZKP153,154**

43. Ustavno sodišče je zaradi neskladja z drugo povedjo drugega odstavka 3. člena in s prvo povedjo 125. člena Ustave razveljavilo 107. člen PoDZ-1, kolikor se nanaša na avtentično razlago zakona, ter 149. do 152. člen PoDZ-1, kolikor določajo postopek

---

<sup>32</sup> V zvezi s tem glej tudi S. Zagorc, nav. delo, str. 277–279, in A. Galič, nav. delo, str. 11.

<sup>33</sup> Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-29/04 z dne 30. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 68/05, in OdlUS XIV, 64).

sprejemanja avtentične razlage zakona (1. in 2. točka izreka). Iz istih razlogov, iz katerih je presodilo, da so v neskladju z Ustavo navedene določbe PoDZ-1, je bila v neskladju z Ustavo tudi ORZKP153,154, ki je bila sprejeta na podlagi razveljavljenih določb PoDZ-1. Ustavno sodišče je zato ugotovilo, da sta bila izpodbijana četrti odstavek 153. člena in drugi odstavek 154. člena ZKP v neskladju z Ustavo glede vsebine, ki jima jo je dala ORZKP153,154 (3. točka izreka).

## B. – V.

### **Presoja ustavnosti četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena ZKP**

44. Glede na odločitev iz 3. točke izreka bo Ustavno sodišče v nadaljevanju opravilo presojo ustavnosti izpodbijanih četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena ZKP, kot sta se glasila pred uveljavitvijo ORZKP153,154. Da bi lahko to presojo opravilo, mora izpodbijana odstavka najprej razložiti. Ob tem je treba opozoriti, da odločitev iz 3. točke izreka pomeni zgolj, da Ustavno sodišče pri razlagi izpodbijanih zakonskih določb na ORZKP153,154 ni vezano (ne gre torej za obvezno razlago izpodbijanih zakonskih določb), ne pomeni pa, da izpodbijanih določb ni mogoče razlagati na način, ki izhaja iz ORZKP153,154.

45. Člena 153 in 154 ZKP sta urejala ravnanje z gradivom, ki je bilo zbrano s PPU iz 149.a člena, prvega odstavka 149.b člena, 150., 151., 155., 155.a in 156. člena ZKP. V četrtem odstavku 153. člena in drugem odstavku 154. člena ZKP sta bila določena dva alternativna pogoja, pod katerima je preiskovalni sodnik odredil uničenje tega gradiva (tj. vseh podatkov, sporočil, posnetkov ali dokazil, pridobljenih z navedenimi PPU – prvi odstavek 154. člena ZKP). Prvi pogoj je, da državni tožilec izjavi, da ne bo začel kazenskega pregona zoper osumljenca, drugi pogoj je, da državni tožilec v roku dveh let po koncu izvajanja PPU ne poda takšne izjave.

46. Jezikovna analiza izpodbijanih določb pokaže, da se sintagma *ne poda takšne izjave*, ki jo vsebujeta oba izpodbijana odstavka, nanaša na sintagmo *izjavi, da ne bo začel kazenskega pregona*. Zgolj jezikovna razlaga tako privede do rezultata, da je treba gradivo po dveh letih uničiti tako v primeru, če državni tožilec poda izjavo, da ne bo začel kazenskega pregona, kot tudi v primeru, ko v roku dveh let ne poda izjave, da ne bo začel kazenskega pregona – torej tudi, če v tem času poda izjavo, da začne kazenski pregon. Očitno pa je, da takšna razlaga ne ustreza namenu zakona. Če bi bil namen zakona, da se gradivo po preteku dveh let od izvajanja PPU vselej (torej ne glede na to, ali je državni tožilec zoper osumljenca začel kazenski pregon) uniči, bi bil kot pogoj za uničenje dokazov preprosto določen potek dvoletnega roka. Ustavno sodišče je zato že v odločbi št. U-I-246/14, v kateri je presojalo skladnost izpodbijanih določb z načelom jasnosti in pomenske določljivosti predpisa (ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave), zavrnilo razlago, po kateri bi se gradivo, pridobljeno s PPU, uničilo ne glede na začetek

kazenskega pregona. V 28. točki obrazložitve navedene odločbe je pojasnilo, da drugi in četrti odstavek 153. člena ZKP v zvezi s prvima dvema stavkoma drugega odstavka 154. člena ZKP narekujeta razlago, da se izsledki PPU pod nadzorstvom preiskovalnega sodnika (ki o tem naredi uradni zaznamek) uničijo, če v roku dveh let po koncu izvajanja PPU državni tožilec izjavi, da ne bo začel kazenskega pregona, ali če dopusti, da se dvoletni rok izteče brez take izjave oziroma začetka kazenskega pregona. Če pa državni tožilec kazenski pregon v dvoletnem roku začne, je edina smiselna razlaga, da so izsledki PPU v takem primeru pravočasno sprejeti v kazenski spis (ali v njem ohranjeni), zato jih sodišče hrani, dokler se hrani spis (prvi odstavek 154. člena ZKP).

47. Stališče, da je lahko državni tožilec uničenje gradiva po preteku dveh let od izvajanja PPU preprečil, sicer zastopajo tako predlagatelj kot tudi Državni zbor in Vlada. Razhajajo pa se glede vprašanja, katero dejanje je moral državni tožilec v navedenem dvoletnem obdobju opraviti, da bi uničenje gradiva preprečil. Predlagatelj izpodbijani določbi razlaga tako, da je moral državni tožilec v obdobju dveh let po koncu izvajanja PPU vložiti zahtevo za preiskavo, neposredno obtožnico ali obtožni predlog.<sup>34</sup> Po razlagi, za katero se zavzemata Državni zbor in Vlada, ki se sklicujeta na ORZKP153,154, pa je lahko državni tožilec uničenje gradiva preprečil že s tem, da je v navedenem obdobju izvršil neko aktivnost, ki je bila usmerjena v kazenski pregon.

48. Ustavno sodišče je v 26. točki obrazložitve odločbe št. U-I-246/14 navedlo, da je četrti odstavek 153. člena ZKP treba razlagati tako, da mora državni tožilec v roku dveh let po koncu izvajanja PPU, o katerih je samostojno odločil državni tožilec ali policija: (a) ali z ustreznim aktom začeti kazenski pregon, pri čemer izsledke PPU, ki so še v njegovi posesti, pošlje preiskovalnemu sodniku (ali senatu, ki preizkuša neposredno obtožnico, oziroma sodniku posamezniku, ki odloča o obtožnem predlogu) po določbah, ki urejajo vlaganje ustreznih aktov tožilca (tj. zahteve za preiskavo, neposredne obtožnice in obtožnega predloga),<sup>35</sup> ali (b) izjaviti, da ne bo začel kazenskega pregona, oziroma (c) dopustiti, da se dvoletni rok izteče brez take izjave oziroma začetka kazenskega pregona, pri čemer mora v zadnjih dveh primerih preiskovalnemu sodniku predati celotno gradivo, zbrano s PPU. Ustavno sodišče je pojasnilo, da iz izpodbijanih določb ZKP ne izhaja, da za hrambo izsledkov PPU po izteku roka dveh let od konca njihovega izvajanja zadošča "gola izjava" državnega tožilca znotraj dvoletnega roka, da bo začel pregon zoper osumljenca, ki naj ne bi imela pravnih posledic. Po tej razlagi je torej državni tožilec moral v dvoletnem roku po koncu izvajanja PPU opraviti procesno dejanje, s katerim je zahteval prehod v drugo, sodno fazo postopka. Navedeno pomeni, da je moral vložiti zahtevo za

---

<sup>34</sup> Takšno razumevanje izpodbijanih določb izhaja iz zahteve predlagatelja, medtem ko iz predlagateljevega odgovora na mnenje Vlade glede začetka postopka za oceno ustavnosti 107. in 149. do 152. člena PoDZ-1 ter četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena ZKP glede vsebine, ki jima jo je dala ORZKP153,154, izhaja, da je mogoče izpodbijani določbi razlagati tudi na način, na katerega ju razlaga ORZKP153,154.

<sup>35</sup> Glej 21. opombo citirane odločbe.

začetek kazenskega postopka, tj. zahtevo za preiskavo, neposredno obtožnico ali obtožni predlog, in da torej druga (neformalna ali formalna) dejanja v postopku niso zadoščala.

49. Ustavno sodišče ne vidi razlogov, da bi od te razlage odstopilo. V nadaljevanju bo natančneje pojasnilo, zakaj to razlago podpirajo tako jezikovna in sistematična kot tudi namenska razlagalna metoda.

50. Sintagmo *ne poda takšne izjave* je mogoče v izhodišču razumeti na dva načina (če se pusti ob strani način, glede katerega je Ustavno sodišče že v 46. točki obrazložitve te odločbe pojasnilo, da je v očitnem nasprotju z namenom zakona), in sicer bodisi kot izjavo državnega tožilca, *da začenja* kazenski pregon, bodisi kot izjavo državnega tožilca, *da bo začel* kazenski pregon.

51. Kot je razvidno iz 48. točke obrazložitve te odločbe, je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-246/14 to besedno zvezo razumelo na prvi način. Pri tem je štelo, da ima *začetek kazenskega pregona* isti pomen, kot ga ima v kontekstu drugih določb ZKP. Člen 20 ZKP določa, da je državni tožilec dolžan začeti kazenski pregon, če je podan utemeljen sum, da je storjeno kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, kolikor zakon ne določa drugače. Ker je utemeljen sum pogoj za vložitev zahteve za preiskavo (prvi odstavek 167. člena v zvezi s prvim odstavkom 168. člena ZKP), neposredne obtožnice (170. člen ZKP v zvezi s 4. točko prvega odstavka 277. člena ZKP) in obtožnega predloga (430. člen v zvezi s 437. členom in 4. točko prvega odstavka 277. člena ZKP), je očitno, da je izjavo državnega tožilca, da začenja kazenski pregon, treba razumeti kot vložitev zahteve za preiskavo, neposredne obtožnice ali obtožnega predloga, torej kot vložitev akta, s katerim tožilec zahteva, da postopek iz predkazenskega postopka preide v sodni, kazenski postopek. Na tak način začetek kazenskega pregona razlaga tudi Vrhovno sodišče.<sup>36</sup>

52. Nasprotna razlaga, po kateri je izjava državnega tožilca, da začenja kazenski pregon, katerokoli dejanje državnega tožilca, ki kaže zgolj na tožilčev namen, da bo v prihodnje (če bo zbral zadostne dokaze) vložil zahtevo za preiskavo, neposredno obtožnico ali obtožni predlog, ni le v neskladju z navedeno sistematično razlago, temveč tudi z jezikovno razlago. Če bi sprejeli to razlago, bi morali namreč med taka dejanja šteti že tožilčevo odreditev oziroma njegov predlog za odreditev PPU. To pa pomeni, da pri nadaljnjih dejanjih državnega tožilca, ki naj bi preprečila uničenje izsledkov PPU, zakon ne bi govoril o začetku kazenskega pregona, temveč o njegovem nadaljevanju.

53. Iz navedenega izhaja, da je izjavo državnega tožilca, *da začenja* kazenski pregon, mogoče razlagati le kot vložitev zahteve za preiskavo, neposredne obtožnice ali obtožnega predloga. Pojasniti je treba še, zakaj izpodbijanih določb ni mogoče razlagati tako, da za preprečitev uničenja gradiva, pridobljenega s PPU, zadostuje izjava

---

<sup>36</sup> Glej sodbi Vrhovnega sodišča št. I lps 55384/2011 z dne 31. 5. 2018 (21.–22. točka obrazložitve) in št. lps 15930/2017 z dne 13. 9. 2017 (15. točka obrazložitve).

državnega tožilca, *da bo začel* kazenski pregon, torej da bo navedene akte vložil v prihodnosti. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-246/14 (26. točka obrazložitve) sprejelo stališče, da uničenja dokazov ne more prepreči "gola izjava" državnega tožilca znotraj dvoletnega roka, da bo začel pregon zoper osumljenca. Pojasnilo je, da bi taka razlaga osumljenca spravljala v arbitrarno negotovost glede bodoče odločitve državnega tožilca o kazenskem pregonu.

54. Iz odgovora Državnega zbora in mnenja Vlade sicer ne izhaja, da bi lahko državni tožilec uničenje dokazov, pridobljenih s PPU, preprečil že z "golo izjavo", da bo predlagal začetek kazenskega postopka. Njune argumente je mogoče razumeti na način, da je kot (očitno konkludentno) izjavo državnega tožilca, da bo začel kazenski pregon, treba šteti aktivnosti državnega tožilca, ki so usmerjene v uvedbo kazenskega postopka (na primer vložitev predloga za hišno preiskavo ali predloga za izvedbo posamičnih preiskovalnih dejanj). Ta razlaga se torej od razlage, predstavljene v 52. točki obrazložitve te odločbe, razlikuje po tem, da navedenih aktivnosti državnega tožilca ne enači z začetkom kazenskega pregona; z njimi naj bi državni tožilec zgolj implicitno izjavljal, da bo kazenski pregon morda začel v prihodnje. Vendar pa tudi te razlage ni mogoče sprejeti. Ne le zato, ker se giblje po skrajnem robu možnih besednih pomenov zakonskega besedila, temveč tudi zato, ker ni skladna z njegovim namenom. Namen izpodbijanega dvoletnega roka je lahko le v tem, da se omeji čas hrambe gradiva, pridobljenega s PPU, v predsodnem stadiju, s čimer se varuje zasebnost oseb, na katere se to gradivo nanaša.<sup>37</sup> Zakonsko predvideno dvoletno obdobje po koncu izvajanja PPU je namenjeno temu, da državni tožilec analizira izsledke PPU in po potrebi zbere dodatne dokaze. Če v tem obdobju zbere dokaze, ki zadostujejo za utemeljen sum, da je osumljenec izvršil kaznivo dejanje, mora zahtevati uvedbo kazenskega postopka, kar pomeni, da postopek preide v sodni stadij. V takem primeru se zbrano gradivo ne uniči, saj bo lahko uporabljeno kot dokaz v kazenskem postopku. Nasprotno pa velja, če državni tožilec v roku dveh let po izvajanju PPU ne zbere dokazov, ki bi zadostovali za utemeljen sum. Iz izpodbijanih določb izhaja, da bi v takem primeru nadaljnja hramba zbranega gradiva nesorazmerno posegla v zasebnost posameznikov, na katere se to gradivo nanaša. Po razlagi, za katero se zavzemata Državni zbor in Vlada, pa se gradivo, zbrano s PPU, v predsodnem stadiju uniči le v primeru, če državni tožilec v dvoletnem obdobju po koncu izvajanja PPU ne izvrši nobenega dejanja, ki kaže na njegovo namero zahtevati uvedbo kazenskega postopka. Če vsaj eno tako dejanje v dvoletnem obdobju izvrši (in s tem konkludentno izjavi, da bo uvedbo kazenskega postopka v prihodnosti morda zahteval), pa naj bi se lahko gradivo brez nadaljnjih pogojev (torej ne glede na morebitne nadaljnje aktivnosti državnega tožilca ali uvedbo kazenskega postopka) hranilo leta in leta oziroma tako dolgo, kot bi se hranilo, če bi prišlo do uvedbe kazenskega postopka. Vendar če je namen izpodbijane zakonske ureditve omejiti čas hrambe gradiva, pridobljenega s PPU, v predsodnem stadiju (Državni zbor in Vlada ne navajata, da bi izpodbijane določbe zasledovale kak drug namen), ni videti razloga za pogojevanje hrambe gradiva z

---

<sup>37</sup> Enako tudi Vrhovno sodišče v sodbah št. I Ips 55384/2011 (23. točka obrazložitve) in št. Ips 15930/2017 (16. točka obrazložitve).

aktivnostmi državnega tožilca zgolj v dvoletnem obdobju od izvajanja PPU, ne pa tudi kasneje. Razlaga Državnega zbora in Vlade bi (sicer precej zadržano) zasledovala namen izpodbijanih zakonskih določb samo, če bi po vsaki taki aktivnosti državnega tožilca dvoletni rok začel teči znova. Tega pa po nobeni ustaljeni metodi razlage iz izpodbijanih zakonskih določb ni mogoče izpeljati.

55. Ustavno sodišče tudi ne sprejema – kot je razumeti, alternativne – razlage Državnega zbora in Vlade, po kateri naj bi bil dvoletni rok iz izpodbijanih določb instruktivski, torej zgolj okvirni oziroma neobvezen. Ker se razlogi za zavrnitev te razlage prepletajo s presojo trditve predlagatelja, da hramba podatkov za namene kazenskega postopka sama zase ne pomeni kršitve človekove pravice do zasebnosti, bo Ustavno sodišče najprej odgovorilo na ta očitek.

56. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-246/14 (22. točka obrazložitve) pojasnilo, da PPU izjemno intenzivno posegajo na področje, ki ga varujejo različni vidiki človekove pravice do zasebnosti, to so splošna pravica do varstva zasebnosti (35. člen Ustave – varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic), prostorska zasebnost (36. člen Ustave – nedotakljivost stanovanja), komunikacijska zasebnost (37. člen Ustave – varstvo tajnosti pisem in drugih občil) in informacijska zasebnost (38. člen Ustave – varstvo osebnih podatkov). Pri podatkih, ki se pridobivajo s PPU, gre v pretežni meri za osebne podatke, tj. podatke, ki se nanašajo na določene ali določljive fizične osebe.<sup>38</sup> Po ustaljeni ustavnosodni presoji pomeni hramba osebnih podatkov poseg v pravico do varstva osebnih podatkov, ki jo zagotavlja 38. člen Ustave.<sup>39</sup> Poseg v pravico do zasebnosti posameznikov torej ni le izvajanje PPU oziroma pridobivanje podatkov s PPU, temveč tudi hramba teh podatkov. Ko gre za hrambo osebnih podatkov, pridobljenih s PPU, je lahko poseg v posameznikovo pravico do zasebnosti še posebej intenziven. Nekateri PPU ali izvajanje več PPU namreč državi omogočajo pridobitev velikega števila (tudi zelo intimnih) podatkov o posamezni osebi. Podatki, pridobljeni s PPU, se lahko poleg tega nanašajo tako na osumljeno osebo kot tudi na druge osebe, tudi take, ki s kaznivim dejanjem sploh niso povezane.

57. Ker vsak poseg v človekovo pravico še ni nesorazmeren in s tem protiušten, tudi hramba podatkov, pridobljenih s PPU, ne pomeni nujno kršitve človekove pravice do zasebnosti. Če hramba zasleduje legitimen cilj ter je za doseg tega cilja primerna, nujna in sorazmerna v ožjem smislu, je v izhodišču ustavno skladna.<sup>40</sup> Vendar pa lahko s

---

<sup>38</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-246/14, 44. točka obrazložitve.

<sup>39</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-65/13 z dne 3. 7. 2014 (Uradni list RS, št. 54/14, in OdlUS XX, 27), 15. točka obrazložitve.

<sup>40</sup> Primernost ukrepa pomeni, da je z njim zasledovani cilj sploh mogoče doseči. Nujnost ukrepa pomeni, da zasledovanega cilja ni mogoče doseči brez posega ali z milejšim ukrepom. Sorazmernost v ožjem smislu (proporcionalnost) pa pomeni, da je teža posledic ukrepa sorazmerna z vrednostjo zasledovanega cilja oziroma pričakovanimi koristmi, ki bodo zaradi

potekom časa moč argumentov, ki govorijo za hrambo podatkov, upada. S podaljševanjem časa hrambe podatkov se namreč na drugi strani pogloblja poseg v zasebnost vseh posameznikov, na katere se podatki nanašajo. Četudi so torej podatki v izhodišču pridobljeni na ustavno skladen in zakonit način, lahko po določenem času njihova hramba preraste v prekomeren poseg v pravico do zasebnosti posameznikov.

58. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-158/95 z dne 2. 4. 1998 (Uradni list RS, št. 31/98, Uradni list RS, št. 70/98, OdlUS VII, 56, in OdlUS VII, 194, 17. točka obrazložitve) sprejelo stališče, da mora zakon, ki ureja tajne posege v komunikacijsko zasebnost (37. člen Ustave), med drugim določiti okoliščine in pogoje za uničenje povzetkov pogovorov. To stališče je ponovilo tudi v zadevi št. U-I-246/14 (48. točka obrazložitve), ki se nanaša na hrambo izsledkov vseh PPU. Iz dosedanje presoje Ustavnega sodišča nadalje izhaja, da Ustava zaradi možnosti intenzivnega poseganja v pravico posameznikov do zasebnosti zahteva, da so vsa vprašanja v zvezi s PPU v zakonu urejena še posebej jasno, razumljivo, določno, nedvoumno in predvidljivo. To ne velja samo za pravne podlage za izvajanje PPU v ožjem smislu (torej za vdiranje v sfero zasebnosti s pridobivanjem in beleženjem različnih podatkov), temveč tudi za predpise, ki urejajo nadaljnjo obdelavo ustreznih izsledkov, med drugim hrambo, uporabo in posredovanje med različnimi upravičenci.<sup>41</sup>

59. Tudi po presoji ESČP iz 8. člena EKČP (pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja) izhaja, da mora biti pravo, ki ureja skrivni nadzor, dostopno in predvidljivo ter zlasti dovolj jasno, da lahko državljani vedo, pod katerimi pogoji in v kakšnih okoliščinah se lahko pooblaščen državnih organi zatečejo k temu tajnemu in tveganemu vmešavanju v pravico do spoštovanja zasebnega življenja in dopisovanja. Zaradi tveganja zlorab, lastnega vsakemu sistemu tajnega nadzora, morajo ti ukrepi temeljiti na posebej natančnem pravu. ESČP vztraja, da morajo biti določene minimalne varovalke jasno določene v zakonu; med njimi so tudi postopek za pregledovanje, uporabo in hrambo z nadzorom pridobljenih podatkov, previdnostni ukrepi pri sporočanju podatkov nadaljnjim prejemnikom ter okoliščine, v katerih se gradivo lahko uniči ali se mora uničiti.<sup>42</sup> V zadevi *Združenje za evropske integracije in človekove pravice in Ekimdžijev proti Bolgariji* (86. točka obrazložitve) je ESČP ugotovilo kršitev 8. člena EKČP, med drugim zato, ker bolgarska zakonodaja, ki je urejala skrivni nadzor, ni dovolj natančno določala načina pregledovanja, postopka ohranjanja integritete in zaupnosti ter postopka uničenja pridobljenih podatkov. Enako je ESČP odločilo v zadevi *Liberty in drugi proti Združenemu kraljestvu* (sodba z dne 1. 7. 2008, 69. točka obrazložitve), v

---

posega nastale. Glej 25. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86).

<sup>41</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-246/14, 22. točka obrazložitve.

<sup>42</sup> Glej sodbe ESČP v zadevah *Huvig proti Franciji* z dne 24. 4. 1990 (34. točka obrazložitve), *Združenje za evropske integracije in človekove pravice in Ekimdžijev proti Bolgariji* z dne 28. 6. 2007 (75. in 76. točka obrazložitve), *Roman Zakharov proti Rusiji* z dne 4. 12. 2015 (230. in 231. točka obrazložitve) in *Szabó in Vissy proti Madžarski* z dne 12. 1. 2016 (56. točka obrazložitve).

kateri je ugotovilo, da presojana ureditev prestrezanja komunikacij ni na javno dostopen način predpisovala postopka glede hrambe in uničenja pridobljenega materiala. V zadevi *Roman Zakharov proti Rusiji* (255. in 256. točka obrazložitve) je ESČP kot razumno ocenilo ureditev, po kateri so se prestreženi podatki pred vložitvijo obtožbe smeli hraniti šest mesecev. Po drugi strani pa je ugotovilo kršitev 8. člena EKČP, ker ruska zakonodaja ni zapovedovala takojšnjega uničenja podatkov, ki očitno niso bili relevantni za namen, zaradi katerega so se zbirali. ESČP je v navedeni zadevi ugotovilo kršitev 8. člena EKČP tudi v zvezi z ureditvijo hrambe podatkov po vložitvi obtožbe, saj je ruska zakonodaja sodniku dajala neomejeno diskrecijo pri odločanju, ali se bodo podatki po koncu postopka hranili ali uničili.

60. Iz navedenega izhaja, da (i) lahko hramba podatkov, pridobljenih s PPU, po določenem času preraste v prekomeren poseg v zasebnost in s tem v kršitev pravice do zasebnosti, (ii) da mora zakon določiti omejitve hrambe podatkov, pridobljenih s PPU, ter (iii) da mora biti zakonska ureditev hrambe oziroma uničenja teh podatkov jasna in predvidljiva. Instrukcijski roki navedenega kriterija jasnosti in predvidljivosti ne izpolnjujejo, zato izpodbijane ureditve ni mogoče ustavnoskladno razlagati tako, da je sporni dvoletni rok instrukcijski.

61. Glede na navedeno Ustavno sodišče zaključuje, da je izpodbijane določbe mogoče razlagati le tako, da se je moralo gradivo, ki je bilo zbrano s PPU, pod nadzorom preiskovalnega sodnika uničiti, če je državni tožilec izjavil, da ne bo začel kazenskega pregona, ali če v roku dveh let po koncu izvajanja PPU ni vložil zahteve za preiskavo, neposredne obtožnice ali obtožnega predloga. Ustavno sodišče bo v nadaljevanju presojalo očitke predlagatelja, da je bila navedena vsebina izpodbijanih zakonskih določb v neskladju z Ustavo.

62. Navedbam predlagatelja, s katerimi utemeljuje, da je izpodbijana ureditev posegala v pravice državnih tožilcev iz 22. člena Ustave, ni mogoče pritrditi. Državni tožilec kot organ oblasti, ki deluje *ex iure imperii*, namreč ni nosilec človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ureditev pristojnosti državnega tožilca je sicer ustavnopravno pomembna, a ne zaradi varstva državnega tožilca kot takega, temveč zaradi zagotavljanja učinkovitega kazenskega pregona kaznivih dejanj ter s tem varstva posameznikov do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave). Predlagatelj zato izpodbijane ureditve ne more uspešno napasti s sklicevanjem na človekove pravice državnih tožilcev.

63. Prav tako neutemeljene so navedbe predlagatelja, da je bila izpodbijana ureditev v neskladju s 14. členom Ustave, ker naj bi postavljala storilce lažjih kaznivih dejanj (za odkrivanje katerih PPU po zakonu niso dovoljeni) v slabši položaj kot storilce težjih kaznivih dejanj (ki se odkrijejo s pomočjo PPU). Predlagatelj trdi, da pregon storilcev lažjih kaznivih dejanj ni časovno omejen in da lahko državni tožilec postopek vodi do zastaranja pregona. Vendar pa tudi uničenje gradiva, pridobljenega s PPU, kazenskega pregona časovno ne omejuje oziroma ne vpliva na njegovo zastaranje. Uničenje gradiva, ki se izvede na podlagi izpodbijanih določb, državnemu tožilcu ne preprečuje, da zahteva



uvedbo kazenskega postopka na podlagi drugih dokazov, torej dokazov, ki niso bili pridobljeni s PPU, če ti dokazi zadostujejo za utemeljen sum, da je določena oseba storila določeno kaznivo dejanje. Državni tožilec ima torej v primeru uničenja dokazov, pridobljenih s PPU, povsem enake možnosti začeti kazenski pregon, kot jih ima v primeru kaznivih dejanj, za odkrivanje katerih PPU sploh niso dovoljeni.

64. Zavrniti je treba tudi stališče predlagatelja, da naj bi bili izpodbijani določbi v neskladju z načelom zakonitosti v kazenskem pravu (prvi odstavek 28. člena Ustave), saj naj bi brez podlage v Ustavi in zakonu razširjali nabor dokaznih prepovedi oziroma naj ne bi bili usklajeni z določbami ZKP, ki urejajo izločitev dokazov. Nobena zahteva, ki izhaja iz načela zakonitosti v kazenskem pravu iz prvega odstavka 28. člena Ustave, ne preprečuje, da država gradivo, ki je bilo zbrano s PPU, po določenem času hrambe uniči. Iz tega načela tudi ne izhaja zahteva po medsebojni usklajenosti procesnih določb, ki urejajo izločitev in uničenje dokazov. Ustavno sodišče po 160. členu Ustave tudi sicer ni pristojno odločati o medsebojni skladnosti zakonskih določb. Medsebojno skladnost zakonov oziroma zakonskih določb bi lahko presojal le, če bi zaradi tega nastala taka notranja nasprotja znotraj pravnega reda, da bi bila kršena načela pravne države (2. člen Ustave).<sup>43</sup> Za kaj takega pa v obravnavanem primeru ne gre. Izpodbijano ureditev in ureditev izločitve dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo človekovih pravic ali temeljnih svoboščin ter s kršitvijo določb kazenskega postopka,<sup>44</sup> je mogoče razumeti kot dva dopolnjujoča se mehanizma za varstvo ustavnosti in zakonitosti v (pred)kazenskem postopku; medtem ko je izločitev dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo človekovih pravic ali temeljnih svoboščin oziroma s kršitvijo zakonskih določb, namenjena varstvu pred protiustavnim in nezakonitim pridobivanjem dokazov, izpodbijana ureditev preprečuje prekomerne posege v pravico do zasebnosti v stadiju hrambe dokazov.

65. Presoditi je treba še očitke predlagatelja, da naj bi izpodbijani dvoletni rok nesorazmerno oviral oziroma onemogočal kazenski pregon in s tem varstvo pravic žrtev kaznivih dejanj. Iz doslej navedenega izhaja, da Ustava zahteva posebej jasno določitev rokov oziroma pogojev hrambe oziroma uničenja podatkov, pridobljenih s skrivnim nadzorom posameznikov. To pomeni, da bi bila zakonska ureditev, ki omejitve hrambe podatkov, ki so bili pridobljeni s PPU, sploh ne bi določala ali bi te omejitve določala nejasno (na primer z instrukcijskimi roki), v neskladju z Ustavo. Posebno vprašanje pa je vprašanje strogosti teh omejitev, kamor sodi tudi vprašanje dolžine rokov hrambe pridobljenih podatkov. Tudi pri zakonskem urejanju tega vprašanja je treba v izhodišču upoštevati namen, zaradi katerega morajo biti omejitve hrambe izsledkov PPU po Ustavi

---

<sup>43</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-312/97 z dne 10. 1. 2002 (Uradni list RS, št. 13/02, in OdlUS XI, 1), 13. točka obrazložitve.

<sup>44</sup> Drugi odstavek 18. člena ZKP določa, da sodišče ne sme opreti sodne odločbe na dokaze, ki so bili pridobljeni s kršitvijo ustavno določenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kot tudi ne na dokaze, ki so bili pridobljeni s kršitvijo določb kazenskega postopka in je zanje v tem zakonu določeno, da se sodna odločba nanje ne more opreti, ali ki so bili pridobljeni na podlagi takega nedovoljenega dokaza.

sploh (jasno) določene v zakonu, tj. varstvo zasebnosti posameznikov, na katere se pridobljeni podatki nanašajo. Za uresničevanje tega namena namreč ni odločilno samo, da je hramba gradiva, pridobljenega s PPU, omejena, pomembno je tudi, da so te omejitve ustrezno stroge. Po drugi strani pa je treba imeti pred očmi tudi namen izvajanja PPU, ki je v tem, da se preprečijo ali raziščejo hujša kazniva dejanja (za odkrivanje in preprečevanje katerih so PPU predvideni). Izsledki PPU so lahko bistvenega pomena za ugotavljanje dejanskega stanja v kazenskem postopku. Če so ti izsledki pred koncem ali že pred začetkom kazenskega postopka uničeni, lahko to vpliva na pregon kaznivih dejanj, s tem pa na varstvo pravic žrtev in drugih posameznikov do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave). Ustavno sodišče je v odločbi št. Up-1082/12 z dne 29. 5. 2014 (Uradni list RS, št. 43/14, in OdlUS XX, 35, 9. in 12. točka obrazložitve) navedlo, da človekova pravica do varnosti v svojem bistvu pomeni, da nihče ne sme fizično ali psihično protipravno posegati v sfero posameznika, obenem pa je v zvezi s tem državi naložena dolžnost, da si aktivno prizadeva zagotavljati najvišjo mogočo razumno dosegljivo stopnjo varnosti svojih prebivalcev. Država mora zato sprejeti primerne ukrepe za varovanje ljudi znotraj svoje jurisdikcije, med drugim mora (1) vzpostaviti primeren zakonodajni okvir za namen odvratanja, preprečevanja, odkrivanja in pregona kaznivih dejanj ter (2) skrbeti in si prizadevati, da se bo ta učinkovito udeležal v praksi.

66. Glede na navedeno mora Ustavno sodišče presoditi, ali je v okoliščinah, ko so obstajali utemeljeni razlogi za sum, da je določena oseba izvršila ali da bo izvršila kaznivo dejanje, in so se zoper njo izvajali PPU, državni tožilec pa nato v roku dveh let po koncu njihovega izvajanja sodišču ni podal zahteve za uvedbo kazenskega postopka, v skladu z Ustavo, da se izsledki PPU zaradi varstva zasebnosti uničijo, ali pa, po drugi strani, takšno uničenje pomeni nesorazmerno omejitev pravice drugih do varnosti. Ob tem je treba poudariti, da ni naloga Ustavnega sodišča, da bi se opredelilo do točne dolžine roka, v katerem se mora gradivo, zbrano s PPU, uničiti. Ustava namreč ne zapoveduje prav določenega roka hrambe gradiva, pridobljenega s PPU. Iz Ustave izhajajo, da mora biti hramba osebnih podatkov časovno omejena tako, da nesorazmerno ne posega v pravico do zasebnosti, po drugi strani pa zakonska ureditev zbiranja in hrambe dokazov ne sme biti tako restriktivna, da bi nesorazmerno posegla v pravico drugih do varnosti. Vse, kar je vmes, je vprašanje ustreznosti zakonske ureditve in zato v presoji zakonodajne veje oblasti.

67. V okviru presoje, ali je dvoletni rok nesorazmerno posegel v pravico posameznikov iz 34. člena Ustave, je v izhodišču pomembno, katera dejanja mora državni tožilec opraviti, da bi se lahko po koncu izvajanja PPU odločil, ali bo vložil zahtevo za začetek kazenskega postopka ali pa bo ovadbo zavrgel. Državni tožilec mora v tem času analizirati izsledke izvedenih PPU, po potrebi predlagati izvedbo še kakšnih drugih preiskovalnih dejanj (na primer hišne ali osebne preiskave), nato pa pretehtati, ali zbrani dokazi zadostujejo za utemeljen sum, da je osumljenec izvršil kaznivo dejanje. Pri tem je treba upoštevati, da morajo biti že za izvedbo večine PPU, na katere se izpodbijane določbe nanašajo, podani utemeljeni razlogi za sum, torej standard, ki se po presoji

Ustavnega sodišča že zelo približuje utemeljenemu sumu.<sup>45</sup> Državni tožilec je moral torej v teh primerih za vložitev zahteve za začetek kazenskega postopka s PPU in v dodatnem obdobju dveh let zbrati zgolj nekaj dodatnih dokazov, ki so potrjevali izvršitev kaznivega dejanja.

68. Nadalje je treba upoštevati, da se izpodbijana ureditev nanaša na predkazenski postopek. V tem stadiju postopka je rok hrambe osebnih podatkov utemeljeno krajši kakor po tem, ko državni tožilec zahteva uvedbo kazenskega postopka. Ko namreč državni tožilec oceni, da zbrani podatki zadostujejo za utemeljen sum, da je določena oseba izvršila določeno kaznivo dejanje, in te podatke predloži kot dokaz sodišču, je interes za nadaljnjo hrambo podatkov do konca kazenskega postopka močnejši. Ni nepomembno tudi, da osebe, na katere se podatki, zbrani s PPU, nanašajo, v predkazenskem postopku z vsebino teh podatkov niti z njihovo hrambo niso seznanjene. O uporabi PPU in zbranih podatkih so obveščene šele tik pred tem, ko se podatki v skladu z izpodbijanimi določbami uničijo, oziroma potem, ko državni tožilec začne kazenski pregon (drugi odstavek 154. člena ZKP). Iz navedenih razlogov tudi ni mogoče pritrditi navedbam predlagatelja, da naj bi izpodbijana ureditev nerazumno razlikovala čas hrambe podatkov v predkazenskem postopku in čas hrambe podatkov v kazenskem postopku.

69. Utemeljeno pa predlagatelj uveljavlja, da v določenih primerih državnim tožilcem vložitev zahteve za uvedbo kazenskega postopka v dveh letih po koncu izvajanja PPU preprečujejo objektivne okoliščine, na katere nimajo vpliva. Preiskovanje dokazno zahtevnejših primerov je lahko dolgotrajno. Ne glede na to, da mora biti že pred začetkom izvajanja večine PPU kaznivo dejanje izkazano s stopnjo utemeljenih razlogov za sum in da ima po izvajanju PPU državni tožilec dve leti časa, da pridobljeno gradivo analizira, po potrebi izvede dodatna preiskovalna dejanja in zahteva začetek kazenskega postopka, ni mogoče izključiti primerov, ko odločitev državnega tožilca o začetku pregona zaradi zahtevnosti primera v tem roku vendarle ni mogoča. Na dolgotrajnost postopka in s tem na potek dvoletnega roka pred vložitvijo zahteve za začetek kazenskega postopka lahko vpliva tudi mednarodno sodelovanje pri preiskovalnih dejanjih, ki potekajo po zaključku PPU. Prav tako so možne situacije, ko je državnemu tožilstvu nadaljnje zbiranje dokazov oteženo zaradi drugih objektivnih okoliščin (kot je na primer zadržanje izvrševanja odredb o določenih preiskovalnih dejanjih do končne odločitve Ustavnega sodišča)<sup>46</sup> ali ko je

---

<sup>45</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-25/95 z dne 27. 11. 1997 (Uradni list RS, št. 5/98, in OdiUS VI, 158), 54. točka obrazložitve.

<sup>46</sup> Predlagatelj se v zvezi s tem sklicuje na sklep Ustavnega sodišča št. Up-218/14 z dne 11. 12. 2014, s katerim je Ustavno sodišče do končne odločitve zadržalo izpodbijane odredbe o hišni preiskavi, ob tem pa je določilo tudi način izvršitve te odločitve, tako da je prepovedalo opravljanje nadaljnjih preiskovalnih dejanj v zvezi z zasegi, opravljenimi na podlagi teh odredb, vključno s preiskovalnimi dejanji na podlagi odredbe, s katero je preiskovalni sodnik odredil odpečatenje in preiskavo nosilcev elektronskih podatkov, zaseženih pri hišni preiskavi, ki je bila izvedena na podlagi ene od izpodbijanih odredb. Ustavno sodišče s tem sklepom ni prepovedalo vseh

zaradi vložitve zahteve za začetek kazenskega postopka oteženo zbiranje dokazov zoper druge storilce (predlagatelj se sklicuje na institut iz 159. člena ZKP, ki omogoča, da se zaradi razkritja obsežne kriminalne dejavnosti začasno odloži odvzem prostosti osumljene osebe ali izvršitev drugih ukrepov iz ZKP, če oziroma dokler ni podana nevarnost za življenje in zdravje tretjih oseb). Kadar državni tožilec v roku dveh let po koncu izvajanja PPU zahteve za začetek kazenskega postopka ne vloži zaradi tovrstnih okoliščin, po presoji Ustavnega sodišča uničenje gradiva, pridobljenega s PPU, nesorazmerno ovira kazenski pregon in s tem nesorazmerno posega v pravico drugih do varnosti (34. člen Ustave).

70. Navedeno ne pomeni, da bi moral biti rok hrambe izsledkov PPU v predkazenskem postopku v vseh primerih daljši od dveh let; taka ureditev bi lahko prekomerno posegla v pravico do zasebnosti posameznikov v vseh tistih primerih, ko daljše obdobje hrambe podatkov ni nujno za učinkovito izvedbo kazenskega postopka. Zakon pa bi moral ustrezno obravnavati primere, ko državni tožilec v roku dveh let po koncu izvajanja PPU zahteve za začetek kazenskega postopka ne vloži iz utemeljenih razlogov. Ker zakon za te primere ne predvideva posebne ureditve in tako prekomerno ovira kazenski pregon tistih kaznivih dejanj, katerih preiskovanje terja več časa ali glede katerih so podane druge objektivne ovire za vložitev zahteve za začetek kazenskega postopka v dveh letih po koncu izvajanja PPU, je izpodbijana ureditev v neskladju s pravico posameznikov do varnosti iz 34. člena Ustave.

71. Ker je izpodbijana ureditev prenehala veljati, je Ustavno sodišče na podlagi 47. člena ZUstS zgolj ugotovilo, da sta bila izpodbijani četrti odstavek 153. člena in drugi odstavek 154. člena ZKP, kot sta se glasila brez ORZKP153,154, v neskladju z Ustavo (4. točka izreka).

72. Po 44. členu ZUstS razveljavitev zakona učinkuje tudi na razmerja, nastala pred dnem, ko je razveljavitev začela učinkovati, če do tega dne o njih ni bilo pravnomočno odločeno. Ugotovitvi protiustavnosti zakona po 47. členu ZUstS je mogoče pripisati enake učinke.<sup>47</sup> To pomeni, da sodišča izpodbijanih določb v odprtih postopkih ne smejo uporabljati. Navedeno pa ne velja za tiste postopke, v katerih se je dvoletni rok iz četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena ZKP iztekel pred 5. 1. 2019 (tj. na dan objave sklepa o začasnem zadržanju Ustavnega sodišča v navedeni zadevi v Uradnem listu Republike Slovenije ali pred tem dnem). Uporaba te odločbe v teh primerih bi namreč pomenila poseg v zaključena pravna razmerja. Po objavi sklepa Ustavnega sodišča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijane ureditve pa se posamezniki niso

---

preiskovalnih dejanj v navedeni zadevi (temveč le preiskovalna dejanja v zvezi z zasegi, ki so bili opravljeni na podlagi izpodbijanih odredb o hišni preiskavi) niti ni bilo državnemu tožilstvu zaradi tega sklepa onemogočeno, da vloži zahtevo za začetek kazenskega postopka na podlagi drugih dokazov. Drži pa, da je bilo državnemu tožilstvu začasno onemogočeno preiskovanje podatkov, ki so bili zaseženi pri hišnih preiskavah, kar je lahko zbiranje dokazov otežilo.

<sup>47</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-157/17, Up-143/15, 26. točka obrazložitve.

več mogli zanesti na to, da bo pridobljeno gradivo po preteku dveh let od konca izvajanja PPU uničeno. Ugotovitev torej učinkuje na primere, v katerih se je dvoletni rok iz četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena ZKP iztekel med 5. 1. in 19. 7. 2019 (upoštevaje, da se je 20. 7. 2019 začel uporabljati ZKP-N, s katerim so bile izpodbijane določbe spremenjene).

73. Ker bi zgolj ugotovitev protiuustavnosti izpodbijanih določb privedla do položaja, ko rok hrambe gradiva, pridobljenega s PPU, v predkazenskem postopku sploh ne bi bil določen, to pa bi pomenilo prekomeren poseg v pravico posameznikov do zasebnosti, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena Ustave določilo način izvršitve te odločitve (5. točka izreka). Odločilo je, da mora preiskovalni sodnik v zadevah, v katerih se je dvoletni rok iz četrtega odstavka 153. člena in drugega odstavka 154. člena ZKP iztekel med 5. 1. in 19. 7. 2019, pa državni tožilec v dvoletnem roku ni izjavil, da ne bo začel kazenskega pregona, niti ni v tem roku kazenskega pregona začel, na predlog državnega tožilca presoditi, ali so obstajale objektivne okoliščine, ki so preprečevale, da bi državni tožilec začel pregon. Če so takšne okoliščine obstajale, preiskovali sodnik rok hrambe s sklepom podaljša, vendar največ za dve leti. V navedeni rok se ne všteva čas, v katerem je bilo gradivo na podlagi sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-462/18 zapečaten. Če objektivne ovire za začetek kazenskega pregona v roku dveh let od izvajanja PPU niso obstajale ali če državni tožilec v roku 30 dni od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije ne poda predloga za podaljšanje hrambe gradiva, se gradivo uniči. Do izteka roka za podajo predloga oziroma pravnomočne odločitve sodišča o predlogu ostane gradivo zapečaten.

### C.

74. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena, 47. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar in Marko Šorli. Točke 1, 2 in 3 izreka je sprejelo s petimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli. Točki 4 in 5 izreka je sprejelo soglasno. Sodnik Accetto je dal pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Rajko Knez  
Predsednik