



2026-01-2105

Delna odločba U-I-13/26

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, na seji 10. septembra 2026

odločilo:

1. Četrti odstavek 1.a člena Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 108/24) se razveljavi.

2. O preostalem delu zahteve bo Ustavno sodišče odločilo posebej.

OBRAZLOŽITEV

A.

Navedbe predlagatelja

1. Državni svet (v nadaljevanju predlagatelj) je vložil zahtevo za oceno ustavnosti več določb Zakona o parlamentarni preiskavi (v nadaljevanju ZPPre). Zatrjuje, da so 1.a člen, peti odstavek 3. člena, 3.a člen in tretji odstavek 5. člena ZPPre v neskladju z 2. členom, drugim odstavkom 3. člena, drugim odstavkom 14. člena, 93., 94., 125. členom in prvim odstavkom 135. člena Ustave.

2. V zvezi z izpodbijanim četrtem odstavkom 1.a člena ZPPre predlagatelj navaja, da iz 93. člena Ustave izhaja zahteva po takšni normativni ureditvi parlamentarne preiskave, ki zagotavlja njeno učinkovitost in izvedbo v razumnem roku. Postopek in pravna sredstva bi morali biti urejeni na način, da čim manj ovirajo in zavlačujejo parlamentarno preiskavo ter obenem preprečujejo zlorabo pravic (2. člen Ustave). Po izpodbijani ureditvi naj bi se lahko ob upoštevanju rokov iz prvega in tretjega odstavka 1.a člena ZPPre imenovanje preiskovalne komisije zamaknilo najmanj za 90 dni, nova pravna sredstva, vzpostavljena z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 108/24 – v nadaljevanju ZPPre-A), pa bi se lahko pod krinko varovanja ustavnosti uporabila oziroma zlorabila za zavlačevanje začetka dela preiskovalne komisije, kadar bi bilo to v interesu preiskovancev in upravičenih predlagateljev postopka pred Ustavnim sodiščem. Parlamentarna preiskava naj bi tako kljub svoji ustavnopravni utemeljenosti stekla šele po odločitvi Ustavnega sodišča o njeni dopustnosti. To bi lahko pomenilo večmesečni zamik, saj je 60-dnevni rok za odločitev Ustavnega sodišča le instrukcijski, poleg tega pa naj bi bilo treba upoštevati obremenjenost in zaostanke Ustavnega sodišča ter politično občutljivost in pravno kompleksnost zahtev, vloženih po 1.a členu ZPPre. Izpodbijana ureditev naj bi zato v neskladju s 93. členom in prvim odstavkom 97. člena Ustave prekomerno oslabil učinkovitost parlamentarne preiskave in s tem nadzorno funkcijo Državnega zbora ter posegla v ustavni položaj subjektov, ki so upravičeni zahtevati odreditev parlamentarne preiskave.

3. Izpodbijani četrti odstavek 1.a člena ZPPre naj bi bil tudi v neskladju z načeloma pravne države ter jasnosti in določnosti predpisov iz 2. člena Ustave, ker naj bi bil v koliziji z drugim odstavkom 5. člena Poslovnika o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93 in 33/03 – v nadaljevanju PoPP), po katerem Državni zbor preiskovalno komisijo praviloma imenuje na isti seji, na kateri sprejme sklep oziroma izda akt o odreditvi parlamentarne preiskave, najkasneje pa na prvi naslednji seji. Med aktoma naj bi zato obstajalo nasprotje, ki pomeni nedopustno antinomijo v pravnem redu in zmanjšuje jasnost in predvidljivost ureditve ter odpira prostor zlorabam. Predlagatelj poudarja, da je bil PoPP na podlagi

94. člena Ustave in 2. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 111/21, 58/23 in 35/24 – PoDZ-1) sprejet z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev, kar naj bi mu zagotavljalo posebno pravno naravo in ga varovalo pred posegi z akti, sprejetimi z navadno večino, s kakršno je bil sprejet in spremenjen ZPPre. Z vključitvijo postopkovnih pravil parlamentarnega delovanja v zakon, ki nasprotuje veljavni ureditvi PoPP, naj bi zakonodajalec dejansko razveljavil ureditev, sprejeto s kvalificirano večino, in obšel zahtevo iz 94. člena Ustave. V temeljna pravila parlamentarnega dela naj bi bilo odslej mogoče poseči z navadno parlamentarno večino, kar naj bi slabilo avtonomijo Državnega zbora ter varstvo parlamentarne manjšine oziroma opozicije. Izpodbijana določba naj bi bila zato v neskladju z 2. in 94. členom Ustave.

4. Predlagatelj predlaga razveljavitev izpodbijanega 1.a člena ZPPre v celoti.

5. Državni zbor na zahtevo predlagatelja ni odgovoril.

Mnenje Vlade

6. Mnenje je podala Vlada. Glede izpodbijanega četrtega odstavka 1.a člena ZPPre navaja, da daje predlagatelj preveliko težo sicer legitimnemu pomenu učinkovitosti parlamentarne preiskave, ne da bi ustrezno ovrednotil pravice preiskovancev, v katere preiskava posega. Upošteva trajanje parlamentarnih preiskav v praksi, naj 90-dnevni zamik začetka parlamentarne preiskave ne bi bil nesorazmeren, saj naj bi bil namenjen varstvu ustavnih pravic preiskovancev. Glede na razmeroma majhno število parlamentarnih preiskav v primerjavi s siceršnjim pripadom zadev naj postopki po 1.a členu ZPPre tudi ne bi pretirano obremenili Ustavnega sodišča. Vlada zavrača tudi očitke o antinomiji med izpodbijanim četrtem odstavkom 1.a člena ZPPre in drugim odstavkom 5. člena PoPP. Slednji naj bi določal, da Državni zbor preiskovalno komisijo imenuje "praviloma na isti seji", na kateri izda akt o odreditvi parlamentarne preiskave, ne pa vselej. PoPP naj v tem delu tudi ne bi imel hierarhičnega položaja zakona, ker naj ne bi urejal postopka sprejemanja aktov Državnega zbora. Izpodbijana določba po mnenju Vlade zato ni v neskladju z Ustavo.

Izjava predlagatelja o navedbah Vlade

7. Predlagatelj v izjavi o mnenju Vlade glede izpodbijanega četrtega odstavka 1.a člena ZPPre poudarja, da po ustaljeni ustavnosodni presoji akt o odreditvi parlamentarne preiskave sam po sebi ne more posegati v človekove pravice preiskovancev. Ustavno sodišče naj bi zato že pred uveljavitvijo ZPPre-A ugotovilo, da odsotnost pravnega sredstva in sodnega varstva zoper tak akt ni v neskladju s pravico do sodnega varstva iz 23. člena Ustave niti s pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave.¹ Po mnenju predlagatelja zato ni mogoče tehtati med učinkovitostjo parlamentarne preiskave in človekovimi pravicami preiskovancev. Preiskovanci pa naj bi lahko po izpodbijani ureditvi uveljavljali ustavnosodno varstvo že v fazi, ko v njihove pravice še ne more biti poseženo, s čimer naj bi lahko pomembno ovirali učinkovit začetek in izvedbo parlamentarne preiskave. Zakonodajalec bi moral poleg učinkovitosti parlamentarne preiskave kvečjemu upoštevati sodniško in državnotožilsko neodvisnost ter neodvisnost oziroma avtonomijo drugih ustavno varovanih subjektov, kot je Varuh človekovih pravic. Čas naj bi bil pri parlamentarni preiskavi ustavno pomemben element njene učinkovitosti, zato naj bi bila ureditev, ki že na abstraktni ravni omogoča večmesečni zastoj, v očitnem neskladju s 93. členom Ustave. Predlagatelj meni, da izpodbijana ureditev ustvarja nesprejemljivo tveganje za dolgotrajnejši zamik začetka parlamentarne preiskave. Ustavnosodno varstvo naj bi bilo mogoče urediti tudi drugače, na primer z drugačnim učinkovanjem vložene zahteve, diferenciranim režimom suspenza, ožjim obsegom varstva ali krajšimi roki.

8. Predlagatelj meni, da je Vlada selektivno povzela drugi odstavek 5. člena PoPP, saj ta poleg določila o imenovanju komisije "praviloma na isti" seji določa tudi, da jo Državni zbor imenuje najkasneje na prvi naslednji seji, kar naj bi bilo v nasprotju z izpodbijano določbo. Ob tem naj ne bi bilo jasno, ali je komisijo dopustno imenovati pred potekom 30-dnevnega roka za vložitev zahteve za ustavnosodno varstvo in kaj bi sledilo, če bi bila zahteva vložena po njenem imenovanju. Predlagatelj tudi meni, da PoPP v tem delu vpliva na pravni položaj Državnega sveta, prič, izvedencev itd. ter ima zato zaradi

eksternega učinka naravo predpisa z močjo zakona. Pri ZPPre in PoPP naj ne bi šlo le za različni predpisani večini, temveč tudi za različna postopka njunega spreminjanja.

B. – I.

9. Ustavno sodišče je na podlagi 6. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25 – v nadaljevanju ZUstS) in ob smiselni uporabi prvega odstavka 314. člena Zakona o pravdnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 in 10/17 – ZPP) ocenilo, da je del zahteve predlagatelja, ki se nanaša na presojo ustavnosti četrtega odstavka 1.a člena ZPPre, zrel za odločitev. Zato je izdalo delno odločbo. O preostalem delu zahteve bo Ustavno sodišče odločilo posebej (2. točka izreka).

B. – II.

10. Člen 1a ZPPre, ki ga predlagatelj izpodbija v celoti, je bil v ZPPre vključen z ZPPre-A in ureja ustavnosodno varstvo zoper akt, s katerim se odredi parlamentarna preiskava. Njegovo besedilo se glasi:

"1.a člen

(1) V 30 dneh po objavi akta, s katerim se odredi parlamentarna preiskava (v nadaljnjem besedilu: akt), v Uradnem listu Republike Slovenije lahko zahteva, da o skladnosti akta z ustavo in zakonom odloči Ustavno sodišče:

- najmanj tretjina vseh poslancev, ki niso vložili predloga oziroma zahteve za uvedbo parlamentarne preiskave,
- Sodni svet, če meni, da je akt v neskladju z neodvisnostjo sodnikov ali neodvisnostjo sodstva,
- Državotožilski svet, če meni, da je akt v neskladju z neodvisnostjo državnih tožilcev,
- Banka Slovenije, Varuh človekovih pravic in Računsko sodišče, če menijo, da je akt v neskladju z njihovo samostojnostjo in neodvisnostjo,
- samoupravna lokalna skupnost, če meni, da je akt v neskladju z avtonomijo lokalne samouprave,
- preiskovanec, če meni, da akt nedopustno posega v njegove človekove pravice ali temeljne svoboščine,
- fizična in pravna oseba zasebnega prava, ki je zajeta v predmetu preiskave, če meni, da v aktu za preiskavo te osebe ni izkazan javni interes.

(2) Ne glede na prejšnji odstavek lahko zahteva, da o skladnosti akta z ustavo in zakonom odloči Ustavno sodišče tudi preiskovanec, ki je bil določen z dokaznim sklepom preiskovalne komisije oziroma z njegovo dopolnitvijo, če meni, da akt nedopustno posega v njegove človekove pravice ali temeljne svoboščine. Preiskovanec lahko zahtevo vloži v 30 dneh po sprejetju dokaznega sklepa oziroma njegove dopolitve.

(3) Ustavno sodišče zahtevo iz prvega in drugega odstavka tega člena obravnava absolutno prednostno in o njej odloči najkasneje v 60 dneh v skladu z zakonom, ki ureja ustavno sodišče.

(4) Pred odločitvijo Ustavnega sodišča o zahtevi Državni zbor ne more imenovati preiskovalne komisije.

(5) Če Ustavno sodišče ugotovi, da je akt v nasprotju z ustavo ali zakonom, ga razveljavi. S tem je postopek odreditve parlamentarne preiskave končan."

11. Zakonodajalec je z uveljavitvijo ustavnosodnega varstva po prvem odstavku 1.a člena ZPPre želel odpraviti protiustavnosti, ki jih je predhodno ugotovilo Ustavno sodišče.² V tem delu je zasledoval varstvo ustavnih dobrin neodvisnosti opravljanja sodniške funkcije (125. člen Ustave), pravice do neodvisnega in nepristranskega sodišča (prvi odstavek 23. člena Ustave) in neodvisnosti državnih tožilcev (prvi odstavek 135. člena in drugi stavek 3. člena Ustave), pa tudi varstvo samostojnosti in

neodvisnosti Banke Slovenije ter Računskega sodišča, varstvo avtonomije lokalne samouprave ter varstvo pred nedopustnimi posegi v človekove pravice in temeljne svoboščine preiskovancev.³ V skladu s prvim odstavkom 1.a člena ZPPre je dostop do ustavnosodnega varstva zagotovljen tudi tretjini poslancev, ki niso vložili predloga oziroma zahteve za uvedbo parlamentarne preiskave, Varuhu človekovih pravic ter fizični in pravni osebi zasebnega prava, ki je zajeta v predmetu preiskave, če meni, da v aktu za preiskavo te osebe ni izkazan javni interes.

12. V tej delni odločbi presojeni četrti odstavek 1.a člena ZPPre določa, da pred odločitvijo Ustavnega sodišča o vloženi zahtevi za oceno skladnosti akta, s katerim Državni zbor odredi parlamentarno preiskavo, z Ustavo in zakonom ni mogoče imenovati preiskovalne komisije. Imenovanje preiskovalne komisije je prvi postopkovni korak, ki sledi odreditvi parlamentarne preiskave,⁴ ta pa je pogoj za delovanje preiskovalne komisije in začetek parlamentarne preiskave. Izpodbijana določba ima torej za posledico, da že sama vložitev zahteve pred Ustavnim sodiščem *ex lege* prepreči in odloži imenovanje preiskovalne komisije ter s tem potek parlamentarne preiskave, dokler traja postopek pred Ustavnim sodiščem.⁵

13. Temeljni predlagatelj očitkov v zvezi s četrtim odstavkom 1.a člena ZPPre je, da naj bi izpodbijana ureditev zaradi odloga imenovanja preiskovalne komisije nedopustno posegala v ustavno varovano učinkovitost parlamentarne preiskave (93. člen Ustave) ter naj ne bi vsebovala varovalk proti zlorabam (2. člen Ustave). S tem naj bi posegala tudi v pristojnost Državnega sveta, ki lahko na podlagi 93. člena oziroma četrte alineje prvega odstavka 97. člena Ustave zahteva, da Državni zbor odredi parlamentarno preiskavo. Izpodbijana določba naj bi bila tudi v neskladju z 2. in 94. členom Ustave, saj naj bi obšla poslovniško ureditev hitrega imenovanja preiskovalne komisije, v pravnem redu pa naj bi povzročila protiustavno antinomijo v razmerju do določb PoPP.

14. Ustavno sodišče je izpodbijano določbo najprej presojalo z vidika 93. člena Ustave. Ta določa, da lahko Državni zbor odredi preiskavo o zadevah javnega pomena, mora pa to storiti na zahtevo tretjine poslancev ali na zahtevo Državnega sveta. V ta namen imenuje komisijo, ki ima v zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kakor pravosodni organi. Kot je Ustavno sodišče že poudarilo, iz te določbe Ustave izhaja zahteva po učinkovitosti parlamentarne preiskave, ki je ustavna vrednota v širšem javnem interesu.⁶ Zagotoviti je treba, da se parlamentarna preiskava v razumnem roku uvede, vodi in zaključi ter se ugotovijo za razčiščenje predmeta preiskave pomembna dejstva, ne da bi bilo to onemogočeno zaradi zlorab pravic, izmikanja ali prikrivanja informacij katerega koli subjekta, ki je udeležen v postopku. Noben pravno urejen postopek ne more učinkovito delovati, če ne vsebuje določenih varovalk proti zlorabam oziroma zlonamernemu izvrševanju pravic udeležencev postopka.⁷ Iz 93. člena Ustave izhajajoča ustavna pravica tretjine poslancev Državnega zbora in Državnega sveta, da zahtevata, naj Državni zbor odredi parlamentarno preiskavo (t. i. manjšinska parlamentarna preiskava), ne more biti izčrpana že s samo odreditvijo parlamentarne preiskave.⁸ Njeno jedro bi bilo povsem izvotljeno, če take preiskave v praksi ne bi bilo moč voditi v smeri, ki izhaja iz akta o odreditvi, ali če je zaradi zlorab pravic ne bi bilo mogoče v razumnem roku tudi zaključiti.⁹

15. Vlada v svojem mnenju o zahtevi navaja, da 90-dnevni zamik začetka parlamentarne preiskave (kot posledica rokov iz prvega in tretjega odstavka v zvezi s četrtim odstavkom 1.a člena ZPPre), upošteva trajanje parlamentarnih preiskav v praksi, ni nesorazmeren z vidika učinkovitosti parlamentarne preiskave. Drži, da je parlamentarna preiskava med drugim lahko (in v praksi pogosto tudi je) usmerjena v preiskovanje nepravilnosti, nestrokovnega in nevestnega dela izvršilne veje oblasti oziroma uveljavljanje politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij.¹⁰ Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-244/99 poudarilo, da je parlamentarna preiskava eno izmed sredstev političnega boja, pri katerem je navsezadnje dopustna tudi metoda pritiska.¹¹ Soočanje političnih tekmecev z višjo ali nižjo intenzivnostjo poteka skozi celotno štiriletno mandatno dobo Državnega zbora,¹² zato se 90-dnevni odlog izvedbe parlamentarne preiskave glede na ustavne vrednote, katerih varstvu je namenjen (glej 11. točko obrazložitve te delne odločbe), sam po sebi še ne kaže kot čezmeren. Vendar pa ta ugotovitev ne upošteva vseh okoliščin, ki z vidika ustavno zagotovljene učinkovitosti parlamentarne preiskave vplivajo na pomen teka časa v postopku parlamentarne preiskave.

16. Upošteva je politično razsežnost parlamentarne preiskave in izpodbijani četrti odstavek 1.a člena ZPPre, skladno s katerim že sama vložitev zahteve pred Ustavnim sodiščem odloži imenovanje preiskovalne komisije, ni mogoče izključiti zahtev, ki jih bodo upravičeni predlagatelji vlagali kljub zavedanju, da s pravnega vidika nimajo možnosti za uspeh, ker jim bo v (politično) korist že sama sprožitev ustavnosodnega postopka.¹³ Tudi sicer je zaradi širokega kroga upravičenih predlagateljev iz prvega odstavka navedenega člena ZPPre v posameznih primerih mogoče pričakovati večje število zahtev.¹⁴ Predlagatelj ima prav, da se zahteve po prvem in drugem odstavku 1.a člena ZPPre nanašajo na kompleksna vprašanja, kar lahko vpliva na čas reševanja teh zadev – vse to ob splošno znani obremenjenosti Ustavnega sodišča in povprečnem času reševanja zlasti kompleksnejših zadev, ki znatno presega 90 dni.¹⁵ Poleg tega ZPPre ni edini predpis, ki Ustavnemu sodišču nalaga hitro reševanje določenih zadev.¹⁶ Predlagatelj zato utemeljeno opozarja, da bo lahko v praksi 60-dnevni rok za odločitev Ustavnega sodišča iz tretjega odstavka 1.a člena ZPPre, ki je le instruktivne narave, neizvedljiv in bo čas reševanja teh zadev v posameznih primerih iz objektivnih razlogov daljši.

17. Že možnost, da bo odlog v praksi trajal dlje od zakonsko predvidenih 90 dni, kaže, da roka iz prvega in tretjega odstavka 1.a člena ZPPre sama po sebi ne daje popolne slike vpliva odloga na učinkovitost parlamentarne preiskave. Pri njegovi presoji je treba izhajati iz ustavno opredeljenega namena in funkcije parlamentarne preiskave; to velja še toliko bolj, kadar jo zahteva parlamentarna manjšina. Upoštevati je treba tudi postopkovni okvir parlamentarne preiskave, saj ta vpliva na čas, ki je dejansko na voljo za njeno učinkovito izvedbo. Pomen odloga je zato odvisen tudi od okoliščin posamezne preiskave – od njenega predmeta, časa nastanka dogodkov, ki so predmet preiskave, oziroma trenutka, ko so informacije o njih postale dostopne, časa vložitve predloga ali zahteve za odreditev parlamentarne preiskave ter časa, ki je do izteka mandatne dobe Državnega zbora še na voljo za njeno izvedbo.

18. Ustavno sodišče je v svoji dosednji presoji že orisalo ustavni namen in funkcijo parlamentarne preiskave.¹⁷ Tako kot v primerjalnem pravu parlamentarna preiskava tudi v slovenski ustavni ureditvi služi ne le uveljavljanju politične odgovornosti konkretnih nosilcev javnih funkcij, temveč tudi ugotavljanju in oceni stanja ter pojavov v družbi oziroma dejanskega stanja v zadevah javnega pomena. To je lahko podlaga za izvajanje širšega družbenega nadzora, pripravo zakonskih predlogov ali za druge odločitve iz pristojnosti Državnega zbora.¹⁸ Ni nujno, da je v vsaki parlamentarni preiskavi preiskovanec sploh določen. Preiskava, katere predmet je ugotovitev stanja na določenem področju, je tak primer.¹⁹

19. Odločitve poslancev morajo temeljiti na objektivni in kredibilni obveščenosti o tem, o čemer odločajo.²⁰ Preiskovalna pristojnost je že zgodovinsko služila povečanju samostojnosti parlamenta v razmerju do monarha. Podobno tudi v parlamentarnem sistemu oblasti preiskovalna pristojnost daje parlamentu možnost, da samostojno raziskuje dejanska stanja, katerih razjasnitev šteje za potrebna zaradi uresničitve svojih ustavnih pristojnosti.²¹ Samostojno raziskovanje dejanskega stanja v tem oziru med drugim pomeni, da parlament ni odvisen od izvršilne veje oblasti, ki ima za neposredno pridobivanje informacij na voljo izvršilnoupravni, tudi represivni aparat.²² Parlament ne more učinkovito izvajati nadzorne funkcije, če do objektivnih in kredibilnih informacij nima dostopa takrat, ko jih potrebuje, oziroma je odvisen od informacij, podanih s strani tistega, ki naj ga sicer nadzoruje. To je neposreden odraz iz načela delitve oblasti izvirajoče parlamentarne avtonomije.²³ Ustavno načelo delitve oblasti nedvomno zahteva posebno previdnost glede vsakega ukrepa, s katerim bi ena veja oblasti lahko posegla v avtonomno polje druge veje oblasti.²⁴

20. Čeprav preiskovalna komisija ni pravosodni organ in ne izvaja sodne oblasti, ne more uspešno opravljati svojega dela, če nima na voljo nekaterih pooblastil, ki jih imajo sicer samo pravosodni organi. Te jim zaradi zagotavljanja učinkovitosti parlamentarne preiskave daje 93. člen Ustave in prav zaradi njih imajo preiskovalne komisije v Državnem zboru poseben položaj, ki je močnejši, kot ga imajo njegova druga delovna telesa.²⁵ Vlada, upravni organi, organizacije, ki opravljajo javno službo, in vsi nosilci javnih pooblastil so dolžni kadar koli dovoliti preiskovalni komisiji ali njenim pooblaščenecem dostop do dokumentacije, ki jo imajo, izdati potrebna dovoljenja za pričevanje ter predložiti spise. Sodišča so dolžna predložiti tiste dele svojih spisov, ki se nanašajo tudi na predmet preiskovalne preiskave (prvi in drugi odstavek 14. člena ZPPre). Sodišča in drugi državni organi so dolžni dati

preiskovalni komisiji pravno pomoč, pri čemer morajo postopati kar se da hitro (prvi odstavek 13. člena ZPPre). Pooblastila preiskovalne komisije med drugim obsegajo še zaslišanja preiskovancev, prič in izvedencev. Preiskovalna komisija lahko sklene, da se priče ali izvedenci zaslišijo pred sodiščem (drugi odstavek 13. člena ZPPre). Preiskovanci, priče in izvedenci so se dolžni odzvati vabilu preiskovalne komisije, sicer lahko ta od pristojnega sodišča zahteva, naj odredi njihovo privedbo (tretji odstavek 8. člena ZPPre). Prisilni ukrepi zoper preiskovance, priče in izvedence obsegajo privedbo, kazni, hišno in osebno preiskavo ter zaseg predmetov in se lahko v postopku parlamentarne preiskave izvajajo le prek sodišča (četrti odstavek 13. člena in drugi odstavek 17. člena ZPPre).²⁶ Pristojnosti preiskovalne komisije in učinkovitost parlamentarne preiskave so tudi kazenskopravno varovane. Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 54/15, 6/16 – popr., 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21 in 16/23 – v nadaljevanju KZ-1) inkriminira krivo izpovedbo v postopku parlamentarne preiskave (284. člen KZ-1), oviranje državnih organov v postopku parlamentarne preiskave (286. člen KZ-1) ter kršitev tajnosti postopka parlamentarne preiskave (287. člen KZ-1).

21. Kljub temu da nadzor nad delom Vlade pripada parlamentu, se temeljna politična napetost v parlamentarnem sistemu vzpostavlja med parlamentarno večino, ki praviloma podpira Vlado, in parlamentarno manjšino oziroma opozicijo. Prav nadzor nad delovanjem Vlade je ena temeljnih nalog opozicije, zato je njen ustavni položaj posebej pomemben.²⁷ To nalogo lahko opozicija učinkovito opravlja le, če ima za to ustrezne finančne, organizacijske, komunikacijske in druge možnosti.²⁸ Pomembno sredstvo za njeno uresničevanje je manjšinska parlamentarna preiskava, ki omogoča, da se razjasnijo ravnanja izvršilne oblasti in s tem krepí samostojnost parlamenta pri izvrševanju njegove nadzorne funkcije.²⁹ Položaj parlamentarne manjšine je posebej varovan tudi v postopku parlamentarne preiskave. Drugi odstavek 12. člena PoPP tako določa, da mora preiskovalna komisija opraviti pripravljalna preiskovalna dejanja, obvestiti javnost o opravljenih pripravljalnih preiskovalnih dejanjih, postaviti vprašanja državnim organom v zvezi s parlamentarno preiskavo ter sprejeti in izvesti dokaze, če to zahteva najmanj tretjina članov preiskovalne komisije. Tretjina članov preiskovalne komisije lahko torej tudi proti volji večine vedno doseže izvedbo določenih dokazov: najprej s tem, da oblikuje in izglasuje ustrezen dokazni sklep (druga alineja 8. člena PoPP), nato pa tako, da vztraja pri njegovi popolni izvršitvi.³⁰

22. Iz opisanega ustavnega namena in funkcije parlamentarne preiskave izhaja, da je bistveno, da se pravočasno izvede. Možnost Državnega zbora, da samostojno in neposredno pridobiva informacije ter ugotavlja relevantno dejansko stanje v zadevah javnega pomena, je predpogoj za varstvo parlamentarne avtonomije, opravljanje njegove nadzorne funkcije in sprejemanje odločitev iz njegove pristojnosti. Učinkovitost parlamentarne preiskave je zato odvisna tudi od tega, ali lahko Državni zbor potrebne informacije pridobi takrat, ko jih za izvrševanje svojih pristojnosti potrebuje.³¹

23. Če ustavno jamstvo učinkovitosti parlamentarne preiskave zajema časovni vidik, se mora to odražati v postopkovni ureditvi instituta, na podlagi katere se mora parlamentarna preiskava v razumnem roku uvesti, voditi in zaključiti. PoPP skladno s to ustavno zahtevo zagotavlja hitro odločanje o zahtevi za uvedbo parlamentarne preiskave in imenovanje preiskovalne komisije. Drugi in tretji odstavek 3. člena PoPP določata, da mora predsednik Državnega zbora zahtevo za uvedbo preiskave uvrstiti na dnevni red prve naslednje seje Državnega zbora, če je zahteva vložena najkasneje osem dni pred to sejo. Kadar so razlogi za uvedbo parlamentarne preiskave, ki jo zahteva tretjina poslancev, nastali ali se je zanje izvedelo šele po preteku tega roka, se zahteva uvrsti na dnevni red seje Državnega zbora, če je vložena do začetka seje.³² Drugi odstavek 5. člena PoPP pa določa, da Državni zbor imenuje preiskovalno komisijo praviloma na isti seji, na kateri sprejme sklep oziroma izda akt o odreditvi parlamentarne preiskave, najkasneje pa na prvi naslednji seji.

24. Začasna preprečitev in odlog imenovanja preiskovalne komisije oziroma nadaljnega poteka parlamentarne preiskave do odločitve Ustavnega sodišča posegata v pristojnost Državnega zbora iz 93. člena Ustave. To pa ne pomeni, da je ustavnosodna presoja akta o odreditvi parlamentarne preiskave izključena. Pomeni le, kot je Ustavno sodišče že poudarilo, da mora biti postopek parlamentarne preiskave, vključno z vsemi pravnimi sredstvi za varstvo pravic posameznikov in drugih ustavnih vrednot, urejen tako, da parlamentarno preiskavo čim manj ovira ali zavlačuje.³³

25. Izpodbijana ureditev odloži imenovanje preiskovalne komisije do odločitve Ustavnega sodišča že na podlagi same vložitve zahteve iz prvega odstavka 1.a člena ZPPre, ne glede na to, ali je tak odlog v konkretnem primeru potreben za zagotovitev učinkovitega ustavnosodnega varstva. Odlog ni vedno nujen. Ni nujen denimo, kadar zahteva očitno nima možnosti za uspeh, pa tudi kadar zatrjevano neskladje akta o odreditvi parlamentarne preiskave z Ustavo (ali zakonom³⁴), tudi če bi se pozneje izkazalo za utemeljeno, glede na okoliščine konkretnega primera ne more povzročiti težko popravljivih posledic, ki bi pretehtale nad posledicami odloga parlamentarne preiskave. Odlog tudi ni vedno potreben v celotnem obsegu parlamentarne preiskave. Izpodbijani četrti odstavek 1.a člena ZPPre namreč preprečuje nadaljevanje parlamentarne preiskave tudi, kadar je akt o njeni odreditvi sporen le v določenem delu, v preostalem delu pa bi preiskovalna komisija lahko bila imenovana in bi lahko začela delo.³⁵

26. Izpodbijana ureditev parlamentarno preiskavo ovira in zavlačuje tudi tedaj, kadar odlog ni potreben, oziroma v večjem obsegu, kot je potrebno za zagotovitev učinkovitega ustavnosodnega varstva. Zato ne izpolnjuje ustavne zahteve, da mora biti postopek parlamentarne preiskave, vključno s pravnimi sredstvi za varstvo pravic posameznikov in drugih ustavnih vrednot, urejen tako, da parlamentarno preiskavo čim manj ovira ali zavlačuje. Izpodbijani četrti odstavek 1.a člena ZPPre je zato v neskladju z ustavno zahtevo po učinkovitosti parlamentarne preiskave iz 93. člena Ustave. Ustavno sodišče ga je razveljavilo (1. točka izreka). Ker je ugotovilo protiustavnost izpodbijane določbe že iz tega razloga, drugih očitkov predlagatelja ni presojalo.

27. V skladu s 43. členom ZUstS razveljavitev začne učinkovati naslednji dan po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Z razveljavitvijo je prenehala veljati zakonska določba, ki je preprečevala imenovanje preiskovalne komisije za čas od vložitve zahteve iz prvega odstavka 1.a člena ZPPre do odločitve Ustavnega sodišča. V nadaljevanju je moralo Ustavno sodišče presoditi, ali je z razveljavitvijo izpodbijane določbe nastala pravna praznina, ki bi zahtevala določitev načina izvršitve te delne odločbe oziroma prehodno ureditev.

28. Po prvem odstavku 39. člena ZUstS sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Pri tem tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje morebiti protiustavnega predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z Ustavo. Akt o odreditvi parlamentarne preiskave sicer ni predpis.³⁶ Vendar ZPPre v tretjem odstavku 1.a člena določa, da Ustavno sodišče o zahtevi, vloženi na podlagi prvega in drugega odstavka tega člena, odloči v skladu z zakonom, ki ureja Ustavno sodišče. Iz prvega odstavka 49. člena ZUstS pa izhaja, da se določbe IV. poglavja tega zakona smiselno uporabljajo tudi za postopek in odločanje o drugih zadevah iz pristojnosti Ustavnega sodišča, kolikor s tem zakonom ni določeno drugače.³⁷

29. Akt o odreditvi parlamentarne preiskave pomeni podlago za uvedbo in potek konkretne parlamentarne preiskave ter določa njen okvir (glej tretji odstavek 2. člena, prvi in drugi odstavek 4. člena ter drugi odstavek 9. člena PoPP). Po potrebi ga je mogoče med parlamentarno preiskavo tudi dopolniti (glej prvi odstavek 9. člena PoPP). V času, ko je parlamentarna preiskava odrejena in še ne šteje za zaključeno,³⁸ je torej akt o njeni odreditvi v uporabi. Glede na način učinkovanja tega akta je mogoče smiselno uporabiti določbe ZUstS o začasnem zadržanju izvrševanja predpisa iz 39. člena ZUstS, saj začasno zadržanje izvrševanja akta o odreditvi parlamentarne preiskave pomeni začasno zadržanje njegove uporabe. To pomeni, da lahko upravičeni predlagatelj iz prvega in drugega odstavka 1.a člena ZPPre ob vložitvi zahteve Ustavnemu sodišču predlaga, naj v celoti ali delno začasno zadrži izvrševanje izpodbijanega akta o odreditvi parlamentarne preiskave, Ustavno sodišče pa lahko tako odloči tudi brez predloga upravičenega predlagatelja. Določi lahko tudi način izvršitve zadržanja. Okoliščina, da z razveljavitvijo četrtega odstavka 1.a člena ZPPre ni nastala pravna praznina in Ustavnemu sodišču ni bilo treba določiti načina izvršitve te delne odločbe, pa ne pomeni, da zakonodajalec vprašanj, ki jih je urejal razveljavljeni četrti odstavek 1.a člena ZPPre, ne more urediti ustavnoskladno tudi drugače.³⁹

C.

30. Ustavno sodišče je sprejelo to delno odločbo na podlagi 43. člena ZUstS in druge alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika v sestavi: predsednik dr. Rok Čeferin ter sodnice in sodniki mag. Nina Betetto, dr. Primož Gorkič, Tamara Kek, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Barbara Kresal, mag. Marko Starman in dr. Rok Svetlič. Delno odločbo je sprejelo soglasno.

Številka: U-I-13/26-13

Datum: 10. 9. 2026

EDA 2026-5024234000-0022

dr. Rok Čeferin
Predsednik

¹ Predlagatelj se pri tem sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-246/19 z dne 7. 1. 2021 (Uradni list RS, št. 22/21, in OdlUS XXVI, 1), 82. točka obrazložitve.

² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-109/24 z dne 20. 11. 2024 (Uradni list RS, št. 107/24), 17. točka obrazložitve.

³ Glej Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o parlamentarni preiskavi z dne 19. 4. 2024, EPA 1470-IX (Predlog ZPPre-A), str. 18.

⁴ Glej 4. in 5. člen PoPP.

⁵ Izpodbijana določba je upoštevana le v zvezi s prvim odstavkom 1.a člena ZPPre, saj drugi odstavek tega člena ureja pravico preiskovanja, da vloži zahtevo v času, ko je bila preiskovalna komisija že imenovana. Samo ta lahko namreč sprejme dokazni sklep (glej tudi 5. in 8. člen PoPP).

⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-50/11 z dne 23. 6. 2011 (Uradni list RS, št. 55/11, in OdlUS XIX, 24), 7. točka obrazložitve.

⁷ Prav tam.

⁸ Prav tam; glej tudi odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-244/99 z dne 15. 6. 2000 (Uradni list RS, št. 59/2000, in OdlUS IX, 157), 8. točka obrazložitve, in št. U-I-246/19, 92. točka obrazložitve.

⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-50/11, 7. točka obrazložitve.

¹⁰ Glej prav tam in M. Mozetič v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Del 2: Državna ureditev, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica 2019, str. 155.

¹¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-244/99, 7. točka obrazložitve.

¹² Glej drugi odstavek 23. člena PoPP.

¹³ Takšno ravnanje lahko pomeni zlorabo pravice, ki jo Ustavno sodišče more in mora sankcionirati. Vendar pa mora ob presoji, ali je v konkretnem primeru zloraba podana, paziti, da ne poseže v jedro predlagateljeve pravice do ustavnosodnega varstva po 1.a členu ZPPre.

¹⁴ Predlagatelj izpodbija tudi krog upravičenih predlagateljev, vendar se do tega vprašanja Ustavno sodišče v tej delni odločbi ne opredeljuje.

¹⁵ Iz Poročila o delu Ustavnega sodišča za leto 2025 izhaja, da je v letu 2025 povprečen čas reševanja U-I zadev znašal 456 dni in Up zadev 379 dni (brez upoštevanja množičnih zadev, katerih čas reševanja je praviloma občutno krajši). Ob koncu leta 2025 je bilo nerešenih 874 zadev, od česar jih je bilo 126 opredeljenih kot absolutno prednostnih, še 188 pa kot prednostnih. Glej Poročilo o delu 2025, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Ljubljana 2026, str. 166, 168, 169.

¹⁶ Ustavno sodišče skladno z drugim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20 – v nadaljevanju Poslovnik) prednostno obravnava zadeve, za katere je v predpisih, ki se uporabljajo na podlagi ZUstS, določeno, da jih mora sodišče obravnavati in o njih odločati hitro; zadeve, v katerih je sodišče prekinilo postopek in zahtevalo oceno ustavnosti zakona; zadeve, za katere zakon določa rok, v katerem mora Ustavno sodišče zadevo obravnavati in o njej odločiti; in spore glede pristojnosti. Primeri, kadar zakon določa rok, v katerem mora Ustavno sodišče zadevo obravnavati in o njej odločiti, so drugi odstavek 5.č člena, drugi odstavek 21. člena in peti odstavek 21.a člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno

prečiščeno besedilo, 52/20 in 30/24 – ZRLI). V navedenih določbah je določen 30-dnevni rok. Ustavnemu sodišču predpisuje rok za odločitev tudi drugi odstavek 47.a člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 11/14 – popr., 30/18 in 10/26 – ZLS), in sicer 15-dnevni rok. V zvezi s prednostno obravnavo je treba upoštevati še zadeve, ki so prednostne po tretjem odstavku 46. člena Poslovnika, in absolutno prednostne zadeve. Ustavno sodišče absolutno prednostno obravnava na primer zadeve, v katerih je sodišče prekinilo postopek in zahtevalo oceno ustavnosti zakona.

¹⁷ Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-244/99, 7., 8., 10., 13. in 24. točka obrazložitve, št. U-I-50/11, 6. in 7. točka obrazložitve, ter št. U-I-246/19, 61. in 92. točka obrazložitve.

¹⁸ "Namen parlamentarne preiskave je ugotavljati in ocenjevati različna stanja in pojave v družbi, da bi DZ lahko sprejel ustrezne odločitve, ki so v njegovi ustavni pristojnosti ..." M. Mozetič v: M. Avbelj (ur.), nav. delo, str. 155.

¹⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-244/99, 8., 10., 13. in 24. točka obrazložitve. Glej tudi F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, Ustavno pravo, 2., spremenjena in dopolnjena izdaja, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2018, str. 422.

²⁰ Prim. prav tam, str. 376.

²¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-244/99, 8. točka obrazložitve.

²² Obveščenost je v ospredju delovanja vlade. F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, nav. delo, str. 514.

²³ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-59/24 z dne 20. 5. 2024 (Uradni list RS, št. 44/24), 16. točka obrazložitve. Čeprav se avtonomija parlamenta kaže predvsem v tem, da si samostojno določa notranjo strukturo in organizacijo ter način delovanja (npr. sam sprejme poslovnik), pa avtonomija v širšem smislu pomeni njegovo samostojnost pri delovanju in neodvisnost od drugih državnih organov. F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, nav. delo, str. 360, 361.

²⁴ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-979/15 z dne 21. 6. 2018 (Uradni list RS, št. 54/18, in OdlUS XXIII, 26), 8. točka obrazložitve.

²⁵ Glej F. Grad, Parlamentarno pravo, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 254.

²⁶ Glej tudi M. Mozetič v: M. Avbelj (ur.), nav. delo, str. 155, 156, in F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, nav. delo, str. 427.

²⁷ Prav odločilni vpliv političnih strank na oblikovanje parlamenta in vlade, ki je značilen za sodobni parlamentarni sistem, sredstva politične kontrole parlamenta nad vlado razume predvsem kot sredstva opozicije. F. Grad, I. Kaučič, S. Zagorc, nav. delo, str. 377.

²⁸ Prav tam.

²⁹ Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-244/99, 8. in 10. točka obrazložitve, ter št. U-I-246/19, 61. točka obrazložitve in tam navedeni vir.

³⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-50/11, 7. in 10. točka obrazložitve.

³¹ Primer z vidika učinkovitosti časovno občutljive parlamentarne preiskave je parlamentarna preiskava, ki je bila odrejena z Aktom o odreditvi parlamentarne preiskave za ugotovitev dejanskega stanja in morebitne politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij pri izvajanju ukrepov, povezanih z epidemijo COVID-19 in z blaženjem njenih posledic, zaradi suma neustrezne porabe javnih sredstev ter neupravičenega omejevanja pravic in svoboščin, za obdobje od 13. marca 2020 do dneva odreditve predmetne parlamentarne preiskave in za morebitno spremembo veljavne zakonodaje, ki ureja ukrepanje države pri spopadanju z epidemijo nalezljive bolezni oziroma z njenimi posledicami z dne 27. 10. 2020 (Uradni list RS, št. 157/20).

Ob tem je treba upoštevati, da je bila ta parlamentarna preiskava uvedena kmalu za tem, ko je Vlada (znova) razglasila epidemijo nalezljive bolezni COVID-19 na območju Republike Slovenije 18. 10. 2020 (glej Odlok o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni COVID-19 na območju Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 146/20 z dne 18. 10. 2020). Iz opisa namena parlamentarne preiskave med drugim izhaja, da je njen namen:

"ugotoviti, kakšno vlogo so imele različne vladne svetovalne skupine, ki so oblikovale ukrepe za preprečevanje oziroma blaženje negativnih vplivov in posledic epidemije nalezljive bolezni COVID-19, predvsem pa:

– katere neformalne strokovne skupine so svetovale ministrom in ministricam 14. Vlade Republike Slovenije pri pripravi ukrepov za preprečevanje oziroma blaženje negativnih vplivov in posledic epidemije nalezljive bolezni COVID-19 v času od 13. marca 2020 do odreditve predmetne parlamentarne preiskave;

- na kateri pravni podlagi so bile te strokovne skupine ustanovljene ter katere naloge in kakšne pristojnosti so imeli člani omenjenih strokovnih skupin;
- ali so člani omenjenih strokovnih skupin zahtevali od predstavnikov državnih organov ravnanja, ki niso v skladu z zakonodajo;
- kateri posamezniki so sestavljali omenjene strokovne skupine;
- ali so člani omenjenih strokovnih skupin delovali v koliziji interesov;
- do katerih podatkov so dostopali člani omenjenih strokovnih skupin in ali so imeli ustrezna dovoljenja ali podpisane izjave za dostop do strogo varovanih podatkov in
- ali so člani omenjenih strokovnih skupin opravili usposabljanje s področja obravnavanja in varovanja tajnih podatkov."

Šlo je torej za ugotavljanje dejanskega stanja, ki je bilo prav v času odreditve parlamentarne preiskave še vedno aktualno. Obenem je šlo zaradi vsesplošnega vpliva epidemije na življenje ljudi za zadevo velikega javnega pomena.

³² Drugi odstavek 3. člena PoPP sicer ureja tudi rok v zvezi s predlogom za uvedbo parlamentarne preiskave.

³³ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-246/19, 93. točka obrazložitve.

³⁴ Glej prvi odstavek 1.a člena ZPPre.

³⁵ Ustavno sodišče je že pred uveljavitvijo ZPPre-A do končne odločitve zadržalo izvrševanje le nekaterih točk akta o odreditvi parlamentarne preiskave in le v določenem obsegu, ne v celoti. Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-246/19 z dne 24. 10. 2019 (Uradni list RS, št. 65/19), 2. točka izreka. Glej tudi sklep št. U-I-214/19, Up-1011/19 z dne 12. 11. 2019 (Uradni list RS, št. 69/19), 2. točka izreka.

³⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-246/19, 84. točka obrazložitve in tam navedena ustavnosodna presoja.

³⁷ Prim. tudi stališče Ustavnega sodišča o smiselni uporabi določb IV. poglavja za odločanje o zahtevah za oceno skladnosti akta o odreditvi parlamentarne preiskave z ustavno zagotovljeno neodvisnostjo sodnikov v okviru določitve načina izvršitve odločbe št. U-I-246/19, 103. točka obrazložitve.

³⁸ Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-71/26 z dne 7. 5. 2026, 7. in 8. točka obrazložitve.

³⁹ Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-246/19, 99. točka obrazložitve.