

**Opravična št.:**

Up-1033/17

**ECLI:**

ECLI:SI:USRS:2017:Up.1033.17

**Akt:**

Točka II sodbe Vrhovnega sodišča št. Uv 8/2017 z dne 19. 11. 2017

Odločbe Državne volilne komisije št. 041-32/2017-3/1, št. 041-32/2017-6/1 in št. 041-32/2017-7/1, vse z dne 30. 10. 2017

**Izrek:**

Točka II sodbe Vrhovnega sodišča št. Uv 8/2017 z dne 19. 11. 2017 se razveljavi.

Odločbe Državne volilne komisije št. 041-32/2017-3/1, št. 041-32/2017-6/1 in št. 041-32/2017-7/1, vse z dne 30. 10. 2017, se odpravijo in zadeva se vrne v novo odločanje Državni volilni komisiji.

Do odločitve Državne volilne komisije se zadrži izvedba volitev predstavnika za področje kulture in športa v Državni svet. Državna volilna komisija določi nov datum izvedbe teh volitev.

**Evidenčni stavek:**

Državni svet ni splošen predstavniški organ, ker ne zastopa interesov vseh državljanov kot Državni zbor, temveč le interese posameznih interesnih skupin. Temu je prilagojen tudi volilni sistem, po katerem se volijo člani Državnega sveta. Čeprav gre pri teh volitvah za posebno volilno pravico, ki se uresničuje na posrednih volitvah, je treba tudi njeno varstvo zagotavljati v okviru 43. člena Ustave.

Ker je Državni svet predstavništvo posamičnih družbenih interesov, imajo volilno pravico samo tisti, ki so člani interesnih skupin, ki jim je zagotovljeno zastopstvo v Državnem svetu. Načela splošne volilne pravice zato ni mogoče uveljaviti pri volitvah celotnega Državnega sveta, temveč le znotraj posamezne interesne skupine. Tudi načelo enake volilne pravice pri volitvah članov Državnega sveta kot celote ne more biti upoštevano, temveč je lahko upoštevano samo v okviru posamezne interesne skupine. Znotraj posamezne interesne skupine pa morata biti načeli enake in splošne volilne pravice v skladu s prvim odstavkom 43. člena Ustave uveljavljeni v celoti.

Aktivna volilna pravica pri volitvah Državnega sveta je posebna tudi zato, ker je treba oblikovati posebna volilna telesa. V interesnih skupinah, v katerih je treba najprej izvoliti volilno telo, ki nato voli predstavnike v Državni svet, obstajata dve aktivni volilni pravici, in sicer aktivna volilna pravica članov interesne skupine, ki imajo pravico voliti člane volilnega telesa (elektorje), in volilna pravica članov volilnega telesa (elektorjev), ki nato volijo člane Državnega sveta. Vsebina aktivne volilne pravice članov interesne skupine oziroma članov posameznih poklicnih organizacij znotraj te interesne skupine je torej izvolitev določenega števila elektorjev v skupno volilno telo interesne skupine. Ker je od sestave volilnega telesa lahko pomembno odvisno, kandidat katere poklicne organizacije bo izvoljen za člana Državnega sveta, je predmet varstva aktivne volilne pravice članov interesne skupine oziroma članov poklicnih organizacij tudi določitev števila elektorjev posamezne poklicne organizacije v skupnem volilnem telesu interesne skupine.

Možnost priprave pritožbe zoper odločbe Državne volilne komisije o potrditvi seznama elektorjev druge poklicne organizacije je v pogojih zakonske ureditve, ki je v temelju namenjena varstvu volilne pravice v postopku potrjevanja kandidatur (105. člen Zakona o volitvah v Državni zbor - v nadaljevanju ZVDZ) izjemno otežena ali celo onemogočena. Zato izpodbijano stališče Vrhovnega sodišča, ki v celoti prelaga trditveno in dokazno breme o zatrjevanih nepravilnostih pri določitvi števila elektorjev drugih poklicnih organizacij na pritožnika, pritožniku krši pravico do učinkovitega pravnega sredstva iz 25. člena Ustave, ki je hkrati tudi sodno varstvo iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Posledično je s tem kršena tudi aktivna volilna pravica pritožnikovih članov iz prvega odstavka 43. člena Ustave.

Pritožba iz 105. člena ZVDZ v sporih v zvezi z določitvijo elektorjev pri volitvah v Državni svet ni učinkovito pravno sredstvo za varstvo aktivne volilne pravice članov poklicnih organizacij, ko volijo svoje predstavnike v skupno volilno telo, ker ne zagotavlja primerne časa in možnosti za pripravo učinkovitega pravnega sredstva. Kopičenje pravnih sredstev pri odločanju o seznamih elektorjev je sistemsko nevzdržno, ker otežuje doseganje cilja volitev, to je zakonito in pravočasno izvedbo volitev članov Državnega sveta, in ogroža načelo periodičnosti volitev. Odločitve volilnih organov v zvezi z določitvijo elektorjev je zato mogoče preveriti le v volilnem sporu po končanih volitvah po tretjem odstavku 50. člena Zakona o Državnem svetu, ki je namenjen naknadni sodni kontroli ustavnosti in zakonitosti volitev v tem pomenu, da volilni izidi verodostojno odražajo svobodno izraženo voljo volivcev. V tem sporu se zaradi njegovega objektivnega pomena upoštevajo tiste nepravilnosti pri volitvah, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na volilni izid.

#### **Geslo:**

1.5.51.2.9 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku odločanja o ustavni pritožbi - Razveljavitev izpodbijanega akta.

1.5.51.2.10 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku odločanja o ustavni pritožbi - Razveljavitev/odprava izpodbijanega akta in vrnitev v novo odločanje.

1.5.51.2.13 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku odločanja o ustavni pritožbi - Določitev načina izvršitve odločbe.

4.5.51.3.1 - Ustanove - Zakonodajni organi - Državni Svet - Sestava - Volitve članov.

5.3.38 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Volilne pravice „(43)“.

5.3.13.2 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja „(19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31)“ - Dostop do sodišč.

5.3.13.3 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja „(19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31)“ - Dvostopenjska sodna pristojnost „(25)“.

#### **Pravna podlaga:**

Člen 25, 43, Ustava [URS]


Člen 40.2, 49.1, 59.1, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

#### **Opomba:**

⌘

#### **Dokument v PDF obliki:**

 [Up-1033-17.pdf](#)

 [Up-1033-17 - Sklep.pdf](#)

#### **Polno besedilo:**

Up-1033/17-5

23. 11. 2017

## SKLEP

Senat Ustavnega sodišča je v postopku za preizkus ustavne pritožbe, ki jo je vložilo Društvo oblikovalcev Slovenije, Ljubljana, ki ga zastopa predsednik Jurij Dobrila, Ljubljana, na seji 23. novembra 2017

sklenil:

**1. Ustavna pritožba zoper II. točko izreka sodbe Vrhovnega sodišča št. Uv 8/2017 z dne 19. 11. 2017 v zvezi z odločbami Državne volilne komisije št. 041-32/2017-3/1, št. 041-32/2017-6/1 in št. 041-32/2017-7/1, vse z dne 30. 10. 2017, se sprejme v obravnavo.**

**2. Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvedba volitev predstavnika za področje kulture in športa v Državni svet. Zadržanje učinkuje z vročitvijo tega sklepa Državni volilni komisiji.**

**3. Ustavna pritožba zoper I. in III. točko izreka sodbe Vrhovnega sodišča št. Uv 8/2017 z dne 19. 11. 2017 se zavrže.**

## OBRAZLOŽITEV

1. Državna volilna komisija (v nadaljevanju DVK) je z izpodbijanimi odločbami odločila o seznamu izvoljenih predstavnikov Nogometne zveze Slovenije (v nadaljevanju NZS), Zveze nogometnih sodnikov Slovenije (v nadaljevanju ZNSS), Zveze nogometnih trenerjev Slovenije (v nadaljevanju ZNTS), Košarkarske zveze Slovenije (v nadaljevanju KZS), Rokometne zveze Slovenije (v nadaljevanju RZS) in Zveze društev rokometnih sodnikov Slovenije (v nadaljevanju ZDRSS) v volilno telo za volitve člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa. Zoper te odločbe je pritožnik vložil pritožbo na Vrhovno sodišče. Vrhovno sodišče je kot utemeljen štelo očitke pritožnika, da članstva zveze, ki je vključena v drugo zvezo, ni mogoče upoštevati pri obeh zvezah. Zato je z izpodbijano sodbo pritožbi delno ugodilo, odločbe, ki se nanašajo na nogometne poklicne organizacije (NZS, ZNSS in ZNTS), odpravilo ter DVK naložilo, da mora izdati nove odločbe v roku 48 ur (I. in III. točka izreka). V preostalem delu (to je glede KZS, RZS in ZDRSS) je pritožbo zavrnilo (II. točka izreka). Nosilno stališče, na katero je oprlo svojo odločitev o zavrnitvi pritožbe, je, da je zaradi kratkega roka za odločanje trditveno in dokazno breme (o zatrjevanih nepravilnostih) na strani pritožnika, ki po presoji Vrhovnega sodišča s splošnimi navedbami v pritožbi in s priloženimi dokazi ni izkazal, da je DVK napačno upoštevala število članov posameznih športnih organizacij in posledično napačno določila število elektorjev.

2. Pritožnik v ustavni pritožbi navaja, da je pri postopku imenovanja predstavnikov (elektorjev) v volilno telo za volitve članov Državnega sveta prišlo do nepravilnosti oziroma nezakonitosti, ki so

posegle v pravice predstavnikov s področja kulture, in sicer v človekovo pravico do enakega varstva pravic (22. člen Ustave) ter posledično v aktivno volilno pravico (drugi odstavek 43. člena Ustave) in pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave). Meni, da je sporna že sama legitimnost vseh športnih organizacij, saj to niso poklicne organizacije, ampak interesna združenja, ki povezujejo predvsem različne športne zveze, združenja in klube, kar naj bi bilo razvidno tudi iz njihovih statutov. Zatrjuje, da NZS nima toliko poklicnih nogometašev in drugih športnikov (prek 7300 članov), ki bi se v nogometni zvezi poklicno ukvarjali s področjem nogometa, da bi lahko imela 74 elektorjev. To naj bi dokazovala uradna evidenca Olimpijskega komiteja Slovenije (v nadaljevanju OKS), iz letnega poročila zveze pa naj bi bilo razvidno, da se neamatersko z nogometom v Sloveniji ukvarja 396 igralcev. Uradna evidenca OKS naj bi dokazovala, da tudi KZS in RZS nimata toliko članov, ki bi se poklicno ukvarjali s športom, da bi lahko imeli 5 oziroma 16 elektorjev. Posebej poudarja, da so vsi dokazi, ki jih je priložil pritožbi na Vrhovno sodišče, temeljili na javno objavljenih uradnih podatkih na spletnih straneh športnih organizacij. Drugih uradnih podatkov pa naj ne bi bilo mogoče pridobiti, saj naj bi bilo iluzorno pričakovati, da bi mu jih posredovale organizacije, glede katerih vloga pritožbo. Take podatke po mnenju pritožnika lahko pridobi samo sodišče.

Članstvo med večjimi zvezami naj bi bilo podvojeno, ker NZS vključuje tudi sodnike in trenerje. Zato se ZNSS in ZNTS ne bi smeli posebej prijavljati. Enako naj bi veljalo za RZS in ZDRSS.

3. Senat Ustavnega sodišča je ustavno pritožbo zoper I. in III. točko sodbe Vrhovnega sodišča zavrgel, ker pravna sredstva niso izčrpana (3. točka izreka). Ustavno pritožbo zoper II. točko sodbe Vrhovnega sodišča in odločbe Državne volilne komisije, navedene v izreku, pa je sprejel v obravnavo (1. točka izreka). O njeni utemeljenosti bo odločilo Ustavno sodišče, ki bo presodilo, ali so bile z izpodbijanimi odločbami kršene pritožnikove človekove pravice oziroma temeljne svoboščine.

4. Glede na to, da je senat ustavno pritožbo sprejel v obravnavo, bi z izvedbo volitev lahko nastale škodljive posledice, ki jih kasneje ne bi bilo mogoče odpraviti. Zato je senat na podlagi 58. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) odločil, kot izhaja iz 2. točke izreka tega sklepa.

5. Senat Ustavnega sodišča je sprejel ta sklep na podlagi drugega odstavka 55.b člena, pete alineje prvega odstavka 55.b člena in 58. člena ZUstS ter prve alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednica senata dr. Špelca Mežnar ter člana dr. Matej Accetto in dr. Jadranka Sovdat. Sklep je sprejel soglasno.

dr. Špelca Mežnar  
Predsednica senata

# ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi Društva oblikovalcev Slovenije, Ljubljana, ki ga zastopa predsednik Jurij Dobrila, Ljubljana, na seji 30. novembra 2017

odločilo:

- 1. Točka II sodbe Vrhovnega sodišča št. Uv 8/2017 z dne 19. 11. 2017 se razveljavi.**
- 2. Odločbe Državne volilne komisije št. 041-32/2017-3/1, št. 041-32/2017-6/1 in št. 041-32/2017-7/1, vse z dne 30. 10. 2017, se odpravijo in zadeva se vrne v novo odločanje Državni volilni komisiji.**
- 3. Do odločitve Državne volilne komisije se zadrži izvedba volitev predstavnika za področje kulture in športa v Državni svet. Državna volilna komisija določi nov datum izvedbe teh volitev.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Državna volilna komisija (v nadaljevanju DVK) je z izpodbijanimi odločbami odločila o izvoljenih predstavnikih Nogometne zveze Slovenije (v nadaljevanju NZS), Zveze nogometnih sodnikov Slovenije (v nadaljevanju ZNSS), Zveze nogometnih trenerjev Slovenije (v nadaljevanju ZNTS), Košarkarske zveze Slovenije (v nadaljevanju KZS), Rokometne zveze Slovenije (v nadaljevanju RZS) in Zveze društev rokometnih sodnikov Slovenije (v nadaljevanju ZDRSS) v volilno telo za volitve člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa. Zoper te odločbe je pritožnik vložil pritožbo na Vrhovno sodišče. Vrhovno sodišče je kot utemeljen štelo očitke pritožnika, da članstva zveze, ki je vključena v drugo zvezo, ni mogoče upoštevati pri obeh zvezah. Zato je z izpodbijano sodbo pritožbi delno ugodilo, odločbe, ki se nanašajo na nogometne poklicne organizacije (NZS, ZNSS in ZNTS), odpravilo ter DVK naložilo, da mora izdati nove odločbe v roku 48 ur (I. in III. točka izreka). V preostalem delu (to je glede KZS, RZS in ZDRSS) je pritožbo zavrnilo (II. točka izreka). Nosilno stališče, na katero je oprlo svojo odločitev o zavrnitvi pritožbe, je, da je zaradi kratkega roka za odločanje trditveno in dokazno breme (o zatrjevanih nepravilnostih) na strani pritožnika, ki po presoji Vrhovnega sodišča s splošnimi navedbami v pritožbi in s priloženimi dokazi ni izkazal, da je DVK napačno upoštevala število članov posameznih športnih organizacij in posledično napačno določila število elektorjev.

2. Pritožnik navaja, da je pri postopku imenovanja predstavnikov (elektorjev) v volilno telo za volitve članov Državnega sveta prišlo do nepravilnosti oziroma nezakonitosti, ki so posegle v pravice predstavnikov s področja kulture, in sicer v človekovo pravico do enakega varstva pravic (22. člen Ustave) ter posledično v aktivno volilno pravico (drugi odstavek 43. člena Ustave) in pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave). Meni, da je sporna že sama

legitimnost vseh športnih organizacij, saj to niso poklicne organizacije, ampak interesna združenja, ki povezujejo predvsem različne športne zveze, združenja in klube, kar naj bi bilo razvidno tudi iz njihovih statutov. Zatrjuje, da NZS nima toliko poklicnih nogometašev in drugih športnikov (prek 7300 članov), ki bi se v nogometni zvezi poklicno ukvarjali s področjem nogometa, da bi lahko imela 74 elektorjev. To naj bi dokazovala uradna evidenca Olimpijskega komiteja Slovenije (v nadaljevanju OKS), iz letnega poročila zveze pa naj bi bilo razvidno, da se neamatersko z nogometom v Sloveniji ukvarja 396 igralcev. Uradna evidenca OKS naj bi dokazovala, da tudi KZS in RZS nimata toliko članov, ki bi se poklicno ukvarjali s športom, da bi lahko imeli 5 oziroma 16 elektorjev. Pritožnik posebej poudarja, da so vsi dokazi, ki jih je priložil pritožbi na Vrhovno sodišče, temeljili na javno objavljenih uradnih podatkih na spletnih straneh športnih organizacij. Drugih uradnih podatkov pa naj ne bi bilo mogoče pridobiti, saj naj bi bilo iluzorno pričakovati, da bi mu jih predložile organizacije, glede katerih vlaga pritožbo. Take podatke po mnenju pritožnika lahko pridobi samo sodišče. Članstvo med večjimi zvezami naj bi bilo podvojeno, ker NZS vključuje tudi sodnike in trenerje. Zato se ZNSS in ZNTS ne bi smeli posebej prijavljati. Enako naj bi veljalo za RZS in ZDRSS.

3. Senat Ustavnega sodišča je s sklepom št. Up-1033/17 z dne 23. 11. 2017 ustavno pritožbo zoper II. točko izreka sodbe Vrhovnega sodišča št. Uv 8/2017 z dne 19. 11. 2017 v zvezi z odločbami Državne volilne komisije št. 041-32/2017-3/1, št. 041-32/2017-6/1 in št. 041-32/2017-7/1, vse z dne 30. 10. 2017, sprejel v obravnavo in do končne odločitve Ustavnega sodišča zadržal izvedbo volitev predstavnika za področje kulture in športa v Državni svet. V skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) je Ustavno sodišče o tem obvestilo Vrhovno sodišče in Državno volilno komisijo. V skladu z drugim odstavkom 56. člena ZUstS je bila ustavna pritožba poslana strankam z nasprotnim interesom (KZS, RZS in ZDRSS).

4. RZS v odgovoru navaja, da pritožnik navedb o sporni "legitimnosti organizacij", ker naj te ne bi bile poklicne organizacije, ampak interesna združenja, v pritožbi zoper odločbo DVK ni navajal, zato je treba šteti, da glede tega očitka ni izčrpal pravnih sredstev. Poudarja, da je registracija športnikov in športnih delavcev pri RZS pogoj za njihovo aktivno, profesionalno delovanje na območju Republike Slovenije, njihovo udejstvovanje na tekmovanjih v okviru RZS in treniranje posameznih selekcij klubov, ki tekmujejo pod okriljem RZS, kar pomeni glavnino njihove pridobitne dejavnosti oziroma zaposlitve. Zatrjuje, da drugi odstavek 34. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZDSve) govori samo o članih organizacije, ne določa pa narave razmerja med članom in organizacijo. Meni, da je ustavna pritožba pavšalna, ker ne vsebuje konkretnih navedb in očitkov na račun RZS v zvezi s številom elektorskih mest in glede podvajanja članov v organizacijah, ki imajo pravico do elektorjev. Po mnenju RZS navajanje podatkov s spletne strani OKS ne odraža dejanskega stanja, saj so športniki, navedeni na spletni strani OKS, kategorizirani v skladu s pravili OKS, ki za kategorizacijo predpisujejo določene dosežke. Kategorizacija pri OKS naj bi pomenila, da so športniki dosegli vrhunski dosežek, kar naj bi jim prinašalo določene ugodnosti pri zdravstvenem zavarovanju, šolanju, itd., ne bi pa naj bilo povezano s statusom športnika. Glede statusa članov stranke se v celoti sklicuje na že predložene podatke in dokazila. V zvezi z očitki o podvajanju članov v organizacijah, ki imajo pravico do elektorjev, se strinja z ugotovitvijo Vrhovnega sodišča, da RZS rokometnih sodnikov, ki so člani lastne sodniške organizacije, ni upoštevala pri uveljavljanju števila svojih članov v konkretnem postopku. Predlaga zavrnitev ustavne pritožbe.

## B. - I.

5. Ustavno sodišče je vpogledalo v spise DVK, v katerih so bile izdane odločbe DVK, navedene v 2. točki izreka te odločbe.

6. Pritožnik v ustavni pritožbi med drugim nasprotuje stališču Vrhovnega sodišča, da je zaradi kratkega roka za odločanje trditveno in dokazno breme o zatrjevanih nepravilnostih pri določitvi števila članov športnih organizacij na strani pritožnika. Navaja, da do drugih podatkov oziroma dokazov razen tistih, ki jih je že predložil Vrhovnemu sodišču (podatki o številu članov NZS, RZS in KZS, ki so objavljeni na spletni strani OKS in NZS), nima dostopa in da jih lahko pridobi le sodišče. Zatrjuje neenako obravnavo v zvezi z volilno pravico (43. člen Ustave) in pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave).

7. Člen 96 Ustave določa, da je Državni svet zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov, ki šteje 40 članov.<sup>[1]</sup> Državni svet ni splošen predstavniški organ, ker ne zastopa interesov vseh državljanov kot Državni zbor, temveč le interese navedenih skupin. Temu je prilagojen tudi volilni sistem, po katerem se volijo člani Državnega sveta. Čeprav gre pri teh volitvah za posebno volilno pravico, ki se uresničuje na posrednih volitvah, je treba tudi njeno varstvo zagotavljati v okviru 43. člena Ustave. Državni svet je ustavno opredeljen državni organ s pooblastili v zakonodajnem postopku, zato mora varstvo te volilne pravice temeljiti na enakih načelih, kot jih za volilno pravico sicer predvideva Ustava. Volilna pravica za volitve članov Državnega sveta je tako volilna pravica, ki jo zagotavljata prvi in drugi odstavek 43. člena Ustave.<sup>[2]</sup>

8. Ker je Državni svet predstavništvo posamičnih družbenih interesov, imajo volilno pravico samo tisti, ki so člani interesnih skupin, ki jim je zagotovljeno zastopstvo v Državnem svetu. Načela splošne volilne pravice zato ni mogoče uveljaviti pri volitvah celotnega Državnega sveta, temveč le znotraj posamezne interesne skupine. Tudi načelo enake volilne pravice pri volitvah članov Državnega sveta kot celote ne more biti upoštevano, temveč je lahko upoštevano samo v okviru posamezne interesne skupine. Znotraj posamezne interesne skupine pa morata biti načeli enake in splošne volilne pravice v skladu s prvim odstavkom 43. člena Ustave uveljavljeni v celoti.<sup>[3]</sup>

9. Aktivna volilna pravica pri volitvah Državnega sveta je posebna tudi zato, ker je treba oblikovati posebna volilna telesa. V interesnih skupinah, v katerih je treba najprej izvoliti volilno telo, ki nato voli predstavnike v Državni svet, obstajata dve aktivni volilni pravici, in sicer aktivna volilna pravica članov interesne skupine, ki imajo pravico voliti člane volilnega telesa (elektorje), in volilna pravica članov volilnega telesa (elektorjev), ki nato volijo člane Državnega sveta.<sup>[4]</sup> Vsebina aktivne volilne pravice članov interesne skupine oziroma članov posameznih poklicnih organizacij znotraj te interesne skupine je torej izvolitev določenega števila elektorjev v skupno volilno telo interesne skupine. Ker je od sestave volilnega telesa (števila elektorjev posamezne poklicne organizacije v skupnem volilnem telesu) pomembno odvisno, kandidat katere poklicne organizacije bo izvoljen za člana Državnega sveta, je predmet varstva aktivne volilne pravice članov interesne skupine oziroma članov poklicnih organizacij tudi določitev števila elektorjev posamezne poklicne organizacije v skupnem volilnem telesu interesne skupine. Tako se zagotavlja spoštovanje splošne in enake volilne pravice iz prvega odstavka 43. člena Ustave.

10. Položaj in struktura Državnega sveta narekujeta ustrezen volilni sistem, ki je različen od volilnega sistema za Državni zbor. Zato je način volitev v Državni svet urejen s posebnim zakonom, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino vseh poslancev (prvi odstavek 98. člena Ustave). To je ZDSve, ki v 10. členu določa, da se glede vprašanj, ki s tem zakonom niso posebej urejena, primerno uporabljajo določbe Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo in 23/17 – v nadaljevanju ZVDZ).

## B. - II.

11. V skladu s četrto alinejo prvega odstavka 34. člena ZDSve poklicne organizacije kulturnih in športnih delavcev v Državni svet volijo enega predstavnika za področje kulture in športa. Za poklicne organizacije v smislu druge do šeste alineje prvega odstavka 34. člena ZDSve se štejejo poklicne zbornice, združenja, društva, zveze in druge poklicne organizacije, organizirane za območje države (drugi odstavek 34. člena ZDSve). Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da že iz zakonskega besedila izhaja, da člane Državnega sveta – predstavnike negospodarskih dejavnosti – volijo le organizacije, ki se poklicno ukvarjajo s posamezno dejavnostjo, oziroma imajo volilno pravico osebe, ki poklicno delujejo v določeni negospodarski dejavnosti.<sup>[5]</sup> Poklicne organizacije torej pri oblikovanju skupnega volilnega telesa, ki nato izvoli člana Državnega sveta, ne volijo elektorjev glede na število celotnega članstva, temveč le glede na število članov, ki poklicno delujejo (zaposlitev ali kakšna druga ustrezna pravna podlaga) na področju posamezne dejavnosti. Poklicne organizacije izvolijo svoje predstavnike v volilno telo v skladu s svojimi pravili. Seznam izvoljenih elektorjev v volilno telo predložijo pristojni volilni komisiji (DVK) najkasneje trideset dni pred dnem glasovanja (14. člen ZDSve). Seznamu morajo priložiti dokazilo o vpisu v register, pravila organizacije in podatke o številu članov (37. člen ZDSve).

12. Kot je Ustavno sodišče poudarilo že v odločbi št. Up-304/98 z dne 19. 11. 1998 (OdlUS VII, 240), so volitve proces, ki se mora odvijati in končati v določenem kontinuiranem obdobju, in so zato vsa opravila, ki jih je treba opraviti v tem postopku, omejena z zakonsko točno določenimi roki, ki so zelo kratki. Vsi organi, ki so pristojni za odločanje v tem postopku, morajo upoštevati naravo uresničevanja volilne pravice, hkrati pa morajo to upoštevati tudi vsi udeleženci volitev. Zaradi omejenega časovnega obdobja ni mogoče od pristojnih volilnih komisij zahtevati, naj po uradni dolžnosti ugotavljajo ustrezna pravno pomembna dejstva, ali dopustiti dopolnjevanja ali popraviljanja že opravljenih volilnih opravil, temveč je mogoče dopustiti le odpravljanje formalnih pomanjkljivosti.<sup>[6]</sup> To velja tudi za volitve v Državni svet,<sup>[7]</sup> pri katerih imajo poklicne organizacije dolžnost, da v predpisanem roku predložijo DVK popolno dokumentacijo, ki vključuje seznam izvoljenih predstavnikov (elektorjev), pravila interesne organizacije, dokazilo o vpisu v register in podatke o številu članov. Čeprav ZDSve tega izrecno ne določa, je jasno, da se besedna zveza "podatki o številu članov" lahko nanaša samo na tiste člane, ki imajo glede na prvi odstavek 34. člena ZDSve volilno pravico pri volitvah elektorjev. To so tisti, ki se poklicno ukvarjajo s posamezno dejavnostjo. Na podlagi predložene dokumentacije DVK ob primerni uporabi določb ZVDZ, ki urejajo potrjevanje list kandidatov (VIII. poglavje ZVDZ), potrdi ali zavrne predloženi seznam izvoljenih predstavnikov posamezne poklicne organizacije oziroma zahteva odpravo formalnih pomanjkljivosti. Pri tem mora DVK preveriti tudi podatke o tem, ali se člani poklicnih organizacij, ki volijo elektorje, poklicno ukvarjajo z dejavnostjo. To pa lahko stori samo na podlagi dokazil, ki jih predložijo poklicne organizacije. Dolžnost izkazati izpolnjevanje zakonskega pogoja iz 34. člena ZDSve je torej na strani poklicnih organizacij, DVK pa ga je dolžna preveriti, preden izda odločbo, ker je ona odgovorna za zakonito in ustavnoskladno odločitev. Če



posamezna poklicna organizacija meni, da seznam izvoljenih predstavnikov ni določen v skladu z ZDSve, lahko v skladu z dosedanjim stališčem Ustavnega sodišča na podlagi primerne uporabe določb 103. in 105. člena ZVDZ zoper odločitve DVK o nepotrditvi njenega seznama ali potrditvi seznama predstavnikov druge poklicne organizacije vložijo pritožbo na Vrhovno sodišče.<sup>[8]</sup>

13. V obravnavanem primeru je pritožnik kot organizacija kulturnih delavcev vložil pritožbo na Vrhovno sodišče in v njej izpodbijal odločitve DVK o potrditvi seznamov izvoljenih predstavnikov športnih organizacij, ki z izvoljenimi predstavniki kulturnih organizacij tvorijo skupno volilno telo. Zatrjeval je, da število elektorjev športnih organizacij ni določeno v skladu z ZDSve, ker je DVK upoštevala tudi člane, ki se s športno dejavnostjo ne ukvarjajo poklicno. V dokaz svojih navedb je priložil podatke s spletne strani OKS in NZS o številu članov teh organizacij. Priložil je tudi Seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo za volitve članov Državnega sveta – predstavnikov za področje kultura in šport, ki ga je potrdila DVK. Vrhovno sodišče je ugotovilo, da pritožnik pritožbi ni priložil izpodbijanih odločb DVK. Spise v zadevah, v katerih so bile izdane izpodbijane odločbe, je Vrhovnemu sodišču predložila DVK na lastno iniciativo. Vrhovno sodišče je presodilo, da pritožnik s splošnimi navedbami v pritožbi in s priloženimi dokazi ni izkazal, da je DVK napačno upoštevala število članov posameznih športnih organizacij in posledično napačno določila število elektorjev. Tak sklep Vrhovnega sodišča izhaja s stališča, ki ga pritožnik izpodbija, in sicer, da je zaradi kratkega roka za odločanje trditveno in dokazno breme o zatrjevanih nepravilnostih pri določitvi števila članov športnih organizacij na strani pritožnika.

14. V skladu z zakonsko ureditvijo (primerna uporaba ZVDZ) se odločbe o potrditvi ali zavrnitvi seznama izvoljenih predstavnikov vročajo zgolj tisti poklicni organizaciji, na katero se nanašajo, ne pa tudi drugim poklicnim organizacijam, katerih izvoljeni predstavniki tvorijo skupno volilno telo (59. člen ZVDZ). V skladu z drugim in tretjim odstavkom 18. člena ZDSve se vsem poklicnim organizacijam, katerih predstavniki sestavljajo skupno volilno telo, skupaj z vabilom na volilni zbor<sup>[9]</sup> vroči seznam izvoljenih predstavnikov vseh poklicnih organizacij v volilnem telesu. To pomeni, da posamezna poklicna organizacija šele z vročitvijo tega seznama izve za število izvoljenih predstavnikov drugih poklicnih organizacij, še vedno pa ni seznanjena z razlogi za odločitve DVK o potrditvi seznama elektorjev teh organizacij.<sup>[10]</sup> Zato tudi ne more preveriti, ali je število elektorjev posamezne poklicne organizacije določeno v skladu z ZDSve. O zakonitosti odločitev DVK lahko sklepa le na podlagi javno dostopnih podatkov. Pri iskanju teh podatkov in dokazov, s katerimi želi izkazati morebitne nepravilnosti pri določanju števila elektorjev drugih poklicnih organizacij, je omejena z zelo kratkim rokom za vložitev pritožbe na Vrhovno sodišče, in sicer 48 ur od prejema seznama (prvi odstavek 105. člena ZVDZ). Ker morajo biti volitve končane v določenem kontinuiranem obdobju, ti roki tečejo tudi na nedelje, praznike in druge dela proste dneve (4. člen ZVDZ), kar še dodatno otežuje pridobivanje podatkov in s tem dokazov. Poleg tega lahko gre pri sporih v zvezi z določitvijo elektorjev za preverjanje večjega obsega pravno pomembnih dejstev in pridobivanje večjega števila dokazil, kar terja ustrezen čas. Navedeno kaže, da je možnost priprave pritožbe zoper odločbe DVK o potrditvi seznama elektorjev druge poklicne organizacije v pogojih zakonske ureditve, ki je v temelju namenjena varstvu volilne pravice v postopku potrjevanja kandidatur, izjemno otežena ali celo onemogočena. Praktično nemogoče je, da bi se poklicna organizacija v roku 48 ur od vročitve skupnega seznama elektorjev, ki teče tudi na dela proste dneve, seznanila z odločbami DVK glede števila elektorjev drugih poklicnih organizacij (te ji sploh niso vročene), pridobila podatke o članstvu teh organizacij in s tem ustrezna dokazila ter oblikovala kakovostno pritožbo. S temi podatki razpolagajo poklicne organizacije, ki so jih dolžne predložiti DVK in sodišču, ne pa tudi drugim poklicnim

organizacijam.

15. Upošteva je navedene razloge, izpodbijano stališče Vrhovnega sodišča, ki v celoti prelaga trditveno in dokazno breme o zatrjevanih nepravilnostih pri določitvi števila elektorjev drugih poklicnih organizacij na pritožnika, nesorazmerno otežuje dokazovanje zatrjevanih nepravilnosti, ker ga dejansko onemogoči. S tem pritožniku krši pravico do učinkovitega pravnega sredstva iz 25. člena Ustave, ki je hkrati tudi sodno varstvo iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Posledično je s tem kršena tudi aktivna volilna pravica pritožnikovih članov iz prvega odstavka 43. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče izpodbijano sodbo Vrhovnega sodišča razveljavilo (1. točka izreka).

16. Ker je treba volilni spor čim hitreje razrešiti v interesu hitrega in zakonitega oblikovanja Državnega sveta in ker je DVK tisti volilni organ, ki mora preveriti, ali je število izvoljenih predstavnikov posamezne poklicne organizacije določeno v skladu z zakonom, je Ustavno sodišče odpravilo tudi izpodbijane odločbe DVK, ki določajo število elektorjev KZS, RZS in ZDRSS, ter ji zadevo vrnilo v novo odločanje (2. točka izreka). Kot je namreč razvidno iz vpogledanih spisov, v postopku ni bilo izrecno izkazano število članov, ki se poklicno ukvarjajo s športno dejavnostjo (12. točka obrazložitve te odločbe). RZS v odgovoru celo nasprotno meni, da ji tega niti ni treba storiti.

17. Ustavno sodišče je s sklepom št. Up-1033/17 z dne 23. 11. 2017 zadržalo izvedbo volitev predstavnika za področje kulture in športa v Državni svet. Ker je s končno odločitvijo izpodbijane odločbe DVK odpravilo in zadevo vrnilo DVK v novo odločanje, je kot način izvršitve svoje odločitve odločilo tudi, da se do odločitve DVK podaljša zadržanje izvedbe teh volitev. O datumu in načinu njihove izvedbe bo odločila DVK (3. točka izreka).

### **B. - III.**

18. Ustavno sodišče je odločitev o ustavni pritožbi v tej zadevi sprejelo na podlagi stališča iz odločbe št. Up-3564/07, po katerem je postopek potrjevanja elektorjev del postopka kandidiranja in po katerem je treba zaradi varstva pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave v postopku volitev v Državni svet razlagati 103. in 105. člen ZVDZ tako, da zagotavljata tudi pritožbo zoper odločitev DVK o (ne)potrditvi seznama predstavnikov v volilno telo.<sup>[11]</sup> Okoliščine konkretnega primera Ustavnemu sodišču narekujejo, naj ponovno pretehta svoje stališče o ustavni dopustnosti pravnih sredstev v postopku določanja elektorjev. Ob odločanju o ustavni pritožbi je Ustavno sodišče namreč ugotovilo, da pritožba iz 105. člena ZVDZ v sporih v zvezi z določitvijo elektorjev pri volitvah v Državni svet ni učinkovito pravno sredstvo za varstvo aktivne volilne pravice članov poklicnih organizacij, ko volijo svoje predstavnike v skupno volilno telo, ker ne zagotavlja primerne časa in primerne možnosti za pripravo učinkovitega pravnega sredstva (glej 14. točko obrazložitve te odločbe). Razlog za neučinkovitost pritožbe izhaja iz namena tega pravnega sredstva oziroma sodnega varstva, ki je v temelju namenjeno varstvu osebne pasivne volilne pravice kandidata. Prav zato ga ZVDZ izrecno predvideva le kot pravno sredstvo v volilnih sporih glede potrjevanja kandidatur, v katerih mora biti odločeno hitro in pravočasno, da se ne bi odlagal volilni dan.<sup>[12]</sup> Pravno sredstvo oziroma sodno varstvo zaradi nepravilnosti v zvezi z določitvijo volilnega telesa (elektorjev) pa v temelju ni namenjeno varstvu osebne volilne pravice posameznega volivca, temveč je v službi kolektivnega izvrševanja volilne pravice, ki se mora

odražati v verodostojnem volilnem izidu. Zato so lahko te nepravilnosti, kot vse druge nepravilnosti v volilnem postopku, razen glede zavrnitve kandidatur, predmet volilnega spora po volitvah, ki ima poudarjeno splošen in objektivni pomen. Namenjen je naknadni sodni kontroli ustavnosti in zakonitosti volitev v tem pomenu, da volilni izidi verodostojno odražajo svobodno izraženo voljo volivcev.<sup>[13]</sup> V volilnem sporu po volitvah je treba zagotoviti preizkus vseh zatrjevanih nepravilnosti ter zagotoviti spoštovanje temeljnih procesnih jamstev, zlasti načela kontradiktornosti oziroma pravice do izjave iz 22. člena Ustave, kar posledično zagotavlja učinkovito pravno sredstvo in sodno varstvo volilne pravice.

19. Poleg navedenega je kopičenje pravnih sredstev pri odločanju o seznamih elektorjev sistemsko nevzdržno, ker otežuje doseganje cilja volitev, to je zakonito in pravočasno izvolitev članov Državnega sveta,<sup>[14]</sup> in ogroža načelo periodičnosti volitev. Tako kot vsake druge volitve tudi volitve v Državni svet potekajo po vnaprej urejenem (volilnem) postopku. Vsaka faza tega postopka mora biti končana v določenem roku, da lahko volitve preidejo v naslednjo fazo. Pravno sredstvo, ki omogoča večje število volilnih sporov med samim postopkom volitev, ne glede na njegovo učinkovitost z vidika posameznega volivca oziroma kandidata objektivno gledano bistveno otežuje pravočasno (načelo periodičnosti) oziroma časovno zaokroženo oblikovanje Državnega sveta, ker lahko povzroči razveljavljanje volilnih opravil v posameznih interesnih skupinah in njihovo ponavljanje.

20. Iz navedenih razlogov Ustavno sodišče za vnaprej, za prihodnje volitve Državnega sveta, spreminja svoje stališče iz odločbe št. Up-3564/07, da je tudi postopek potrjevanja seznama predstavnikov v volilno telo del postopka kandidiranja in da je treba v postopku volitev v Državni svet 103. in 105. člen ZVDZ razlagati tako, da navedeni določbi zagotavljata tudi pritožbo zoper odločitve DVK o (ne)potrditvi seznama predstavnikov v volilno telo. V primeru posrednih volitev mora biti način določitve elektorjev jasno določen s pravnimi pravili, skrb za pravilno uporabo teh pravil pa je v času volilnega postopka zaupana pristojnim volilnim organom. Odločitve volilnih organov, katerih naloga je zagotavljanje ustavnosti in zakonitosti volitev, je mogoče preveriti le v volilnem sporu po končanih volitvah, v katerem je mogoče uveljavljati tudi morebitne nepravilnosti pri določanju elektorjev. Zakonodajalec je volilni spor pri volitvah v Državni svet uredil v tretjem odstavku 50. člena ZDSve. Določil je, da ima zoper odločitev Državnega sveta, da se mandat ne potrdi, prizadeti pravico do pritožbe na Ustavno sodišče v petnajstih dneh od dneva odločitve. Ustavno sodišče lahko razveljavi odločitev Državnega sveta in potrdi mandat ali pa pritožbo zavrne. Tudi v tem sporu se zaradi njegovega objektivnega pomena upoštevajo le takšne ugotovljene nepravilnosti pri volitvah, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na volilni izid.<sup>[15]</sup>

21. Ker ima volilna pravica na splošno, pa tudi pri volitvah v Državni svet, posebno pravno naravo v smislu, da jo lahko volivci, čeprav gre za osebno pravico, uresničujejo samo hkrati z vsemi drugimi volivci v vnaprej organiziranem volilnem postopku (kolektivni način uresničevanja),<sup>[16]</sup> in ker je izjemnega pomena za legitimnost volitev zaupanje volivcev v poštenost volilnega postopka, mora biti varstvo volilne pravice po volilnem dnevu zagotovljeno v javnem interesu. Pravno sredstvo, s katerim se lahko izpodbijajo volitve, mora biti dano tako volivcem kot tudi vsem kandidatom, ki so se udeležili volilne tekme. V tem pogledu se zastavlja tudi vprašanje ustavnosti veljavne zakonske ureditve volilnega spora pri volitvah v Državni svet, do katerega pa se Ustavnemu sodišču v tej zadevi ni bilo treba opredeliti.

## C.

22. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena in drugega odstavka 40. člena v zvezi s prvim odstavkom 49. člena ZUstS ter prve alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat  
Predsednica

---

[1] Državni svet sestavljajo štirje predstavniki delodajalcev, štirje predstavniki delojemalcev, štirje predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti in dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov.

[2] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Mp-1/12 z dne 21. 2. 2013 (Uradni list RS, št. 18/13, in OdlUS XX, 2), 7. točka obrazložitve. Glej tudi J. Sovdat, Volilni spor, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 41–42.

[3] Prim. F. Grad v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev-A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1193.

[4] Glej tudi F. Grad, nav. delo, str. 1194.

[5] Prim. sklepa Ustavnega sodišča št. Up-681/02 z dne 25. 11. 2002 (Uradni list RS, št. 105/02, in OdlUS XI, 298), 7. točka obrazložitve, in št. Up-689/02 z dne 25. 11. 2002, 7. točka obrazložitve.

[6] J. Sovdat, nav. delo, str. 178.

[7] Za izvedbo volitev Državnega sveta v interesnih organizacijah skrbi DVK, za izvedbo volitev članov Državnega sveta v lokalnih skupnostih pa skrbijo volilne komisije volilnih enot in DVK (12. člen ZDSve).

[8] Tako Ustavno sodišče v odločbi št. Up-3564/07 z dne 6. 12. 2007 (Uradni list RS, št. 116/07, in OdlUS XVI, 114), 6. do 9. točka obrazložitve.

[9] Volilni zbor skliče predsednik pristojne volilne komisije najkasneje petnajst dni pred dnem glasovanja (drugi odstavek 18. člena ZDSve).

[10] Na podlagi primerne uporabe 61. člena ZVDZ se seznam izvoljenih predstavnikov v volilnem telesu skupaj s seznamom potrjenih kandidatur najkasneje petnajst dni pred dnem glasovanja tudi javno objavi. Za objavo skrbi DVK.

[11] Tudi pred to odločitvijo je Ustavno sodišče že odločalo o ustavnih pritožbah zoper odločitve Vrhovnega sodišča v zvezi z določanjem "lastnih" elektorjev (sklepa št. Up-681/02 in št. Up-689/02).

[12] Prim. J. Sovdat, nav. delo, str. 198–200.

[13] Prav tam, str. 211.

[14] Prim. sklep Ustavnega sodišča št. Up-680/02 z dne 25. 11. 2002, 6. točka obrazložitve.

[15] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Mp-1/12, 5. točka obrazložitve.

[16] Prim. J. Sovdat, nav. delo, str. 31. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. Up-304/98.

⇒

**Vrsta zadeve:**

ustavna pritožba

**Vrsta akta:**

posamični akt

**Vlagatelj:**

Društvo oblikovalcev Slovenije, Ljubljana

**Datum vloge:**

21. 11. 2017

**Datum odločitve:**

30. 11. 2017

**Vrsta odločitve:**

odločba

**Vrsta rešitve:**

razveljavitev ali odprava

razveljavitev ali odprava

začasno zadržanje

**Objava:**

Uradni list RS, št. 72/2017

**Dokument:**

US31227