

**Opravična št.:**

U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2018:U.I.349.18

Akt:

Zakon o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo) (ZDSve), 50. čl.

Pritožbi zoper sklep Državnega sveta št. 020-03-5/2017 z dne 12. 12. 2017

Izrek:

Člen 50 Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo) je v neskladju z Ustavo.

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

Do drugačne zakonske ureditve lahko vložijo pritožbo zoper odločitve Državnega sveta, sprejete v postopku potrjevanja mandatov članov Državnega sveta, vsak kandidat in predlagatelj kandidata.

Pritožbi zoper sklep Državnega sveta št. 020-03-5/2017 z dne 12. 12. 2017 se zavrneta.

Evidenčni stavek:

Volilna pravica pri volitvah v Državni svet (enako kot volilna pravica pri volitvah v Državni zbor) ima posebno pravno naravo, saj se, čeprav je osebna pravica, lahko uresničuje le na kolektiven način, tj. skupaj z drugimi volivci na vnaprej organiziran način in po vnaprej določenem postopku. Tudi zanjo veljata načeli enake in splošne volilne pravice (prvi odstavek 43. člena Ustave), ki pa sta zaradi opredelitve Državnega sveta kot predstavništva posamičnih družbenih interesov (96. člen Ustave) uveljavljeni le znotraj posamezne interesne skupine. Prav tako zanjo veljata načeli svobodnega in tajnega glasovanja.

Ustava nima določb o sodnem varstvu volilne pravice pri volitvah v Državni svet. Ob odsotnosti izrecnih ustavnih določb je v prosti presoji zakonodajalca, katero sodišče bo pristojno za sodno varstvo. Zakonodajalec je postopek za varstvo volilne pravice pri volitvah v Državni svet uredil ob potrditvi mandata članov Državnega sveta.

Sodno varstvo volilne pravice pri volitvah v Državni svet ni primarno namenjeno varstvu subjektivnega položaja posameznega volivca oziroma kandidata, temveč varstvu javnega interesa oziroma ustavnopravnih vrednot. Te so enake kot pri volitvah v Državni zbor, in sicer: pošten volilni postopek, v katerem so spoštovana volilna pravila, verodostojnost volilnega izida in zaupanje državljanov v pošteno izvedbo volitev. Objektivnost sodnega varstva volilne pravice pri volitvah v Državni svet se enako kot pri volitvah v Državni zbor zagotavlja tako, da se upoštevajo le take ugotovljene nepravilnosti pri volitvah, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na volilni izid. Zaradi zagotavljanja objektivnega varstva volilne pravice morajo imeti pravico sprožiti ta spor ne le kandidati, ki so bili izvoljeni, pa jim Državni svet mandata ni potrdil, temveč tudi vsi drugi kandidati, ki so se udeležili volilne tekme, pa niso bili izvoljeni, in njihovi predlagatelji.

Zakonska ureditev, ki pravico sprožiti volilni spor daje le izvoljenim kandidatom, katerih mandata Državni

svet ni potrdil, ne pa tudi vsem drugim kandidatom in predlagateljem kandidatov, ki so vložili pritožbo na Državni svet z zatrjevanjem volilnih nepravilnosti, za slednje pomeni izvotlitev pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Kadar presojana ureditev pomeni poseg v človekovo pravico do te mere, da preraste v odvzem (izvotlitev) človekove pravice, presoja dopustnosti posega ne zahteva tehtanja sorazmerja med posegom v človekovo pravico in morebitnim ustavno dopustnim ciljem. Noben dopusten cilj ne more utemeljiti odvzema pravice do sodnega varstva. Zato je prvi stavek tretjega odstavka 50. člena Zakona o Državnem svetu v neskladju s prvim odstavkom 23. člena Ustave.

Ureditev postopka s pritožbo pred Državnim svetom ne vsebuje bistvenih prvin, ki bi morale biti določene za učinkovito uresničevanje pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Nedoločnost in pomanjkljivost zakonske ureditve pritožbenega postopka pred Državnim svetom onemogočata oziroma bistveno otežujeta učinkovito uresničevanje pravice do pravnega sredstva in posledično pravice do sodnega varstva pred Ustavnim sodiščem. Zato taka ureditev pomeni poseg v pravico do pravnega sredstva. Očitno je, da za tako pomanjkljivo in nedoločno ureditev postopka pred Državnim svetom ne obstaja ustavno dopusten razlog. Zato je ta ureditev v neskladju s pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave.

Posebna narava volilne pravice in zahteva po čim hitrejši rešitvi volilnega spora terjata posebno, hitro in učinkovito sodno varstvo. V ta namen mora zakonodajalec poleg upravičencev za sprožitev volilnega spora opredeliti pravno sredstvo (npr. pritožba, tožba, zahteva), rok za vložitev pravnega sredstva, razloge, iz katerih ga je mogoče vložiti, pravila o trditvenem in dokaznem bremenu, merila presoje, pristojno sodišče in pooblastila sodišča pri odločanju.

Nedoločnost in pomanjkljivost zakonske ureditve volilnega spora pri volitvah članov Državnega sveta onemogočata oziroma bistveno otežujeta učinkovito uresničevanje pravice do sodnega varstva. Zato taka ureditev pomeni poseg v to človekovo pravico. Očitno je, da tudi za tako pomanjkljivo in nedoločno ureditev ne obstaja ustavno dopusten razlog. Zato je ureditev postopka sodnega varstva volilne pravice pred Ustavnim sodiščem v neskladju s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

Očitki pritožnikov v zvezi z domnevnimi nepravilnostmi pri določitvi elektorjev, ki naj bi bile storjene v kandidacijskem postopku, so neupoštevni, ker pritožnika zaradi teh nepravilnosti nista vložila pritožbe po 105. členu Zakona o volitvah v Državni zbor, kar pomeni, da nista izčrpala pravnih sredstev.

Določbe Zakona o Državnem svetu, ki kot pogoj za kandidiranje oziroma predlagateljstvo določajo poklicno opravljanje dela oziroma dejavnosti na področju vzgoje in izobraževanja, je treba razumeti tako, da ta pogoj izpolnjujejo ne le kandidati in njihovi predlagatelji, ki opravljajo delo oziroma dejavnost izključno na tem področju, temveč zadošča, če delo oziroma dejavnost na področju vzgoje in izobraževanja poklicno opravljajo v pomembnem delu.

Ustavno sodišče je presodilo, da nepravilnosti v postopku odločanja o pritožbah v Državnem svetu niso vplivale na volilni izid ter da je bila izvotitev Toneta Hrovata zakonita, ker do zatrjevanih nepravilnosti v zvezi z njegovo kandidaturo ni prišlo oziroma ugotovljena nepravilnost v zvezi s kandidaturo Damijana Štefanca ni mogla vplivati na volilni izid. Zato sta pritožbi neutemeljeni in ju je Ustavno sodišče zavrnilo.

Geslo:

1.5.51.1.15.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis v neskladju - Z ustavo.

1.5.51.1.16 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Poziv normodajalcu, da predpis uskladi z Ustavo/zakonom.

1.5.51.1.22 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Določitev načina izvršitve odločbe .

1.5.51.3.13 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - Odločitve v drugih

postopkih - Zavrženje pritožbe zoper odločitev o potrditvi poslanskega mandata.

1.5.51.1.8 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Presoja po koneksiteti (30. člen ZUstS).

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)“.

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.

Pravna podlaga:

Člen 23, 25, 160.1.11, Ustava [URS]

Člen 40.2, 48, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Člen 50.3, Zakon o Državnem svetu [ZUstS]

Opomba:

α

Dokument v PDF obliki:

 [Mp-1-18, Mp-2-18, U-I-349-18 - Sklep.pdf](#)

 [U-I-349-18, Mp-1-18, Mp-2-18.pdf](#)

Polno besedilo:

Mp-1/18-26

Mp-2/18-25

U-I-349/18-3

11. 5. 2018

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o pritožbah Zorana Božiča, Nova Gorica, in Zveze društev Slavistično društvo Slovenije, Ljubljana, ki jo zastopa predsednica dr. Andreja Žele, Ljubljana, na seji 11. maja 2018

sklenilo:

Začne se postopek za oceno ustavnosti 50. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo).

OBRAZLOŽITEV

1. Pritožnika (kandidat za člana Državnega sveta - predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja, ki ni bil izvoljen, in njegova predlagateljica) vlagata pritožbi, s katerima po vsebini izpodbijata potrditev mandata Tonetu Hrovatu za člana Državnega sveta - predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja (sklep Državnega sveta št. 020-03-5/2017 z dne 12. 12. 2017). Zatrjujeta nepravilnosti v postopku določanja kandidatov Toneta Hrovata in Damijana Štefanca pri določitvi števila izvoljenih predstavnikov interesnih organizacij (elektorjev), ki so bile

predlagateljice Toneta Hrovata in Damijana Štefanca, in nepravilnosti v postopku odločanja o pritožbah pritožnikov v Državnem svetu. Navajata, da sta bila Tone Hrovat in Damijan Štefanec uvrščena na seznam kandidatov za volitve člana Državnega sveta – predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena in 34. členom Zakona o Državnem svetu (v nadaljevanju ZDSve), ki opredeljujeta aktivno in pasivno volilno pravico in določata, da imajo pravico biti voljeni v Državni svet tisti predstavniki negospodarskih dejavnosti, ki v Republiki Sloveniji opravljajo ustrezno dejavnost oziroma so v delovnem razmerju. Zatrjujeta kršitve pravic iz prvega odstavka 23. člena ter 25. in 43. člena Ustave. Navajata, da v Poročilu o pregledu potrdil o izvolitvi ter pritožb zoper odločitve volilne komisije, ki lahko vplivajo na potrditev mandatov, s predlogom o potrditvi mandatov in za odločanje o potrditvi z dne 12. 12. 2017, ki ga je sprejela Mandatno-imunitetna komisija (v nadaljevanju MIK), ni niti ene besede o razlogih pritožnikov oziroma stališču te komisije glede vsebine in upravičenosti morebitnih pritožb, kar pomeni, da je MIK ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 6. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15 – v nadaljevanju PoDS-1). Tudi Državni svet naj bi na konstitutivni seji ravnal v nasprotju s 6. členom PoDS-1, ker naj bi glasoval o potrditvi spornega mandata Toneta Hrovata, ne da bi se seznanil s stališčem MIK glede vsebine in upravičenosti vloženih pritožb, s čimer naj bi onemogočil vsebinsko razpravo pred odločanjem.

2. Pritožnika opozarjata na kolizijo med 49. in 50. členom ZDSve. Navajata, da lahko v skladu z 49. členom ZDSve vložijo pritožbo zoper odločitve volilne komisije kandidati, interesne organizacije ali lokalne skupnosti, medtem ko lahko v skladu s tretjim odstavkom 50. člena ZDSve vložijo pritožbo na Ustavno sodišče le kandidat, čigar mandat Državni svet ni potrdil. To naj bi pomenilo, da je najvišje pravno varstvo, ki izhaja iz 22. in 25. člena Ustave, zagotovljeno le kandidatom, ki jim je izvolitev potrdila DVK, ne pa tudi kandidatom, ki po mnenju DVK niso bili izvoljeni oziroma tudi ne njihovim predlagateljem.

3. Državni svet v odgovoru na pritožbo navaja, da je o pritožbi odločil na način, po katerem se mandat na predlog MIK potrdi ali ne, saj drugačnega načina odločitve o pritožbi ne ZDSve ne poslovnik Državnega sveta ne določata. Zatrjuje, da so bili člani navedene komisije seznanjeni z vsemi dejstvi ter da je bila njihova odločitev sprejeta v okviru zakonskih in poslovniških določb. Meni, da je pri odločanju vezan na poročila in pojasnila DVK, ki skrbi za zakonitost volitev. Posebej opozarja na časovne omejitve pri odločanju o pritožbi.

4. Po drugem odstavku 49. člena ZDSve MIK pregleda potrdila o izvolitvi in morebitne pritožbe kandidatov, interesnih organizacij ali lokalnih skupnosti zoper odločitve volilne komisije, ki lahko vplivajo na potrditev mandatov, ter sestavi poročilo za Državni svet. Ta odloča po prvem odstavku 50. člena ZDSve o potrditvi mandatov na predlog te komisije. Po drugem odstavku 50. člena ZDSve odloči Državni svet o vsakem spornem mandatu posebej. Po tretjem odstavku 50. člena ZDSve 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.

5. V skladu z veljavno zakonsko ureditvijo torej lahko vložijo pritožbo na Ustavno sodišče le tisti kandidati, ki je bil izvoljen, pa mu Državni svet ni potrdil mandata. Niso pa aktivno legitimirani za vložitev pritožbe kandidati, ki so se tudi udeležili volilne tekme, vendar niso bili izvoljeni. Ustavno sodišče je že večkrat (nazadnje v odločbi št. Up-1033/17 z dne 30. 11. 2017, Uradni list RS, št.

72/17, 21. točka obrazložitve, pred tem pa tudi že v sklepih št. Mp-2/07 z dne 21. 2. 2008 in št. Mp-3/07 z dne 21. 2. 2008, oba 3. točka obrazložitve) opozorilo na vprašanje ustavnosti veljavne zakonske ureditve volilnega spora pri volitvah v Državni svet. Pritožnika sicer ne izpodbijata tretjega odstavka 50. člena ZDSve, vendar Ustavno sodišče na njun predlog ni vezano. Oцени lahko tudi ustavnost zakona, ki ni izpodbijan, če so njegove določbe v medsebojni zvezi s tistim, kar je izpodbijano, ali če je to nujno za rešitev zadeve (30. člen v zvezi s prvim odstavkom 49. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). V obravnavani zadevi so navedeni pogoji za presojo prvega stavka tretjega odstavka 50. člena ZDSve izpolnjeni, ker je upravičenost za vložitev pritožb nujno odvisna od odločitve o ustavnosti navedene zakonske ureditve. Poleg tega je presoja očitkov pritožnikov nujno povezana z drugimi določbami 50. člena ZDSve, ki urejajo postopek odločanja Državnega sveta o pritožbi (25. člen Ustave) in učinkovitost sodnega varstva volilne pravice pred Ustavnim sodiščem (prvi odstavek 23. člena Ustave) pri volitvah članov Državnega sveta.

6. Glede na navedeno je Ustavno sodišče sklenilo, da začne postopek za oceno ustavnosti 50. člena ZDSve, ki ureja pravna sredstva za varstvo volilne pravice članov Državnega sveta. Ustavno sodišče bo navedeno zakonsko določbo presojalo zlasti z vidika skladnosti s pravicama do pritožbe iz 25. člena Ustave in do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

7. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi 30. člena v zvezi s prvim odstavkom 49. člena ZUstS in tretjim odstavkom 50. člena ZDSve 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. Sklep je sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica

U-I-349/18-7
Mp-1/18-31
Mp-2/18-30
29. 11. 2018

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku, začetem s sklepom Ustavnega sodišča, in v postopkih odločanja o pritožbah Zorana Božiča, Nova Gorica, in Zveze društev Slavistično društvo Slovenije, Ljubljana, ki jo zastopa dr. Andreja Žele, Ljubljana, na seji 29. novembra 2018

odločilo:

1. Člen 50 Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo) je v neskladju z Ustavo.

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

3. Do drugačne zakonske ureditve lahko vloži pritožbo zoper odločitve Državnega sveta, sprejeto v postopku potrjevanja mandatov članov Državnega sveta, vsak kandidat in predlagatelj kandidata.

4. Pritožbi zoper sklep Državnega sveta št. 020-03-5/2017 z dne 12. 12. 2017 se zavrneta.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Kandidat za člana Državnega sveta - predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja, ki ni bil izvoljen, in njegova predlagateljica vlagata pritožbi na podlagi tretjega odstavka 50. člena Zakona o Državnem svetu (v nadaljevanju ZDSve). Navajata, da izpodbijata seznam kandidatov/kandidatk za volitve člana Državnega sveta - predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja št. 041-30/2017/14 z dne 30. 10. 2017, seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo za volitve člana Državnega sveta - predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja št. 041-30/2017/13 z dne 30. 10. 2017, delni izid volitev članov Državnega sveta št. 041-20/2017 z dne 28. 11. 2017 in poročilo o pregledu potrdil o izvolitvi ter pritožb zoper odločitve volilne komisije, ki lahko vplivajo na potrditev mandatov, s predlogom o potrditvi mandatov in za odločanje o potrditvi št. 020-03-5/2017 z dne 12. 12. 2017.

2. Pritožnika zatrjujeta nepravilnosti v postopku kandidiranja. Navajata, da sta bila Tone Hrovat in Damijan Štefanc uvrščena na seznam kandidatov za volitve člana Državnega sveta - predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZDSve. Ta opredeljuje aktivno in pasivno volilno pravico in določa, da imajo pravico biti voljeni v Državni svet tisti predstavniki negospodarskih dejavnosti, ki "v Sloveniji opravljajo ustrezno dejavnost oziroma so v delovnem razmerju". Pritožnika navajata, da je Tone Hrovat po podatkih Državne volilne komisije (v nadaljevanju DVK) univ. dipl. agronom in zaseda mesto direktorja zavoda Grm Novo mesto - centra biotehnike in turizma. Ker naj ne bi šlo za pedagoško, temveč za upravljavsko oziroma menedžersko dejavnost, center pa po podatkih na spletni strani vključuje tudi višjo in visoko šolo ter razvojni inštitut, naj izvoljeni kandidat Tone Hrovat ne bi izpolnjeval pogoja, da opravlja dejavnost vzgoje in izobraževanja, le delno pa naj bi izpolnjeval pogoj, da je v ustreznem delovnem razmerju. Njegova kandidatura naj bi bila nezakonita tudi zato, ker naj njegova predlagateljica (Zveza za tehnično kulturo Slovenije - v nadaljevanju ZOTKS) ne bi bila poklicna organizacija pedagoških delavcev v smislu druge alineje prvega odstavka 34. člena ZDSve. Pritožnika navajata, da ZOTKS poleg območnih organizacij vključuje tudi društva oziroma

zveze, kot so Društvo oračev Pomurja, Jamarska zveza Slovenije, Letalska zveza Slovenije, Slovenska potapljaška zveza, Ustanova Slovenska znanstvena fundacija, Zveza inovatorjev Slovenije, Zveza radioamaterjev Slovenije ter Zveza združenih šoferjev in avtomehanicov Republike Slovenije. V 1. in 2. členu Statuta Zveze za tehnično kulturo Slovenije naj bi bila ta opredeljena kot nevladna organizacija ter ne kot del primarne in sekundarne ravni izobraževanja, ki spadata pod pristojnost Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport in sta zakonsko urejeni z Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 - uradno prečiščeno besedilo in nasl. - v nadaljevanju ZOFVI).

3. Glede kandidata Damijana Štefanca pritožnika navajata, da je po podatkih DVK visokošolski učitelj, ki je kot izredni profesor zaposlen na Filozofski fakulteti Univerze v Ljubljani. To naj bi pomenilo, da opravlja pedagoško-raziskovalno dejavnost, ne pa dejavnosti vzgoje in izobraževanja. Opozarjata, da je za kandidate z univerz, visokih in višjih šol (terciarna raven izobraževanja) v Državnem svetu v okviru interesne skupine za negospodarstvo predvideno posebno mesto (prva alineja 34. člena ZDSve). V primeru izvolitve kandidata Damijana Štefanca naj bi imelo področje raziskovanja oz. znanosti enega predstavnika, področje visokega šolstva dva predstavnika, funkcionalnih interesov vzgoje in izobraževanja, ki vključuje več sto tisoč otrok, učencev in dijakov ter več deset tisoč vzgojiteljev in učiteljev na osnovnih in srednjih šolah, pa naj ne bi zastopal nihče.

4. Pritožnika izpodbijata tudi določitev števila izvoljenih predstavnikov interesnih organizacij (elektorjev), ki so bile predlagateljice kandidatov Toneta Hrovata in Damijana Štefanca. V zvezi z interesno organizacijo, ki je predlagala Toneta Hrovata, navajata, da je DVK ZOTKS priznala kar 3700 članov, čeprav je generalni tajnik zveze pojasnil, da pojem član ni opredeljen in da so med svoje člane šteli osebe, ki z zvezo prostovoljno sodelujejo pri organiziranju tekmovanj. V nasprotju s takim pristopom naj bi DVK od pritožnice (Zveze društev Slavistično društvo Slovenije), ki je priglasila le 300 članov (vseh učiteljev slovenščine v osnovnih in srednjih šolah je okoli 5000), zahtevala posebno potrditev članstva. V zvezi z interesnimi organizacijami, ki so predlagale Damijana Štefanca, naj bi pregled osemnajstih elektorjev kazal, da ne gre za osebe, ki so vse zaposlene v vrtcih, osnovnih ali srednjih šolah.

5. Pritožnika navajata, da je DVK z dopisom z dne 30. 10. 2017 posamezne interesne organizacije seznanila z določitvijo seznama kandidatov in seznama elektorjev v volilno telo za volitve članov Državnega sveta - predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja; posamezne interesne organizacije so prejele le odločbi o potrditvi lastnih kandidatov oziroma elektorjev s poukom o pravnem sredstvu, ne pa tudi odločb glede kandidatov in elektorjev drugih interesnih organizacij, ki skupaj s pritožnico volijo člana Državnega sveta - predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja. Ker je bil po 30. 10. 2017 čas praznikov in šolskih počitnic, naj bi bila s protikandidatoma in njunimi predlagatelji ter izvoljenimi predstavniki seznanjena šele 10. 11. 2017, ko je že potekel rok za morebitno pritožbo. Pouka o pravnem sredstvu naj ne bi prejela. Zatrjujeta, da jima je bila s takim postopkom DVK kršena pravica do učinkovitega pravnega sredstva iz 25. člena Ustave, ki je hkrati sodno varstvo iz prvega odstavka 23. člena Ustave, posledično pa je bila kršena tudi aktivna volilna pravica članov pritožnice, ki jo zagotavlja prvi odstavek 43. člena Ustave.

6. Pritožnika navajata, da v Poročilu o pregledu potrdil o izvolitvi ter pritožb zoper odločitve volilne komisije, ki lahko vplivajo na potrditev mandatov, s predlogom o potrditvi mandatov in za

odločanje o potrditvi z dne 12. 12. 2017, ki ga je sprejela Mandatno-imunitetna komisija (v nadaljevanju MIK), ni niti ene besede o razlogih pritožnikov oziroma stališču te komisije glede vsebine in upravičenosti morebitnih pritožb. To naj bi pomenilo, da je MIK ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 6. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15 – v nadaljevanju PoDS-1). Tudi Državni svet naj bi na konstitutivni seji ravnal v nasprotju s 6. členom PoDS-1, ker naj bi glasoval o potrditvi spornega mandata Toneta Hrovata, ne da bi se seznanil s stališčem MIK glede vsebine in upravičenosti vloženih pritožb, s čimer naj bi onemogočil vsebinsko razpravo pred odločanjem.

7. Pritožnika opozarjata še na kolizijo med 49. in 50. členom ZDSve in pozivata Ustavno sodišče, naj se opredeli do njune ustreznosti oz. morebitne protiustavnosti. Navajata, da lahko v skladu z 49. členom ZDSve vložijo pritožbo zoper odločitve volilne komisije kandidati, interesne organizacije ali lokalne skupnosti, medtem ko lahko v skladu s tretjim odstavkom 50. člena ZDSve vloži pritožbo na Ustavno sodišče le kandidat, čigar mandata Državni svet ni potrdil. To naj bi pomenilo, da je najvišje pravno varstvo, ki izhaja iz 22. in 25. člena Ustave, zagotovljeno le kandidatom, ki so bili izvoljeni, drugim kandidatom oziroma tudi njihovim predlagateljem pa ne.

8. Pritožbi sta bili poslani Državnemu svetu in DVK. Državni svet v odgovoru navaja, da je predsednik MIK članom te komisije pojasnil, da so bile vložene tri pritožbe zoper mandat Toneta Hrovata, in ustno predstavil vsebino vloženih pritožb. Na seji je bil navzoč tudi direktor DVK, ki je pojasnil, da seznam treh kandidatov in seznam šestdesetih elektorjev za volitve člana Državnega sveta – predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja nista bila sporna. MIK je po opravljeni razpravi in predstavitvi argumentov sprejela sklep, da predlaga Državnemu svetu, naj potrdi mandat Tonetu Hrovatu, in pripravila poročilo za člane Državnega sveta. Poročilo in vsebino vseh treh pritožb je članom Državnega sveta na seji predstavil poročevalec MIK. Državni svet zato zavrača navedbe pritožnikov, da sta MIK in Državni svet delovala v nasprotju s 6. členom PoDS-1. Državni svet meni, da je pri odločanju o pritožbi vezan na poročilo DVK, ki skrbi za zakonitost volitev.

9. DVK se do navedb v pritožbah ni izjavila, je pa Ustavnemu sodišču poslala gradivo v zvezi s postopkom potrjevanja seznamov elektorjev in kandidatov za člana Državnega sveta – predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja.

10. Pritožbi, odgovor Državnega sveta in odgovor DVK so bili skupaj z gradivom poslani tudi strankam z nasprotnim interesom Tonetu Hrovatu, Damijanu Štefancu in ZOTKS. Tone Hrovat v odgovoru navaja, da je univerzitetni diplomirani inženir agronomije, zaposlen na zavodu Grm Novo mesto – centru biotehnike in turizma. Opravlja dela direktorja centra, prav tako pa je tudi učitelj in predavatelj v tem centru. Od leta 1989 poučuje predmete Poljedelstvo, Ekonomika v kmetijstvu ter Organizacija in poslovanje v kmetijstvu. Pridobil naj bi tudi pedagoško-andragoško izobrazbo in strokovni izpit. Kot pedagoški delavec v srednji šoli naj bi pridobil vse strokovne nazive do svetnika. Navaja, da zavod spada v sektor srednješolskega izobraževanja, saj spada pod direktorat za srednje in višje šolstvo ter izobraževanje odraslih. Pojasnjuje, da je na isti lokaciji tudi Visoka šola za upravljanje podeželja Grm Novo mesto, ki je samostojen zavod, ki ga vodi dekan in ni del zavoda Grm Novo mesto – center biotehnike in turizma. Navaja tudi, da je več kot 35 let aktiven član ZOTKS, ki med drugim organizira tekmovanja iz fizike, matematike, logike, računalništva, robotike, kemije, biologije na osnovnih in srednjih šolah in ki samo iz vrtcev, osnovnih in srednjih šol združuje prek 5000 učiteljev in strokovnih delavcev. Zato meni, da je

ZOTKS legitimna organizacija za predlaganje kandidatov za člana Državnega sveta – predstavnik za področje vzgoje in izobraževanja.

11. Tudi ZOTKS v odgovoru navaja, da je organizacija, ki v največji meri pripravlja dejavnosti in projekte neposredno za otroke in mlade predvsem z osnovnih in srednjih šol. Njena dejavnost naj bi bila v pretežni meri povezana s predšolskimi, osnovnošolskimi in srednješolskimi programi, v okviru katerih naj bi organizirala številna tekmovanja na posameznih področjih in ravneh, seminarje za učitelje, dopolnilno izobraževanje za nadarjene na taborih, poletnih šolah in delavnicah, spodbujala mladinsko raziskovalno delo, izdajala publikacije in priročnike, izdajala potrdila o posebnih dosežkih za nadarjene učence in dijake, izdajala potrdila za učitelje za napredovanja v nazive in/ali v plačilne razrede itd. V dokaz svojih navedb prilaga Poročilo o delu za leto 2016.

12. Odgovora Državnega sveta in DVK skupaj s priloženim gradivom ter izjavi Toneta Hrovata in ZOTKS so bili poslani pritožnikoma.

13. Pritožnik Zoran Božič navaja, da je iz gradiva DVK razvidno, da je sejo upravnega odbora ZOTKS, na kateri so brez pravne podlage potrdili dopolnjena pravila za volitve kandidatov in elektorjev, vodil predsednik, ki je bil takrat predstavnik visokega šolstva v interesni skupini za negospodarstvo Državnega sveta in tudi kandidat za isto funkcijo v šestem sklicu Državnega sveta. Ponovno navaja nepravilnosti v zvezi z določitvijo elektorjev ZOTKS zaradi nepravilnega upoštevanja števila članov in okoliščin, zaradi katerih meni, da je pritožba po 105. členu Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo in 23/17 – v nadaljevanju ZVDZ) zoper določitev števila elektorjev neučinkovito pravno sredstvo. Vztraja pri navedbah, da Tone Hrovat ne opravlja vzgojno-izobraževalnega dela v zadostni meri in da ZOTKS ni poklicna organizacija pedagoških delavcev. V zvezi z odgovorom Državnega sveta navaja, da so državni svetniki pred odločanjem o potrditvi mandata prejeli le poročilo MIK (brez povzetka pritožbenih navedb in navedb razlogov o (ne)upravičenosti pritožbenih navedb), ne pa tudi treh pritožb zoper potrditev mandata Tonetu Hrovatu. Zatrjuje, da ne držijo navedbe v odgovoru Državnega sveta, da je pred glasovanjem predsednik MIK članom Državnega sveta ustno predstavil tako poročilo kot vsebino vseh treh pritožb. Iz video posnetka konstitutivne seje Državnega sveta, ki je objavljen na spletni strani Državnega sveta, in zapisnika te seje, v katerem piše, da je predsednik MIK predstavil poročilo MIK, naj bi bilo razvidno, da te navedbe niso resnične. Dejansko naj bi poročilo MIK le prebral, zaradi česar naj po pozivu predsedujočega ne bi bilo nobene razprave in naj bi svetniki takoj prešli na glasovanje o potrditvi mandata.

14. V postopku odločanja o pritožbah je Ustavno sodišče na podlagi 30. člena v zvezi s prvim odstavkom 49. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) začelo postopek za oceno ustavnosti 50. člena ZDSve. Zastavilo se je namreč vprašanje ustavnosti zakonske ureditve postopka odločanja Državnega sveta o pritožbi (25. člen Ustave) in postopka sodnega varstva volilne pravice pred Ustavnim sodiščem (prvi odstavek 23. člena Ustave). Ustavno sodišče je na podlagi prvega odstavka 28. člena ZUstS Državnemu zboru poslalo sklep o začetku postopka za oceno ustavnosti 50. člena ZDSve.

15. Državni zbor na navedbe v sklepu o začetku postopka za oceno ustavnosti 50. člena ZDSve ni odgovoril. Vlada pa meni, da se ne more opredeljevati o izvolitvi samostojnega, z Ustavo določenega organa zakonodajne oblasti. Do tega naj bi se lahko opredelila le Državni svet in

Državni zbor kot zakonodajalec.

B. - I.

Presoja ureditve upravičencev za vložitev pritožbe na Ustavno sodišče

16. Ustavno sodišče je s sklepom št. Mp-1/18, Mp-2/18, U-I-349/18 z dne 11. 5. 2018 začelo postopek za oceno ustavnosti 50. člena ZDSve, ki ureja pravna sredstva za varstvo volilne pravice članov Državnega sveta. Da bi lahko odločilo o upravičenosti pritožb, je moralo najprej odločiti o ustavnosti prvega stavka tretjega odstavka 50. člena ZDSve, ki določa, da ima "zoper odločitev Državnega sveta, da se mandat ne potrdi, prizadeti pravico do pritožbe na Ustavno sodišče v petnajstih dneh od dneva odločitve". Zakon torej kot upravičenca za vložitev pritožbe na Ustavno sodišče določa le kandidata, ki je bil izvoljen, pa mu Državni svet mandata ni potrdil. Upravičeni za vložitev pritožbe pa niso drugi kandidati (in njihovi predlagatelji), ki so se prav tako udeležili volilne tekme, vendar niso bili izvoljeni, so pa vložili pritožbo na Državni svet z zatrjevanjem volilnih nepravilnosti. Zastavlja se vprašanje, ali je taka ureditev upravičencev za sprožitev volilnega spora pri volitvah v Državni svet skladna s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

17. Člen 96 Ustave določa, da je Državni svet zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov, ki šteje 40 članov.[1] Državni svet ni splošen predstavniški organ, ker ne zastopa interesov vseh državljanov kot Državni zbor, temveč le interese navedenih skupin. Zato imajo volilno pravico samo tisti, ki so člani interesnih skupin, ki jim je zagotovljeno zastopstvo v Državnem svetu (2. člen ZDSve). Čeprav gre pri volitvah v Državni svet za posebno volilno pravico, ki se uresničuje na posrednih volitvah, je treba tudi njeno varstvo zagotavljati v okviru 43. člena Ustave. To pomeni, da varstvo te volilne pravice temelji na enakih načelih, kot jih za volilno pravico sicer predvideva Ustava v prvem in drugem odstavku 43. člena.[2]

18. Kot velja za vsako pravico, mora imeti tudi volilna pravica pri volitvah v Državni svet zagotovljeno sodno varstvo (prvi odstavek 23. člena Ustave). To velja tako za aktivno kot tudi za pasivno volilno pravico (drugi odstavek 43. člena Ustave). Sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin še posebej in izrecno zahteva četrti odstavek 15. člena Ustave.

19. Volilna pravica pri volitvah v Državni svet (enako kot volilna pravica pri volitvah v Državni zbor) ima posebno pravno naravo, saj se, čeprav je osebna pravica, lahko uresničuje le kolektivno, tj. skupaj z drugimi volivci na vnaprej organiziran način in po vnaprej določenem postopku.[3] Tudi zanjo veljata načeli enake in splošne volilne pravice (prvi odstavek 43. člena Ustave), ki pa sta zaradi opredelitve Državnega sveta kot predstavništva posamičnih družbenih interesov (96. člen Ustave) uveljavljeni le znotraj posamezne interesne skupine.[4] Prav tako zanjo veljata načeli svobodnega in tajnega glasovanja. Posebni naravi te pravice mora biti prilagojeno tudi sodno varstvo, ki ni primarno namenjeno varstvu subjektivnega položaja posameznega volivca oziroma kandidata, temveč varstvu javnega interesa oziroma ustavnopravnih vrednot. Te so enake kot pri volitvah v Državni zbor, in sicer: pošten volilni postopek, v katerem so spoštovana volilna pravila, verodostojnost volilnega izida in zaupanje državljanov v pošteno izvedbo volitev.[5] Objektivnost sodnega varstva volilne pravice pri volitvah v Državni svet se enako kot pri volitvah v Državni zbor zagotavlja tako, da se upoštevajo le take ugotovljene nepravilnosti pri volitvah, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na volilni izid.[6]

20. Na ustrezno ureditev sodnega varstva volilne pravice opozarja tudi Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah (v nadaljevanju Kodeks), ki ga je sprejela t. i. Beneška komisija. Kodeks sicer ni neposredno zavezujoč pravni vir, vendar se njegova priporočila v veliki meri prekrivajo z zahtevami Ustave in so zato v tem pogledu lahko ustavnopravno upoštevna. Kodeks v razdelku 3.3, ki se nanaša na sistem učinkovitega pravnega varstva, določa vrsto priporočil, ki naj jih upoštevajo države članice Sveta Evrope. Omeniti je treba zlasti priporočila, da mora biti končna odločitev o spoštovanju pravil volilnega postopka vedno pridržana sodišču, da morajo biti postopek odločanja, pristojni organi in njihova pooblastila jasno določeni, da mora imeti sodišče pooblastilo, da v celoti ali delno razveljavi volitve, če ugotovi nepravilnosti, ki bi lahko vplivale na njihov izid, in odredi ponovitev glasovanja. Kodeks še poudarja, da mora imeti pravico do pravnega sredstva vsak volivec, pri čemer se lahko določi, da ima pravno sredstvo zoper izid volitev razumen kvorum volivcev. Za vložitev pravnega sredstva in odločanje o njem morajo biti predpisani kratki roki, v postopku pa mora biti spoštovano načelo kontradiktornosti.

21. Ustava nima določb o sodnem varstvu volilne pravice pri volitvah v Državni svet. [7] Zakonodajalec je sodno varstvo volilne pravice pri volitvah v Državni svet uredil s pritožbo pred Ustavnim sodiščem (tretji odstavek 50. člena ZDSve). Pred tem je varstvo volilne pravice predvidel pred Državnim svetom v postopku potrjevanja mandatov članov Državnega sveta (49. člen ter prvi in drugi odstavek 50. člena ZDSve). V postopku konstituiranja Državnega sveta sta v zvezi s potrditvijo mandatov članov Državnega sveta predvidena obravnava in odločanje o morebitnih pritožbah zoper odločitev volilne komisije, ki lahko vplivajo na potrditev mandatov. Upravičeni za vložitev pritožbe so kandidati, interesne organizacije in lokalne skupnosti (drugi odstavek 49. člena ZDSve). [8] Zoper odločitev Državnega sveta, da se mandat ne potrdi, ima prizadeti pravico do pritožbe na Ustavno sodišče, ki lahko razveljavi odločitev Državnega sveta in potrdi mandat ali pa pritožbo zavrne (tretji odstavek 50. člena ZDSve). Glede vprašanj, ki s tem zakonom niso posebej urejena (tudi glede varstva volilne pravice), 10. člen ZDSve predpisuje primerno uporabo določb ZVDZ.

22. Zakonodajalec je torej pristojnost za sodno varstvo volilne pravice pri volitvah v Državni svet v tretjem odstavku 50. člena ZDSve podelil Ustavnemu sodišču in določil, da ga ima pravico sprožiti kandidat, ki je bil izvoljen, pa mu Državni svet mandata ni potrdil. Gre za varstvo, ki je namenjeno tako varovanju individualnih pravic kandidatov in njihovih predlagateljev kot tudi varovanju zakonitosti volitev, kar vse naj zagotovi zakonito izvolitev predstavniškega organa. [9] Čeprav je pravica kandidirati za člana Državnega sveta (pasivna volilna pravica) osebna človekova pravica, ki mora imeti zagotovljeno sodno varstvo (subjektivni pomen sodnega varstva), pa je volilni spor po končanih volitvah namenjen (predvsem) varstvu javnega interesa oziroma ustavnopravnih vrednot (zagotoviti pošten volilni postopek, verodostojen volilni izid in zaupanje državljanov v pošteno izvedbo volitev – objektivni pomen sodnega varstva). Prav zaradi zagotavljanja objektivnega varstva volilne pravice morajo imeti pravico sprožiti ta spor ne le kandidati, ki so bili izvoljeni, pa jim Državni svet mandata ni potrdil, temveč tudi vsi drugi kandidati, ki so se udeležili volilne tekme, pa niso bili izvoljeni, in njihovi predlagatelji. Le na tak način je mogoče zagotoviti celovito sodno varstvo volilne pravice in doseči, da bo čim več morebitnih nepravilnosti predmet volilnega spora po volitvah, s čimer bo zagotovljeno zaupanje v poštenost volitev. [10]

23. Že zaradi navedenega zakonska ureditev, ki pravico sprožiti volilni spor daje le izvoljenim

kandidatom, katerih mandata Državni svet ni potrdil, ne pa tudi vsem drugim kandidatom in predlagateljem kandidatov, za slednje pomeni izvotlitev pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.^[11] Še toliko bolj to velja v primeru, ko je Državni svet odločil o pritožbi kandidata ali predlagatelja kandidature in jo zavrnil, zoper to odločitev pa prizadeti nima sodnega varstva. Kadar presojana ureditev pomeni poseg v človekovo pravico do te mere, da preraste v odvzem (izvotlitev) človekove pravice, presoja dopustnosti posega ne zahteva tehtanja sorazmerja med posegom v človekovo pravico in morebitnim ustavno dopustnim ciljem. Noben dopusten cilj ne more utemeljiti odvzema pravice do sodnega varstva.^[12] Zato je prvi stavek tretjega odstavka 50. člena ZDSve v neskladju s prvim odstavkom 23. člena Ustave (1. točka izreka).

24. Razveljavitev izpodbijane določbe ni mogoča, saj ne bi pomenila odprave ugotovljene protiustavnosti, temveč bi protiustavnost še povečala, ker sodnega varstva ne bi imel noben kandidat. Zato je Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS sprejelo ugotovitveno odločbo. Na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS je zakonodajalcu naložilo, naj ugotovljeno protiustavnost odpravi v roku enega leta (2. točka izreka).

25. Da bi Ustavno sodišče lahko odločalo o pritožbah, je na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS sprejelo način izvršitve svoje odločbe (3. točka izreka). Določilo je, da lahko vloži pritožbo zoper odločitev Državnega sveta, sprejeto v postopku potrjevanja mandatov članov Državnega sveta, vsak kandidat in predlagatelj kandidata. To pomeni, da bo vsak (izvoljen ali neizvoljen) kandidat in predlagatelj kandidata lahko izpodbijal odločitev Državnega sveta, da se posamezni mandati izvoljenih kandidatov potrdijo oziroma ne potrdijo. Pri tem se Ustavno sodišče ni spuščalo v vprašanje, ali je ureditev, ki volivcem (in elektorjem) ne daje možnosti izpodbijati volitev, ustavnoskladna, ker to za odločitev Ustavnega sodišča v tej zadevi ni bilo potrebno.

B. - II.

Presoja ureditve postopka odločanja

a) Postopek pred Državnim svetom

26. Iz drugega odstavka 49. člena ZDSve izhaja, da lahko zoper odločitve volilne komisije, ki lahko vplivajo na potrditev mandatov članov Državnega sveta, vložijo pritožbo kandidati, interesne organizacije ali lokalne skupnosti. MIK za Državni svet pripravi poročilo o morebitnih pritožbah, ki vsebuje tudi predlog, naj se mandati potrdijo oziroma ne potrdijo. Sestavni del poročila so seznam članov Državnega sveta in potrdila o izvolitvi (drugi odstavek 49. člena ZDSve). Državni svet odloča o potrditvi mandatov članov Državnega sveta na predlog MIK (prvi odstavek 50. člena ZDSve). Po drugem odstavku 50. člena ZDSve odloči Državni svet o vsakem spornem mandatu posebej.

27. Postopek odločanja v Državnem svetu ureja tudi PoDS-1. V skladu s tretjim odstavkom 6. člena PoDS-1 Državni svet potrdi mandate, ki niso sporni, v celoti. O vsakem spornem mandatu odloča posebej. Državni svetnik, čigar mandat je sporen, ne sme glasovati o potrditvi svojega mandata. Po četrtem odstavku 6. člena PoDS-1 se šteje, da je Državni svet z odločitvijo o spornem mandatu hkrati odločil o pritožbi.

28. Člen 25 Ustave zagotavlja vsakomur pravico do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Smisel tega ustavnega jamstva ni le v tem, da zagotavlja posamezniku pravico do vložitve pravnega sredstva, temveč predvsem v tem, da lahko z vložitvijo pravnega sredstva učinkovito brani in varuje svoje pravne interese.[13]

29. Pravica do pravnega sredstva je t. i. pravica pozitivnega statusa, ki zahteva, da zakonodajalec njeno uresničevanje uredi, saj je brez ustrezne zakonske ureditve sploh ne bi bilo mogoče izvrševati. Pravica do pravnega sredstva po naravi stvari zahteva natančno zakonsko ureditev postopka, v katerem se udejanja in v katerem mora zakonodajalec jasno določiti večje število pomembnih vprašanj (pristojni organ, pritožbeni rok, pritožbene razloge, obseg preizkusa pravnega sredstva, pravila o trditvenem in dokaznem bremenu, merila presoje,[14] pooblastila za odločanje itd.).[15] Za izbiro ureditve mora zakonodajalec izkazati razumne razloge. Če ureditev preseže način uresničevanja pravice in preraste v njeno omejitev (poseg), pa je taka ureditev ustavnoskladna, če sledi ustavno dopustnemu cilju in je sorazmerna.

30. Glede na navedeno mora Ustavno sodišče najprej ugotoviti, ali ureditev postopka s pritožbo pred Državnim svetom pomeni način uresničevanja pravice iz 25. člena Ustave ali pa je ta morebiti zaradi kakšnih okoliščin prerastel v omejitev. Kot je Ustavno sodišče že večkrat poudarilo, meja med urejanjem načina uresničevanja človekovih pravic in njihovim omejevanjem ni vedno lahko določljiva.[16]

31. Ureditev v ZDSve ne vsebuje vseh prvin, ki bi morale biti določene za učinkovito uresničevanje pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Iz nje ne izhaja, katere nepravilnosti je mogoče uveljavljati s pritožbo. Za zagotavljanje objektivnih ustavnopravnih vrednot (pošten volilni postopek, verodostojnost volilnega izida in zaupanje državljanov v pošteno izvedbo volitev) bi morale biti tudi v pritožbenem postopku pred Državnim svetom dopustno uveljavljati vse nepravilnosti, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid.[17]

32. ZDSve tudi nima določb o poteku postopka pred Državnim svetom, ki bi bile prilagojene posebni naravi volilne pravice pri volitvah v Državni svet (npr. krajši procesni roki, določitev trditvenega in dokaznega bremena). Prav tako niso določena merila, po katerih naj Državni svet presoja kršitve, kot tudi ne pooblastila, ki jih ima Državni svet pri odločanju. ZDSve določa le, da Državni svet odloča o potrditvi mandatov članov Državnega sveta na predlog MIK in da odloči o vsakem spornem mandatu posebej. Zakon pa Državnemu svetu ne daje pooblastila za razveljavitev volitev ali ugotovitev drugačnega volilnega izida. Prav tako ne zahteva, da bi moral Državni svet obrazložiti svojo odločitev, vsaj z bistvenimi razlogi zanjo, kar onemogoča, da bi Ustavno sodišče učinkovito preizkusilo njegovo odločitev. Pooblastila Državnega sveta za odločanje bi morala biti enaka pooblastilom Ustavnega sodišča v postopku sodnega varstva, saj je Državni svet po veljavni ureditvi prvi, ki je pristojen za varstvo volilne pravice pri volitvah v Državni svet. Odločitev o pravnem sredstvu ne more biti sprejeta tako, da je odločitev o pritožbi implicitno vsebovana v odločitvi o potrditvi oziroma nepotrditvi mandata člana Državnega sveta. Državni svet bi moral najprej odločiti o pritožbi in svojo odločitev obrazložiti, šele nato pa odločiti o potrditvi spornih mandatov.

33. Tako pomanjkljiva ureditev postopka s pritožbo pred Državnim svetom (dejansko) bistveno otežuje oziroma celo onemogoča učinkovito uresničevanje pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Zato ne gre le za način uresničevanja te človekove pravice, temveč za poseg v to človekovo pravico in posledično tudi v pravico do sodnega varstva, ki je zagotovljeno pred Ustavnim sodiščem.

34. Pri presoji, ali je poseg ustavno dopusten, Ustavno sodišče ugotavlja, ali ureditev sledi ustavno dopustnemu cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave) in ali je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem pomenu.[18]

35. Očitno je, da za tako pomanjkljivo in nedoločno ureditev postopka pred Državnim svetom ne obstaja ustavno dopusten razlog. Zato je ureditev postopka s pritožbo pred Državnim svetom v neskladju s pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave.

b) Postopek pred Ustavnim sodiščem

36. Tako kot pravica do pravnega sredstva je tudi pravica do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave ena izmed tistih človekovih pravic, pri katerih je treba nujno z zakonom urediti način njihovega uresničevanja (drugi odstavek 15. člena Ustave). Tudi ta človekova pravica po naravi stvari zahteva natančno zakonsko ureditev postopka, v katerem se udejanja in v katerem mora zakonodajalec jasno določiti več pomembnih vprašanj.

37. Posebna narava volilne pravice (tudi pri volitvah v Državni svet, glej 19. točko obrazložitve te odločbe) in zahteva po čim hitrejši rešitvi volilnega spora zaradi zagotavljanja učinkovitosti oblasti terjata posebno, hitro in učinkovito sodno varstvo. V ta namen mora zakonodajalec poleg upravičencev za sprožitev volilnega spora opredeliti pristojno sodišče, rok za sprožitev sodnega varstva, razloge, iz katerih ga je mogoče sprožiti, pravila o trditvenem in dokaznem bremenu, merila presoje in pooblastila sodišča pri odločanju.

38. ZDSve v tretjem odstavku 50. člena določa, 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 le razveljavi odločitev Državnega sveta in potrdi mandat oziroma pritožbo zavrne. ZDSve torej določa volilnega sodnika (Ustavno sodišče), pravno sredstvo (pritožba), rok (15 dni) in dve pooblastili Ustavnega sodišča (razveljavitev odločitve in potrditev mandata ali zavrnitev pritožbe). ZDSve pa ne določa, iz katerih razlogov (nepravilnosti) je mogoče vložiti pritožbo na Ustavno sodišče in kakšna so merila presoje. Za zagotavljanje objektivnega sodnega varstva bi morale biti dopustno v volilnem sporu po volitvah v Državni svet uveljavljati vse nepravilnosti, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na volilni izid, seveda pod pogojem, da so bile te poprej uveljavljane v postopku pred Državnim svetom. Poleg tega pa mora biti dopustno tudi uveljavljanje nepravilnosti, ki bi jih v postopku odločanja o pritožbi zagrešil Državni svet. ZDSve prav tako ne vsebuje postopkovnih pravil v postopku odločanja pred Ustavnim sodiščem (procesni roki, pravila o trditvenem in dokaznem bremenu itd.).

39. Ker je po volji zakonodajalca Ustavno sodišče prvi in zadnji volilni sodnik, ki izvaja sodni nadzor nad odločitvami Državnega sveta, sprejetimi v postopku potrjevanja mandatov, mora biti v tem sporu zagotovljeno polno sodno varstvo. Ustavno sodišče mora imeti pooblastilo presojati vsa pravna in dejanska vprašanja v zvezi z zatrjevanimi nepravilnostmi.[19] Tudi pooblastila

Ustavnega sodišča za odločanje so bistveno pomanjkljivo določena. ZDSve določa le, da Ustavno sodišče razveljavi odločitev Državnega sveta in mandat potrdi ali pritožbo zavrne. Zakon pa ne določa, kako naj Ustavno sodišče odloči, če ugotovi, da je pritožba utemeljena in da bi bilo treba delno ali v celoti ponoviti volitve. Kot volilni sodnik bi Ustavno sodišče moralo imeti pooblastilo delno ali v celoti razveljaviti volitve. Prav tako bi moralo imeti pooblastilo samo ugotoviti drugačen volilni izid, če bi to zadoščalo za odpravo ugotovljenih nepravilnosti.[20]

40. Glede na navedeno je ureditev volilnega spora pri volitvah članov Državnega sveta bistveno pomanjkljiva. Nedoločnost in pomanjkljivost zakonske ureditve volilnega spora pri volitvah članov Državnega sveta onemogočata oziroma bistveno otežujeta učinkovito uresničevanje pravice do sodnega varstva.^[21] Zato pomeni poseg v to človekovo pravico.

41. Poseg v človekovo pravico je ustavno dopusten, če sledi ustavno dopustnemu cilju in če je sorazmeren (glej 34. točko obrazložitve te odločbe). Očitno je, da tudi za tako pomanjkljivo in nedoločno ureditev pravice do sodnega varstva ne obstaja ustavno dopusten razlog. Zato je ureditev postopka s pritožbo pred Ustavnim sodiščem v neskladju s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

c) Odločitev Ustavnega sodišča

42. Čeprav se ugotovljene protiustavnosti glede postopka sodnega varstva pred Ustavnim sodiščem in postopka s pritožbo pred Državnim svetom nanašajo na pomanjkljivosti celotne ureditve pravnega varstva volilne pravice, je Ustavno sodišče ugotovilo le protiustavnost 50. člena ZDSve (1. točka izreka). Nekatera vprašanja postopka, ki so vendarle zakonsko urejena, je namreč zakonodajalec uredil prav v tem členu (delno tudi v 49. členu ZDSve), zato je Ustavno sodišče ugotovljene protiustavnosti umestilo v to zakonsko določbo, čeprav je protiustavno predvsem to, da ZDSve marsičesa, kar je nujno potrebno za uresničevanje pravic do pritožbe in sodnega varstva, ne ureja.

43. Razveljavitev presoje ureditve ni mogoča, ker gre po eni strani za vprašanja, ki jih zakonodajalec protiustavno ni uredil, oziroma bi po drugi strani razveljavitev 50. člena ZDSve, kolikor nekatera vprašanja vendarle ureja, pomenila, da postopek odločanja o pritožbi pred Državnim svetom in volilni spor pred Ustavnim sodiščem sploh v ničemer ne bi bila urejena, kar bi povzročilo še večjo protiustavnost. Zato je Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 48. člena sprejelo ugotovitveno odločbo. Na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS je zakonodajalcu naložilo, naj ugotovljeno protiustavnost odpravi v roku enega leta (2. točka izreka). Zakonodajalec se bo moral na odločbo Ustavnega sodišča ustrezno odzvati in poskrbeti za celovito ureditev pritožbenega postopka in sodnega varstva volilne pravice pri volitvah članov Državnega sveta. Ker Ustava drugače kot za poslance Državnega zbora (tretji odstavek 82. člena) nima določb o sodnem varstvu volilne pravice pri volitvah v Državni svet, je v prosti presoji zakonodajalca, kako bo uredil to varstvo.

B. - III.

Nadaljevanje postopka odločanja o pritožbah

44. Ustavno sodišče je kljub ugotovljenim protiustavnostim v 50. členu ZDSve nadaljevalo z odločanjem o pritožbah. Ugotovilo je namreč, da dejansko stanje v tej zadevi ni sporno. Ustavno sodišče je obe pritožbi poslalo Državnemu svetu in DVK, ki sta nanju odgovorila. Odgovor Državnega sveta in odgovor DVK (s celotnim volilnim gradivom) in obe pritožbi je nato poslalo Tonetu Hrovatu, Damijanu Štefancu in ZOTKS kot strankam z nasprotnim interesom. Tone Hrovat in ZOTKS sta se izjavila do navedb v pritožbah in odgovorih. Njuni izjavi in odgovora Državnega sveta in DVK je nato Ustavno sodišče poslalo še pritožnikoma, pri čemer se je Zoran Božič do teh izjav in odgovorov tudi opredelil.

45. Ustavno sodišče je torej v pisnem postopku pritožnikom in vsem drugim udeležencem v postopku omogočilo uresničitev pravice do izjave o vsem pridobljenem procesnem gradivu. Iz tega gradiva pa je razvidno, da med udeleženci postopka pravno pomembna dejstva niso sporna, temveč se je postavilo le vprašanje njihove pravne presoje v smislu dokazne ocene in nato pravne subsumpcije pod upoštevene zakonske določbe. Ustavno sodišče ni imelo razloga, da bi podvomilo o celovitosti in resničnosti ugotovljenega dejanskega stanja. Zato je lahko na podlagi zbranega pisnega gradiva samo odločilo o utemeljenosti pritožb.^[22] Pri tem je smiselno uporabilo sicer pomanjkljivo določena pooblastila Ustavnega sodišča iz tretjega odstavka 50. člena ZDSve. Smiselna razlaga Ustavnemu sodišču v okoliščinah tega primera omogoča, da ob utemeljenosti očitkov pritožbi ugodi, razveljavi izpodbijani sklep in zadevo vrne v novo odločanje Državnemu svetu, oziroma da pritožbo zavrne, če so očitki neutemeljeni.

B. - IV.

Odločitev o pritožbah

46. Pritožnika vlagata pritožbi zoper seznam kandidatov za volitve člana Državnega sveta – predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja, zoper seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo (elektorji) za volitve člana Državnega sveta – predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja, zoper delni izid volitev članov Državnega sveta ter zoper Poročilo MIK o pregledu potrdil o izvolitvi in pritožb zoper odločitve volilne komisije, ki lahko vplivajo na potrditev mandatov, s predlogom o potrditvi mandatov in za odločanje o potrditvi.

47. Iz navedb pritožb je razvidno, da pritožnika po vsebini izpodbijata potrditev mandata Tonetu Hrovatu za člana Državnega sveta – predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja. Zato je Ustavno sodišče štelo, da vlagata pritožbi zoper sklep Državnega sveta št. 020-03-5/2017 z dne 12. 12. 2017, s katerim so bili potrjeni mandati članov Državnega sveta. Ustavno sodišče je presojalo le tiste nepravilnosti, ki sta jih pritožnika zatrjevala v pritožbah, ne pa tudi kasnejših navedb o drugih domnevnih nepravilnostih, ker so bile uveljavljene po izteku roka iz tretjega odstavka 50. člena ZDSve.

48. Pritožnika sta pritožbi vložila na podlagi tretjega odstavka 50. člena ZDSve. Ta določba ne daje pritožbe vsem kandidatom, ki so sodelovali na volitvah, temveč le kandidatu, ki je bil izvoljen, Državni svet pa ni potrdil njegovega mandata. Pritožnik kot kandidat za člana Državnega sveta, ki ni bil izvoljen, in njegova predlagateljica kot poklicna organizacija glede na tretji odstavek 50. člena ZDSve pritožbe nista upravičena vložiti. Ker pa je Ustavno sodišče ugotovilo, da je taka zakonska ureditev v neskladju z Ustavo (1. točka izreka), in je določilo način izvršitve svoje odločbe tako, da je kot upravičence za vložitev pritožbe na Ustavno sodišče določilo vse

kandidate in njihove predlagatelje (3. točka izreka), pritožb ni zavrglo zaradi pomanjkanja aktivne legitimacije, temveč ju je obravnavalo po vsebini.

Kršitve Poslovnika Državnega sveta v postopku potrjevanja mandatov

49. Pritožnika navajata, da poročilo MIK v nasprotju z drugim odstavkom 6. člena PoDS-1 ne vsebuje razlogov pritožnikov in stališč te komisije glede vsebine in upravičenosti pritožb. Tudi Državni svet naj bi na konstitutivni seji ravnal v nasprotju z drugim odstavkom 6. člena PoDS-1, ker naj bi glasoval o potrditvi spornega mandata Toneta Hrovata, ne da bi se seznanil s stališčem MIK glede vsebine in upravičenosti njunih pritožb, s čimer naj bi onemogočil vsebinsko razpravo pred odločanjem.

50. Iz drugega odstavka 49. člena ZDSve izhaja, da lahko vložijo pritožbo zoper odločitev volilne komisije, ki lahko vpliva na potrditev mandatov članov Državnega sveta, kandidati, interesne organizacije in lokalne skupnosti. MIK za Državni svet pripravi poročilo o morebitnih pritožbah, ki vsebuje tudi predlog, naj se mandati potrdijo oziroma ne potrdijo. Sestavni del poročila so seznam članov Državnega sveta in potrdila o izvolitvi (drugi odstavek 49. člena ZDSve).

51. Podrobnejše določbe o postopku potrjevanja mandatov članov Državnega sveta, vključno z odločanjem o vloženih pritožbah, vsebuje 6. člen PoDS-1. Ta določa, da na prvi seji Državni svet izvoli MIK, ki jo sestavljajo po en predstavnik iz vsake interesne skupine. Državni svet potrdi mandate državnih svetnikov na predlog MIK, potem ko dobi poročilo te komisije o pregledu potrdil o izvolitvi ter o vsebini in upravičenosti morebitnih pritožb kandidatov, interesnih organizacij ali lokalnih skupnosti. Pri tem je treba dodati, da Državni svet, kot sam zmotno meni, ni vezan na poročilo DVK. Njegova naloga je, da ga na podlagi vloženih pravnih sredstev preizkusi. Vezanost na izid, ki ga uradno ugotovi DVK, obstaja le v primeru, kadar volilni izid ni izpodbitelj. Državni svet potrdi mandate, ki niso sporni, v celoti. Enako kot ZDSve (drugi odstavek 50. člena) tudi PoDS-1 določa, da Državni svet o vsakem spornem mandatu odloča posebej. Državni svetnik, čigar mandat je sporen, ne sme glasovati o potrditvi svojega mandata (tretji odstavek 6. člena PoDS-1). Šteje se, da je Državni svet z odločitvijo o spornem mandatu odločil o pritožbi kandidata za državnega svetnika, interesnih organizacij ali lokalnih skupnosti (četrti odstavek 6. člena PoDS-1).

52. Iz Poročila o pregledu potrdil o izvolitvi ter pritožb zoper odločitve volilne komisije, ki lahko vplivajo na potrditev mandatov, s predlogom o potrditvi mandatov in za odločanje o potrditvi z dne 12. 12. 2017 je razvidno, da MIK v tem poročilu Državnemu svetu res ni navedla niti vsebine vloženih pritožb niti razlogov o njihovi (ne)upravičenosti. Navedla je zgolj, da so bile vložene tri pritožbe zoper mandat Toneta Hrovata in da "je Služba za pravne in analitične zadeve Državnega sveta omenjene pritožbe preučila in ugotovila, da so bile vložene pravočasno, imajo vse zahtevane sestavine in so jih vložile upravičene osebe oziroma organizacije". Državnemu svetu je MIK predlagala, naj o mandatu Toneta Hrovata zaradi vloženih pritožb odloča posebej in naj njegov mandat potrdi. Ustavno sodišče je preverilo tudi navedbe Zorana Božiča o poteku konstitutivne seje Državnega sveta^[23] in ugotovilo, da držijo. Predsednik MIK je članom Državnega sveta zgolj prebral poročilo MIK, ni pa predstavil niti vsebine pritožb niti pojasnil razlogov, ki so MIK vodili k temu, da je predlagala Državnemu svetu zavrnitev pritožb oziroma potrditev mandata Tonetu Hrovatu. Predsedujoči na seji je nato navzoče pozval k razpravi, vendar se nihče ni priglasil k besedi. Ustavno sodišče je ugotovilo, da člani Državnega sveta niso

bili seznanjeni niti z vsebino pritožb niti z razlogi MIK za zavrnitev pritožb, kar zahteva drugi odstavek 6. člena PoDS-1. Čeprav je možnost razprave obstajala, razprava brez ključnih podatkov ne bi bila učinkovita in ne bi mogla sanirati ravnanja Državnega sveta v nasprotju s PoDS-1. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da je v postopku odločanja o pritožbah pritožnikov v Državnem svetu prišlo do nepravilnosti, ki jih zatrjujeta pritožnika, in da je bilo ravnanje Državnega sveta v nasprotju z drugim odstavkom 6. člena PoDS-1. Vendar ta ugotovljena nepravilnost ni vplivala na volilni izid, ker je lahko Ustavno sodišče na podlagi ugotovljenih nespornih dejstev, ki izhajajo iz zbranega gradiva, kot volilni sodnik samo presodilo utemeljenost očitkov o domnevnih nepravilnostih v zvezi s kandidaturama Toneta Hrovata in Damijana Štefanca.

Nepravilnosti pri določanju elektorjev

53. Pritožnika zatrjujeta, da je DVK nepravilno določila število elektorjev poklicnih organizacij, ki so bile predlagateljice kandidatov Toneta Hrovata in Damijana Štefanca.

54. V skladu z dosedanjo ustavnosodno presojo s pritožbo zoper sklep Državnega sveta o potrditvi mandata ni mogoče uveljavljati kršitev v zvezi z določitvijo elektorjev, ki so bile storjene v kandidacijskem postopku. Na podlagi stališča iz odločbe Ustavnega sodišča št. Up-3564/07 z dne 6. 12. 2007 (Uradni list RS, št. 116/07, in OdlUS XVI, 114) je bil postopek potrjevanja elektorjev del postopka kandidiranja. Zaradi varstva pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave je bilo treba v postopku volitev v Državni svet 103. in 105. člen ZVDZ razlagati tako, da zagotavljata tudi pritožbo zoper odločitve DVK o (ne)potrditvi seznama predstavnikov v volilno telo. To stališče je Ustavno sodišče sicer spremenilo v odločbi št. Up-1033/17. Ugotovilo je, 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 možnosti za pripravo učinkovitega pravnega sredstva. Zato je sprejelo novo stališče, da je odločitve volilnih organov v zvezi z določitvijo elektorjev mogoče preveriti le v volilnem sporu po končanih volitvah po tretjem odstavku 50. člena ZDSve. Pritožnika sta se sicer sklicevala na to novo stališče, vendar je Ustavno sodišče v odločbi izrecno navedlo, da spremenjeno stališče velja za naprej, za prihodnje volitve Državnega sveta (20. točka obrazložitve odločbe št. Up-1033/17). Za pritožnika v tej zadevi torej velja še stališče iz odločbe št. Up-3564/07, po katerem bi morala zoper kršitve v zvezi z določitvijo elektorjev, ki so bile storjene v kandidacijskem postopku, vložiti pritožbo po 105. členu ZVDZ. Pritožnika zatrjujeta, da zaradi šolskih počitnic nista mogla pravočasno pripraviti in vložiti pritožbe po 105. členu ZVDZ. Ustavno sodišče je že v odločbi št. Up-304/98 z dne 19. 11. 1998 (OdlUS VII, 240) obrazložilo, da so volitve proces, ki se mora odvijati in končati v določenem kontinuiranem obdobju, zato so vsa opravila, ki jih je treba opraviti v tem postopku, omejena z zakonsko točno določenimi roki, ki so zelo kratki. V volilnem postopku zato veljajo tudi posebne določbe o štetju rokov, po katerih se roki iztečejo tudi ob državnih praznikih, nedeljah in drugih dela prostih dnevih, vloge pa se vlagajo neposredno pri pristojnih organih (10. člen ZDSve v zvezi s 4. členom ZVDZ). Pritožnika bi lahko pod enakimi pogoji (enaka zakonska ureditev in enako dejansko stanje) kot drugi kandidati oziroma poklicne organizacije izpodbijala določitev števila elektorjev drugih poklicnih organizacij, katerih predstavniki tvorijo skupno volilno telo.[\[24\]](#) Pritožnika tega pravnega sredstva nista vložila tedaj, ko jima je bilo na razpolago. Zato Ustavno sodišče teh očitkov ni presojalo.

Nepravilnosti pri določitvi kandidatov in njihovih predlagateljev

55. Pritožnika zatrjujeta tudi nepravilnosti v zvezi z določitvijo kandidatov v kandidacijskem postopku. Glavna očitka v zvezi s kandidaturo Toneta Hrovata sta, da kandidat ne izpolnjuje (1) pogoja, da opravlja dejavnost vzgoje in izobraževanja (temveč opravlja upravljavsko oziroma menedžersko dejavnost), oziroma le delno pogoj, da je v ustreznem delovnem razmerju (prva alineja drugega odstavka 2. člena ZDSve) in da (2) njegova predlagateljica (ZOTKS) ni poklicna organizacija pedagoških delavcev v smislu druge alineje prvega odstavka 34. člena ZDSve.

56. Državni svet je institucionalizirana oblika uveljavljanja posameznih interesov različnih družbenih skupin. Ti interesi (njihovi nosilci) naj bi imeli v Državnem svetu prostor za njihovo izražanje in usklajevanje ter njihovo uveljavljanje (predlaganje zakonov, dajanje mnenj, dajanje veta).^[25] Volitve predstavnikov negospodarskih dejavnosti zajemajo interesno področje, ki je izmed vseh interesnih področij najbolj obširno in ima najbolj pestro strukturo.^[26] Zato ZDSve določa le temeljna pravila glede določitve elektorjev in kandidatov, v pretežnem delu pa je postopek njihove izvolitve urejen s pravili posameznih poklicnih organizacij (prvi odstavek 14. člena^[27] in prvi odstavek 15. člena ZDSve^[28]).

57. ZDSve je določil le, da imajo pravico voliti in biti voljeni za člane Državnega sveta – predstavnike negospodarskih dejavnosti osebe, ki v Republiki Sloveniji opravljajo ustrezno dejavnost oziroma so v delovnem razmerju (prva alineja drugega odstavka 2. člena ZDSve). Enega predstavnika negospodarskih dejavnosti za področje vzgoje in izobraževanja volijo poklicne organizacije pedagoških delavcev (druga alineja prvega odstavka 34. člena ZDSve). Za poklicne organizacije se štejejo poklicne zbornice, združenja, društva, zveze in druge poklicne organizacije, organizirane za območje države (drugi odstavek 34. člena ZDSve). Kandidate za člane Državnega sveta določijo interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti v skladu s svojimi pravili (prvi odstavek 15. člena ZDSve). Zakon torej določa, da lahko za člana Državnega sveta – predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja kandidira oseba, ki poklicno opravlja delo na tem področju, in da je predlagatelj kandidata lahko poklicna organizacija pedagoških delavcev, ki prav tako deluje na področju vzgoje in izobraževanja.

58. Iz ZDSve pa ne izhaja zahteva, da bi moral kandidat za določeno področje poklicno opravljati izključno dela na tem področju oziroma da bi morala biti njegova predlagateljica poklicna organizacija, ki bi opravljala dejavnost izključno na področju, za katero predlaga kandidata, in da bi morali tudi vsi njeni člani (oziroma člani članic, kadar je poklicna organizacija zveza, zbornica ali združenje) poklicno opravljati dela na tem področju. Tako ozka razlaga ZDSve bi bila v nasprotju z namenom širokega interesnega zastopanja znotraj interesnih skupin. To še zlasti velja za interesno skupino negospodarskih dejavnosti, ki vključuje različne dejavnosti (prvi odstavek 34. člena ZDSve) in znotraj posamezne dejavnosti še različna vsebinska področja in podpodročja. Vse te negospodarske dejavnosti so lahko vsebinsko in organizacijsko prepletene, kar se najbolj očitno kaže prav na področju izobraževanja in raziskovanja, kjer so zastopani interesi vseh ravni izobraževalne in raziskovalne dejavnosti. Te dejavnosti se lahko izvajajo v okviru istih organizacijskih oblik (enot) oziroma lahko ista oseba hkrati opravlja delo na dveh različnih ravneh izobraževanja (npr. profesor na visoki šoli lahko opravlja hkrati tudi pedagoško in raziskovalno delo, predavatelji višjih strokovnih šol lahko poučujejo tudi v srednjih šolah). Do prepletenosti prihaja tudi zato, ker ZOFVI kot sistemski zakon za področje vzgoje in izobraževanja ne ureja le

področja predšolskega, osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja, ki imajo svojega predstavnika zagotovljenega z drugo alinejo prvega odstavka 34. člena ZDSve, temveč tudi višješolsko izobraževanje, ki ima svojega predstavnika zagotovljenega skupaj z univerzami in visokimi šolami, ki jih sicer ureja Zakon o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 85/14, 75/16 in 65/17 – v nadaljevanju ZVis) po prvi alineji prvega odstavka 34. člena ZDSve.

59. Glede na navedeno je treba določbe ZDSve, ki kot pogoj za kandidiranje oziroma predlagateljstvo določajo poklicno opravljanje dela oziroma dejavnosti na področju vzgoje in izobraževanja (vendar ne višješolskega izobraževanja), razumeti tako, da ta pogoj izpolnjujejo ne le kandidati in njihovi predlagatelji, ki opravljajo delo oziroma dejavnost izključno na tem področju, temveč zadošča, če delo oziroma dejavnost na področju vzgoje in izobraževanja poklicno opravljajo v pomembnem delu.[29]

60. Iz dokumentacije DVK in navedb Toneta Hrovata je razvidno, da je Tone Hrovat po izobrazbi univerzitetni diplomirani inženir agronomije, ki opravlja dela direktorja centra Grm Novo mesto – centra biotehnike in turizma, prav tako pa je učitelj in predavatelj v tem centru. Od leta 1989 poučuje predmete Poljedelstvo, Ekonomika v kmetijstvu ter Organizacija in poslovanje v kmetijstvu. Pridobil je tudi pedagoško-andragoško izobrazbo in opravil strokovni izpit. Center Grm Novo mesto je statusno organiziran v obliki zavoda in opravlja dejavnosti srednješolskega splošnega izobraževanja, srednješolskega poklicnega in strokovnega izobraževanja, višjega strokovnega izobraževanja, dejavnost dijaških in študentskih domov (internatov), izobraževanja odraslih na ravni srednješolskega izobraževanja, dejavnost znanstvenoraziskovalnega dela in druge dejavnosti v zvezi z vzgojo in izobraževanjem. Center Grm vključuje naslednje organizacijske enote: Kmetijsko šolo Grm in Biotehniško gimnazijo, Srednjo šolo za gostinstvo in turizem, Višjo strokovno šolo, Dijaški in študentski dom, Razvojni inštitut Grm in Medpodjetniški izobraževalni center (v nadaljevanju MIC).

61. Na podlagi pridobljenih podatkov je mogoče ugotoviti, da Tone Hrovat ni le direktor zavoda, temveč opravlja tudi delo učitelja oziroma predavatelja. Zavod, na katerem je zaposlen, v pretežni meri izvaja srednješolsko izobraževanje, saj vključuje Kmetijsko šolo Grm in Biotehniško gimnazijo, Srednjo šolo za gostinstvo in turizem, dijaški dom in MIC, ki je namenjen praktičnemu usposabljanju dijakov. Drži sicer navedba pritožnikov, da Tone Hrovat opravlja tudi poslovodno funkcijo, vendar je treba pri tem upoštevati, da je tudi ta povezana z zagotavljanjem pogojev za opravljanje srednješolskega izobraževanja. Drži tudi navedba pritožnikov, da v okviru Centra Grm deluje Višja strokovna šola. Vendar je treba ugotoviti, da glede na druge organizacijske enote, ki prav tako delujejo v okviru centra, pomemben del dejavnosti zavoda vendarle predstavlja srednješolsko izobraževanje in z njim povezane aktivnosti (dijaški dom in MIC). Pritožnika zatrjuje tudi, da center vključuje visoko šolo. Tone Hrovat je pojasnil, da na isti lokaciji sicer deluje tudi Visoka šola za upravljanje podeželja Grm Novo mesto, ki pa je samostojen zavod, ki ga vodi dekan, in ni del zavoda Grm Novo mesto – center biotehnike in turizma. V zvezi s tem je lahko pomemben tudi podatek, da Center Grm v okviru Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport spada pod direktorat za srednje in višje šolstvo ter izobraževanje odraslih, ne pa pod direktorat za visoko šolstvo.

62. Glede na vse navedeno očitek, da Tone Hrovat ne izpolnjuje zakonskega pogoja za kandidata za člana Državnega sveta – predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja, ni utemeljen.

Opravlja namreč delo učitelja in poslovodno funkcijo, katere bistvo je zagotavljanje pogojev za izvajanje predvsem srednješolskega izobraževanja, vse v zavodu, ki v pretežnem delu izvaja srednješolsko izobraževanje in z njim povezane aktivnosti.

63. Pritožnika nezakonnost kandidature Toneta Hrovata utemeljujeta tudi z navedbo, da njegova predlagateljica (ZOTKS) ne izpolnjuje pogoja, da je poklicna organizacija pedagoških delavcev v smislu druge alineje prvega odstavka 34. člena ZDSve. Iz navedb ZOTKS in Poročila o delu ZOTKS za leto 2016 je razvidno, da gre za organizacijo, ki v največji meri pripravlja dejavnosti in projekte neposredno za otroke in mlade, predvsem z osnovnih in srednjih šol. Njena dejavnost je v pretežnem delu povezana s predšolskimi, osnovnošolskimi in srednješolskimi programi, v okviru katerih organizira številna tekmovanja na posameznih področjih in ravneh (tekmovanja na področju logike, naravoslovja, fizike, kemije itd.), seminarje za učitelje, dopolnilno izobraževanje za nadarjene na taborih, poletnih šolah in delavnicah, spodbuja mladinsko raziskovalno delo, izdaja publikacije in priročnike, izdaja tudi potrdila o posebnih dosežkih za nadarjene učence in dijake, pa tudi potrdila za učitelje za napredovanja v nazive in/ali plačilne razrede.

64. ZOTKS res ni poklicna organizacija, ki bi izvajala zgolj dejavnost vzgoje in izobraževanja ter bi vključevala zgolj pedagoške delavce. Nedvomno pa ta zveza društev v pomembnem delu izvaja aktivnosti na področju vzgoje in izobraževanja. Iz Pravil o izvolitvi predstavnikov Zveze za tehnično kulturo Slovenije v volilno telo za izvolitev člana Državnega sveta in o določitvi kandidata za člana Državnega sveta^[30] je razvidno, da ima ZOTKS po zadnjih statističnih podatkih 24 kolektivnih članic, v njeni mreži pa deluje več kot 4000 članov, ki se poklicno ukvarjajo s področjem izobraževanja. Iz navedb Toneta Hrovata, da je vseh 38 elektorjev, ki jih je predlagala ZOTKS, zaposlenih v osnovnih ali srednjih šolah, in navedb ZOTKS, da so elektorje določili iz nabora mentorjev in sodelavcev, ki delujejo na področju vzgoje in izobraževanja, ter da k temu niso bile pozvane članice ZOTKS, ki ne opravljajo te dejavnosti, prav tako prepričljivo izhaja, da ZOTKS v svoji mreži vključuje članice (društva ipd.), katerih člani so tudi pedagoški delavci. Pritožnika pa niti ne zatrjujeta, da ZOTKS sploh ne opravlja dejavnosti na področju vzgoje in izobraževanja oziroma da sploh nima članic, katerih člani bi poklicno opravljali dejavnost na tem področju. Zato je neutemeljen očitke pritožnikov, da ZOTKS ne izpolnjuje pogoja za predlagateljico kandidata za člana Državnega sveta - predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja iz prvega odstavka 15. člena ZDSve v zvezi z drugo alinejo drugega odstavka 34. člena ZDSve.

65. Očitki o nepravilnostih v postopku kandidiranja v zvezi s kandidaturo Toneta Hrovata so torej neutemeljeni. Zato je bila njegova kandidatura za člana Državnega sveta - predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja zakonita.

66. Pritožnika zatrjujeta tudi nezakonnost kandidature Damijana Štefanca, ker je visokošolski učitelj in je kot izredni profesor zaposlen na Filozofski fakulteti Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da opravlja pedagoško-raziskovalno dejavnost, ne pa dejavnosti vzgoje in izobraževanja.

67. Iz dokumentacije, ki jo je Ustavnemu sodišču poslala DVK, je razvidno, da navedbe pritožnikov držijo. Damijan Štefanc je visokošolski učitelj (izredni profesor) na visokošolskem zavodu (fakulteti), kar pomeni, da ne opravlja dejavnosti na področju vzgoje in izobraževanja v smislu druge alineje prvega odstavka 34. člena ZDSve, temveč na področju visokošolskega izobraževanja. To področje ima zagotovljenega svojega predstavnika po prvi alineji prvega odstavka 34. člena ZDSve. Zato je v postopku določitve kandidature Damijana Štefanca prišlo do

zatrjevane nepravilnosti, zaradi česar je bila njegova kandidatura za člana Državnega sveta – predstavnika za področje vzgoje in izobraževanje nezakonita. Vendar ta nepravilnost ni vplivala na izid volitev.

68. Iz dokumentacije, ki jo je Ustavnemu sodišču predložil Državni svet (Delni izid volitev članov Državnega sveta – predstavniki funkcionalnih interesov z dne 23. 11. 2017), je razvidno, da je bilo v volilno telo za interesno skupino vzgoja in izobraževanje vpisanih 60 elektorjev, glasovalo jih je 53. Od tega je 35 glasov dobil Tone Hrovat, 15 glasov Damijan Štefanec in 3 glasove pritožnik Zoran Božič. Tudi če bi vsi elektorji, ki so glasovali za Damijana Štefanca, glasovali za pritožnika (18 glasov), ta še vedno ne bi prejel več glasov kot Tone Hrovat (35). Celo če bi izhajali iz celotnega števila elektorjev (60) in bi šteli, da bi vsi elektorji, ki niso glasovali za Toneta Hrovata, glasovali za pritožnika, bi ta dobil 25 glasov, Tone Hrovat pa 35 glasov. Zato ta nepravilnost v nobenem primeru ni mogla vplivati na volilni izid.

69. Nepravilnosti v postopku odločanja o pritožbah v Državnem svetu torej niso vplivale na volilni izid (glej 52. točko obrazložitve te odločbe). Izvolitev Toneta Hrovata je bila zakonita, ker do zatrjevanih nepravilnosti v zvezi z njegovo kandidaturo ni prišlo (60. do 65. točka obrazložitve te odločbe) oziroma ugotovljena nepravilnost v zvezi s kandidaturo Damijana Štefanca (67. in 68. točka obrazložitve te odločbe) ni mogla vplivati na volilni izid. Glede na navedeno sta pritožbi neutemeljeni. Zato ju je Ustavno sodišče zavrnilo (4. točka izreka).

C.

70. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS, tretjega odstavka 50. člena ZDSve in prve alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) 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: I. Kaučič (ur.), *Zakonodajni referendum*, Inštitut za primerjalno pravo, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 164.
- [4] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1033/17 z dne 30. 11. 2017 (Uradni list RS, št. 72/17), 8. točka obrazložitve.
- [5] Prim. J. Sovdat, nav. delo, str. 146–147.
- [6] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Mp-1/12, 5. točka obrazložitve.
- [7] V skladu s tretjim odstavkom 82. člena Ustave je volilni sodnik Ustavno sodišče, ko gre za volitve poslancev Državnega zbora.
- [8] Drugi odstavek 49. člena ZDSve določa: "Mandatno-imunitetna komisija pregleda potrdila o izvolitvi in morebitne pritožbe kandidatov, interesnih organizacij ali lokalnih skupnosti zoper odločitve volilne komisije, ki lahko vplivajo na potrditev mandatov, ter sestavi poročilo za državni svet. Sestavni del poročila so seznam članov državnega sveta in potrdila o izvolitvi."
- [9] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Mp-1/12, 5. točka obrazložitve.
- [10] Tudi volilni spor pri volitvah v Državni zbor imajo pravico sprožiti ne le kandidati, ki so bili izvoljeni, pa Državni zbor njihovega mandata ni potrdil, temveč tudi kandidati ali predstavniki list kandidatov, katerih pritožbe zoper odločitev volilne komisije, ki lahko vplivajo na potrditev poslanskih mandatov, je Državni zbor v postopku potrditve poslanskih mandatov zavrnil (69. člen ZUstS).
- [11] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-76/03, U-I-288/04 z dne 17. 3. 2005 (Uradni list RS, št. 34/05, in OdlUS XIV, 110), 14. točka obrazložitve, in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-227/14, Up-790/14 z dne 4. 6. 2015 (Uradni list RS, št. 42/15, in OdlUS XXI, 3, 10. točka obrazložitve).
- [12] Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-181/09, Up-860/09, Up-222/10 z dne 10. 11. 2011 (Uradni list RS, št. 98/11, in OdlUS XIX, 28), 15. točka obrazložitve.
- [13] Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-26/97 z dne 13. 7. 2000 (Uradni list RS, št. 68/2000, in OdlUS IX, 197) in št. Up-353/02 z dne 20. 5. 2004 (Uradni list RS, št. 62/04).
- [14] Temeljno merilo presoje, ki ga je treba uveljaviti, je: v volilni izid je dopustno poseči le, če se ugotovijo take volilne nepravilnosti, ki prizadenejo volilni izid.
- [15] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-8/10 z dne 3. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 49/10).
- [16] V nekaterih primerih je ta razmejitev odvisna od intenzivnosti "zožujočega" učinka, ki ga ima neka določba. Spet drugje sta pomembni analiza systemske umestitve sporne določbe in celovita presoja njenega učinkovanja skupaj z drugimi določbami istega predpisa in drugih predpisov (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-8/10).
- [17] Razen tistih nepravilnosti pri kandidiranju, glede katerih je že zagotovljeno predhodno sodno varstvo (103. in 105. člen ZVDZ v zvezi z 10. členom ZDSve).
- [18] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), 25. točka obrazložitve.
- [19] Prim. J. Sovdat, nav. delo, str. 274 v zvezi s str. 258.
- [20] Prim. prav tam, str. 274 v zvezi s str. 271.
- [21] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018 (Uradni list RS, št. 6/18), 23. točka obrazložitve.
- [22] Pritožnika tudi sicer nista predlagala, naj Ustavno sodišče odloči po opravljeni javni obravnavi. V zvezi s predlaganjem javne obravnave glej odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Haider proti Avstriji* z dne 29. 1. 2004.
- [23] Pogledalo je posnetek 1. (konstitutivne) redne seje v VI. mandatu, dostopen na spletni strani .
- [24] Tako je na primer poklicna organizacija na področju kulture pred Vrhovnim sodiščem na podlagi 105. člena ZVDZ uspešno izpodbijala določitev števila elektorjev poklicnih organizacij na področju športa (sodba in sklep Vrhovnega sodišča št. Uv 2/2018 z dne 16. 2. 2018).
- [25] M. Mozetič v: L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 819.

[26] F. Grad v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1200.

[27] Prvi odstavek 14. člena ZDSve določa: "Interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti izvolijo svoje predstavnike v volilno telo v skladu s svojimi pravili."

[28] Prvi odstavek 15. člena ZDSve določa: "Kandidate za člane državnega sveta določijo interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti v skladu s svojimi pravili."

[29] Število članov poklicne organizacije, ki poklicno opravljajo delo na določenem področju, pa je pomembno pri določitvi števila elektorjev te poklicne organizacije, kadar ta opravlja dejavnosti na več področjih, oziroma za presojo lastnosti posameznega elektorja, da poklicno opravlja delo na tem področju. Pri določitvi števila elektorjev za volitve predstavnika za določeno področje so namreč upoštevni samo tisti člani, ki poklicno opravljajo delo na tistem področju, za katero se voli predstavnik (ne pa tudi člani, ki poklicno opravljajo delo na kakšnem drugem področju, ki je tudi dejavnost poklicne organizacije).

[30] Pravila so del gradiva DVK.

⇒

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov
poslanski mandati, mandati članov državnega sveta

Vrsta akta:

zakon
drugi akti

Vlagatelj:

Zoran Božič, Nova Gorica

Datum vloge:

16. 1. 2018

Datum odločitve:

29. 11. 2018

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

ugotovitev – je v neskladju z Ustavo/zakonom
zavrnitev

Objava:

Uradni list RS, št. 81/2018

Dokument:

US31690