



**Številka:** Mp-1/12-13

**Datum:** 21. 2. 2013

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o pritožbi Franca Kanglerja, Maribor, ki ga zastopa Odvetniška družba Čeferin, o. p., d. o. o., Grosuplje, na seji 21. februarja 2013

odločilo:

- 1. Sklep Državnega sveta Republike Slovenije z dne 12. 12. 2012, da se ne potrdi mandat izvoljenega člana Državnega sveta Franca Kanglerja, se razveljavi.**
- 2. Mandat člana Državnega sveta Franca Kanglerja, izvoljenega na volitvah članov Državnega sveta – predstavnikov lokalnih interesov 21. 11. 2012 v volilni enoti št. 3 s sedežem v Mariboru, se potrdi.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Pritožnik je bil 21. 11. 2012 izvoljen za člana Državnega sveta. O izvolitvi je 27. 11. 2012 prejel potrdilo Državne volilne komisije. Državni svet je na ustanovni seji 12. 12. 2012 posebej glasoval o potrditvi njegovega mandata člana Državnega sveta in ga ni potrdil. Pritožnik tej odločitvi Državnega sveta očita, da je bila sprejeta brez pravne podlage in arbitrarno, zato naj bi kršila njegove pasivno volilno pravico in pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, kot sta varovani v 43. in 44. členu Ustave, ter pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.
2. Razlogov ali meril, na podlagi katerih bi Državni svet lahko zavrnil potrditev mandata izvoljenega člana, naj ne bi izrecno določala niti Zakon o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZDSve) niti Zakon o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno

besedilo – v nadaljevanju ZVDZ), katerega določbe se primerno uporabljajo glede vprašanj, ki z ZDSve niso posebej urejena. Zavrnitev potrditve mandata bi bila po mnenju pritožnika mogoča le v primeru odločanja o pritožbi zoper odločitev volilne komisije, ki bi lahko vplivala na potrditev mandata pritožnika, vloženi na Državni svet na podlagi 49. člena ZDSve. Iz gradiva za ustanovno sejo Državnega sveta in zapisnika te seje je razvidno, da taka pritožba na Državni svet ni bila vložena.

3. Kljub temu, da zakon ne določa razlogov ali meril, na podlagi katerih bi Državni svet izvoljenemu članu lahko zavrnil potrditev mandata, bi po mnenju pritožnika Državni svet ob potrjevanju mandatov izvoljenih članov moral ravnati tudi v skladu z 22. členom Ustave. Odločitev, da mandata ne potrdi, bi moral utemeljiti s pravnimi argumenti, ne pa odločati na podlagah, ki jih pri odločanju ne bi smel upoštevati. Ker naj ne bi bile izpolnjene ne postopkovne, ne vsebinske predpostavke za odločitev, da se mandat pritožnika ne potrdi, naj bi šlo za povsem arbitrarno odločitev Državnega sveta. Takšna odločitev naj bi bila v neskladju z najvišjimi ustavnimi vrednotami iz 2. člena Ustave in naj bi nedopustno posegla v že navedene človekove pravice in temeljne svoboščine pritožnika.

4. V odgovoru na pritožbo je Državni svet pojasnil, da je bila na njegovi ustanovni seji po izvedenih volitvah v skladu z 49. členom ZDSve in Poslovníkom Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10 – PoDS-1) najprej izvoljena Mandatno-imunitetna komisija (v nadaljevanju MIK) v sestavi po en član vsake interesne skupine Državnega sveta, da bi pripravila vse potrebno za potrditev mandatov izvoljenih članov. Na 1. seji MIK dne 12. 12. 2012 so bili v razpravi izraženi zadržki glede potrditve mandata Francu Kanglerju. Interesna skupina negospodarskih dejavnosti je sprejela pisno stališče, da se čuti zavezano delovati v skladu z moralnimi in etičnimi standardi ter da z opozarjanjem na njih dviguje kredibilnost Državnega sveta; v skladu s tem je ocenila mandat Franca Kanglerja kot moralno in etično sporen in predlagala tajno odločanje o njegovi potrditvi. Poleg njenega predstavnika sta podobne pomisleke na 1. seji MIK izrazila tudi predstavnika interesne skupine delodajalcev in interesne skupine delojemalcev. Glede na to je MIK sklenila predlagati Državnemu svetu, da o 38 nespornih mandatih odloča skupaj, o dveh spornih, med njima tudi o mandatu Franca Kanglerja, pa o vsakem posebej. Interesna skupina lokalnih interesov je po potrditvi nespornih mandatov sklicala izredno sejo, na kateri je sklenila predlagati Državnemu svetu, naj o obeh spornih mandatih odloča s tajnim glasovanjem. Predlagala je tudi, naj se Državnemu svetu podajo pojasnila v zvezi s spornostjo mandatov. Predstavniki Državne volilne komisije in vodja Službe za pravne in analitične zadeve Državnega sveta sta Državni svet seznanila, da zoper izvolitev Franca Kanglerja ni bila vložena pritožba. Državni svet na tajnem glasovanju ni potrdil mandata Franca Kanglerja, ker je 18 članov Državnega sveta glasovalo za potrditev njegovega mandata, 19 pa jih je glasovalo proti.

5. Državni svet je s tem, ko mandata izvoljenemu članu<sup>1</sup> ni potrdil, sprejel odločitev, ki bi povzročila ponovne volitve.<sup>2</sup> Zoper odločitev, da se mandat ne potrdi, lahko prizadeti na podlagi tretjega odstavka 50. člena ZDSve s pritožbo pred Ustavnim sodiščem uveljavlja varstvo svojih pravic. Gre za varstvo volilne pravice, ki je namenjeno varovanju individualnih pravic volivcev ter tudi varovanju zakonitosti volitev, kar vse naj zagotovi zakonito izvolitev predstavnškega organa. Zaradi posebnosti pri izvrševanju volilne pravice v primerjavi z drugimi pravicami so posebej urejeni postopki za njeno varstvo.<sup>3</sup> Tak postopek je ob potrditvi mandata članov Državnega sveta urejen v 49. in 50. členu ZDSve. Glede vprašanj, ki s tem zakonom niso posebej urejena, 10. člen ZDSve predpisuje primerno uporabo določb ZVDZ. To pomeni, da se tudi v sporu, kot ga urejata 49. in 50. člen ZDSve, uporablja načelo, ki v ZVDZ velja za varstvo volilne pravice po izvedenih volitvah, to je, da se upoštevajo le takšne ugotovljene nepravilnosti pri volitvah, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na volilni izid.<sup>4</sup> Zato so tudi v primeru pritožbe na Državni svet, s katero je po drugem odstavku 49. člena ZDSve dopustno izpodbijati odločitve volilnih komisij, ki lahko vplivajo na potrditev mandatov, lahko v igri le takšne nepravilnosti pri volitvah, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na volilni izid, kar seveda posledično vpliva tudi na potrditev mandatov.

6. Zavrnitev potrditve mandata izvoljenemu članu Državnega sveta dejansko pomeni zavrnitev uradno ugotovljenega volilnega izida. Taka odločitev je glede na ZDSve lahko le rezultat obravnave vložene pritožbe na Državni svet, ki je pripeljala do ugotovitve, da je pri izvedbi volitev prišlo do takih nepravilnosti, da ni mogoče priznati sicer ugotovljenega volilnega izida. Državni svet mora zato v primeru odločanja o pritožbi pred potrditvijo mandata preizkusiti utemeljenost zatrjevanih volilnih nepravilnosti. Preizkusiti mora, ali so te takšne narave, da vplivajo ali bi lahko vplivale na zakonitost izvolitve v volilni enoti. Državni svet za ugotavljanje spornosti mandata, kot je določena v drugem odstavku 50. člena ZDSve, nima diskrecijske pravice. Mandat lahko postane sporen samo na podlagi pritožbe upravičenih subjektov in predloženih dokazov o bistvenih nepravilnostih v volilnem postopku ali pri ugotavljanju volilnega izida. Le če Državni svet ugotovi obstoj okoliščin, ki jih za

---

<sup>1</sup> Glej Poročilo Državne volilne komisije o izidu volitev članov Državnega sveta, Uradni list RS, št. 90/12.

<sup>2</sup> Drugi odstavek 8. člena ZDSve določa, da se ponovne volitve opravijo tudi, če Državni svet oziroma Ustavno sodišče v primeru pritožbe ne potrdi mandata člana Državnega sveta in Državna volilna komisija ugotovi, da je treba opraviti ponovne volitve.

<sup>3</sup> V postopku konstituiranja Državnega sveta sta v zvezi s potrditvijo mandata članov Državnega sveta predvidena obravnava in odločanje o morebitnih pritožbah kandidatov, interesnih organizacij ali lokalnih skupnosti zoper odločitve volilne komisije, ki lahko vplivajo na potrditev mandatov (drugi odstavek 49. člena ZDSve); 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).

<sup>4</sup> Glej 106. do 109. člen ZVDZ.

spornost mandata določata ZDSve in ZVDZ, lahko sprejme sklep, da se mandat sicer izvoljenemu članu ne potrdi.

7. Pritožnik je bil izvoljen za člana Državnega sveta, o čemer mu je Državna volilna komisija izdala potrdilo. Pritožnik izpodbijanemu sklepu Državnega sveta očita kršitev 43. (volilna pravica) in 44. člena Ustave (pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev). Iz starejše ustavnosodne presoje sicer izhaja, da je volilna pravica za volitve v Državni svet zaradi posebne volilne pravice članov interesnih skupin varovana v okviru pravice iz 44. člena Ustave.<sup>5</sup> Vendar je Ustavno sodišče že v volilnem sporu ob volitvah članov Državnega sveta leta 2007 dopustilo možnost, da bi bilo treba volilno pravico pri volitvah članov Državnega sveta varovati po drugem odstavku 43. člena Ustave.<sup>6</sup> V sklepu, v katerem je zavrnilo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti ureditve volitev poslancev narodnih skupnosti,<sup>7</sup> pa je Ustavno sodišče izrecno sprejelo stališče, da morata biti načeli splošne in enake volilne pravice spoštovani znotraj skupine volivcev, ki ima posebno volilno pravico za volitve teh poslancev. Takšno stališče logično narekuje ponovno opredelitev Ustavnega sodišča tudi do ustavnega varstva posebne volilne pravice za volitve v Državni svet. Res je, da gre pri teh volitvah za posebno volilno pravico in za posreden način volitev, ki sta vzpostavljena zaradi izvolitve predstavnikov posameznih interesov, ki v skladu s 96. členom Ustave sestavljajo Državni svet. Vendar je Državni svet eden od ustavno opredeljenih državnih organov s pooblastili v zakonodajnem postopku, zato je jasno, da mora varstvo te volilne pravice temeljiti na enakih načelih, kot jih za volilno pravico sicer predvideva Ustava. To pa pomeni, da je treba tudi njeno varstvo zagotavljati v okviru 43. člena Ustave. Volilna pravica za volitve članov Državnega sveta je tako volilna pravica, ki jo zagotavlja drugi odstavek 43. člena Ustave.<sup>8</sup>

8. Glede na podatke, ki izhajajo iz zapisnika 1. seje Državnega sveta, je ta izpodbijani sklep sprejel v postopku potrditve mandatov članov na podlagi ocene, da naj bi bil mandat izvoljenega člana moralno in etično sporen, in ne da bi bila vložena pritožba na podlagi drugega odstavka 49. člena ZDSve. Veljavna ureditev v postopku potrditve mandatov članov Državnega sveta ne predvideva spora brez vložene pritožbe na Državni svet, razloga, na katerem temelji izpodbijani sklep Državnega sveta, pa tudi ne določa kot okoliščino, ki bi na njihovo potrditev lahko vplivala. Zato je očitno, da Državni svet odločanja o potrditvi mandata pritožnika ni utemeljil na zakonu. Takšna

<sup>5</sup> Ta presoja je izhajala iz tega, da se člani Državnega sveta volijo na podlagi posebne (aktivne in pasivne) volilne pravice, kot jo določa 2. člen ZDSve. Glej sklep Ustavnega sodišča št. Up-681/02 z dne 24. 11. 2002, Uradni list RS, 105/02, in OdlUS XI, 298, 5. točka obrazložitve.

<sup>6</sup> V odločbi št. Up-3486/07, Up-3503/07, Up-3768/07 z dne 17. 1. 2008 (Uradni list RS, št. 19/08, in OdlUS XVII, 23) je Ustavno sodišče navedlo: "Iz dosedanje ustavnosodne presoje izhaja, da je volilna pravica za volitve v Državni svet varovana v okviru 44. člena Ustave. Ker pa so navedbe pritožnika očitno neutemeljene, se Ustavnemu sodišču ni bilo treba opredeliti, ali bi očitana kršitev, če bi bila storjena, pomenila tudi kršitev volilne pravice iz 43. člena Ustave." (13. točka obrazložitve).

<sup>7</sup> Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-225/08 z dne 15. 1. 2009.

<sup>8</sup> Tako tudi J. Sovdat v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 712–713.

odločitev je arbitrarna in pomeni ustavno nedopusten poseg v pasivno volilno pravico pritožnika.<sup>9</sup> Pomeni pa tudi ustavno nedopusten poseg v aktivno volilno pravico volilnih upravičencev, ki so ga izvolili.

9. Pritožnikova pritožba je glede na navedeno utemeljena. Z izpodbijanem sklepom je Državni svet ravnal v neskladju z drugim odstavkom 50. člena ZDSve. Z zavrnitvijo potrditve mandata pritožnika je kršil njegovo pasivno volilno pravico iz drugega odstavka 43. člena Ustave in aktivno volilno pravico volivcev, ki jo Ustava prav tako zagotavlja v navedeni določbi.

10. Ustavno sodišče je glede na povedano pritožbi ugodilo in razveljavilo sklep 1. seje Državnega sveta z dne 12. 12. 2012, da se mandat pritožnika ne potrdi (1. točka izreka). Glede na navedeno je mandat pritožnika Franca Kanglerja potrdilo (2. točka izreka).

### C.

11. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi tretjega odstavka 50. člena ZDSve v sestavi: podpredsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Sodnik dr. Ernest Petrič je bil pri odločanju v tej zadevi izločen. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnica Sovdat je dala pritrdilno ločeno mnenje.

mag. Miroslav Mozetič  
Podpredsednik

---

<sup>9</sup> "Pasivna volilna pravica vsebuje pravico posameznika, da se pod enakimi pogoji z drugimi poteguje za izvolitev (torej pravico biti voljen ali pravico nastopati kot kandidat na volitvah). Vsebuje tudi pravico biti izvoljen, kar pomeni v bistvu pravico posameznika, da na podlagi volilnih rezultatov pridobi mandat. Ob pridobljenem mandatu nastopi še tretji vidik pasivne volilne pravice, ki zajema pravico posameznika do izvrševanja tako pridobljenega mandata." Tako J. Sovdat, nav. delo, str. 711–712.