



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Služba za pravne in analitične zadeve

OSNUTEK

Številka:
Ljubljana, 13. 5. 2020

Gospod
Milan Ozimič
vodja Interesne skupine lokalnih interesov

ZADEVA: Mnenje k Stališču Interesne skupine lokalnih interesov k Pripravi na volitve predsednika in podpredsednika Državnega sveta ter predsednikov, podpredsednikov in članov komisij Državnega sveta ob izteku prve polovice VI. mandata Državnega sveta

Služba za pravne in analitične zadeve (v nadaljnjem besedilu: SPAZ) je prejela Stališče Interesne skupine lokalnih interesov (v nadaljnjem besedilu: Interesna skupina) k Pripravi na volitve predsednika in podpredsednika Državnega sveta ter predsednikov, podpredsednikov in članov komisij Državnega sveta ob izteku prve polovice VI. mandata Državnega sveta.

V stališču Interesna skupina predlaga prestavitev volitev predsednika in podpredsednika Državnega sveta ter predsednikov, podpredsednikov in članov komisij Državnega sveta ob izteku prve polovice VI. mandata Državnega sveta na čas po popolnitvi sestave Državnega sveta oz. potrditvi mandata novemu članu ali članici Državnega sveta, ki bo izvoljen(a) na nadomestnih volitvah člana Državnega sveta – predstavnika lokalnih interesov, ki so razpisane 18. 6. 2020. Interesna skupina lokalnih interesov posledično predlaga tudi spremembo oz. prilagoditev predvidene časovnice potrebnih opravil za izvedbo volitev predsednika in podpredsednika Državnega sveta ter predsednikov, podpredsednikov in članov komisij Državnega sveta ob izteku prve polovice VI. mandata Državnega sveta.

Interesna skupina v obrazložitvi stališča izpostavlja, da novo izvoljeni član ali članica Državnega sveta ne bi imel(a) možnosti sodelovati pri volilnih aktivnosti oz. kandidirati za vodstvene funkcije v Državnem svetu in v komisijah ter za članstvo v komisijah Državnega sveta, kar po njenem mnenju postavlja vprašanje enake obravnave članov Državnega sveta pri kandidiranju na funkcije v Državnem svetu. Interesna skupina meni, da je treba tudi novemu članu ali članici Državnega sveta zagotoviti možnost kandidiranja za vse funkcije v Državnem svetu, o katerih se odloča ob prvi polovici mandata, saj ima v nasprotnem primeru tudi manjše možnosti slediti svojemu interesu glede članstva v komisijah, saj bi bil verjetno omejen na komisije z manjšim članstvom. Interesna skupina je v stališču dodatno opozorila na vprašanje legitimnosti volitev v Državnem svetu, ki se bodo predvidoma izvedle 10. 6. 2020, saj Državni svet v času volitev ne bo štel 40 članov, ampak 39 članov, obenem pa se šteje, da večino državnih svetnikov predstavlja 21 glasov. Nazadnje Interesna

skupina meni, da v kolikor njihovem predlogu oviro predstavljajo določila Poslovnika Državnega sveta¹ (v nadaljnjem besedilu: PoDS), Interestna skupina lokalnih interesov tudi predlaga, da se prouči možnost spremembe Poslovnika Državnega sveta.

SPAZ uvodoma ugotavlja, da Ustava Republike Slovenije² (v nadaljnjem besedilu: Ustava) glede volitev v razmerju do Državnega sveta v 98. členu določa le, da volitve članov Državnega sveta ureja zakon, ki ga Državni zbor sprejeme z dvotretjinsko večino vseh poslancev. Omenjeni člen določa še, da se člane Državnega sveta voli za dobo petih let. Ustava torej ne ureja volitev znotraj Državnega sveta, temveč to prepusti Zakonu o državnem svetu³ (v nadaljnjem besedilu: ZDSve) in PoDS. ZDSve volitve znotraj Državnega sveta ureja v 43. členu, ki določa, da se predsednika in podpredsednika Državnega sveta izvoli z večino glasov vseh članov Državnega sveta, ter v 51. členu, ki določa, da se predsednika in podpredsednika Državnega sveta izvoli po potrditvi mandatov členov Državnega sveta. Določbe ZDSve urejajo predvsem volitve po začetku novega mandata Državnega sveta ter določajo večino, ki je potrebna za izvolitev na funkciji predsednika in podpredsednika Državnega sveta.

PoDS v 78. členu določa, da predsednika in podpredsednika državnega sveta ter predsednike, podpredsednike in člane komisij izvoli Državni svet, pri čemer predsednika in podpredsednika Državnega sveta izvoli s tajnim glasovanjem, predsednike, podpredsednike in člane komisij pa na predlog interesnih skupin izvoli z javnim glasovanjem. Drugi odstavek tega člena določa, da se predsednik in podpredsednik Državnega sveta, predsedniki, podpredsedniki in člani komisij volijo za dobo dveh let in pol in so lahko na to funkcijo ponovno izvoljeni. Izvedbo volitev ob izteku prve polovice mandata Državnega sveta določa torej le 78. člen PoDS, pri čemer se uporabljajo določbe 80., 81. in 83. člena PoDS, ki urejajo postopek v zvezi z volitvami na začetku in ob izteku prve polovice mandata Državnega sveta.

SPAZ opozarja, da bi prestavitev volitev na polovici mandata podaljšala mandat predsedniku in podpredsedniku Državnega sveta, predsednikom, podpredsednikom in članom komisij, pri čemer bi bila s tem prekršena določba iz drugega odstavka 78. člena PoDS, ki določa, da so predsednik in podpredsednik Državnega sveta, predsedniki, podpredsedniki in člani komisij voljeni za dobo dveh let in pol. Sklep o prestavitvi volitev ob koncu prve polovice VI. mandata Državnega sveta, ki bi ga Državni svet sprejel na 29. redni seji 13. 5. 2020 ali katerikoli izredni seji do predvidenega dneva volitev (10. 6. 2020) bi tako prekršil drugi odstavek 78. člena PoDS. Prestavitev volitev ob izteku prve polovice mandata Državnega sveta bi bila sporna tudi z vidika dejstva, da ni jasno, za koliko časa bi se volitve zamaknile. Po izvedbi nadomestnih volitev in izvolitvi novega člana Državnega sveta bo slednji sicer lahko začel izvrševati svoj mandat, vendar SPAZ na tem mestu opozarja, da bi lahko prišlo do situacije, ko bi bil mandat novega člana Državnega sveta sporen, pri čemer bi lahko Državni svet v skladu s 50. členom njegov mandat zavrnil, kar bi lahko

¹ Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15 in 55/20.

² Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

³ Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US.

volitve znova zamaknilo. SPAZ opozarja tudi na dejstvo, da lahko v vmesnem obdobju (tj. od danes do dneva izvedbe volitev na polovici mandata) mandat preneha tudi kakšnemu izmed ostalih članov Državnega sveta, kar bi volitve lahko znova zamaknilo.

V danem primeru, ko so nadomestne volitve člana Državnega sveta – predstavnika lokalnih interesov, zaradi prenehanja mandata državnemu svetniku Francu Kanglerju, blizu volitvam ob polovici mandata, gre za izjemen primer, čeprav ne gre za edinstven primer, da tekom petletnega mandata Državnega sveta pride do nadomestnih volitev (npr. enkrat v VI. mandatu; dvakrat v V. mandatu), ponovnih volitev (npr. enkrat v IV. mandatu), naknadnih volitev (npr. enkrat v IV. mandatu) oziroma je kateri izmed članov izvoljen kasneje kot večina drugih (npr. enkrat v VI. mandatu). SPAZ opozarja na dejstvo, da je Državni svet v VI. mandatu že volitve ob začetku mandata izvedel v nepopolni sestavi. Član Državnega sveta, ki je bil v VI. mandatu Državnega sveta izvoljen na nadomestnih volitvah in član Državnega sveta, ki je bil v VI. mandatu izvoljen kasneje kot večina drugih, nista imela možnosti voliti predsednika in podpredsednika Državnega sveta na volitvah ob začetku mandata. Ob nastopu mandatov omenjenih članov Državnega sveta so bile prav tako že oblikovane komisije Državnega sveta. Treba je opozoriti, da je pri tem omenjeni nadomestni član Državnega sveta prevzel funkcije v komisijah Državnega sveta, ki jih je zasedal njegov predhodnik, z izjemo predsedstva ene od komisij. Član Državnega sveta, ki je bil v VI. mandatu izvoljen kasneje kot večina drugih, pa je imel možnost proste izbire svojega članstva v komisijah Državnega sveta. Interesna skupina v stališču meni, da se v primeru izvedbe volitev na predviden datum postavlja vprašanje enake obravnave članov Državnega sveta pri kandidiranju na funkcije v Državnem svetu. SPAZ opozarja, da prestavitev volitev s tega vidika članov Državnega sveta ne bi obravnavala nič bolj enako, saj tudi zgoraj omenjena člana Državnega sveta ob nastopu mandata nista imela možnosti kandidiranja za vse funkcije v Državnem svetu.

SPAZ ob upoštevanju navedenega meni, da prestavitev volitev ob izteku prve polovice VI. mandata Državnega sveta ni mogoča brez spreminjanja PoDS, pri čemer meni, da bi bila v danem primeru tako prestavitev volitev, kot tudi sprememba PoDS v delu, ki ureja volitve ob izteku prve polovice mandata Državnega sveta (drugi odstavek 78. člena), sporna. SPAZ meni, da bi bilo mogoče s spremembo PoDS zgolj spremeniti drugi odstavek 78. člena PoDS na način, da bi določal drugačno dobo, za čas katere bi bili predsednik in podpredsednik Državnega sveta, predsedniki, podpredsedniki in člani komisij voljeni, spremenjena določba pa bi se lahko uporabljala šele od začetka naslednjega (VII.) mandata Državnega sveta.

Sprememba 78. člena PoDS, ki bi omogočala prestavitev volitev na polovici mandata bi namreč predstavljala resen poseg v temeljna načela volilnega prava. SPAZ meni, da tudi za volitve ob začetku mandata in volitve ob izteku prve polovice mandata veljajo temeljna načela volilnega prava, kot je npr. načelo tajnosti glasovanja. Prestavitev volitev v tem času bi pomenila poseg v pravico do periodičnosti volitev, ki zahteva, da se volitve izvajajo v rednih časovnih intervalih.⁴ Prestavitev volitev bi tako npr. podaljšala mandat trenutnemu predsedniku Državnega sveta in ga skrajšala

⁴ Za bolj obširno predstavitev načela periodičnosti volitev glej Pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Jadranke Sovdat k Sklepu Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. Up-716/18, Up-745/18 z dne 17. 5. 2018, 4. točka.

prihodnjemu, pod pogojem, da bi bil na volitvah izvoljen nov predsednik Državnega sveta. Člani Državnega sveta z izvolitvijo predsednika Državnega sveta temu izkažejo zaupanje za izvrševanje funkcije za točno določeno dobo – dobo dveh let in pol, nato pa mu podajo zaupanje na podlagi opravljenega dela ponovno podajo ali pa odrečejo. Poleg tega bi takšna sprememba PoDS v tem času, tj. manj kot en mesec pred izvedbo volitev, pomenilo poseg v temeljno načelo volilnega prava, ki odsvetuje kakršnekoli spremembe volilnih pravil v predvolilnem času.⁵ Prav zaradi dejstva, da pravnih aktov, ki urejajo postopek volitev v predvolilnem času (ali celo leto pred volitvami) ne gre spreminjati, SPAZ opozarja, da bi kakršnekoli spremembe PoDS, ki urejajo postopek volitev ob izteku prve polovice mandata Državnega sveta, lahko bile legitimne le ob dejstvu, da bi se začele uporabljati ob začetku novega (VII.) mandata Državnega sveta. Šele na ta način bodo namreč Državni svetniki vnaprej seznanjeni, za koliko časa volijo predsednika in podpredsednika Državnega sveta ter predsednike, podpredsednike in člane komisij Državnega sveta.

Interesna skupina je v stališču opozorila tudi na vprašanje legitimnosti izvedbe volitev v Državnem svetu v času nepopolne sestave Državnega sveta, saj ta ne bo štel 40 članov, ampak 39 članov, obenem pa se šteje, da večino državnih svetnikov predstavlja 21 glasov. SPAZ na tem mestu ponovno opozarja na dejstvo, da je bila takšna situacija že v času volitev ob začetku mandata, saj tudi takrat Državni svet ni štel 40 državnih svetnikov. SPAZ meni, da mora število glasov, potrebnih za izvolitev predsednika in podpredsednika Državnega sveta (21 glasov), kljub nepopolni sestavi Državnega sveta, ostati enaka, saj bi drugačna interpretacija 43. člena ZDSve in 80. člena PoDS lahko odprla pot potencialnim zlorabam ob začetku mandata Državnega sveta.

SPAZ meni, da morajo biti volitve ob izteku prve polovice VI. mandata Državnega sveta izvedene do 12. 6. 2020. Po mnenju SPAZ so spremembe določb Poslovnika Državnega sveta, ki urejajo volitve, legitimne le v primeru, če se bodo začele uporabljati z začetkom naslednjega (VII.) mandata Državnega sveta.

Miha Plahutnik, l.r.
Svetovalec za pravna vprašanja III

V vednost:

- Alojz Kovšca, predsednik Državnega sveta
- dr. Dušan Štrus, sekretar Državnega sveta

⁵ Prav tam, 1. točka. Glej tudi Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah (2002), ki ga je izdala Beneška komisija, str. 26, 65. odst.