



Številka: U-I-216/23-13

Datum: 4. 4. 2024

ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. RAJKA KNEZA K ODLOČBI ŠT. U-I-216/23 Z DNE 4. 4. 2024

1. Nosilno stališče, ki utemelji kršitev drugega odstavka 14. člena Ustave (enakost pred zakonom), pojasni, da ureditve drugih zbornic takšnih omejitev pasivne volilne pravice, kot jih je uvedel peti odstavek 12. člena Zakona o Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije, ne poznajo.¹ Odločba torej kot nosilno izpostavi primerjanje ureditev pasivne volilne pravice v organe različnih v Sloveniji delujočih zbornic in zakonodajalcu očita, da te različnosti ni utemeljil ne v zakonodajnem postopku in tudi ne v odgovoru. Razlogi tudi ne izhajajo iz mnenja Vlade, ki ga je ta predložila v postopku s pobudo za oceno ustavnosti.² Nadalje, odločba pojasni, da je takšen pristop za utemeljitev kršitve drugega odstavka 14. člena Ustave zavzelo Ustavno sodišče tudi že v odločbi št. U-I-25/08.³ Menim, da gre za primerjanje oziroma za primerjalni pristop in ne za ustaljeno ustavnosodno presojo po drugem odstavku 14. člena Ustave.

2. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo načelo enakosti pred zakonom zahteva, da je treba v bistvenem enake položaje obravnavati enako. Za presojo o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, pa je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.⁴ Ali z drugimi besedami: če zakonodajalec položaje ureja različno, mora za

¹ Uradni list RS, št. 69/04 – uradno prečiščeno besedilo, 26/08 in 109/23.

Izpodbijana določba določa, da v pomembnejše organe zbornice ne morejo biti izvoljene ali imenovane osebe, ki so ob izvolitvi ali imenovanju ali v obdobju dveh let pred tem bile člani organov političnih strank na državni ravni, opravljale najpomembnejše javne funkcije v organih Evropske unije, na državni in lokalni ravni ter na vseh teh ravneh zasedale pomembne uradniške položaje.

² Glej 18.–21. točko obrazložitve odločbe, h kateri dajem odklonilno ločeno mnenje.

³ Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-25/08 delno razveljavilo četrti odstavek 12. člena Zakona o Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije (Uradni list RS, št. 69/04 – uradno prečiščeno besedilo –ZKGZ/04), ki je določal, da je mandatna doba članov organov zbornice štiri leta ter da so po izteku enega mandata lahko ponovno voljeni oziroma imenovani, vendar le še za naslednji mandat. Razveljavilo je del, ki je določal "vendar le še za naslednji mandat."

⁴ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. Up-217/14 z dne 7. 2. 2018 (OdlUS XXIII, 19), 10. točka obrazložitve, in št. U-I-303/18 z dne 18. 9. 2019 (Uradni list RS, št. 59/19, in OdlUS XXIV, 15), 39. točka obrazložitve.

razlikovanje obstajati razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja. Načelo enakosti pred zakonom torej ne pomeni, da predpisi ne bi smeli različno urejati enakih položajev pravnih subjektov, ampak da tega ne smejo početi samovoljno, tj. brez razumnega razloga, stvarno povezanega s predmetom urejanja. Za presojo o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je pomembno pravilno določiti *predmet pravnega urejanja*. Poleg položajev, ki ju primerjamo med seboj, pomeni predmet pravnega urejanja tretji element primerjave (*tertium comparationis*) – to je vrednostno merilo primerjave, glede na katero dva položaja primerjamo med seboj.⁵

3. V presojani zadevi bi zato bilo treba izhajati iz omejevanja pasivne volilne pravice. Primerjavo je potrebno narediti med položajem tistih, ki so lahko, in tistimi, ki zaradi tega pravila ne morejo biti izvoljeni. Pri tem je potrebno izhajati iz razlogov urejanja njihovega različnega položaja. Odločba tako ne pristopi (in sledi enakemu pristopu Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-25/08). A takšen pristop je nekaj drugega kot test, izoblikovan v ustavnosodni presoji za uporabo drugega odstavka 14. člena Ustave; za primerjavo namreč ne uporabi *tertium comparationis* kot opisano zgoraj, temveč primerjalni argument drugih (nacionalnih) ureditev.⁶

4. Menim, da s primerjalno ureditvijo drugih zbornic ni mogoče utemeljiti, vsaj ne po omenjenem ustavnosodnem testu, da je z določeno ureditvijo kršeno načelo enakosti. Naj poskušam to ponazoriti še drugače: to je podobno, kot da bi trdili, da morajo imeti vse nevladne organizacije enak dostop do sodnega varstva zato, ker ima to ena vrsta nevladnih organizacij (nevladne organizacije s področja varovanja okolja in ohranjanja narave, ki delujejo v tem javnem interesu). Če uporabljamo primerjalni vidik kot test za drugi odstavek 14. člena Ustave, lahko torej zagrešimo naslednjo napako: ugotovi se različna ureditev (tudi različne okoliščine), in je to že razlog za neskladnost z omenjeno določbo Ustave, hkrati pa niti ne vemo, ali je tista ureditev, s katero je izpodbijana primerjana, sploh v skladu z Ustavo. Dovolj za ugotovitev kršitve je že primerjanje z morebiti protiustavno ureditvijo. Prav nič ne želim prejudicirati, da je to v tem primeru tako, želim le opozoriti, kakšna sistemska pomanjkljivost se utegne zgoditi, če sprejmemo takšen primerjalni test za presojo izpodbijanih ureditev po drugem odstavku 14. člena Ustave.

⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-175/11 z dne 10. 4. 2014 (Uradni list RS, št. 29/14) in primerjaj B. Kresal v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 519.

⁶ Pri tem ni pomembno, ali so te ureditve v specialnih zakonih ali pa bi vse bile urejene v enem samem zakonu.

5. Menim torej, da niti odločitev št. U-I-25/08⁷ niti ta odločba, h kateri dajem ločeno mnenje, ne ustrezata izoblikovanemu testu ustavnosodne kontrole s *tertium comparationis*, s katerim Ustavno sodišče presoja skladnost z drugim odstavkom 14. člena Ustave.⁸ Na mestu bi bila presoja upravičenosti omejevanja pravice do sodelovanja pri upravljanju z javnimi zadevami (torej z zgornjo premiso 44. člena Ustave).

dr. Rajko Knez
Sodnik

⁷ Odločba je bila sprejeta tesno, s petimi glasovi podpore, a v odsotnosti ločenih mnenj ne vem, ali je sodnike, ki so glasovali proti, zmotilo prav to, kar izpostavljam v tem ločenem mnenju.

⁸ Posledično tudi posebna obrazložitev zakonodajalca, zakaj drugačna ureditev po drugih področnih zakonih odstopa, ni ustavnopravni razlog za neskladnost po drugem odstavku 14. člena Ustave. Na zgornjo premiso namreč ne smemo postavljati druge neizpodbijane ureditve. To pa storimo, če ugotovimo, da se izpodbijana določba z drugimi ne sklada in je to že razlog za kršitev omenjene določbe Ustave.