



Številka: U-I-45/16-50
Up-321/18-48
Up-1140/18-38
Up-1244/18-38
Datum: 16. 9. 2021

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Jurija Toplaka, Maribor, in mladoletne Ane Toplak, ki jo zastopata zakonita zastopnika Jurij Toplak in Tina Vesenjaki, oba Maribor, ter v postopku odločanja o ustavnih pritožbah Jurija Toplaka, Maribor, ter mladoletne Ane Toplak, ki jo zastopata zakonita zastopnika Jurij Toplak in Tina Vesenjaki, oba Maribor, na seji 16. septembra 2021

odločilo:

- 1. Osmi odstavek 64. člena in 65. člen Zakona o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11 in 63/13) in tretji odstavek 18.a člena Zakona o maturi (Uradni list RS, št. 1/07 – uradno prečiščeno besedilo) niso v neskladju z Ustavo.**
- 2. Ustavni pritožbi zoper sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 338/2016 z dne 7. 2. 2018 in sodbo Upravnega sodišča št. I U 1795/2016 z dne 4. 4. 2018 se zavrneta.**
- 3. Sodba Upravnega sodišča št. I U 1131/2017 z dne 9. 5. 2018 se razveljavi in zadeva se vrne Upravnemu sodišču v novo odločanje.**
- 4. Vloga Jurija Toplaka, s katero uveljavlja kršitev pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja v postopkih pred Ustavnim sodiščem v zadevah št. U-I-45/16, št. Up-321/18 in št. Up-1140/18, se zavrže.**

OBRAZLOŽITEV

A.

Ustavna pritožba Jurija Toplaka zoper sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 338/2016 z dne 7. 2. 2018 (Up-321/18)

1. Pritožnik Jurij Toplak je pri Državnem izpitnem centru (v nadaljevanju RIC) vložil zahtevo za dostop do informacij javnega značaja. Zahteval je, naj mu RIC v elektronski obliki pošlje aritmetične sredine doseženih točk, ki so jih učenci 6. in 9. razredov dosegli na nacionalnem preverjanju znanja (v nadaljevanju NPZ) leta 2015 po posamezni šoli, za vse osnovne šole, ki so sodelovale na NPZ, za predmete angleški jezik, slovenski jezik in matematika. RIC je zahtevo za dostop do informacij javnega značaja zavrnil z obrazložitvijo, da zahtevani podatki ne obstajajo v materializirani obliki in bi moral organ ustvariti nov dokument. Informacijski pooblaščenec je pritožbi prosilca delno ugodil, odpravil odločbo RIC in odločil, da mora organ zahtevane podatke poslati prosilcu v elektronski obliki. RIC je vložil tožbo, ki jo je Upravno sodišče zavrnilo. RIC je vložil revizijo. Pritožnik je v postopku revizije sodeloval kot stranka z interesom.

2. Vrhovno sodišče je reviziji ugodilo. Sodbo Upravnega sodišča je spremenilo tako, da je tožbi ugodilo in spremenilo odločbo Informacijskega pooblaščenca tako, da je zavrnilo pritožbo pritožnika. Po stališču Vrhovnega sodišča so dokumenti iz prvega odstavka 4. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 23/14, 50/14, 102/15 in 7/18 – v nadaljevanju ZDIJZ) vsi podatki, ki so v elektronski obliki v zbirkah podatkov pri organu. Dokumenti iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ naj bi bili podatki, ki naj bi jih bilo mogoče dejansko in pravno dopustno medsebojno povezati oziroma združiti z uporabo tistih računalniških orodij, ki naj bi bila ustvarjena za delo z navedenimi podatki in ki bi jih pri svojem delu uporabljali zaposleni pri navedenem organu ali druge pooblaščene osebe, ki so povezane z izvajanjem nalog organa. Obstoj pravnih omejitev pri dostopu do določenih podatkov ali njihovih medsebojnih povezav naj bi pomenil, da ti podatki ne morejo sestavljati dokumenta, s katerim razpolaga organ in ki bi lahko bil dostopen kot informacija javnega značaja. Posamezniki naj ne bi imeli pravice do širšega ali drugačnega dostopa do informacij javnega značaja kot sam organ ali pri njem zaposlene ali pooblaščene osebe. Vrhovno sodišče je sprejelo stališče, da v primeru, ko sta uporaba podatkov v elektronski obliki iz podatkovne zbirke in njihovo povezovanje v dokument prepovedana organu, ni mogoče v postopku dostopa do informacij javnega značaja zahtevati, naj organ tak dokument posreduje prosilcu. Osmi odstavek 64. člena in 65. člen Zakona o osnovni šoli (v nadaljevanju ZOsn) naj bi omejevala ravnanje RIC tako, da kljub tehničnim možnostim in uporabi razpoložljivih računalniških orodij podatkov o NPZ ne sme povezovati na način, ki bi omogočal razvrstitev šol glede na dosežke na zunanem preverjanju znanja. Zakonska prepoved uporabe podatkov za razvrščanje šol naj bi zavezovala le revidenta, vendar naj bi bil njen dejanski odraz tudi v prosilčevi omejitvi dostopa do informacij javnega značaja.

3. Osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn naj ne bi bila v neskladju z Ustavo in Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94,

MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Ustavno dopustni cilji zakonodajalca in varovani interes naj bi bili razvidni iz revizije. Po stališču Vrhovnega sodišča navedena prepoved ne pomeni posega v 39. člen Ustave (pravica do svobode izražanja in pravica dostopa do informacij javnega značaja).

4. Pritožnik zatrjuje kršitev 2., 22., 23., 25., 35., 39., 54. in 57. člena Ustave ter 6., 8., 10. in 13. člena EKČP. Vrhovno sodišče naj bi z zavrnitvijo dostopa do zahtevanih podatkov kršilo pravico iz 39. člena Ustave. Vse informacije, ki jih ima država, naj bi bile javne. Nejavni naj bi bili lahko le podatki, pri katerih država omeji človekovo pravico dostopa do informacij javnega značaja po strogem testu sorazmernosti. V konkretnem primeru omejitev pravice dostopa do informacij javnega značaja ne bi prestala testa legitimnosti. Vrhovno sodišče naj pri presoji ne bi navedlo legitimnega razloga za poseg v pravico, zato naj bi s tem kršilo 22. člen Ustave. Pritožnik meni, da ukrep ni primeren za dosego cilja. Ker naj bi Vrhovno sodišče kršilo pravico dostopa do informacij javnega značaja, naj bi posledično kršilo tudi svobodo izražanja.

5. Pritožnik meni, da pravni interes, utemeljen na zakonu, ki mora biti podan, da ima posameznik pravico dobiti informacijo javnega značaja iz drugega odstavka 39. člena Ustave, pomeni splošen in političen interes posameznikov, da se v demokratični državi seznanijo z delom javnopравnih organov in ga nadzirajo. Zatrjuje, da je njegov, na zakonu utemeljen pravni interes izkazan, ker želi kot profesor predavati in pisati o šolstvu, izvajati funkcijo javnega nadzornika nad delovanjem javnih organov (*public watchdog*) in ker podatke potrebuje kot oče treh otrok, ki se vpisujejo v šole. Pritožnik se sklicuje na sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevi *Magyar Helsinki Bizottság proti Madžarski* z dne 8. 11. 2016, iz katere naj bi izhajalo, da so upravičenci za dostop do informacij javnega značaja profesorji, blogerji, novinarji, raziskovalci in nevladni akterji. Pritožnik opozarja, da je na podlagi EKČP priznan minimum obsega pravice, zato poziva Ustavno sodišče, naj ne zniža ravni zaščite, ki je v Republiki Sloveniji že zagotovljena. Zatrjuje, da zahtevane podatke potrebuje za izbiro lokacije doma in izbiro šole za svoje otroke. Meni, da ima pravico, da se na podlagi javnih podatkov odloča o izobraževanju svojih otrok. Vrhovno sodišče naj bi kršilo 22., 23. in 25. člen Ustave, ker naj ne bi obrazložilo zavrnitve zatrjevanih kršitev pravic iz 54. in 57. člena Ustave.

Ustavna pritožba Jurija Toplaka zoper sodbo Upravnega sodišča št. I U 1795/2016 z dne 4. 4. 2018 (Up-1140/18)

6. Pritožnik Jurij Toplak je pri RIC vložil zahtevo za dostop do informacij javnega značaja. Zahteval je podatke o uspehu učencev na maturi leta 2015 na posamezni srednji šoli (število učencev, ki so maturo opravili, število učencev, ki mature niso opravili, delež uspešnih in splošni pozitivni uspeh). RIC je zahtevo zavnil. Informacijski pooblaščenec je ugodil pritožnikovi pritožbi, odpravil odločbo RIC in organu naložil, naj pritožniku posreduje zahtevane podatke. RIC je vložil tožbo zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca. Pritožnik je v upravnem sporu sodeloval kot stranka z interesom.

7. Upravno sodišče je tožbi ugodilo in spremenilo odločbo Informacijskega pooblaščenca tako, da je pritožbo prosilca zavrnilo. Navedlo je, da med strankami ni sporno, da je treba za pripravo zahtevanih informacij prilagoditi in spremeniti obstoječo računalniško kodo, da RIC nima zahtevanega dokumenta v materializirani obliki, temveč ga je mogoče pridobiti šele z vloženim trudom, porabljenim časom in specifičnim strokovnim znanjem. Tretji odstavek 18.a člena Zakona o maturi (v nadaljevanju ZMat) naj bi hrambo zahtevanega dokumenta izrecno prepovedoval. Upravno sodišče je v sodbi povzelo stališča Vrhovnega sodišča iz sodbe št. X Ips 338/2016. Upravno sodišče je navedlo, da je prosilec zahteval podatke o dosežkih na maturi, do katerih RIC v skladu s tretjim odstavkom 18.a člena ZMat ne sme dostopati in ki jih ne sme posredovati kot informacijo javnega značaja. Ker naj bi bil zahtevani dokument zaradi zakonske prepovedi iz tretjega odstavka 18.a člena ZMat nedostopen organu, naj bi bil ob upoštevanju stališč Vrhovnega sodišča v navedeni sodbi nedostopen tudi prosilcu.

8. Po stališču Upravnega sodišča naj bi bili pritožnikovi očitki o posegu v človekove pravice in temeljne svoboščine neutemeljeni, ker vsak poseg v človekovo pravico ali temeljno svoboščino še ni nedopusten. Nedopusten naj bi bil, če bi bil nezakonit. V konkretnem primeru pa naj bi bil poseg določen z zakonom. Očitki pritožnika o kršitvi pravic iz 54. in 57. člena Ustave naj bi bili neutemeljeni, ker naj starši v skladu z zakonom ne bi imeli pravice do izbire šole. Vrhovno sodišče je pritožnikov predlog za dopustitev revizije zavrnilo.

9. Pritožnik zatrjuje kršitev 2., 22., 23., 35., 39., 54. in 57. člena Ustave, 6., 8., 10. in 13. člena EKČP ter 12., 13., 16., 28. in 40. člena Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 15/90, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – v nadaljevanju KOP). Trdi, da je Upravno sodišče z zavrnitvijo dostopa do zahtevanih podatkov kršilo pravico iz 39. člena Ustave. Vse informacije, ki jih ima država, naj bi bile javne. Nejavni bi bili lahko le podatki, pri katerih država omeji človekovo pravico dostopa do informacij javnega značaja po strogem testu sorazmernosti. Upravno sodišče naj bi le ugotovilo, da obstaja zakonska podlaga za poseg v pravico, ne da bi navedlo legitimni cilj. Po mnenju pritožnika naj bi obstajale bistvene razlike pri pridobivanju podatkov o dosežkih NPZ v osnovnih šolah in podatkov o dosežkih na maturi. Dijaki naj bi imeli pravico do izbire srednje šole, pri srednjih šolah naj bi bil javni interes za pridobitev informacij o dosežkih mature bistveno večji in podatki o rezultatih mature naj bi bili v preteklosti že večkrat javno objavljeni. Razlaga Upravnega sodišča, po kateri naj bi prepoved razvrščanja šol veljala le za RIC, naj bi javnosti preprečila dostop do podatkov. Zato naj bi kršila 2., 22., 35., 39., 54. in 57. člen Ustave ter 8. člen EKČP. Sodba Upravnega sodišča naj bi bila v neskladju z 22. členom Ustave in 6. členom EKČP, ker naj ne bi bila obrazložena. Upravno sodišče naj se ne bi opredelilo do zatrjevanih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Prav tako naj ne bi obrazložilo odstopa od sodne prakse.

Ustavna pritožba Ane Toplak zoper sodbo Upravnega sodišča št. I U 1131/2017 z dne 9. 5. 2018 (Up-1244/18)

10. Pritožnica Ana Toplak je pri RIC zahtevala podatke o deležu dijakov na Prvi gimnaziji Maribor, ki so uspešno opravili maturo leta 2015 v prvem roku, in o povprečnem številu doseženih točk v prvem roku mature leta 2015 na Prvi gimnaziji Maribor. RIC je zahtevo zavrnil, ker naj zahtevana dokumenta ne bi obstajala pri organu. Pritožnica je vložila pritožbo pri Informacijskem pooblaščenca, ki je pritožbi ugodil, odločbo RIC odpravil in odredil RIC, naj pritožnici v elektronski obliki pošlje zahtevane podatke. Tožbo je vložil RIC. Pritožnica je v upravnem sporu sodelovala kot stranka z interesom.

11. Upravno sodišče je tožbi ugodilo in spremenilo odločbo Informacijskega pooblaščenca tako, da je pritožbo pritožnice zoper odločbo RIC zavrnilo. Upravno sodišče je navedlo, da med strankami ni sporno, da je treba za pripravo zahtevanih informacij prilagoditi in spremeniti obstoječe računalniške kode. Iz navedenega naj bi izhajalo, da RIC nima zahtevanega dokumenta v materializirani obliki, temveč ga je mogoče pridobiti šele z vloženim trudom in porabljenim časom ter specifičnim strokovnim znanjem. Tretji odstavek 18.a člena ZMat naj bi hrambo zahtevanega dokumenta izrecno prepovedoval.

12. Upravno sodišče je sprejelo stališče, da je prosilka zahtevala podatke o dosežkih na maturi, do katerih RIC v skladu s tretjim odstavkom 18.a člena ZMat ne sme dostopati in ki jih ne sme posredovati kot informacijo javnega značaja. Ker naj bi bil zahtevani dokument zaradi zakonske prepovedi iz tretjega odstavka 18.a člena ZMat nedostopen organu, naj bi bil nedostopen tudi prosilki. Po stališču Upravnega sodišča v obravnavanem primeru zahtevana informacija ni bila pripravljena na tak način, da bi jo bilo mogoče v vsakem trenutku posredovati prosilki, temveč naj bi bilo treba zagotoviti strokovno pomoč in porabiti določen čas za pripravo dokumenta. Vrhovno sodišče je predlog za dopustitev revizije zavrnilo.

13. Pritožnica zatrjuje kršitev 2., 22., 23., 35., 39., 54. in 57. člena Ustave, 6., 8. in 10. člena EKČP ter 12., 13., 16., 28. in 40. člena KOP. Meni, da je kršitev pravice dostopa do informacij javnega značaja podana, ker ji je na podlagi sodbe Upravnega sodišča onemogočen dostop do informacije, do katere naj bi bila upravičena dostopati na podlagi Ustave. Z zavrnitvijo zahteve za dostop do informacij naj bi Upravno sodišče poseglo v pridobljene pravice in odstopilo od ustaljene sodne prakse, po kateri naj bi prosilci prosto dostopali do podatkov za posamezne šole. Po mnenju pritožnice bi Upravno sodišče moralo upoštevati, da je predlagatelj v sodbi Vrhovnega sodišča št. X Ips 338/2016 zahteval podatke NPZ za vse osnovne šole v Republiki Sloveniji, pritožnica pa naj bi zahtevala podatke le za eno srednjo šolo. Podatka o dosežkih na maturi ene gimnazije naj ne bi bilo mogoče razvrščati. Razlaga Upravnega sodišča, po kateri naj bi prepoved razvrščanja šol, ki zavezuje le RIC, preprečila javnosti dostop do podatkov, naj bi pomenila kršitev 2., 22., 35., 39., 54. in 57. člena Ustave ter 8. člena EKČP. Sodba Upravnega sodišča naj bi bila v neskladju z 22. členom Ustave in 6. členom EKČP, ker naj ne bi bila obrazložena. Upravno sodišče naj se ne bi opredelilo do zatrjevanih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter naj ne obrazložilo odstopa od sodne prakse. Upravno sodišče naj se ne bi opredelilo do pritožničinega predloga za izvedbo glavne

obrnave in naj ji ne bi dalo možnosti opredelitve do navedb nasprotne stranke v pripravljajalnih vlogah.

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 18.a členu ZMat ter osmega odstavka 64. členu in 65. členu ZOsn

14. Pritožnika sta vložila tudi pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 18.a členu ZMat ter osmega odstavka 64. členu in 65. členu ZOsn. Zatrjujeta, da so izpodbijane zakonske določbe v neskladju s 35., 39., 54. in 57. členom Ustave. Zakon, ki naj bi prepovedoval razvrščanje šol in uporabo javnih podatkov o šolah, naj bi kršil njuno splošno svobodo ravnanja. Taka prepoved naj ne bi zasledovala legitimnega cilja in naj ne bi bila nujna v demokratični družbi. Iz istih razlogov naj bi izpodbijane zakonske določbe kršile pravico do spoštovanja zasebnosti iz 8. členu EKČP. Zakon, ki prepoveduje razvrščanje šol in objavo seznamov šol, naj bi po mnenju pobudnikov kršil pravico do obveščenosti vsem, ki jih ti podatki zanimajo. Ker naj država ne bi delila z javnostjo podatkov o razvrščanju šol, naj bi bila pobudnikoma kršena pravica do obveščenosti iz 39. členu Ustave in iz 10. členu EKČP. Pravica do izobraževanja (57. člen Ustave) naj bi nalagala državi dolžnost, da posamezniku omogoči nediskriminacijski pristop do obstoječih tipov in stopenj izobrazbe ter mu ponudi minimalen standard kakovosti te izobrazbe. S skrivanjem javnih podatkov in s prepovedjo razvrščanja šol naj bi bilo pobudnikoma onemogočeno poiskati najprimernejšo šolo. Ta pravica naj bi bila vsebovana tudi v 8. členu EKČP. Tretji odstavek 18.a členu ZMat naj bi bil v neskladju s 35., 39. in 57. členom Ustave, ker naj bi onemogočal dostop do podatkov o dosežkih mature na posamezni šoli. Starši naj bi imeli pravico in dolžnost vzdrževati, izobraževati in vzgajati svoje otroke (54. člen Ustave). K vzgoji in izobraževanju otroka naj bi spadalo tudi sprejemanje in primerjanje informacij o šolah.

15. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-45/16, Up-321/18, Up-1140/18 z dne 8. 11. 2018 (1) sprejelo v obravnavo ustavni pritožbi Jurija Toplaka zoper sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 338/2016 z dne 7. 2. 2018 in sodbo Upravnega sodišča št. I U 1795/16 z dne 4. 4. 2018 ter (2) sprejelo pobudo Jurija Toplaka za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 18.a členu ZMat ter osmega odstavka 64. členu in 65. členu ZOsn.¹ S sklepom št. U-I-37/18, Up-1244/18 z dne 8. 11. 2018 je (1) sprejelo ustavno

¹ Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-45/16, Up-321/18, Up-1140/18 tudi zavrglo ustavni pritožbi Jurija Toplaka zoper sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 338/2016 in sodbo Upravnega sodišča št. I U 1795/16 v delu, v katerem sta se nanašali na kršitev pravice do sojenja brez nepotrebnega odločanja, zavrglo ustavno pritožbo Jurija Toplaka zoper sklep Vrhovnega sodišča št. SuNP 22/2017 z dne 6. 12. 2017, ni sprejelo v obravnavo ustavne pritožbe Jurija Toplaka zoper sklep Vrhovnega sodišča št. X DoR 93/2018 z dne 4. 7. 2018 in zavrglo ustavni pritožbi Ane Toplak in Luke Toplaka zoper sklep Vrhovnega sodišča št. X DoR 93/2018 in sodbo Upravnega sodišča št. I U 1795/2016. Z navedenim sklepom je Ustavno sodišče tudi zavrglo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti četrtega odstavka 10. členu Zakona o informacijskem pooblaščenju (Uradni list RS, št. 113/05 – v nadaljevanju ZInfP) in Zakona o varstvu pravice do sojenja brez

pritožbo Ane Toplak zoper sodbo Upravnega sodišča št. I U 1131/2017 z dne 9. 5. 2018 in (2) sprejelo pobudo Ane Toplak za začetek postopka za oceno ustavnosti tretjega odstavka 18.a člena ZMat.² V skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) je o tem obvestilo Vrhovno sodišče in Upravno sodišče ter skladno z drugim odstavkom 56. člena ZUstS ustavne pritožbe poslalo v odgovor RIC in Informacijskemu pooblaščenцу.

16. Informacijski pooblaščenec ni odgovoril na ustavne pritožbe. Odgovor zoper vse tri ustavne pritožbe je posredoval RIC. RIC v odgovoru pojasnjuje več postopkov, v katerih sta pritožnika v postopku dostopa do informacij javnega značaja zahtevala različne podatke v zvezi z NPZ in maturo (v nadaljevanju zunanje preverjanje znanja). RIC poudarja, da se letna poročila o maturi pripravljajo v skladu z metodologijo za pripravo kakovosti mature po posameznih šolah. V navedeni metodologiji je bila določena prepoved, da bi analize izkazovale identiteto šole in maturitetnega rezultata. RIC navaja, da iz sprememb ZOsn, ZMat in Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 47/15, 46/16, 49/19 – popr. – v nadaljevanju ZOFVI) po letu 2014 izhaja vztrajna in kontinuirana odločitev zakonodajalca, da prepove razvrščanje šol na podlagi dosežkov na zunanjem preverjanju znanja.

17. RIC navede, da ni dolžan podatkov zbirati, obdelovati ali opravljati raziskav ali analiz z namenom, da ustvari zahtevane informacije. Zato naj zahtevani podatki ne bi obstajali v materializirani obliki, ker zakonske določbe prepovedujejo RIC tovrstno obdelavo podatkov in ustvarjenje dokumentov, ki bi vsebovali zahtevane informacije. RIC navaja, da so podatki o kakovosti šolstva, povprečnega uspeha učencev na NPZ, podatki o kakovosti mature ter njihova analiza javno objavljeni. Ti podatki naj bi omogočali laično in strokovno kritično razpravo o kakovosti osnovnega in srednjega izobraževanja v državi. Navedeni podatki omogočajo presojo trendov padanja in rasti rezultatov na zunanjem preverjanju znanja. Po stališču RIC pa ni v javnem interesu javno objaviti podatke, katere osnovne in srednje šole dosegajo slabši ali boljši rezultat v posameznem letu.

18. Sistem javnega šolstva v Republiki Sloveniji temelji na predpostavki, da so država in lokalne skupnosti dolžne zagotavljati kakovostno osnovno izobrazbo ne glede na kraj bivanja. Razvrščanje šol naj bi prispevalo k večji nepravičnosti in razzslojenosti v družbi. S povprečnim dosežkom posamezne šole na zunanjem preverjanju znanja ni mogoče

nepotrebnega odlašanja (Uradni list RS, št. 67/12 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZVPSBNO).

² Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-37/18, Up-1244/18 tudi zavrglo ustavno pritožbo Ane Toplak zoper sodbo Upravnega sodišča št. I U 1131/2017 v delu, v katerem se nanaša na kršitev pravice do sojenja brez nepotrebnega odločanja, in zavrglo pritožbo Luke Toplaka zoper sodbo Upravnega sodišča št. I U 1131/2017. Z navedenim sklepom je Ustavno sodišče zavrglo tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti četrtega odstavka 10. člena ZInfP in ZVPSBNO.

ugotoviti njene dejanske kakovosti, ker so razlike med posameznimi učenci bistveno večje kot med posameznimi šolami. Upoštevati naj bi bilo treba, da v posameznih osnovnih šolah vključujejo učence s posebnimi potrebami v programe z enakovrednim izobrazbenim standardom ali imajo posebne izobraževalne programe z nižjim izobrazbenim standardom. V prvi letnik srednje šole se vpisujejo učenci zelo različnih sposobnosti in uspehov. Navedene razlike med programi in učenci, ki obiskujejo posamezno osnovno in srednjo šolo, lahko odpirajo več spornih vprašanj glede ustrezne objave dosežka posamezne šole na zunanjem preverjanju znanja. Javno razvrščanje šol naj bi povzročilo številne negativne učinke in bi izrazilo škodilo učencem z nižjimi učnimi dosežki in učencem s posebnimi potrebami. Če bi bil dosežek šole na zunanjem preverjanju znanja pomemben kazalnik, po katerem javnost presoja kvaliteto posamezne šole, potem šole ne bodo več zainteresirane, da bi več truda vložile v delo z učenci, ki potrebujejo več pomoči, temveč bodo ves trud usmerile v tiste učence, ki bi lahko največ prispevali k zviševanju številčnega povprečja. Podobno velja za srednje šole, saj ne bi bile zainteresirane za vpisovanje učencev, pri katerih je treba vložiti več truda v doseganje učnih uspehov (odrasli, ponavljavci, vključeni v maturitetne tečaje gimnazijskega programa).

19. Pritožnika se v odgovoru na navedbe RIC sklicujeta na svoj odgovor na mnenje Vlade. Menita, da je sporno vprašanje v navedenih ustavnih pritožbah, ali ima javnost pravico dostopati do nerazvrščenih statističnih podatkov, ki jih ima državni organ.

20. Ustavno sodišče je na podlagi prvega in četrtega odstavka 26. člena ZUstS pobudi vročilo Državnemu zboru. Državni zbor je v odgovoru povzel vsebino zakonodajnega gradiva pri sprejetju 18.a člena ZMat. Namen izpodbijane zakonske odločbe naj bi bil v zagotovitvi pravne podlage za spremljanje kakovosti mature in zagotovitvi ustrežnejše zakonske podlage za javno objavo rezultatov kakovosti mature. Kakovost mature se bo ugotavljala v skladu z metodologijo, ki jo bo določil pristojni minister na predlog obeh državnih maturitetnih komisij. Metodologija naj bi zagotovila korektne in ustrezne strokovne podlage ter obdelavo rezultatov za širšo javnost. Statistični podatki naj bi se uporabljali predvsem za pripravo strokovnih analiz in ustreznih ukrepov v zvezi z maturo. V zakonodajnem gradivu k sprejetju Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli (ZOsH) naj ne bi bili navedeni razlogi za sprejetje izpodbijanih zakonskih določb.

21. Vlada v mnenju pojasni namen zunanjega preverjanja znanja. Poudari, da ni namen zunanjega preverjanja znanja razvrščanje šol in učencev oziroma dijakov na lestvice dosežkov, temveč je temeljni namen preizkusov preveriti standarde znanja, izboljšati kakovost učenja in poučevanja, zagotoviti razmere, v katerih so lahko učenci deležni kakovostnega izobraževanja, vplivati na sposobnosti učencev za kritično presojo lastnih dosežkov, zagotoviti enake izobraževalne možnosti in enotnejša merila učiteljevega ocenjevanja ter pomoč pri evalvaciji učnih načrtov.

22. Vlada pojasnjuje, da Državna komisija za vodenje nacionalnega preverjanja, Državna komisija za splošno maturo in Državna komisija za poklicno maturo na podlagi pravnih podlag v Pravilniku o nacionalnem preverjanju znanja v osnovni šoli (Uradni list RS, št. 30/13 in 49/17 – v nadaljevanju Pravilnik NPZ) in ZMat vsako leto sprejmejo letna poročila o izvedbi in dosežkih NPZ ter o kakovosti mature. V letnih poročilih so obravnavani in obdelani rezultati zunanjega preverjanja znanja na podlagi enotne metodologije, ki jo določi Državna komisija za vodenje nacionalnega preverjanja oziroma minister, pristojen za šolstvo. Z enotno metodologijo naj bi bili omogočeni strokovno korektna obdelava podatkov o dosežkih učencev na nacionalnem preverjanju znanja in maturi ter izdelava strokovnih analiz. Letna poročila so dostopna javnosti, saj so objavljena na spletni strani RIC. Vlada je v mnenju podrobno pojasnila vsebino letnega poročila in vsebino analiz dosežkov NPZ in dosežkov mature.

23. Po mnenju Vlade so rezultati NPZ upoštevni za učence (in starše), ki dobijo povratno informacijo o doseženem znanju v določenem obdobju osnovnošolskega izobraževanja, za učitelje, ki lahko kritično ovrednotijo svoje poučevanje in usklajujejo svoja merila vrednotenja znanja z merili drugih učiteljev, za šole, ki lahko na podlagi strokovne analize dosežkov učencev s primerjavo s povprečnimi dosežki na državni ravni pridobijo informacijo, ki jim pomaga ovrednotiti kakovost njihovega dela in ugotoviti razloge za odstopanja, in za strokovne institucije pri sprejemanju odločitev o razvoju izobraževalnega sistema na nacionalni ravni.

24. Vlada poudari, da je zakonodajalec prepoved razvrščanja šol na podlagi dosežkov zunanjega ocenjevanja znanja uredil v več pravnih podlagah (osmi odstavek 64. člena in drugi odstavek 97. člena ZOsn, tretji odstavek 18.a člena in drugi odstavek 56. člena ZMat). Meni, da so lahko dosežki zunanjega preverjanja znanja le ob uporabi enotne metodologije strokovni in širši javnosti predstavljeni tako, da se ne izpostavlja samo en element kakovosti šole (dosežek na NPZ). Poudarja, da je vsak posamezen učenec (in njegovi starši) seznanjen s svojim dosežkom na zunanjem preverjanju znanja; da lahko vsaka posamezna šola na podlagi strokovne analize ugotovi, kje odstopa od državnega povprečja, ter to na strokovno ustrezen način upošteva pri konceptu ugotavljanja in zagotavljanja kakovosti pouka in šole. Vlada navaja, da je treba pri razlagi podatkov izhajati iz temeljnega pedagoškega koncepta, da so visoko zastavljeni učni cilji in standardi dosegljivi za vse učence na vseh šolah. Zakonodajalec naj bi z ureditvijo v 64., 65. in 97. členu ZOsn ter 18.a in 56. členu ZMat določil način obveščanja in seznanjanja strokovne in širše javnosti o dosežkih na zunanjem preverjanju znanja. Z navedenimi zakonskimi določbami naj bi zakonodajalec sprejel odločitev, da ni dopustno razvrščati šole le na podlagi enega merila.

25. Vlada meni, da z ureditvijo v ZOsn in ZMat glede razvrščanja šol Republika Slovenija v ničemer ne odstopa od ustavnega in zakonskega urejanja velike večine razvitih držav. Po stališču Vlade je razvrščanje šol po dosežkih strokovno vprašanje izobraževanih znanosti. Tematika razvrščanja šol je pomemben predmet obravnave v svetovni znanstveni literaturi s področja izobraževanja. V nadaljevanju Vlada podrobno navaja

strokovne ugotovitve glede razvrščanja šol in navaja raziskave, iz katerih naj bi izhajali negativni učinki razvrščanja šol. Po mnenju Vlade iz mednarodnih primerjav šolskih sistemov in izmerjenih kompetenc naših učencev ni mogoče zaključiti, da bi javno razvrščanje šol v državi prispevalo k dvigu kakovosti naših šol. Znanstvene ugotovitve naj bi kazale, da javno razvrščanje šol nima velikega vpliva na kakovost poučevanja in učenja v šolah. Raziskave iz primerjav izobraževalnih sistemov kažejo, da javno razvrščanje šol ne izboljša kakovosti (*quality*) šolstva v državi, na pravičnost (*equity*) pa vpliva negativno, saj spodbuja dodatno razslojevanje otrok in mladine po socialno-ekonomskih in kulturnih karakteristikah družin, iz katerih so otroci.

26. Vlada meni, da izpodbijane zakonske določbe ne posegajo v pravico do obveščanja iz 39. člena Ustave. Vsak posameznik naj bi lahko pridobil vse potrebne podatke v zvezi z dosežki na zunanjem preverjanju znanja v svoji šoli. Letna poročila o izvedbi zunanjega preverjanja znanja za posamezno šolsko leto so objavljena na spletni strani RIC, šole pa pripravijo svoje analize in o tem razpravljajo v šolskih aktivih, na učiteljskih zborih in v drugih organih šole (npr. svet staršev). Strokovna in splošna javnost sta o dosežkih na zunanjem preverjanju znanja vsako leto seznanjeni in obveščeni z letnim poročilom in letno analizo, ki sta javno dostopna.

27. Vlada meni, da ima zakonodajalec legitimen in ustavnopravno varovan interes, da določi prepoved razvrščanja šol glede na dosežene rezultate na zunanjem preverjanju znanja, ker naj bi bil zgolj številčen podatek o doseženih točkah posamezne šole z vidika izobraževalnega sistema kot celote, brez kritične in strokovne presoje ter upoštevanja drugih elementov, ki lahko vplivajo oziroma vplivajo na takšno razvrstitev, zavajajoč in v škodo izobraževalnemu sistemu v celoti, posamezni šoli ter tudi staršem in njihovim otrokom. Odločitev o načinu objavljanja podatkov o dosežkih na zunanjem preverjanju znanja naj bi bila v polju proste presoje zakonodajalca. Zakonodajalec naj bi ocenil, da je za kakovost slovenskega izobraževalnega sistema pomembnejša verodostojna strokovna informacija o dosežkih na zunanjem preverjanju znanja brez razvrščanja šol kot (populistično) objavljanje "lestvnic popularnosti". Vlada meni, da ni podan javni interes za razvrščanje šol v lestvice najboljših le na podlagi enega merila, brez upoštevanja ostalih dejavnikov, ki vplivajo na kakovost šolstva. Vlada še dodatno pojasnjuje, da bi razvrščanje šol na podlagi le enega merila, in sicer dosežka na NPZ, porušilo osnovnošolsko izobraževanje, ki temelji na načelih enakovrednosti in enakopravnosti ter dostopnosti vsem učencem po načelu vključitve v najbližjo osnovno šolo šolskega okoliša.

28. Vlada v mnenju opozarja na navedbe pobudnika Jurija Toplaka tako v medijih kot v pobudi, s katerimi naj bi se odkrito zavzemal za objavljanje lestvnic šol z namenom, da bi se v šolskih okoliših "kakovostnih" šol dvignila vrednost nepremičnin, da bi se tja selili najbogatejši. Pobudnik naj bi objavljanje lestvnic šol zagovarjal z obstojem pravice staršev vedeti, na katerih šolah so "vhodni otroci boljši in na katerih ne", in posledično z možnostjo staršev do izbire sošolcev svojih otrok. Po mnenju Vlade navedeni razlogi pobudnika vodijo v segregacijo med otroki glede na socialno-ekonomski položaj njihovih

staršev. Ekonomsko bolj situirane družine bi se lahko preselile v šolski okoliš šole, ki bi bila na lestvici dosežkov na prvem mestu, povprečno ali podpovprečno situirana družina pa tega ne bi mogla narediti. Takšni nameni pobudnika po mnenju Vlade niso skladni z Republiko Slovenijo kot socialno državo.

29. Vlada je prepričana, da osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn ter 18.a člena ZMat ne posegajo v pravico do obveščenosti (drugi odstavek 39. člena Ustave), pravico do izobraževanja oziroma vzgoje otrok (54. člen Ustave), pravico do splošne svobode ravnanja (35. člen Ustave) in pravico do svobode izražanja (prvi odstavek 39. člena Ustave), ker je učencem, dijakom in njihovim staršem kakor tudi šoli (za njene udeležence izobraževanja) omogočen prosti dostop do podatkov o uspehu na zunanjem preverjanju znanja. Z letnimi poročili, ki so javno objavljena, so ti podatki na ustrezen način dostopni tudi strokovni in širši javnosti.

30. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade vročilo pobudnikoma. Pobudnika zavračata navedbe Vlade, da v tujini ni lestvic šol. Menita, da sistematično in strokovno spremljanje kakovosti zunanjega preverjanja znanja v slovenskem izobraževalnem sistemu ne more biti ustavno dopusten in legitimen cilj. Pobudnik Jurij Toplak zatrjuje, da ne želi, da bi država objavljala lestvice šol, temveč jih želi objavljati sam. Opozarja tudi, da bi bilo treba upoštevati razliko med razvrščanjem osnovnih šol ter razvrščanjem srednjih šol in gimnazij. Pobudnik meni, da imajo starši in otroci pri izbiri gimnazije ali druge srednje šole z maturo velik interes pridobiti podatke o uspešnosti posamezne šole, saj ti podatki vplivajo na odločitev o izbiri šole.

31. Pobudnik in pritožnik Jurij Toplak je vložil vlogo, ki jo je poimenoval dopolnitev ustavne pritožbe in pobude v zadevah št. U-I-45/16, št. Up-321/18 in št. Up-1140/18. V vlogi predlaga Ustavnemu sodišču, naj ugotovi, da mu je bila v postopkih odločanja o pobudi in ustavnih pritožbah pred Ustavnim sodiščem kršena pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja. Navaja, da postopki pred Ustavnim sodiščem trajajo več kot pet let, da zadeva ni kompleksna in da s svojim ravnanjem ni prispeval k podaljševanju postopka. Navaja še, da namerava vložiti pritožbo pri ESČP zaradi trajanja postopka in zaradi pomanjkanja učinkovitih pravnih sredstev. Predlaga, naj Ustavno sodišče samo ugotovi kršitev pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja.

32. Ustavno sodišče je v postopku vpogledalo v spise Informacijskega pooblaščenca št. 090-293/2015, št. 090-59/2017 in št. 090-71/2016 ter v spis Vrhovnega sodišča št. X Ips 338/2016.

B. – I.

Uvodne ugotovitve in opredelitev obsega presoje

33. Ustavno sodišče je pobudi Jurija Toplaka in Ane Toplak zaradi skupnega obravnavanja združilo.

34. Pritožnika sta vložila ustavne pritožbe zoper sodbo Vrhovnega sodišča in sodbi Upravnega sodišča, ki temeljijo na stališču, da v skladu z osmim odstavkom 64. člena in 65. členom ZOsn oziroma tretjim odstavkom 18.a člena ZMat pritožnika nista upravičena do dostopa do zahtevanih informacij. Iz vpogleda v spise Informacijskega pooblaščenca izhaja, da je pritožnik Jurij Toplak v zadevi št. Up-321/18 zahteval aritmetične sredine doseženih točk, ki so jih učenci 6. in 9. razredov dosegli na NPZ leta 2015 po posamezni šoli, za vse osnovne šole, ki so sodelovale na NPZ, za predmete angleški jezik, slovenski jezik in matematika. V zadevi št. Up-1140/18 je pritožnik Jurij Toplak zahteval podatke o številu učencev, ki so maturo opravili, številu učencev, ki mature niso opravili, deležu uspešnih učencev in splošnem pozitivnem uspehu na maturi leta 2015 na posamezni srednji šoli. V zadevi št. Up-1244/18 je pobudnica Ana Toplak zahtevala podatke o deležu dijakov na Prvi gimnaziji Maribor, ki so uspešno opravili maturo leta 2015 v prvem roku, in o povprečnem številu doseženih točk v prvem roku mature leta 2015 na Prvi gimnaziji Maribor. Ker je odločitev o ustavnih pritožbah odvisna tudi od odločitve o pobudah, je moralo Ustavno sodišče najprej odločiti o njih.

35. Iz informacij, ki sta jih pobudnika zahtevala v postopku dostopa do informacij javnega značaja, izhaja, da sta pobudnika v vseh treh zadevah, ki so predmet presoje Ustavnega sodišča, zahtevala na različne načine združene informacije o rezultatih zunanjega preverjanja znanja, ki so v elektronskih zbirkah podatkov.

36. Pobudnika sta pobude po izdaji sklepov Ustavnega sodišča št. U-I-37/16, Up-1244/18 in št. U-I-45/16, Up-321/18, Up-1140/18, oba z dne 8. 11. 2018, dopolnila s trditvijo, da so izpodbijane določbe v neskladju z Ustavo, ker onemogočajo zavezancu za posredovanje informacij javnega značaja posredovanje surovih in neobdelanih podatkov o rezultatih zunanjega preverjanja znanja.

37. Ustavno sodišče je že v sklepih št. U-I-37/16, Up-1244/18 in št. U-I-45/16, Up-321/18, Up-1140/18 razložilo, da pobudnika nista naslovnika izpodbijanih določb. Izpodbijane določbe na pravni položaj pobudnikov učinkujejo le v postopku dostopa do informacij javnega značaja. Ustavno sodišče lahko presoja izpodbijane zakonske določbe le v obsegu, ki je nujen za odločitev o ustavnih pritožbah. Ker sta pobudnika v vseh treh zadevah, ki so predmet te presoje, zahtevala na različne načine združene informacije o dosežkih na zunanjem preverjanju znanja iz elektronske zbirke podatkov, lahko Ustavno sodišče v okviru teh pobud presoja le, ali so izpodbijane zakonske določbe v neskladju z Ustavo, ker pobudnikoma onemogočajo dostop do zahtevane medsebojne povezave podatkov o dosežkih na zunanjem preverjanju znanja, ki so v elektronski zbirki podatkov. Ustavno sodišče pa ne more presojati, ali bi bila zavrnitev dostopa do neobdelanih in surovih podatkov iz evidence učencev, ki opravljajo NPZ (deseti odstavek 95. člena ZOsn), in evidence kandidatov splošne in poklicne mature (drugi odstavek 55. člena ZMat) v neskladju z Ustavo, saj pobudnika v tem delu ne izkazujeta pravnega interesa.

38. Ustavno sodišče ni sprejelo predloga pobudnikov, naj glede izpodbijanih določb ZOsn in ZMat izvede javno obravnavo, ker je ocenilo, da so dejanska in pravna vprašanja, povezana s pobudo, dovolj pojasnjena.

B. – II.

Dostop do informacij javnega značaja

39. V sodobni družbi dostop do informacij pridobiva vedno večji pomen. Informacije širijo prejemnikovo znanje ter vplivajo na njegove odločitve in ravnanje. Pri tem imajo poseben položaj informacije, ki jih imajo javne oblasti. Javne oblasti na številnih področjih ustvarjajo in pridobivajo velike količine informacij, ki imajo splošen pomen in jih ni mogoče pridobiti iz drugih virov.³ Vsebina informacij je lahko povezana z zelo različnimi področji delovanja fizičnih in pravnih oseb ter družbe kot celote. Zato je lahko dostop do informacij povezan z zadovoljevanjem zelo različnih potreb in interesov fizičnih in pravnih oseb ter družbe.

40. Države pravico dostopa do informacij javnega značaja na zakonski ravni široko priznavajo.⁴ Vendar pa opredelitev pravice dostopa do informacij javnega značaja kot človekove pravice in temeljne svoboščine v mednarodnih aktih,⁵ ustavah drugih držav⁶ in teoretičnih znanstvenih prispevkih⁷ ni enotna.

41. Splošna deklaracija človekovih pravic (ki jo je Generalna skupščina OZN sprejela 10. decembra 1948 z Resolucijo št. 217 A (III) – v nadaljevanju Splošna deklaracija OZN) v 19. členu ureja pravico do svobode izražanja, ki vključuje tudi pravico do iskanja informacij (*to seek information*).⁸

³ Primerjaj z U. Prepeluh Magajne v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 592.

⁴ Glej <https://www.rti-rating.org/>.

⁵ Pomembnost pravice dostopa do informacij javnega značaja priznavajo številni mednarodni organi za varstvo človekovih pravic (Odbor za človekove pravice (v nadaljevanju Odbor), ESČP, Medameriško sodišče za človekove pravice, Evropski odbor za socialne pravice). Glej M. McDonagh, *The Right to Information in International Human Rights Law*, *Human Rights Law Review*, let. 13, št. 1 (2013), str. 28.

⁶ Glej <https://fra.europa.eu/sl/eu-charter> in <https://www.rti-rating.org/>.

⁷ Glej M. McDonagh, nav. delo; R. Peled in Y. Rabin, *The constitutional right to information*, *Columbia Human Rights Law Review*, let. 42, št. 2 (2011); in P. Tiilikka, *Access to Information as a Human Right in the Case Law of the European Court of Human Rights*, *Journal of Media Law*, let. 5, št. 1 (2013). Primerjaj tudi z U. Prepeluh, *Pravica dostopa do informacij javnega značaja*, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2005, str. 51–107.

⁸ Člen 19 Splošne deklaracije OZN določa: "Vsakdo ima pravico do svobode mišljenja in izražanja, všteti pravico, da nihče ne sme biti nadlegovan zaradi svojega mišljenja, in pravico, da lahko

42. Mednarodni pakt o političnih in državljskih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/91, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – v nadaljevanju Pakt)⁹ v drugem odstavku 19. člena tako kot Splošna deklaracija OZN določa, da pravica do svobode izražanja vključuje pravico do iskanja, sprejemanja in širjenja informacij.¹⁰ Odbor¹¹ je v Splošnem komentarju št. 34¹² o vsebini pravice iz 19. člena Pakta sprejel stališče, da drugi odstavek 19. člena Pakta vsebuje pravico dostopa do informacij javnega značaja.¹³ Navedel je, da so informacije dokumenti, ki jih imajo javni organi, ne glede na obliko, v kateri so shranjeni, vir in datum nastanka. Obveznost posredovati dokumente zavezuje državo kot celoto, tj. vse veje oblasti (zakonodajno, izvršilno, sodno) in vse ravni (državno, regionalno, lokalno). Obveznost pa se lahko nanaša tudi na druge osebe/organe, ki imajo v posesti informacije javnega značaja. Države podpisnice naj zagotovijo enostaven, hiter, učinkovit in praktičen dostop do informacij. Pristojbine za dostop do informacij ne smejo pomeniti nerazumne ovire pri dostopu do informacij. Zavrnitev dostopa do informacij javnega značaja naj bo obrazložena in zagotovljen mora biti pritožbeni postopek zoper zavrnitev dostopa do informacij javnega značaja. Odbor je v zadevi *Toktakunov proti*

vsak išče, sprejema in širi informacije in ideje s kakršnimikoli sredstvi in ne glede na meje." Vendar Splošna deklaracija OZN nima značaja in moči mednarodne pogodbe, zato ocena skladnosti izpodbijanih zakonskih določb z njo ni mogoča (glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-90/91 z dne 7. 5. 1992 (OdlUS I, 30)).

⁹ Pakt je mednarodni sporazum OZN, ki ga je ratificirala Zvezna skupščina nekdanje SFRJ Jugoslavije z zakonom, objavljenim v Uradnem listu SFRJ, MP, št. 7/71. Mednarodna pogodba obvezuje Republiko Slovenijo v skladu z Aktom o notifikaciji nasledstva (Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92).

¹⁰ Drugi odstavek 19. člena Pakta določa: "Vsakdo ima pravico do svobodnega izražanja; s to pravico je mišljeno svobodno iskanje, sprejemanje in širjenje vsakovrstnih informacij in idej, ne glede na državne meje, v ustni, pisni, tiskani ali umetniški obliki ali na katerikoli drug svobodno izbran način."

¹¹ Odbor je neodvisno telo strokovnjakov, ki nadzoruje implementacijo mednarodnih konvencij (28. člen Pakta). V okviru svojih pristojnosti tudi sprejema splošne komentarje (četrti odstavek 40. člena Pakta). Splošni komentarji so naslovljeni na vse države podpisnice. Spodbujajo sodelovanje med državami članicami pri implementaciji Pakta, povzemajo ugotovitve Odbora na podlagi poročil držav podpisnic, opozarjajo na pomembna področja, ki zahtevajo izboljšanje postopka poročanja in uporabe Pakta, ter spodbujajo dejavnosti držav članic in mednarodnih organizacij pri zaščiti človekovih pravic. Splošni komentarji se lahko nanašajo na izvajanje obveznosti držav članic tako z vidika dolžnosti poročanja (prvi odstavek 40. člena Pakta) kot z vidika zagotavljanja pravic iz Pakta in na vprašanja, povezana z uporabo in vsebino posamezne pravice iz Pakta (glej W. A. Schabas, U. N. International Covenant on Civil and Political Rights, Nowak's CCPR Commentary, 3. izdaja, N. P. Engel, Kehl 2019, str. 907).

¹² Odbor je sprejel Splošni komentar št. 34 z dne 21. 7. 2011 (General comment No. 34) na 102. seji.

¹³ Primerjaj tudi z R. Peled in Y. Rabin, nav. delo, str. 382.

*Kirgizistanu*¹⁴ sprejel stališče, da drugi odstavek 19. člena Pakta vsebuje pravico posameznikov, da prejmejo informacije javnega značaja z upoštevanjem izjem, ki jih dovoljujejo omejitve, določene v Paktu. Odbor je poudaril, da morajo biti informacije posamezniku izročene, ne da bi ta moral dokazovati neposreden interes ali osebno povezanost z zahtevanimi informacijami.¹⁵ Pravica dostopa do informacij z upoštevanjem pravice do sodelovanja pri javnih zadevah (25. člen Pakta)¹⁶ vključuje pravico medijev do dostopa do informacij o javnih zadevah in pravico javnosti, da sprejema medijske informacije. Elementi pravice dostopa do informacij so obravnavani tudi v okviru drugih konvencijskih pravic (14., 17. in 27. člen Pakta). Pri razlagi pravice do informacij se je Odbor skliceval tudi na Splošni komentar št. 31 o naravi splošnih pravnih obveznosti držav podpisnic Pakta (26. 5. 2004). Odbor je sprejel stališče, da iz 2. člena Pakta izhaja, da bi osebe morale prejemati informacije, ki so povezane z izvrševanjem konvencijskih pravic na splošno.¹⁷

43. Iz sodne prakse ESČP izhaja, da je sodišče pravico dostopa do informacij priznalo v okviru pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (8. člen EKČP),¹⁸ pravice do poštenega sojenja (6. člen EKČP)¹⁹ in pravice do življenja (2. člen EKČP).^{20,21} EKČP v 10. členu ureja pravico do svobode izražanja.²² Izražanje v skladu z EKČP obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil ter idej. Pravica do svobode izražanja v EKČP izrecno ne vsebuje tudi pravice do iskanja obvestil (informacij). Vendar je ESČP pravico dostopa do javnih dokumentov (*right of access to public information*) priznalo kot konvencijsko pravico v okviru pravice do svobode izražanja.²³ ESČP je navedlo, da pravice do sprejemanja informacij sicer ni mogoče razlagati tako, da državi nalaga pozitivne obveznosti zbiranja in širjenja informacij. Člen 10 EKČP po stališču ESČP posamezniku ne daje pravice dostopa do informacij, ki jih hrani javni organ, niti vlade ne zavezuje, da te podatke posreduje posamezniku. Vendar pa lahko takšna pravica posameznika oziroma obveznost države nastane, (1) če je bilo

¹⁴ Glej odločitev Odbora v zadevi *Toktakunov proti Kirgizistanu*, št. 1470/2006, z dne 21. 4. 2011, točka 6.3 obrazložitve.

¹⁵ Glej W. A. Schabas, nav. delo, str. 558.

¹⁶ Glej odločitev Odbora v zadevi *Gauthier proti Kanadi*, št. 633/1995, z dne 5. 5. 1999.

¹⁷ Primerjaj z W. A. Schabas, nav. delo, str. 557–559.

¹⁸ Glej npr. sodbe ESČP v zadevah *Gaskin proti Združenemu kraljestvu* z dne 7. 7. 1989, *Leander proti Švedski* z dne 26. 3. 1987, *K. H. in drugi proti Slovaški* z dne 28. 4. 2009.

¹⁹ Glej npr. sodbo ESČP v zadevi *McGinley in Egan proti Združenemu kraljestvu* z dne 28. 1. 2000.

²⁰ Glej npr. sodbi ESČP v zadevah *Osman proti Združenemu kraljestvu* z dne 28. 10. 1998 in *Öneryildiz proti Turčiji* z dne 30. 11. 2004.

²¹ Primerjaj s P. Tiilikka, nav. delo, str. 79–84, in M. McDonagh, nav. delo, str. 40–44.

²² Prvi odstavek 10. člena EKČP določa: "Vsakdo ima pravico do svobode izražanja. Ta pravica obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje. Ta člen ne preprečuje državam, da zahtevajo dovoljenje za delo radijskih, televizijskih in kinematografskih podjetij."

²³ Glej sodbo ESČP v zadevi *Magyar Helsinki Bizottsag proti Madžarski*.

razkritje informacij naloženo s sodno odločitvijo, ki je pridobila pravno veljavo, in (2) v okoliščinah, ko je dostop do informacij bistvenega pomena za posameznikovo uresničevanje pravice do svobode izražanja, zlasti svobode do sprejemanja in sporočanja informacij, in kadar bi zavrnitev dostopa do informacij pomenila poseg v to pravico.²⁴ ESČP je ugotovilo, da obstaja širok konsenz med državami članicami Sveta Evrope, da se pravica dostopa do informacije javnega značaja prizna. Navedlo je, da bi stališče, da pravica dostopa do informacij v nobenem primeru ne more biti zavarovana v okviru 10. člena EKČP, vodilo do primerov, v katerih bi bila svoboda sprejemati in sporočati informacije tako omejena, da bi se poseglo v samo jedro te pravice. V okoliščinah, ko je dostop do informacij bistven za izvrševanje pravice do sprejemanja in sporočanja informacij, zavrnitev dostopa do informacij lahko pomeni poseg v pravico do svobode izražanja.²⁵

44. Pri presoji, ali je dostop do informacij javnega značaja tako pomemben za izvrševanje pravice do svobode izražanja, da bi njegova zavrnitev pomenila poseg v to pravico, ESČP upošteva namen iskanja informacij, naravo iskanih informacij, vlogo vlagatelja zahteve ter pripravljenost in dostopnost zahtevanih informacij. ESČP poseben položaj²⁶ priznava novinarjem, nevladnim organizacijam, varuhom javnega interesa (*social watchdog*), znanstvenim raziskovalcem, literarnim avtorjem, blogerjem ipd.²⁷

45. V okviru Sveta Evrope je bila sprejeta Konvencija Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov (v nadaljevanju Konvencija iz Trømsa).²⁸ Republika Slovenija je navedeno konvencijo sicer podpisala, ni pa je še ratificirala. Ustavno sodišče v postopku za presajo ustavnosti predpisa ne more presojati skladnosti predpisa s Konvencijo iz Trømsa. Vsebina Konvencije iz Trømsa je lahko vodilo Ustavnemu sodišču pri opredelitvi pravice dostopa do informacij javnega značaja le, kolikor je skladna z opredelitvijo te pravice v Ustavi.

46. Pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije urejajo tudi 42. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016 – v

²⁴ Prav tam, 156. točka obrazložitve.

²⁵ Prav tam, 155. točka obrazložitve.

²⁶ Primerjaj s sodbami ESČP v zadevah *Magyar Helsinki Bizottsag proti Madžarski*, 158.–169. točka obrazložitve, *Cangi proti Turčiji* z dne 29. 1. 2019, 31. točka obrazložitve, *Studio Monitori in drugi proti Gruziji* z dne 30. 1. 2020, 39. točka obrazložitve, in *Bubon proti Rusiji* z dne 7. 2. 2017, 38. točka obrazložitve.

²⁷ Primerjaj s sodbo ESČP v zadevi *Delfi AS proti Estoniji* z dne 16. 6. 2015, 133. točka obrazložitve.

²⁸ Konvencija iz Trømsa je bila sprejeta 27. 11. 2008 na Odboru ministrov Sveta Evrope. Republika Slovenija jo je podpisala 18. 6. 2009. Podpisalo jo je 18 držav članic Sveta Evrope in ratificiralo 11 držav podpisnic. Začela je veljati 1. 12. 2020, ker jo je ratificiralo 10 držav članic Sveta Evrope.

nadaljevanju Listina),²⁹ tretji odstavek 15. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – v nadaljevanju PDEU)³⁰ in Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. 5. 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, 31. 5. 2001, str. 43–48 – v nadaljevanju Uredba št. 1049/2001). Navedeni pravni akti urejajo dostop do dokumentov, ki jih imajo institucije, organi, uradi in agencije Evropske unije (v nadaljevanju EU). V skladu z drugim odstavkom 52. člena Listine se pravice, ki jih priznava ta listina in jih urejajo določbe pogodb, uresničujejo v skladu s pogoji in v mejah, opredeljenih v teh pogodbah. Člen 42 Listine zavezuje samo institucije, organe, urade in agencije EU in ne držav članic.³¹ Zato Ustavno sodišče pri presoji zakonske ureditve dostopa do informacij javnega značaja v Republiki Sloveniji ne more neposredno upoštevati navedenih določb Listine, PDEU in Uredbe št. 1049/2001 (upoštevne so kot širši okvir razumevanja pravice do informacij javnega značaja EU).³²

47. Ustava pravico dostopa do informacij javnega značaja ureja v drugem odstavku 39. člena. Ta določa, da ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Ustavno sodišče v dosednji presoji še ni sprejelo stališč, s katerimi bi opredelilo vsebino drugega odstavka 39. člena Ustave.

48. Ta določba ureja pravno zavarovano upravičenje pravnih in fizičnih oseb (v nadaljevanju upravičenci), da na zahtevo prejmejo informacije javnega značaja, in dolžnost javnopravnih subjektov, da te informacije izročijo, pod pogoji, ki jih določa zakon, in če upravičenci izkazujejo pravni interes za pridobitev zahtevane informacije. Iz drugega

²⁹ Člen 42 Listine določa: "Vsak državljan Unije in vsaka fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic ima pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov ali agencij Unije, ne glede na nosilec dokumenta."

³⁰ Tretji odstavek 15. člena PDEU določa: "Vsi državljani Unije in vsaka fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic ima pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov ali agencij Unije, ne glede na nosilec dokumenta ob upoštevanju načel in pogojev, ki naj se določijo v skladu s tem odstavkom."

³¹ Glej S. M. Heselhaus v: S. M. Heselhaus in C. Nowak (ur.), *Handbuch der Europäischen Grundrechte*, 2. izdaja, Verlag C. H. Beck, München 2020, str. 1435.

³² Ustavno sodišče pa bi pri razlagi zakonske ureditve in pri presoji skladnosti te ureditve z Ustavo upoštevalo tiste direktive, ki urejajo dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo javnopravni subjekti držav članic. V okviru EU sta bili sprejeti Direktiva (EU) 2019/1024 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o odprtih podatkih ponovni uporabi informacij javnega sektorja (UL L 172, 26. 6. 2019), ki je razveljavila Direktivo 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja (UL L 345, 31. 12. 2003), in Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL L 41, 14. 2. 2003).

odstavka 39. člena Ustave³³ ne izhaja dolžnost javnopравnih subjektov, da brez zahteve objavljajo določene vrste informacij, s katerimi razpolagajo, ali dolžnost, da bi morali na zahtevo zbirati in ustvarjati (nove) informacije.

49. Ustavno sodišče tudi pravnega pojma "informacija javnega značaja" iz drugega odstavka 39. člena Ustave v dosedanji presoji še ni opredelilo. Na zakonski ravni ga ureja ZDIJZ. Po prvem odstavku 4. člena ZDIJZ je informacija javnega značaja tista informacija, ki izvira z delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb.

50. Ustava je hierarhično najvišji splošni akt, nad njo ni nobenega normativnega pravnega akta, ki bi določal merila, kako je treba razlagati in vsebinsko opredeljevati nedoločne pravne pojme v ustavnem besedilu.³⁴ Ustavno sodišče avtoritativno razsoja o tem, kako Ustavo pomensko razumeti.³⁵ Pri tem je izhodišče razlage sam demokratični in ustavnopravni sistem. Meje in smer ustavnih možnosti razlage določajo tudi splošne določbe Ustave ter mednarodni akti, ki veljajo v Republiki Sloveniji.³⁶ Zato isti pojem nima nujno enake vsebine na zakonski in ustavni ravni.

51. V naravi pravnega razumevanja je, da se ni mogoče izogniti jezikovni razlagi, ki določa okvir, v katerem se razlagalec giblje.³⁷ Z besedno zvezo "javni značaj" so opredeljene lastnosti informacij, ki jih ima posameznik pravico zahtevati in prejeti. Javni značaj v splošnem pogovornem jeziku pomeni, da gre za informacije, ki so namenjene uporabi določene skupnosti oziroma uporabi vseh ljudi. Ob upoštevanju, da iz drugega odstavka 39. člena Ustave izhaja dolžnost javnopравnih subjektov, da izročijo zahtevane informacije, se lahko besedna zveza "javni značaj" nanaša le na informacije, ki jih posedujejo javnopравni subjekti.³⁸ Pri razlagi pojma "javni značaj" je treba upoštevati dolžnost državnih organov, da delajo javno in pregledno, zato so javne informacije tiste, ki so povezane z delovnim področjem javnopравnega subjekta.³⁹ Informacija mora biti

³³ Področje informacijske svobode zajema več oblik: pravico dostopa do informacij javnega značaja (dostop do informacije na zahtevo), dolžnost države, da sama aktivno objavlja določene informacije (neposredno dostopne informacije) in pravico do ponovne uporabe informacij. ZDIJZ drugače kot Ustava ureja vse tri oblike informacijske svobode. (Glej U. Prepeluh Magajne v: L. Šturm (ur.), nav. delo, str. 589.)

³⁴ Primerjaj z M. Pavčnik, Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava, 6., pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2020, str. 425.

³⁵ Prav tam, str. 427.

³⁶ Prav tam, str. 426.

³⁷ Prav tam, str. 389.

³⁸ Primerjaj s preambulo in točko b) drugega odstavka 1. člena Konvencije iz Trømsa in z R. Peled in Y. Rabin, nav. delo, str. 365–366.

³⁹ Primerjaj z U. Prepeluh Magajne v: L. Šturm (ur.), nav. delo, str. 597–600; U. Prepeluh, nav. delo, str. 209–211; točko b) drugega odstavka 1. člena Konvencije iz Trømsa; Splošnim

povezana z izvajanjem nalog ali dejavnostjo javnopravnega subjekta, ki jih urejajo predpisi javnega prava. Informacija ima javni značaj, če vsebuje (ne)posredno uporaben podatek, sporočilo ali obvestilo, ki vpliva ali bi lahko vplivalo na izvrševanje javnih nalog.⁴⁰

52. Informacija mora obstajati v določeni obliki, sicer je ni mogoče posredovati upravičencu.⁴¹ Zato mora biti informacija dostopna v oprijemljivi pojavni obliki (v nadaljevanju dokument). Fizično obliko, v kateri je informacija, je treba razlagati široko. Dokument pomeni vsako obliko, ki je sposobna biti nosilec informacije, kar zajema tudi elektronsko obliko.⁴²

53. Ker iz pravice dostopa do informacij javnega značaja ne izhaja dolžnost javnopravnih subjektov na zahtevo zbirati in ustvarjati (nove) informacije, je informacija javnega značaja lahko zgolj tista informacija, ki je v trenutku vložitve zahteve že v obliki dokumenta. Informacija mora torej biti pripravljena in dostopna (materializirana oblika informacije).⁴³ Pravica dostopa do informacij javnega značaja ne vključuje dolžnosti zavezanca, da ustvari nov dokument, pa čeprav iz elementov, ki so v obstoječih dokumentih.⁴⁴ Z uporabo različnih računalniških orodij je praviloma mogoče informacije v elektronski zbirki podatkov na različne načine združevati, povezovati in oblikovati v nove informacije. Možnost obdelave informacij v elektronski zbirki podatkov je bistveni element obstoja take zbirke. Upravičencu mora biti zagotovljen dostop tudi do informacij, ki so v elektronski zbirki podatkov. Pri tem pa zgolj (tehnična) možnost, da se iz informacij, ki so v posamezni elektronski zbirki podatkov, ustvari dokument z novo informacijo, še ne pomeni, da gre za obstoječ dokument in s tem za informacijo javnega značaja.⁴⁵ Organ je dolžan upravičencu posredovati informacije, ki jih je mogoče pridobiti iz elektronske zbirke podatkov z uporabo orodij, ki so za dostop do informacij na voljo in so sestavni del njihove običajne uporabe. Upravičenec ne more imeti širšega ali drugačnega dostopa do informacij v elektronski zbirki podatkov kot sam zavezanec ali pri njem zaposlene osebe.⁴⁶

komentarjem št. 34; 4. členom ZDIJZ; in tretjim odstavkom 2. člena v zvezi s 3. členom Uredbe št. 1049/2001.

⁴⁰ Primerjaj z N. Pric Musar in T. Kraigher Mišiš (ur.), *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja s komentarjem (ZDIJZ)*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2017, str. 72–73.

⁴¹ Glej U. Prepeluh, nav. delo, str. 218.

⁴² Primerjaj z U. Prepeluh, nav. delo, str. 218–220; 4. člen ZDIJZ; 3. člen Uredbe št. 1049/2001.

⁴³ Glej U. Prepeluh Magajne v: L. Šturm (ur.), nav. delo, str. 599–600; in sodbe ESČP v zadevah *Magyar Helsinki Bizottsag proti Madžarski*, 169.–170. točka obrazložitve, *Cangi proti Turčiji*, 31. točka obrazložitve, *Studio Monitori in drugi proti Gruziji*, 39. točka obrazložitve, in *Bubon proti Rusiji*, 40.–44. točka obrazložitve.

⁴⁴ Primerjaj s sodbo Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU) v zadevi *Rainer Typke proti Evropski komisiji*, C-491/15 P, z dne 11. 1. 2017, 30. točka obrazložitve.

⁴⁵ Prav tam.

⁴⁶ Prav tam, 41. točka obrazložitve.

54. Iz jezikovne razlage drugega odstavka 39. člena Ustave torej izhaja, da imajo upravičenci pravico zahtevati in dobiti informacije, ki jih imajo organi javnih oblasti v trenutku vložitve zahteve v materializirani obliki (glej prejšnjo točko obrazložitve) in izhajajo z njihovega delovnega področja. Vendar je jezikovna razlaga le prva stopnja, ki določa možni besedni pomen pravnega pravila. Zato je treba pomen ustavnega besedila dopolniti in preveriti tudi z drugimi metodami razlage.⁴⁷

55. Pri razlagi pojma informacija javnega značaja je treba upoštevati tudi umestitev pravice dostopa do informacij javnega značaja v 39. člen Ustave, ki nosi naslov Svoboda izražanja. V prvem odstavku 39. člena Ustave je urejena pravica zbiranja, sprejemanja in širjenja informacij. Sistematična umestitev pravice dostopa do informacij javnega značaja v drugi odstavek člena, ki ureja svobodo izražanja, kaže, da je pravica dostopa do informacij javnega značaja sestavni del pravice do svobode izražanja. To pomeni, da je v okviru 39. člena Ustave varovana zahteva za dostop do tistih informacij javnega značaja, ki so povezane z izvrševanjem pravice do svobode izražanja. Pomen pravice dostopa do informacij javnega značaja za učinkovito izvrševanje svobode izražanja je ustavodajalec poudaril s tem, da jo je uredil v samostojnem odstavku.

56. Pravica iskati informacije oziroma pravica dostopa do informacij, ki jih imajo javne oblasti, je tudi v Paktu in EKČP zagotovljena v okviru pravice do svobode izražanja (drugi odstavek 19. člena Pakta in prvi odstavek 10. člena EKČP). Dostop do informacij je varovan s ciljem zagotavljanja izvrševanja pravice do svobode izražanja.

57. Povezanost med pravico dostopa do informacij javnega značaja in pravico do svobode izražanja izhaja tudi iz zgodovinskega razvoja pravice dostopa do informacij javnega značaja. Potreba po zagotavljanju dostopa do informacij, ki jih imajo javnopravni subjekti, se je razvila prav zaradi učinkovitega izvrševanja pravice do svobode izražanja. Svoboda izražanja je neposreden izraz posameznikove osebnosti v družbi, saj mu zagotavlja, da svobodno zbira, sprejema in širi informacije, misli, ideje in mnenja.⁴⁸ Bistvena značilnost, ki odlikuje človeka, je prav oblikovanje in izražanje misli in idej. Misleči človek mora imeti možnost, da rezultat svojih razmišljanj posreduje drugim. To ohranja in spodbuja samospoštovanje zrele osebe in je zato nujna predpostavka za oblikovanje svobodne osebnosti, sposobne samostojnega in odgovornega odločanja.⁴⁹ Svoboden posameznik, ki je sposoben racionalnega odločanja, je tudi temelj demokratično organiziranega političnega sistema. Zato je pravica do svobode izražanja konstitutivni temelj svobodne demokratične družbe. Pravica do svobode izražanja je bolj kot vsaka druga človekova pravica in temeljna svoboščina preplet dveh temeljnih

⁴⁷ Glej. M. Pavčnik, nav. delo, str. 392.

⁴⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-106/01 z dne 5. 2. 2004 (Uradni list RS, št. 16/04, in OdlUS XIII, 7), 7. točka obrazložitve.

⁴⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-141/97 z dne 22. 11. 2001 (Uradni list RS, št. 104/01, in OdlUS X, 193), 17. točka obrazložitve.

kategorij človekovih pravic in temeljnih svoboščin, in sicer osebnostnih in državljskih pravic.⁵⁰

58. Pravica do svobode izražanja je neposredno povezana z demokratično obliko vladavine (1. člen Ustave).⁵¹ Njen nepogrešljivi sestavni del je javna in odprta razprava o zadevah, ki so splošnega pomena. Odprt proces omogoča spopad mnenj o vprašanih, ki zadevajo vsakogar, in tehtanje argumentov. Soočenje nasprotujočih si in različno motiviranih pogledov prispeva k bolj učinkovitemu in bolj zanesljivemu procesu odločanja. Z udeležbo v tem procesu je ljudem dana možnost, da prispevajo k odločitvam, ki jih zadevajo, hkrati pa odprtost in preglednost delovanja zmanjšuje možnost zlorab.⁵² Pravica do svobode izražanja vključuje pravico do sprejemanja in pravico do sporočanja (širjenja) informacij, misli, idej in mnenj. Pravice do svobode izražanja ni mogoče učinkovito izvrševati, če v njenem okviru ni varovana tudi pravica dostopa do informacij. Učinkovito zbiranje, sprejemanje in širjenje informacij, misli, idej in mnenj predpostavlja, da ima upravičenec dostop do upoštevanih informacij. Neposredne in nepristranske informacije so nepogrešljive za delovanje svobodne in demokratične družbe, v kateri si posamezniki lahko ustvarijo neodvisna mnenja, jih sprejemajo in širijo. Javna razprava v družbi je smiselna samo, če je podkrepljena z bistvenimi informacijami.⁵³

59. Dostop do informacij, ki jih imajo javnopravni subjekti, je pomemben za delovanje demokratičnega sistema. Na ta način si javnost lahko ustvari mnenje o stanju v državi in o javnih oblasteh. Javna in odprta razprava pomaga zagotoviti integriteto, učinkovitost, uspešnost in odgovornost javnih organov in s tem utrjuje njihovo legitimnost.⁵⁴ Dostop do informacij, ki jih imajo javnopravni subjekti, vpliva na njihovo delovanje, ker javna in odprta razprava o delovanju javnih oblasti zagotavlja tudi splošni nadzor javnosti nad njihovim delom.⁵⁵ Dostop do informacij javnega značaja je torej ključen za učinkovito izvrševanje pravic do sprejemanja in sporočanja informacij ter posledično tudi za učinkovito delovanje demokratičnega sistema.⁵⁶

60. Iz jezikovne, namenske, sistematične, zgodovinske in primerjalne razlage torej izhaja, da ima upravičenec na podlagi drugega odstavka 39. člena Ustave pravico dostopa do informacij, ki jih ima javni subjekt, ki izvirajo z njegovega delovnega področja, ki so v trenutku vložitve zahteve pripravljene in dostopne ter so po svoji naravi oziroma vsebini take, da lahko vplivajo na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja. Pri presoji,

⁵⁰ Primerjaj z W. A. Schabas, nav. delo, str. 541.

⁵¹ Glej K. Jaklič v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 417.

⁵² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-226/95 z dne 8. 7. 1999 (Uradni list RS, št. 60/99, in OdlUS VIII, 174), 11. točka obrazložitve.

⁵³ Glej U. Prepeluh Magajne v: L. Šturm (ur.), nav. delo, str. 590–591.

⁵⁴ Primerjaj s preambulo Konvencije iz Trømsa.

⁵⁵ Glej U. Prepeluh, nav. delo, str. 43.

⁵⁶ Primerjaj z U. Prepeluh Magajne v: L. Šturm (ur.), nav. delo, str. 590–591.

ali zahtevane informacije lahko vplivajo na izvrševanje pravice do svobode izražanja, je bistvena narava oziroma vsebina zahtevane informacije. Upravičenec lahko učinkovito izvršuje pravico do sprejemanja in sporočanja informacij, če ima dostop do tistih informacij, pri katerih obstaja interes širše javnosti, da se z njimi seznanijo. Tak interes obstaja, če informacije vplivajo na javnost do mere, da se ta lahko legitimno zanima zanje, da pritegnejo njeno pozornost ali da jo v znatni meri zadevajo, zlasti če vplivajo na blaginjo državljanov oziroma življenje v skupnosti⁵⁷ ter zagotavljajo preglednost izvrševanja javnih zadev in s tem nadzor javnosti nad delovanjem javnih oblasti. To velja tudi za informacije, ki lahko sprožijo polemike o pomembnih družbenih vprašanjih ali težavah, o katerih bi javnost želela biti obveščena.⁵⁸ Razkritje informacij se mora zahtevati zaradi zagotavljanja preglednega izvrševanja javnih zadev in zadev, ki so pomembne za družbo kot celoto.⁵⁹ Da bi ugotovili, ali se zahtevane informacije nanašajo na predmet splošnega pomena, je treba oceniti informacijo kot celoto ob upoštevanju konteksta, v katerem se pojavlja.⁶⁰ Učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja pa je mogoče zagotoviti le, če so informacije, pri katerih obstaja interes širše javnosti, da se z njimi seznanijo, dostopne in javne.

61. Iz navedenega izhaja, da ustavni pojem informacije javnega značaja iz drugega odstavka 39. člena Ustave nima istega pomena, kot ga ima isti pojem v ZDIJZ.⁶¹ V okviru 39. člena Ustave je varovan dostop do tistih informacij javnega značaja, ki lahko vplivajo na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja. Ustavni pojem informacije javnega značaja ima torej enak pomen in vsebino, kot ju zagotavljata 10. člen EKČP in 19. člen Pakta.

62. Ustavodajalec je dostop do informacij javnega značaja omejil z zahtevo, da mora upravičenec za dostop do zahtevane informacije izkazovati pravni interes. Ustavno sodišče doslej še ni sprejelo stališč, s katerimi bi se opredelilo do pomena te zahteve.⁶² Iz

⁵⁷ Primerjaj s sodbama ESČP v zadevah *Couderc in Hachette Filipacchi Associés proti Franciji* z dne 10. 11. 2015, 103. točka obrazložitve, in *Magyar Helsinki Bizottsag proti Madžarski*, 162. točka obrazložitve.

⁵⁸ Prav tam.

⁵⁹ Prav tam.

⁶⁰ Prav tam.

⁶¹ V nadaljevanju obrazložitve odločbe bodo s pojmom informacija javnega značaja poimenovane informacije javnega značaja iz drugega odstavka 39. člena Ustave.

⁶² Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-52/16 z dne 12. 1. 2017 (Uradni list RS, št. 5/17, in OdlUS XXII,1) izrecno poudarilo, da se mu ni bilo treba opredeliti do natančnega dosega drugega odstavka 39. člena Ustave, ki bi po eni od mogočih razlag jamčila dostop do informacije le tistemu, ki bi zanjo imel neki iz potrebe po varovanju svojih konkretnih pravic in pravnih interesov izvirajoč interes, po drugi razlagi pa bi za pridobitev informacije že na podlagi Ustave zadoščal "splošen in politični interes posameznikov, da se v demokratični državi seznanijo z delom javnopравnih organov in ga nadzirajo", seveda ob obstoju zakona, ki mora biti na podlagi drugega odstavka 39. člena Ustave sprejet, da bi ta ustavno varovani splošni interes zavaroval tudi na zakonski ravni.

ustavnosodne presoje⁶³ izhaja, da pravni interes pomeni osebno korist, ki je neposredna in pravna. Korist je osebna, če se nanaša neposredno na osebo, ki jo uveljavlja, in neposredna, če gre za sedanjo korist v postopku, ki obstaja v trenutku odločanja, ne pa za morebitno ali prihodnjo korist. Korist je pravna, če je oprta na zakon ali drug zakoniti predpis. Razmerje med posameznikom in predmetom odločanja vzpostavlja materialni predpis, iz katerega je razvidno tudi, ali ima oziroma kdo ima lahko kakšno pravno korist od odločitve v postopku.⁶⁴ Ustavno sodišče je sprejelo stališče,⁶⁵ da je v okviru 22. člena Ustave varstvo zagotovljeno tistim interesom, ki so ovrednoteni kot pravno relevantni in so kot takšni predmet pravnega varstva. Kateri so pravno relevantni interesi posameznika, opredeljuje konkretna pravna ureditev. Presoja, kateri konkretni interes je varovan, je stvar razlage te ureditve. Enaka razlaga pojma pravni interes izhaja tudi iz teorije⁶⁶ in sodne prakse.⁶⁷

63. Iz drugega odstavka 39. člena Ustave torej izhaja, da je do ustavnega varstva pravice dostopa do informacij javnega značaja upravičena le tista oseba, ki glede zahtevane informacije izkaže neposredno, osebno in pravno korist (pravni interes). Take procesne predpostavke pa EKČP in Pakt ne določata.

64. Ustavno sodišče mora na podlagi 8. člena, drugega odstavka 153. člena in petega odstavka 15. člena Ustave upoštevati tudi mednarodne instrumente. Pakt dostopa do informacij javnega značaja ne omejuje z zahtevo po izkazanem pravnem interesu. Tudi iz sodne prakse ESČP izhaja, da dostop do informacije javnega značaja ni povezan z izkazovanjem pravnega interesa upravičenca. Omejitev dostopa do informacij javnega značaja z zahtevo po izkazovanju pravnega interesa upravičencev nedvomno pomeni ožje standarde varstva, kot jih določata Pakt in EKČP. Kadar mednarodna pogodba zagotavlja širše standarde varovanja pravice kot Ustava, je treba ustavnosodno presojo opraviti na podlagi mednarodne pogodbe. Glede na to mora Ustavno sodišče na podlagi

⁶³ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-165/09 z dne 3. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 20/11), 18. točka obrazložitve, in št. Up-785/15, Up-788/15 z dne 27. 10. 2016 (Uradni list RS, št. 74/16), 13. točka obrazložitve, in s F. Testen v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 1143–1146.

⁶⁴ Glej tudi J. Sladič, Nekatera vprašanja procesne predpostavke pravnega interesa v postopku pred Ustavnim sodiščem RS, Podjetje in delo, let. XXXVIII, št. 1 (2012).

⁶⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-267/11, U-I-45/11 z dne 3. 4. 2014 (Uradni list RS, št. 31/14), 9. točka obrazložitve.

⁶⁶ Primerjaj z A. Kmecl v: P. Kovač in E. Kerševan (ur.), Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 1. knjiga, Uradni list Republike Slovenije in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020, str. 335–338; A. Mužina v: T. Jerovšek in G. Trpin (ur.), Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, Nebra, Ljubljana 2004, str. 185; in E. Kerševan, V. Androjna, Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor, 2., spremenjena in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2017, str. 50–51 in 135–137.

⁶⁷ Primerjaj npr. s sklepi Vrhovnega sodišča št. VIII Ips 446/2008 z dne 7. 9. 2010, št. I Up 531/2002 z dne 2002 in št. X DoR 87/2018 z dne 29. 8. 2018.

petega odstavka 15. člena Ustave⁶⁸ upoštevati, da se na podlagi prvega odstavka 10. člena EKČP in drugega odstavka 19. člena Pakta v okviru 39. člena Ustave varstvo pravice dostopa do informacij javnega značaja zagotavlja, ne da bi moral upravičenec izkazati pravni interes, utemeljen na zakonu.

65. Pravica dostopa do informacij javnega značaja ni absolutna. Drugi odstavek 39. člena Ustave vsebuje t. i. zakonski pridržek. Izrecno pooblašča zakonodajalca, da lahko določi primere, ko dostop do informacij javnega značaja ni dopusten. V teh primerih gre za omejitev uresničevanja pravice. Omejitev človekove pravice ali temeljne svoboščine je dopustna, če zakonodajalec sledi ustavno dopustnemu cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave) in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti).⁶⁹ Po ustaljeni ustavnosodni presoji se glede na tretji odstavek 15. člena Ustave človekove pravice in temeljne svoboščine lahko omejijo zaradi pravic drugih oziroma zaradi javne koristi.⁷⁰ Ustava v 39. členu izrecno ne opredeljuje dopustnih razlogov za omejitev pravice do svobode izražanja, ki vključuje tudi pravico dostopa do informacij javnega značaja. Taki razlogi pa so navedeni v drugem odstavku 10. člena EKČP⁷¹ in tretjem odstavku 19. člena Pakta,⁷² ki sta glede na 8. člen in peti odstavek 15. člena Ustave zavezujoča. Zato Ustavno sodišče pri presoji ustavno dopustnega cilja za poseg v pravico do svobode izražanja zaradi zavrnitve dostopa do informacij javnega značaja ne sme spregledati razlogov, ki so navedeni v drugem odstavku 10. člena EKČP in tretjem odstavku 19. člena Pakta.⁷³

⁶⁸ Peti odstavek 15. člena Ustave določa: "Nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta Ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri."

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Prav tam, 24. točka obrazložitve.

⁷¹ Drugi odstavek 10. člena EKČP določa: "Izvrševanje teh svoboščin vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti in je zato lahko podvrženo obličnostim pogojem, omejitvam ali kaznim, ki jih določa zakon in ki so nujne v demokratični družbi zaradi varnosti države, njene ozemeljske celovitosti, zaradi javne varnosti, preprečevanja neredov ali zločinov, za zavarovanje zdravja ali morale, za zavarovanje ugleda ali pravic drugih ljudi, za preprečitev razkritja zaupnih informacij ali za varovanje avtoritete in nepristranskosti sodstva."

⁷² Tretji odstavek 19. člena Pakta določa: "Uveljavljanje svoboščin iz 2. točke tega člena obsega posebne dolžnosti in posebno odgovornost. Zato sme biti podvrženo določenim omejitvam, ki pa morajo biti izrecno določene z zakonom in potrebne:

a) zaradi spoštovanja pravic in ugleda drugih;

b) zaradi zaščite nacionalne varnosti ali javnega reda, javnega zdravja ali morale."

⁷³ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1128/12 z dne 14. 5. 2015 (Uradni list RS, št. 37/15, in OdlUS XXI, 14), 10. točka obrazložitve.

66. Zakonodajalec mora pri urejanju omejitev dostopa do informacij javnega značaja izhajati iz domneve javnega in transparentnega delovanja javnih organov. Omejitev dostopa do informacij javnega značaja je dopustna le izjemoma, če bi razkritje informacije javnega značaja ogrozilo doseganje ustavno dopustnega cilja (tretji odstavek 15. člena Ustave v zvezi z drugim odstavkom 10. člena EKČP in tretjim odstavkom 19. člena Pakta). Glede na navedeno je pri presoji sorazmernosti posega v pravico do svobode izražanja zaradi omejitve dostopa do zahtevanih informacij treba presoditi, v kolikšni meri bi dostop do zahtevane informacije javnega značaja (in s tem njeno javno razkritje)⁷⁴ ogrozil drugo varovano dobrotno ter na drugi strani vpliv zavrnitve dostopa do zahtevanih informacij na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja. Iz te obrazložitve že izhaja, da mora zakonodajalec pri določanju morebitnih omejitev pri dostopu do informacij, ki jih imajo javni subjekti, upoštevati predvsem naravo informacije, dostop do katere ureja. Bolj ko lahko zahtevane informacije zaradi svoje narave in vsebine vplivajo na oblikovanje in izražanje mnenja o zadevi, ki je predmet javne razprave ali bi lahko zagotavljala preglednost izvrševanja javnih zadev in nadzor javnosti nad delovanjem javnih oblasti, večji je vpliv morebitnih omejitev pri dostopu do navedenih informacij na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja. V okviru individualne obravnave zahtev za dostop do informacij javnega značaja je pri presoji vpliva omejitve dostopa do informacij javnega značaja na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja treba upoštevati tudi namen, s katerim upravičenec zahteva informacijo in njegovo vlogo.⁷⁵ Upravičenec mora informacije zahtevati zaradi izvrševanja pravice do širjenja informacije. Zato bolj ko je vloga upravičenca povezana z obveščanjem javnosti o zadevah, ki so v širšem javnem interesu (novinarji, nevladne organizacije, varuhi javnega interesa, znanstveni raziskovalci, literarni avtorji, blogerji ipd.), večji je vpliv morebitnih omejitev dostopa do zahtevanih informacij na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja.⁷⁶

B. – III.

Presoja osmega odstavka 64. člena in 65. člena ZOsn ter tretjega odstavka 18.a člena ZMat z vidika 39. člena Ustave

67. Pobudnika zatrjujeta, da so osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn ter tretji odstavek 18.a člena ZMat, ki učinkujejo tako, da jima onemogočajo dostop do informacij o razvrstitvi posameznih osnovnih in srednjih šol glede na njihov dosežek na zunanjem preverjanju znanja, v neskladju s pravico do svobode izražanja in pravico dostopa do

⁷⁴ Ker so informacije javnega značaja tiste informacije, ki bi lahko vplivale na učinkovito izvrševanje svobode izražanja, je vedno treba domnevati, da bodo informacije dostopne najširši javnosti.

⁷⁵ Glej sodbo ESČP v zadevi *Magyar Helsinki Bizottsag proti Madžarski*, 158. in 164.–168. točka obrazložitve.

⁷⁶ Prav tam.

informacij javnega značaja (39. člen Ustave). Ob upoštevanju izhodišč iz B. – II. dela obrazložitve je Ustavno sodišče navedene očitke pobudnikov presojo z vidika 39. člena Ustave in skladno s petim odstavkom 15. člena Ustave, upošteva 10. člen EKČP ter drugi in tretji odstavek 19. člena Pakta.

68. Izpodbijane določbe se glasijo:

Osmi odstavek 64. člena ZOsn

"Podatki in analize o dosežkih nacionalnega preverjanja znanja se ne smejo uporabiti za razvrščanje šol."

Člen 65 ZOsn

"Dosežki nacionalnega preverjanja znanja se lahko uporabljajo samo za namen, ki ga določa ta zakon."

Tretji odstavek 18.a člena ZMat

"Podatki iz letne analize o kakovosti mature se ne smejo uporabiti za razvrščanje šol."

69. Ustavno sodišče mora najprej presoditi, ali so informacije o dosežkih osnovnih in srednjih šol na zunanjem preverjanju znanja informacije javnega značaja. Zato je treba presoditi, ali so navedene informacije take narave, da lahko vplivajo na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja (primerjaj s 60. točko obrazložitve).

70. NPZ je oblika zunanjega preverjanja znanja učencev v osnovni šoli, pri kateri vsi učenci določenega razreda v državi na isti dan rešujejo enake preizkuse pod enakimi pogoji. Osnovni namen NPZ je preveriti standarde znanja, izboljšati kakovost učenja in poučevanja, zagotoviti razmere, v katerih so lahko učenci deležni kakovostnega izobraževanja, vplivati na sposobnosti učencev za kritično presojo lastnih dosežkov, zagotoviti enake izobraževalne možnosti in enotnejša merila učiteljevega ocenjevanja ter pomoč pri evalvaciji učnih načrtov (primerjaj s prvim odstavkom 64. člena ZOsn). Dosežek posameznega učenca pri NPZ njemu, njegovim staršem in tudi učiteljem omogoča predvsem dodatno informacijo, na podlagi katere lahko bolje spremljajo šolsko delo (sedmi odstavek 64. člena ZOsn). Iz navedenega izhaja, da je namen NPZ dvojen. Po eni strani pri vsakem posameznem učencu preveriti standarde znanja, ki so določeni z učnim načrtom. Po drugi strani pa je namen tudi pridobiti podatke o splošnem znanju osnovnošolcev na ravni celotne države z namenom doseči enotna merila ocenjevanja, sprotno preverjanje kakovosti učnih načrtov in zagotoviti enake izobrazbene standarde.

71. Splošna in poklicna matura sta državna izpita, s katerima kandidati dokazujejo doseganje standardov znanj, ki so določeni ali s cilji gimnazijskih programov ali s cilji izobraževalnih programov srednjega tehničnega in drugega strokovnega izobraževanja, ter usposobljenost za univerzitetni ali visokošolski študij. Rezultati mature služijo dvojnemu namenu. Po eni strani posamezni dijak z rezultatom mature dokazuje doseganje standardov znanja in svojo zmožnost za nadaljevanje študija. Po drugi strani

pa rezultati mature omogočajo spremljanje kakovosti znanja dijakov na državni ravni. Iz navedenega izhaja, da informacije o rezultatih zunanjega preverjanja znanja omogočajo presojo kakovosti izobraževalnega sistema v državi.

72. Razprava o kakovosti šolskega sistema ter zahteva po kakovostnem in pravičnem izobraževanju zadevata širši interes javnosti. Osnovnošolsko in srednješolsko izobraževanje se izvajata v obliki javne službe (prvi odstavek 10. člena ZOFVI). Država je dolžna za opravljanje javne službe organizirati javno mrežo osnovnih šol, ki morajo zagotavljati vsem otrokom možnost osnovnošolskega izobraževanja (tretji odstavek 11. člena ZOFVI), ter javno mrežo nižjih in srednjih poklicnih šol, srednjih tehniških in srednjih strokovnih šol in gimnazij, ki mora omogočiti izobraževanje vsem, ki so izpolnili osnovnošolsko obveznost (peti odstavek 11. člena ZOFVI). Tako osnovnošolsko⁷⁷ kot srednješolsko izobraževanje se v večjem delu financirata iz javnih sredstev (prva alineja prvega odstavka 78. člena ZOFVI). Informacije o dosežkih osnovnih in srednjih šol na zunanjem preverjanju znanja so povezane z delovanjem izobraževalnega sistema, zato je interes javnosti zanje upravičen. Ker je delovanje izobraževalnega sistema povezano tudi s porabo javnih sredstev, so lahko navedene informacije pomembne za javno razpravo o delovanju in financiranju izobraževalnega sistema. Zavrnitev dostopa do navedenih informacij bi lahko osiromašila javno in odprto razpravo o zadevi, ki je splošnega pomena. Pri informacijah o dosežkih osnovnih in srednjih šol na zunanjem preverjanju znanja obstaja torej interes širše javnosti, da se z njimi seznanijo, zato bi zavrnitev dostopa lahko vplivala na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja.

73. Zgolj ugotovitev, da je neka informacija po svoji naravi taka, da bi lahko vplivala na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja, pa še ne zadostuje za ugotovitev, da gre za informacijo javnega značaja. Treba je tudi presoditi, ali je zahtevana informacija dostopna in pripravljena. Iz te obrazložitve že izhaja, da pravica dostopa do informacij javnega značaja upravičencu ne zagotavlja pravice dostopa do poljubne informacije, ki jo posameznik zahteva, temveč le dostop do tistih informacij, s katerimi zavezanci v trenutku vložitve zahteve že razpolagajo ali bi z njimi smeli in mogli razpolagati.⁷⁸

74. Ustavno sodišče je v sklepah št. U-I-37/16, Up-1244/18 in št. U-I-45/16, Up-321/18, Up-1140/18 že razložilo pomen izpodbijanih določb. Navedlo je, da so izpodbijane določbe uvrščene v poglavju ZOsn in ZMat, ki urejata pristojnosti organov in organizacij, zadolženih za organizacijsko in vsebinsko pripravo, izvedbo in analizo NPZ ter letno analizo kakovosti mature. Izpodbijane določbe urejajo pristojnosti in naloge šol ter pristojnih organov, zadolženih za organizacijsko in vsebinsko pripravo, izvedbo in analizo

⁷⁷ V drugem odstavku 57. člena Ustave je urejana pravica do brezplačnega obiskovanja obveznega javno veljavnega programa osnovnošolskega izobraževanja (glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 z dne 4. 12. 2014, Uradni list RS, št. 2/15, in OdlUS XX, 29, in št. U-I-110/16 z dne 12. 3. 2020, Uradni list RS, št. 47/20).

⁷⁸ Primerjaj s sodbama ESČP v zadevah *Magyar Helsinki Bizottság proti Madžarski*, 169.–170. točka obrazložitve, in *Bubon proti Rusiji*, 40.–44. točka obrazložitve.

zunanjega preverjanja znanja. Ustavno sodišče je v zgoraj navedenih sklepih že sprejelo stališče, da iz sistematične, namenske in zgodovinske razlage izhaja, da osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn ter tretji odstavek 18.a člena ZMat urejajo ravnanje nosilcev javnih pooblastil in izvajalcev javnih storitev, ne pa ravnanja uporabnikov izobraževalnih storitev. Izpodbijane določbe na položaj pobudnikov učinkujejo le v postopku za dostop do informacij javnega značaja (primerjaj s 37. točko obrazložitve). Pobudnikoma je namreč zaradi prepovedi, ki zavezuje nosilca javnega pooblastila oziroma zavezanca za dostop do informacij javnega značaja, onemogočen dostop do informacij o razvrstitvi osnovnih in srednjih šol na podlagi dosežka na zunanjem preverjanju znanja. Ker je namen zunanjega preverjanja znanja zagotoviti tudi splošen pregled nad doseganjem standardov znanja učencev in dijakov v državi, je zakonodajalec določil pristojne organe in njihove pristojnosti v zvezi z izvajanjem navedene naloge. Z izpodbijanimi določbami je zakonodajalec uredil obdelavo informacij, ki so v elektronski obliki in se hranijo oziroma obdelujejo v okviru določene elektronske zbirke podatkov. Zakonodajalec je izrecno prepovedal, da bi pristojni organi oblikovali eno od možnih medsebojnih povezav podatkov, ki so v elektronskih zbirkah podatkov (evidenca učencev, ki opravljajo NPZ, in evidenca kandidatov, ki opravljajo splošno oziroma poklicno maturo). Osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn ter tretji odstavek 18.a člena ZMat izrecno prepovedujejo pristojnim organom informacije, ki so v elektronski zbirki podatkov, medsebojno povezovati tako, da bi ustvarili točno določeno novo informacijo. Novo ustvarjena informacija ne sme omogočiti razvrščanja (primerjave) osnovnih oziroma srednjih šol zgolj na podlagi njihovega dosežka na zunanjem preverjanju znanja. To pomeni, da je pristojnim organom, ne pa upravičencem za dostop do informacij javnega značaja, prepovedano oblikovati dokument, ki bi vseboval informacije o razvrstitvi osnovnih in srednjih šol glede na dosežek na zunanjem preverjanju znanja.

75. Zakonodajalec je tisti, ki opredeli delovno področje javnopravnega subjekta. Z delovnim področjem javnopravnega subjekta so opredeljene tudi informacije, s katerimi javnopravni subjekti razpolagajo in ki jih ustvarjajo, da lahko izvajajo svoje naloge. Ustavno sodišče je že pojasnilo (glej 53. točko obrazložitve), da tehnična možnost, da se iz posamezne podatkovne zbirke podatkov ustvari dokument, ki vsebuje novo informacijo, še ne pomeni, da gre za pripravljen in dostopen dokument in s tem za informacijo javnega značaja.⁷⁹ V konkretnem primeru pa je treba upoštevati, da zahtevane informacije zavezanec za dostop do informacij javnega značaja zbira v elektronski zbirki podatkov zaradi izvajanja svojih delovnih nalog in bi jih brez zakonske prepovedi smel in mogel z uporabo orodij, ki so za dostopanje do teh elektronskih informacij na voljo in so sestavni del njihove običajne uporabe, oblikovati v dokument. To pomeni, da ovira za oblikovanje zahtevanih informacij v materializirano obliko ni dejanska, temveč pravne narave.

76. Ob upoštevanju, da so informacije o dosežkih osnovnih in srednjih šol na zunanjem preverjanju znanja po svoji vsebini in naravi take, da bi zavrnitev dostopa do teh

⁷⁹ Primerjaj s sodbo SEU v zadevi *Rainer Typke proti Evropski komisiji*, 30. točka obrazložitve.

informacij lahko vplivala na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja, nedostopnost (nematerializirana oblika) zahtevane informacije pa ni povezana s tehnično nezmožnostjo ali z zahtevo po uporabi orodij, ki jih zavezanec nima na voljo in niso sestavni del njegove običajne rabe, temveč je zapovedana s pravnim pravilom, je treba informacije o dosežku posameznih osnovnih in srednjih šol na zunanjem preverjanju znanja šteti za informacije javnega značaja. Ob upoštevanju prvega odstavka 10. člena EKČP in drugega odstavka 19. člena Pakta Ustavnemu sodišču ni treba presojeti, ali gre tudi za informacijo, za katero pobudnika izkazuje pravi interes, utemeljen na zakonu. To pomeni, da izpodbijane zakonske določbe segajo na področje varovanja pravice do svobode izražanja, ki vključuje tudi pravico dostopa do informacij javnega značaja (39. člen Ustave).

77. Izpodbijane zakonske določbe onemogočajo dostop do informacij javnega značaja. Ob upoštevanju domneve, da morajo biti informacije javnega značaja javne, ker je le tako lahko zagotovljeno učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja, zakonska določba, ki pomeni pravno podlago za zavrnitev dostopa do navedenih informacij, pomeni poseg v pravico do svobode izražanja, ki vključuje tudi pravico dostopa do informacij javnega značaja (39. člen Ustave upošteva 10. člen EKČP ter drugi in tretji odstavek 19. člena Pakta).

78. Človekove pravice je mogoče omejiti le v primerih, ki jih izrecno določa Ustava, ali zaradi varstva pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave). Če zakonodajalec sledi ustavno dopustnemu cilju in če je omejitev skladna z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti), je po ustaljeni ustavnosodni presoji omejitev človekove pravice dopustna.⁸⁰

79. Prvi pogoj, ki ga določa drugi odstavek 39. člena Ustave, je, da morajo biti omejitve pravice dostopa do informacij javnega značaja določene z zakonom. Splošni zakon, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, je ZDIJZ. Vendar lahko omejitve pravice dostopa do informacij javnega značaja izhajajo tudi iz drugih (posebnih) zakonov. Takšna posebna zakona sta ZMat in ZOsn. Ob upoštevanju pravila, da se novejši (*lex posterior derogat legi priori*) in specialni predpis (*lex specialis derogat legi generali*) uporabi namesto splošnega in starejšega predpisa,⁸¹ je treba šteti, da je zakonodajalec v osmem odstavku 64. člena in 65. členu ZOsn ter tretjem odstavku 18.a člena ZMat določil posebna pravila glede dostopa do informacij o dosežkih posameznih osnovnih in srednjih šol na zunanjem preverjanju znanja. Omejitev dostopa do informacij o razvrstitvi osnovnih

⁸⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02, 25. točka obrazložitve.

⁸¹ ZDIJZ je začel veljati 22. 3. 2003. Osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn sta začela veljati 10. 6. 2006 (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli, Uradni list RS, št. 60/06 – ZOsn-E). Tretji odstavek 18.a člena ZMat je začel veljati 11. 11. 2006 (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o maturi, Uradni list RS, št. 115/06 – ZMat-A).

in srednjih šol na podlagi njihovega dosežka na zunanjem preverjanju znanja je torej določena z zakonom.

80. Ustavno sodišče mora presoditi, ali omejitev sledi ustavno dopustnemu cilju. Državni zbor je v odgovoru povzel zakonodajno gradivo pri sprejetju ZMat.⁸² Navedel je, da je bil namen izpodbijane prepovedi določiti način obdelave podatkov v elektronski zbirki podatkov in določitev metodologije, s katero se bosta zagotovili korektna in ustrezna strokovna podlaga in obdelava rezultatov za širšo javnost. V zvezi s podobno prepovedjo, določeno v ZOsn, pa je Državni zbor pojasnil, da v zakonodajnem gradivu ni bilo navedenih razlogov zanjo.

81. Namen izpodbijanih določb je bolj podrobno v mnenju pojasnila Vlada. Navedla je, da razvrščanje osnovnih in srednjih šol samo po merilu dosežka na zunanjem preverjanju znanja metodološko ni upošteven kazalnik kakovosti šol. Ker je dosežek posamezne šole na zunanjem preverjanju znanja odvisen od številnih dejavnikov (socialni, ekonomski in kulturni status družine, iz katere prihaja učenec, uspeh devetošolcev, ki so se vpisali v določeno srednjo šolo, omejitev vpisa v srednjo šolo ipd.), ne le od kakovosti poučevanja na šoli, tak dosežek brez upoštevanja drugih dejavnikov, ki vplivajo na kakovost šole in poučevanja, po mnenju Vlade ni upošteven kazalnik kakovosti posamezne šole. Zgolj številčen podatek o doseženih točkah posamezne šole z vidika izobraževalnega sistema kot celote, brez kritične in strokovne presoje ter upoštevanja drugih elementov, ki lahko vplivajo na takšno razvrstitev, je zavajajoč in v škodo izobraževalnemu sistemu v celoti, posamezni šoli ter tudi staršem in njihovim otrokom. Tovrstno javno razvrščanje šol namreč spodbuja dodatno razslojevanje otrok in mladine po socialno-ekonomskih in kulturnih karakteristikah družin, iz katerih so otroci. Po mnenju Vlade se le z enotno metodologijo obdelave podatkov o dosežkih na zunanjem preverjanju znanja omogočita objektivna in strokovno korektna obdelava podatkov ter izdelava strokovnih analiz o dosežkih slovenskih šol na zunanjem preverjanju znanja. Pri razlagi podatkov je po mnenju Vlade treba izhajati iz temeljnega pedagoškega koncepta, da so visoko zastavljeni učni cilji in standardi dosegljivi za vse učence na vseh šolah.

82. Država ima na podlagi tretjega odstavka 57. člena Ustave obveznost, da ustvarja možnosti, da si vsak državljan lahko svobodno pridobi ustrezno izobrazbo. Država ima pozitivno dolžnost zagotoviti pogoje za izobraževanje, za pridobitev določenega minimalnega standarda kakovosti izobraževanja.⁸³ Navedena ustavna določba zahteva od države, da na vseh ravneh izobraževanja zagotovi enoten sistem šolstva. Takšen sistem pa je mogoče zagotoviti le, če država enotno opredeli ustanovitev in delovanje

⁸² Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o maturi (ZMat-A) – skrajšani postopek – EPA 1005-IV, Poročevalec DZ, št. 84/2006, str. 13.

⁸³ Glej J. Zobec v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, 1. del, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 486.

šolskih institucij in njihovega upravljanja ter določi javno veljavne študijske programe, financiranje, nadzor nad porabo javnih sredstev, kontrolo kakovosti izobraževanja ipd.⁸⁴

83. Z izpodbijanimi določbami je zakonodajalec določil način analize dosežkov učencev in dijakov na zunanjem preverjanju znanja zaradi zagotavljanja splošnega pregleda nad doseganjem standardov znanja učencev in dijakov v državi. Zakonodajalec želi s prepovedjo razvrščanja posameznih osnovnih in srednjih šol le na podlagi njihovega dosežka na zunanjem preverjanju znanja preprečiti negativne posledice, ki bi jih dostop do navedenih (parcialnih) informacij in njihova javna objava imela na možnosti posameznikov, da pridobijo ustrezno izobrazbo pod enakimi pogoji ne glede na njihov socialni, ekonomski ali kulturni položaj, ter zaščititi učence z nižjimi učnimi dosežki. Izpodbijani določbi torej uresničujeta obveznosti države iz tretjega odstavka 57. člena Ustave. Obveznosti države, da ustvarja možnosti, da si vsak državljan pridobi ustrezno izobrazbo, stoji nasproti pravica do izobrazbe in šolanja (prvi odstavek 57. člena Ustave).⁸⁵ Pravica do izobrazbe in šolanja se lahko namreč učinkovito izvršuje le, če država izpolnjuje svoje obveznosti iz tretjega odstavka 57. člena Ustave.⁸⁶ To pomeni, da izpodbijana določba zasleduje ustavno dopusten cilj varovanja pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave v zvezi z drugim odstavkom 10. člena EKČP in tretjim odstavkom 19. člena Pakta).

84. Ustavno sodišče pri presoji primernosti posega v človekove pravice ocenjuje, ali je poseg sploh primeren za doseg ustavno dopustnega cilja omejitve človekove pravice v tem smislu in ali je ta cilj s presojano ureditvijo sploh mogoče doseči.⁸⁷ Ukrep je neprimeren šele takrat, kadar sredstvo za doseg cilja ni v razumni zvezi s tem ciljem in kadar navedenega cilja v nobenem primeru ni mogoče doseči s sredstvom za doseg cilja.⁸⁸ Z izpodbijanimi določbami je omejen dostop do informacij o razvrstitvi posameznih osnovnih in srednjih šol zgolj po dosežku na zunanjem preverjanju znanja. Z omejitvijo dostopa do informacij se lahko prepreči javna objava navedenih informacij. Ker naj bi prav javna objava navedenih informacij negativno vplivala na varovanje pravic drugih (prejšnja točka obrazložitve), je izpodbijani ukrep v razumni zvezi s ciljem.

85. V nadaljevanju mora Ustavno sodišče presoditi, ali je ukrep nujno potreben oziroma ali za uresničitev cilja, ki mu sledi, niso na voljo manj invazivni ukrepi, ki bi manj posegli v

⁸⁴ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-34/94 z dne 22. 1. 1998 (Uradni list RS, št. 18/98, in OdlUS VII, 14), 40. točka obrazložitve.

⁸⁵ Glej J. Zobec v: M. Avbelj (ur.), nav. delo, str. 486.

⁸⁶ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-110/16, 44. točka obrazložitve.

⁸⁷ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-164/09 z dne 4. 2. 2010 (Uradni list RS, št. 12/10, in OdlUS XIX, 1), 19. točka obrazložitve, in št. U-I-118/09 z dne 10. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 52/10, in OdlUS XIX, 6), 16. točka obrazložitve.

⁸⁸ Primerjaj z odločbo št. U-I-65/13 z dne 3. 7. 2014 (Uradni list RS, št. 54/14, in OdlUS XX, 27), 20. točka obrazložitve.

človekove pravice posameznikov.⁸⁹ Ker enkrat razkritih informacij ni več mogoče ponovno skriti, se lahko negativni učinki javnega razkritja informacij po naravi stvari preprečijo le tako, da te informacije niso javno razkrite oziroma dostopne. Glede na to, da je mogoče negativne učinke javne objave informacij preprečiti le tako, da se zavrne njihov dostop, je takšen poseg nujen.

86. Ker je dostop do informacij javnega značaja v funkciji zagotavljanja učinkovitega izvrševanja pravice do svobode izražanja (prvi odstavek 39. člena Ustave), mora Ustavno sodišče pri presoji sorazmernosti v ožjem smislu oceniti, v kolikšni meri bi dostop do zahtevanih informacij (razvrščanje osnovnih in srednjih šol izključno na podlagi rezultatov na zunanjem preverjanju znanja) in njihovo javno razkritje ogrozila učinkovito izvrševanje obveznosti države, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo, in na drugi strani vpliv zavrnitve dostopa do zahtevanih informacij na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja.

87. Iz pravice dostopa do informacij javnega značaja ne izhaja dolžnost javnopravnih subjektov, da bi morali na zahtevo upravičenca zbirati in ustvarjati poljubne informacije (glej 48. točko obrazložitve). Upravičenec ima pravico dostopa le do tistih informacij, ki jih država zbira in ustvarja zaradi izvajanja svojih delovnih nalog. Možnost, da bi imel upravičenec dostop do informacij, ki jih pristojni organi ne zbirajo in ne smejo ustvariti, bi pomenila, da bi imel upravičenec širši dostop do informacij kot zavezanec. Te pravice pa 39. člen Ustave ne zagotavlja. Glede na navedeno trditve pobudnikov, da zahtevata le dostop do informacij o razvrstitvi šol na podlagi rezultata na zunanjem preverjanju znanja in ne njihove javne objave, ne morejo bistveno vplivati na presojo ogroženosti doseganja ustavno dopustnega cilja.

88. Pravica do izobraževanja in šolanja pomeni predvsem dolžnost države, da posamezniku omogoči nediskriminatoren dostop do obstoječih tipov in stopenj izobrazbe ter mu ponudi tudi minimalni standard kakovosti te izobrazbe.⁹⁰ Pravica do šolanja in izobrazbe ter na drugi strani dolžnost države, da zagotovi posameznikom možnost, da pridobijo vsaj osnovno izobrazbo, je urejena tudi v številnih mednarodnih aktih.⁹¹ Iz 2. člena ZOFVI izhaja, da so cilji sistema vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji na

⁸⁹ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-77/08 z dne 8. 7. 2010 (Uradni list RS, št. 61/10), 22. točka obrazložitve, in št. U-I-65/13, 21. točka obrazložitve.

⁹⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-68/98 z dne 22. 11. 2001 (Uradni list RS, št. 101/01, in OdlUS X, 192), 14. točka obrazložitve.

⁹¹ Glej 26. člen Splošne deklaracije OZN; 14. člen Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, 9/92); Konvencijo proti diskriminaciji v izobraževanju (Uradni list SFRJ, MP, št. 4/64, in Uradni list RS, št. 57/92, MP, št. 15/92); 28. člen KOP; 2. člen Prvega protokola k EKČP; in 14. člen Listine. Primerjaj tudi z W. Schabas, *The European Convention on Human Rights, A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2017, str. 986–988.

vseh ravneh izobraževanja enotno določeni.⁹² Izvajanje izobraževalnih osnovnošolskih in srednješolskih programov pomeni izvajanje javne službe na področju vzgoje in izobraževanja,⁹³ ki jo izvajajo javne šole ali zasebne šole s koncesijo (10. člen ZOFVI). Za opravljanje javne službe na področju vzgoje in izobraževanja se organizira javna mreža, ki jo sestavljajo javne osnovne in srednje šole oziroma zasebne osnovne in srednje šole s koncesijo (prvi odstavek 11. člena ZOFVI). Javna mreža osnovnih šol mora zagotavljati vsem otrokom možnost osnovnošolskega izobraževanja (tretji odstavek 11. člena ZOFVI). Javna mreža nižjih in srednjih poklicnih šol, srednjih tehniških in srednjih strokovnih šol in gimnazij mora omogočiti izobraževanje vsem, ki so izpolnili osnovnošolsko obveznost, in sicer najmanj za pridobitev prvega poklica oziroma opravljanje mature (peti odstavek 11. člena ZOFVI).

89. V okviru pravice do šolanja in izobraževanja ima posebno mesto pravica do pridobitve osnovne izobrazbe, ki je bistvena za razvoj otrok.⁹⁴ Ustavno sodišče je že v več svojih odločbah poudarilo poseben pomen osnovnošolskega izobraževanja.⁹⁵ Na ravni osnovnošolskega izobraževanja posamezniki namreč nimajo le pravice do izobraževanja, temveč tudi obveznost. Dolžni so obiskovati osnovno šolo. Posamezniki imajo tudi pravico do brezplačnega obveznega osnovnošolskega izobraževanja (drugi odstavek 57. člena Ustave).⁹⁶ Koristi od obvezne osnovne izobrazbe nimajo le učenci sami, saj posameznikova osnovna izobrazba hkrati služi javni koristi.⁹⁷ Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da mora biti obvezen minimum osnovnošolske izobrazbe enotno določen⁹⁸ in da je treba zagotoviti pridobitev take ravni obvezne osnovnošolske izobrazbe, da bo posameznik lahko glede na svoje želje in sposobnosti po končani osnovni šoli nadaljeval ustrezno izobraževanje⁹⁹ in da bo pripravljen na življenje, kot ga zahteva vsakokratno stanje v družbi.¹⁰⁰ S tem namenom imajo v skladu s prvim

⁹² Iz 2. člena ZOFVI izhaja, da so cilji vzgoje in izobraževanja med drugim tudi zagotavljanje enakih možnosti za vzgojo in izobraževanje na območjih s posebnimi razvojnimi težavami, zagotavljanje enakih možnosti za vzgojo in izobraževanje otrok iz socialno manj spodbudnih okolij, zagotavljanje enakih možnosti za vzgojo in izobraževanje otrok, mladostnikov in odraslih s posebnimi potrebami ter omogočanje splošne izobrazbe in pridobitve poklica vsemu prebivalstvu.

⁹³ Z javnimi službami se zagotavljajo dobrine in storitve, katerih zagotavljanje je v javnem interesu, na podlagi odločitve države ali lokalne skupnosti (M. Pečarič in B. Bugarič, *Javne službe*, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2011, str. 19).

⁹⁴ Primerjaj s sodbo ESČP v zadevi *Timishev proti Rusiji* z dne 13. 12. 2005, 64. točka obrazložitve.

⁹⁵ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-269/12 in št. U-I-110/16.

⁹⁶ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-110/16, 44. točka obrazložitve.

⁹⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-269/12, 25. točka obrazložitve. Primerjaj tudi s sodbo ESČP v zadevi *Ponomaryovi proti Bolgariji* z dne 21. 6. 2011, 55. točka obrazložitve.

⁹⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-269/12, 25. točka obrazložitve.

⁹⁹ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-94/96 z dne 22. 10. 1998 (Uradni list RS, št. 77/98, in OdlUS VII, 196), 32. točka obrazložitve, in št. U-I-110/16, 24. točka obrazložitve.

¹⁰⁰ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-110/16, 24. točka obrazložitve.

odstavkom 48. člena ZOsn starši pravico vpisati otroka v javno šolo (ali zasebno šolo s koncesijo) v šolskem okolišu, v katerem otrok stalno ali začasno prebiva, javna osnovna šola oziroma zasebna osnovna šola v tem okolišu pa je dolžna otroka na željo staršev vpisati. Otrok se lahko vpiše v osnovno šolo v drugem šolskem okolišu le izjemoma s soglasjem obeh osnovnih šol (prvi odstavek 48. člena ZOsn). Veljavni osnovnošolski sistem zagotavlja vsem otrokom določenega šolskega okoliša vpis v javno šolo v šolskem okolišu, kjer prebivajo, in jim v procesu izobraževanja zagotavlja možnost doseganja enakih ciljev in standardov.

90. Sistem javnega šolstva v Republiki Sloveniji ob upoštevanju načela socialne države (2. člen Ustave)¹⁰¹ temelji na predpostavki, da so država in lokalne skupnosti dolžne zagotavljati enako kakovostno izobraževanje na vseh šolah, ki so vključene v javno mrežo. Osnovnošolsko in srednješolsko izobraževanje morata temeljiti na načelih enakovrednosti in enakopravnosti ter dostopnosti vsem učencem in dijakom. Vlada se je v mnenju sklicevala na več strokovnih študij in strokovno literaturo, iz katerih izhaja, da ima javno razvrščanje šol izključno po rezultatih na zunanjem preverjanju znanja številne negativne učinke na učinkovito izvrševanje pravice do izobraževanja in šolanja vseh pod enakimi pogoji, ker spodbuja dodatno razslojevanje otrok in mladine po socialno-ekonomskih in kulturnih karakteristikah družin, iz katerih otroci izhajajo. Razvrstitev osnovnih in srednjih šol na podlagi rezultata na zunanjem preverjanju znanja, ki bi jo pripravili pristojni organi, ki so pooblaščen za analizo teh rezultatov, bi v javnosti lahko ustvarila zmoten vtis, da gre za pomemben (ali celo ključni) kazalnik kakovosti izobraževanja posamezne šole. Zgolj na podlagi povprečnega dosežka posamezne šole na zunanjem preverjanju znanja ni mogoče ugotoviti dejanske kakovosti posamezne šole, ker so razlike med posameznimi učenci bistveno večje kot med posameznimi šolami. Razvrščanje osnovnih in srednjih šol zgolj po dosežkih na zunanjem preverjanju znanja bi lahko povzročilo škodo predvsem učencem in dijakom z nižjimi učnimi dosežki in učencem s posebnimi potrebami, ki zaradi osebnih okoliščin dosegajo nižje rezultate na zunanjem preverjanju znanja. Šole bi se v prizadevanju po čim višjem mestu na lestvici namreč usmerile predvsem v delo z učenci, ki lahko največ prispevajo k zvišanju povprečne ocene, pri tem pa bi se lahko zmanjšal obseg dela z učenci s slabšimi učnimi sposobnostmi. To bi dolgoročno lahko povzročilo združevanje otrok, ki so v boljšem socialnem, ekonomskem in kulturnem položaju v šolah z boljšimi dosežki, in združevanje

¹⁰¹ Načelo socialne države (2. člen Ustave) državi nalaga obveznost upoštevati socialne interese posameznikov oziroma posameznih skupin prebivalstva. To je temeljno načelo, ki mu mora biti podrejena zakonodajna aktivnost pri urejanju pravic posameznikov. Načelo socialne države od države zahteva, naj pri oblikovanju predpisov, njihovem izvrševanju ter razlagi usklajeno upošteva interese vseh skupin prebivalstva, še posebej tistih s slabšim socialno-ekonomskim položajem in tistih, ki zaradi svojega šibkejšega položaja v razmerju do drugih skupin prebivalstva ne morejo sami enakovredno uveljavljati svojih interesov. Načelo socialne države torej ne vključuje samo zaščite posameznikov s slabšim socialno-ekonomskim položajem, temveč tudi zaščito posameznikov, ki so ranljivi zaradi drugih okoliščin (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-110/16, 49. točka obrazložitve).

otrok, ki so v slabšem socialnem, ekonomskem in kulturnem položaju v šolah s slabšimi dosežki. Razvrščanje osnovnih in srednjih šol zgolj po dosežkih na zunanjem preverjanju znanja, ki bi ga izvajali javni subjekti, bi torej dolgoročno onemogočalo doseganje enakih ciljev in standardov ter doseganje enake kakovosti osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja.

91. Prepoved razvrščanja šol na podlagi rezultatov na zunanjem preverjanju znanja zavezuje le javne organe. Razlog, da prepoved velja za javne organe, je prav v pomenu, ki ga imajo informacije, sestavljene in pridobljene s strani javnih (uradnih) organov. Te informacije imajo v javnosti večjo težo in uživajo večjo verodostojnost. Zato bi že okoliščina, da je razvrstitev šol sestavil javni organ, ki je pooblaščen za analizo rezultatov zunanjega preverjanja znanja, v javnosti lahko vzbujala napačen vtis, da ta informacija sama po sebi odraža kakovost posamezne šole. To bi lahko vodilo v stigmatizacijo posameznih šol, češ da jo obiskujejo zgolj učenci ali dijaki, ki so v slabšem socialnem, ekonomskem in kulturnem položaju.

92. Pobudnika navajata, da obstajajo tri bistvene razlike med razvrščanjem osnovnih šol na podlagi NPZ in razvrščanjem srednjih šol na podlagi dosežkov na maturi: razlika v zakonodaji, ki ureja možnost izbire srednje šole, v kateri se bo posameznik izobraževal, razlika v pomenu srednješolskega izobraževanja na nadaljnje izobraževanje posameznika v povezavi z dosežkom srednje šole na maturi in možnostjo posameznika, da uspešno opravi maturo,¹⁰² ter razlika v tem, da so bile informacije o dosežkih srednjih šol na maturi že javno dostopne in niso povzročile negativnih posledic.

93. Prvi dve razlikovalni okoliščini, ki ju navajata pobudnika, sta po vsebini povezani z možnostjo posameznika do izbire ustrezne šole. S temi navedbami pobudnika navajata razloge, ki utemeljujejo dostop do zahtevanih informacij zaradi izvrševanja pravice do šolanja in izobraževanja ter ne zaradi izvrševanja pravice do svobode izražanja. Zato ti razlikovalni okoliščini ne moreta biti upoštevni pri presoji izpodbijanih določb z vidika pravice do svobode izražanja.

94. Glede trditev pobudnikov, da je do razkritja informacije o dosežkih posameznih srednjih šol v javnosti za posamezno leto že prišlo in da objava navedene informacije ni imela negativnih posledic, pa Ustavno sodišče pojasnjuje, da iz navedb Vlade izhaja, da bi do zatrjevanih negativnih posledic, ki bi jih povzročila vsakoletna javna objava državne lestvice osnovnih in srednjih šol le na podlagi dosežka na zunanjem preverjanju znanja, prišlo v daljšem časovnem obdobju. Zato pobudnika s temi navedbami ne moreta izkazati, da javna objava spornih informacij ne bi imela dolgoročnih škodljivih posledic na učinkovito izvrševanje dolžnosti države iz tretjega odstavka 57. člena Ustave. Poleg

¹⁰² Po navedbah pobudnikov naj bi se srednješolsko izobraževanje izbiralo na podlagi domnevne težavnosti, pričakovanega pridobljenega znanja, uspešnosti in lastnosti sošolcev, znanja na koncu izobraževanja in možnosti za uspeh na maturi, ugleda učiteljev in drugih lastnostih, ki naj bi se deloma izražale tudi v statističnem podatku rezultata mature.

navedenega je treba upoštevati, da so lestvice šol zgolj na podlagi rezultatov zunanjega preverjanja znanja šol ob uporabi različnih virov sestavili in objavili mediji, ne pa javni organ, ki je pooblaščen za analizo kakovosti zunanjega preverjanja znanja. Nasprotno pobudnika zahtevata, da razvrstitev šol na podlagi dosežka na zunanjem preverjanju znanja sestavi in jima jo posreduje sam javni organ.

95. Po oceni Ustavnega sodišča je Vlada prepričljivo utemeljila, da bi dostop do informacij o razvrstitvi osnovnih in srednjih šol zgolj na podlagi rezultata na zunanjem preverjanju znanja ogrožal izpolnjevanje obveznosti države iz tretjega odstavka 57. člena Ustave.

96. Ker bi bilo z dostopom do informacij o razvrstitvi posameznih osnovnih in srednjih šol zgolj glede na njihov dosežek na zunanjem preverjanju znanja in z njihovo javno objavo lahko ogroženo učinkovito izvrševanje obveznosti države iz tretjega odstavka 57. člena Ustave, mora Ustavno sodišče v nadaljevanju tehtati, v kolikšni meri bi bilo zaradi zavrnitve dostopa do teh informacij omejeno izvrševanje pravice do svobode izražanja.

97. Pobudnika zatrjujeta, da so zahtevane informacije ključne za javno razpravo o kakovosti osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja. Ustavno sodišče je že ugotovilo, da so informacije o dosežkih osnovnih in srednjih šol na zunanjem preverjanju znanja pomembne za ocenjevanje kakovosti izobraževalnega sistema. Povezanost zahtevane informacije z delovanjem šolskega sistema še ne pomeni, da zavrnitev dostopa do te informacije že onemogoča javno razpravo o kakovosti šolstva oziroma onemogoča javnosti nadzor nad delovanjem šolskega sistema kot celote. Da bi ugotovili, ali se objava informacije nanaša na predmet splošnega pomena, je treba oceniti informacijo kot celoto ob upoštevanju konteksta, v katerem se pojavlja.¹⁰³ Ustavno sodišče je upoštevalo, da je ocenjevanje kakovosti šolstva strokovno vprašanje.¹⁰⁴ Odgovor na vprašanje, na kakšen način se bo presojala kakovost šolstva, je odvisen od ciljev, ki jim zakonodajalec sledi pri ureditvi šolskega sistema v državi. Iz primerjalnega pregleda ureditev v drugih državah izhaja, da države področje razvrščanja šol različno urejajo.¹⁰⁵ Države, ki želijo v okviru šolskega sistema zagotoviti doseganje enakih

¹⁰³ Glej sodbo ESČP v zadevi *Magyar Helsinki Bizottsag proti Madžarski*, 162. točka obrazložitve.

¹⁰⁴ Na zakonski ravni ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti v šolah ureja ZOFVI. V skladu z 20.a členom ZOFVI merila in postopke za ugotavljanje in zagotavljanje kakovosti v šolah na nacionalni ravni ter predloge nacionalnih evalvacijskih študij sprejme minister na predlog Sveta za kakovost in evalvacije. Svet za kakovost in evalvacije imenuje minister. Natančneje pristojnosti Sveta za kakovost in evalvacije določi minister.

¹⁰⁵ Iz primerjalnopravne ureditve v nekaterih evropskih državah izhaja, da imajo države različne ureditve v zvezi z razvrščanjem šol po rezultatih zunanjega preverjanja znanja in njihovega javnega objavljanja. V Avstriji pripravlja in izvaja državne teste za preverjanje znanja šolarjev Zvezni inštitut za raziskovanje izobraževanja, inovacije in razvoj avstrijskega šolstva, ki tudi pripravi poročila o rezultatih za državno in deželno raven in o lokalnem povprečju. Rezultatov posameznih učencev, razredov ali šol ne objavljajo, namen preverjanja pa ni ocenjevanje

uspešnosti učiteljev na ravni posamezne šole ali razvrščanje šol. Srednje šole izvajajo standardizirano preverjanje znanja ob zaključku višje stopnje srednje šole. Objava rezultatov preverjanja znanja na ravni posameznih učencev, razredov ali šol ni mogoča zaradi pravil o varstvu osebnih podatkov.

(Glej <https://www.bifie.at/ergebnisberichte/>; <https://publications.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/4a2443a7-7bac-11e5-9fae-01aa75ed71a1>; <https://www.bifie.at/haeufig-gestellte-fragen-zur-ueberpruefung-der-bildungsstandards/>.)

V Belgiji rezultati zunanjšega preverjanja znanj niso javni, prepovedana sta razvrščanje šol ali dijakov in objava rezultatov. (Glej http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/30959_000.pdf.)

Na Finskem je nadzor nad šolskim sistemom v pristojnosti Finskega centra za ocenjevanje izobraževanja. Rezultatov nacionalnega preverjanja znanja država ne objavlja. Dostop do informacij o rezultatih mature je dostopen medijem, ki objavijo lestvico šol. (Glej https://www.oph.fi/download/148966_Quality_assurance_in_general_education.pdf.)

V Franciji je prvo nacionalno zunanje preverjanje znanja del nacionalne diplome, ki potrjuje zaključek šolanja v nižji srednji šoli. Ta je sestavljena iz ocene na nacionalnem preverjanju znanja in ocene, s katero otroka oceni učitelj. Podatke o doseženem uspehu objavijo šolska okrožja, ki organizirajo preverjanje, vendar so pravila dostopa do informacij različna. Po zaključku višje srednje šole se v Franciji opravlja matura. Podatke o uspehu na maturi za posamezno šolo objavlja ministrstvo, pristojno za šolstvo, in jih uravnateži z drugimi podatki. Upoštevajo se individualne značilnosti učencev (starost, spol, dosežena raven znanja pri vstopu v šolo, socialno ozadje). Na podlagi tako objavljenih podatkov zunanji avtorji objavljajo lestvice šol, vendar pri tem ne objavijo povprečne ocene na maturi. (Glej <http://www.education.gouv.fr/cid3/les-regions-academiques-academies-et-services-departementaux-de-l-education-nationale.html>; <http://www.education.gouv.fr/cid3014/les-indicateurs-resultats-des-lycees.html%7D%7D>; <http://www.education.gouv.fr/pid23933/indicateurs-resultats-des-lycees.html>.)

Na Irskem morajo šole letno poročati ministrstvu, pristojnemu za izobraževanje, o rezultatih učencev pri zunanjem preverjanju znanja. Rezultati učencev na preverjanjih se ne objavljajo in ni mogoča njihova uporaba za pripravo lestvic šol. Objavljanje podatkov o rezultatih zunanjšega preverjanja je urejeno z zakonom, ki ureja izobraževanje. Praviloma informacije, ki bi omogočale izdelavo primerjalnega pregleda splošnih rezultatov učencev določene šole na zunanjem preverjanju, niso javne. Vendar lahko minister, pristojen za izobraževanje, izjemoma dovoli dostop do teh informacij. (Glej <http://revisedacts.lawreform.ie/eli/1998/act/51/revised/en/html>; <http://www.oecd.org/education/school/Country%20Background%20Report%20for%20Ireland%20-%20Evaluation%20and%20Assessment%20Frameworks.pdf>.)

Na Danskem učenci vsako leto opravljajo posebne nacionalne izpite. Rezultati, z izjemo rezultatov na državni ravni, so zaupni in se posredujejo le učencu, njegovim staršem in učitelju. Ti podatki ne sodijo med informacije javnega značaja. Informacije o rezultatih učencev na zaključnih izpiti ob upoštevanju socialnih in ekonomskih dejavnikov objavlja ministrstvo, pristojno za šolstvo. Na podlagi podatkov ministrstva lestvico osnovnih šol objavlja organizacija, ki se ukvarja s političnimi študijami. Na Danskem so na spletni strani ministrstva, pristojnega za šolstvo, objavljeni podatki o uspehu učencev v posamezni šoli. Omenjena organizacija na podlagi teh informacij pripravi lestvico najuspešnejših srednjih šol. (Glej <https://www.cepos.dk/maaling-projekter/kommunal-benchmarking/undervisningseffekten/undervisningseffekt-grundskoler/find>;

standardov v procesu izobraževanja za vse otroke, ne glede na njihov socialno-ekonomski položaj, lestvic šol ne objavljajo. Ustavno sodišče je upoštevalo, da mora imeti zakonodajalec zaradi pomembnosti zagotavljanja izobraževanja široko polje proste presoje pri izbiri ukrepov, s katerimi bo zagotovil učinkovito delovanje izobraževanja vsem pod enakimi pogoji. Zakonodajalec v Republiki Sloveniji je presodil, da razvrščanje šol zgolj na podlagi dosežka na zunanjem preverjanju znanja ne zagotavlja objektivne, celovite in strokovno korektne informacije o kakovosti posameznih šol in šolskega sistema kot celote. Z ustrežno metodologijo država zagotavlja, da je vsak posamezen učenec (in njegovi starši) seznanjen s svojim dosežkom, da lahko vsaka osnovna in srednja šola na podlagi strokovne analize ugotovi, kje odstopa od državnega povprečja, in da je z rezultati zunanjega preverjanja znanja na kakovosten način seznanjena tudi širša javnost.

98. Ustavno sodišče je upoštevalo, da analizo dosežkov NPZ pripravi Državna komisija za vodenje nacionalnega preverjanja znanja (3. člen Pravilnika NPZ v zvezi z dvanajstim odstavkom 64. člena ZOsn) v skladu z enotno metodologijo, ki jo sprejme sama. Državna komisija za vodenje nacionalnega preverjanja znanja vsako leto pripravi letno poročilo o dosežkih NPZ ter ga predloži ministru in Strokovnemu svetu Republike Slovenije za splošno izobraževanje (enajsta alineja 3. člena Pravilnika o NPZ). RIC pripravi letno analizo kakovosti po posameznih srednjih šolah v skladu z enotno metodologijo, ki jo na predlog Državne komisije za splošno maturo¹⁰⁶ in Državne komisije za poklicno maturo¹⁰⁷ sprejme minister (drugi odstavek 18.a člena ZMat). RIC tudi zbira podatke o maturi in jih analizira (dvanajsta alineja 18. člena ZMat). RIC na svoji spletni strani vsako leto objavi letno poročilo o splošni maturi in letno poročilo o poklicni maturi ter letno poročilo o

<https://www.uddannelsesstatistik.dk/gymnasiale%20uddannelser>;

<https://www.cepos.dk/projekter/undervisningseffekten/undervisningseffekt-almene-gymnasier/find-dit-gymnasium>.)

V Združenem kraljestvu opravljajo nacionalno preverjanje znanja v zadnjem letu osnovne šole in ob koncu srednje šole (pridobitev splošnega srednješolskega certifikata in splošnega izobraževalnega certifikata). Vlada na svojih spletnih straneh objavlja sezname šol glede na rezultate učencev na zgoraj navedenih preverjanjih ter glede na poročila Urada za standarde v izobraževanju, vzgoji in usposabljanju otrok. Objavljen je tudi podatek o uspehu srednjih šol glede na napredek učencev v primerjavi z drugimi učenci, ki so imeli ob koncu osnovne šole primerljive rezultate.

(Glej https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/561021/Progress_8_and_Attainment_8_how_measures_are_calculated.pdf;

<https://www.gov.uk/government/publications/school-admissions-code--2>.)

¹⁰⁶ Državno komisijo za splošno maturo sestavljajo uveljavljeni strokovnjaki z različnih predmetnih področij splošne mature oziroma s področja šolskega sistema in zunanjega ocenjevanja (prvi odstavek 11. člena ZMat).

¹⁰⁷ Državno komisijo za poklicno maturo sestavljajo uveljavljeni strokovnjaki za poklicno in strokovno izobraževanje ter izobraževanje odraslih oziroma strokovnjaki s področja šolskega sistema in zunanjega ocenjevanja (prvi odstavek 13. člena ZMat).

dosežkih na NPZ. To pomeni, da je zakonodajalec omejil dostop do zelo ozkega nabora informacij o dosežkih osnovnih in srednjih šol na zunanjem preverjanju znanja. Poleg navedenega je Ustavno sodišče upoštevalo tudi, da mora javna razprava o zadevah v širšem javnem interesu temeljiti na objektivnih, točnih, celovitih in ne zavajajočih informacijah. Zakonodajalec je presodil, da se takšne informacije o kvaliteti posameznih šol in šolskega sistema kot celote doseže z analizo dosežkov na zunanjem preverjanju znanja, ki temelji na metodologiji, ki jo vnaprej sprejmejo za to pristojni strokovni organi (glej zgoraj). Takšna analiza, ki zagotavlja objektivne in strokovno korektne informacije o dosežkih slovenskih osnovnih in srednjih šol oziroma njihovih učencev ter dijakov na zunanjem preverjanju znanja, je vsako leto tudi javno objavljena (letna poročila o rezultatih NPZ in mature, ki so javno objavljena na spletnih straneh RIC). S tem je omogočena javna razprava o kakovosti šolstva.

99. Glede na navedeno zavrnitev dostopa do zahtevanih informacij (razvrstitev osnovnih in srednjih šol zgolj na podlagi rezultata na zunanjem preverjanju znanja) ne more bistveno vplivati na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja. Z zakonskimi določbami, ki prepovedujejo pristojnim organom oblikovati dokument, ki bi vseboval informacijo o razvrstitvi osnovnih in srednjih šol zgolj na podlagi rezultata na zunanjem preverjanju znanja, in zato pomenijo pravno podlago za zavrnitev dostopa do navedenih informacij, ni prekomerno poseženo v pravico do svobode izražanja, ki vključuje tudi pravico dostopa do informacij javnega značaja. Izpodbijane določbe namreč upravičencem ne onemogočajo dostopa do drugih informacij, povezanih z zunanjim preverjanjem znanja (npr. o dosežku posamezne osnovne ali srednje šole na zunanjem preverjanju znanja posebej), ki jih lahko upravičenci uporabijo na način, ki omogoča javno razpravo. Ker osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn ter tretji odstavek 18.a člena ZMat zavezujejo le državne organe, dostopa do informacij, ki omogočajo javno razpravo, pa pobudniku ne prepovedujejo, te določbe niso, upoštevaje 10. člen EKČP ter drugi in tretji odstavek 19. člena Pakta, v neskladju z 39. členom Ustave (1. točka izreka).

B. – IV.

Presoja osmega odstavka 64. člena in 65. člena ZOsn ter tretjega odstavka 18.a člena ZMat z vidika drugih ustavnih določb

100. Pobudnika zatrjuje, da izpodbijane določbe, ki omejujejo dostop do informacij o razvrščanju posameznih osnovnih in srednjih šol glede na rezultate na zunanjem preverjanju znanja, onemogočajo izbiro ustrezne osnovne in srednje šole, zato naj bi bile v neskladju s pravico do šolanja in izobraževanja (prvi odstavek 57. člena Ustave) ter pravicami in dolžnostmi staršev pri skrbi za izobraževanje svojih otrok (prvi odstavek 54. člena Ustave). Izpodbijane določbe naj bi bile iz istih razlogov tudi v neskladju z 8. členom EKČP.

101. Dostop do informacij je lahko pomemben tudi za izvrševanje drugih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Razlaga, da je v okviru 39. člena Ustave varovan dostop do informacij, ki lahko vplivajo na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja, ne pomeni, da v okviru drugih ustavnih določb ni zavarovan dostop do informacij, ki bi lahko bile pomembne za izvrševanje drugih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Tudi iz sodne prakse ESČP izhaja, da je dostop do informacij treba zagotoviti ne samo v okviru svobode izražanja, temveč tudi v okviru nekaterih drugih konvencijskih pravic (glej 43. točko obrazložitve).¹⁰⁸

102. Ustavno sodišče je zato moralo ob upoštevanju področja varovanja, ki ga varujeta pravici iz prvega odstavka 54. člena in prvega odstavka 57. člena Ustave, presoditi, ali je dostop do zahtevanih informacij ključen za učinkovito izvrševanje pravice do šolanja in izobraževanja ter za pravice in dolžnosti staršev pri skrbi za izobraževanje svojih otrok.

103. Pravice in dolžnosti staršev iz prvega odstavka 54. člena Ustave so med seboj tako tesno povezane, da se zlivajo v eno in tvorijo nedeljivo celoto (dolžnostno upravičenje). Gre predvsem za pravico negativnega statusa, ki se izraža v dolžnosti države, da neutemeljeno ne posega v to pravice.¹⁰⁹ Starši imajo v skladu s prvim odstavkom 54. člena Ustave ob upoštevanju drugega odstavka 57. člena Ustave in načela največje koristi otroka tudi pravico do svobode izbire izobraževanja, ki ga bodo zagotovili svojim otrokom.¹¹⁰ Posamezniki imajo v skladu s prvim odstavkom 57. člena Ustave pravico, da izbirajo med obstoječimi tipi izobraževanja.¹¹¹ Pravica staršev, da svobodno izbirajo izobraževanje svojih otrok, in svoboda izobraževanja sta varovani tudi v okviru 2. člena Prvega protokola k EKČP. EKČP ne zagotavlja višje ravni varstva pravic in dolžnosti staršev in svobode izobraževanja kot Ustava, zato je Ustavno sodišče očitke pobudnikov o sicer zatrjevani kršitvi 8. člena EKČP presodilo v okviru prvega odstavka 54. člena in prvega odstavka 57. člena Ustave.

104. Dostop do točnih in objektivnih informacij lahko vpliva na sprejemanje odločitev posameznikov. Zato so informacije o delovanju šolskega sistema lahko pomembne za učinkovito izvrševanje pravice do svobode izobraževanja oziroma pravice do svobode izbire izobraževanja, ki ga bodo starši zagotovili svojim otrokom. Vendar pa navedeni pravici ni mogoče razlagati na način, da bi bila država dolžna zbirati in obdelovati vsako informacijo, za katero posameznik meni, da jo potrebuje pri svojih odločitvah, povezanih z njegovim šolanjem in izobraževanjem, oziroma za katere starši menijo, da jih potrebujejo pri odločitvah o šolanju in izobraževanju svojih otrok. Omejitev pravic iz prvega odstavka

¹⁰⁸ Primerjaj z W. A. Schabas, nav. delo, str. 557–559.

¹⁰⁹ Prim. M. Končina Peternel v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 571.

¹¹⁰ Glej A. Dežman v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, 1. del, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 474.

¹¹¹ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-68/98, 14. točka obrazložitve, in št. U-I-110/16, 45. točka obrazložitve.

54. člena in prvega odstavka 57. člena Ustave bi lahko pomenila le taka zavrnitev dostopa do informacij, ki bi lahko vplivala na učinkovito izvrševanje zgoraj navedenih pravic.

105. Kot že izhaja iz te obrazložitve, izpodbijane določbe učinkujejo tako, da omogočajo dostop javnosti do celovite analize podatkov o dosežkih na zunanjem preverjanju znanja, ki je pripravljena na podlagi strokovne metodologije, izključujejo pa možnost dostopa do informacij o razvrstitvi šol izključno na podlagi dosežka na zunanjem preverjanju znanja. Pobudnika ne trdita, da izpodbijane določbe onemogočajo vključitev učencev in dijakov v osnovnošolsko ali srednješolsko izobraževanje ali da bi bila zaradi izpodbijanih določb pobudnik oziroma pobudnica onemogočena pri izbiri srednje šole, ki bi bila (dovolj) kakovostna. Menita, da bi jima na podlagi razvrstitve osnovnih in srednjih šol bila omogočena izbira šole, ki bi dosegala (naj)boljše rezultate na zunanjem preverjanju znanja. Pobudnika zatrjujeta tudi, da obstaja bistvena razlika med osnovnimi in srednjimi šolami, ker imajo posamezniki pravico do izbire srednje šole ne glede na kraj prebivanja in ker naj bi bilo srednješolsko izobraževanje pomembnejše za nadaljnje izobraževanje. Vendar področji varovanja pravic iz prvega odstavka 54. člena in prvega odstavka 57. člena Ustave ne zaobjemata pravice posameznika, da izbira in obiskuje šolo, oziroma pravice staršev, da vključijo svojega otroka v šolo, ki bi dosegla (naj)boljši rezultat na zunanjem preverjanju znanja. Zagotavljata mu le nediskriminatoren dostop do obstoječih tipov in stopenj izobrazbe. To pomeni, da izpodbijane določbe ZOsn in ZMat niti ne segajo na področje, ki ga pravici iz prvega odstavka 54. člena in prvega odstavka 57. člena Ustave varujeta. Zato razlike med osnovnošolskim in srednješolskim izobraževanjem, ki jih izpostavljata pobudnika, ne morejo biti bistvene za presojo.

106. Ker zavrnitev dostopa do informacij o razvrstitvi vseh osnovnih in srednjih šol v Republiki Sloveniji na podlagi njihovega dosežka na zunanjem preverjanju znanja ni povezana z učinkovitim izvrševanjem pravice do svobode izobraževanja ali pravice do svobode izbire izobraževanja, ki ga bodo starši zagotovili svojim otrokom, osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn ter tretji odstavek 18.a člena ZMat niso v neskladju s pravico do šolanja in izobraževanja (prvi odstavek 57. člena Ustave) ter pravico staršev, da svobodno izbirajo izobraževanje svojih otrok (prvi odstavek 54. člena Ustave).

107. Pobudnika zatrjujeta, da izpodbijane določbe protiustavno posegajo v njuno svobodo ravnanja (35. člen Ustave), saj naj bi jima prepovedovale razvrščanje osnovnih in srednjih šol. Izpodbijane določbe ne urejajo ravnanja posameznikov, temveč ravnanje nosilcev javnih pooblastil in izvajalcev javne službe na področju izobraževanja. Ker izpodbijani določbi, kar je Ustavno sodišče že pojasnilo v tej odločbi, ne urejata ravnanja zasebnih fizičnih in pravnih oseb, temveč sta naslovljeni na javnopravne subjekte, so očitki pobudnikov o kršitvi 35. člena Ustave očitno neutemeljeni.

B. – V.

Odločitev o ustavnih pritožbah

Ustavna pritožba št. Up-321/18

108. Iz vpogleda v spis Informacijskega pooblaščenca izhaja, da je pritožnik v postopku dostopa do informacij javnega značaja zahteval informacije, ki omogočajo razvrstitev vseh osnovnih šol v Republiki Sloveniji le na podlagi dosežkov na NPZ.¹¹² Iz navedenega izhaja, da je pritožnik zahteval točno take informacije, ki jih zavezanci za dostop do informacij javnega značaja na podlagi osmega odstavka 64. člena in 65. člena ZOsn iz obstoječih podatkov v elektronski zbirki podatkov ne smejo ustvariti, in da so zato navedeni podatki nedostopni. Ustavno sodišče je presodilo, da navedena zakonska ureditev ni v neskladju s 35. členom, 39. členom v zvezi z 10. členom EKČP ter drugim in tretjim odstavkom 19. člena Pakta, s prvim odstavkom 54. člena in prvim odstavkom 57. člena Ustave.

109. Osrednji argumenti v ustavni pritožbi so v bistvenem enaki kot v pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti. Ustavno sodišče je nanje že odgovorilo in jih je zavrnilo.

110. Iz povzetkov navedb pritožnika (4. in 5. točka obrazložitve) pa je razvidno, da so v ustavni pritožbi tudi očitki, ki niso povezani s problematiko ustavnosti osmega odstavka 64. člena in 65. člena ZOsn.

111. Pritožnik je v upravnem postopku sodeloval kot stranka z interesom¹¹³ in ni vložil odgovora na tožbo, vložil pa je odgovor na revizijo. V navedeni vlogi je zatrjeval, da bi bila razlaga osmega odstavka 64. člena in 65. člena ZOsn, na podlagi katere bi bil pritožniku onemogočen dostop do podatkov o dosežkih osnovnih šol na NPZ, v neskladju s pravico dostopa do informacij javnega značaja, s svobodo ravnanja, svobodo izražanja, pravico do izobraževanja in šolanja ter pravico do vzgoje in izobraževanja svojih otrok. Po mnenju pritožnika naj bi bila obrazložitev pomanjkljiva, ker sodišče zatrjevane kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin ni presojalo s strogim testom sorazmernosti.

112. Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da je obrazložena sodna odločba bistveni del poštenega sodnega postopka. Z njo mora sodišče na konkreten način in z zadostno jasnostjo opredeliti razloge, na podlagi katerih je sprejelo svojo odločitev. Zahteva po obrazloženosti odločb instančnih sodišč je praviloma nižja od siceršnje zahteve po obrazloženosti sodnih odločb, vendar le, kadar instančno sodišče pritrdi pravnemu naziranju nižjih sodišč in je zato mogoče že iz sodbe nižjih sodišč razbrati razloge za sprejeto pravno stališče. V primerih, kot je obravnavani, v katerem je Vrhovno sodišče na podlagi drugačne razlage predpisov spremenilo odločitev nižjih sodišč, pa vsebina

¹¹² Pritožnik je zahteval aritmetične sredine doseženih točk, ki so jih učenci 6. in 9. razredov dosegli na NPZ leta 2015 po posamezni šoli, za vse osnovne šole, ki so sodelovale na NPZ, za predmete angleški jezik, slovenski jezik in matematika.

¹¹³ Stranki upravnega spora sta bila RIC in Informacijski pooblaščenec.

obveznosti do obrazložitve ne more biti bistveno ožja od obveznosti sodišča prve stopnje. Iz sodbe instančnega sodišča mora biti zato v takih primerih razvidno, ali je sodišče pri odločanju upoštevalo vse bistvene navedbe pritožnika v postopku. Pri tem se po ustaljeni ustavnosodni presoji obveznost sodišča do opredelitve ne nanaša samo na dejanske navedbe, temveč obsega tudi zahtevo po opredelitvi sodišča do nosilnih pravnih naziranj stranke, ki so dovolj argumentirana, ki niso očitno neutemeljena in ki za odločitev v zadevi po razumni presoji sodišča niso neupoštevna.¹¹⁴

113. Čeprav je Vrhovno sodišče drugače kot Ustavno sodišče presodilo, da zakonski določbi (osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn), ki pomenita pravno podlago za zavrnitev dostopa do zahtevanih informacij, ne posegata v pravico do svobode izražanja, je pri presoji upoštevalo vplive, ki jih ima zavrnitev dostopa do zahtevane informacije na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja. Ustavno sodišče je v tej obrazložitvi že navedlo, da je treba v individualnih postopkih za dostop do informacij javnega značaja iz drugega odstavka 39. člena Ustave pri presoji sorazmernosti posega v pravico do svobode izražanja poleg narave zahtevane informacije ter njene pripravljenosti in dostopnosti upoštevati tudi namen upravičenca in njegovo vlogo. Vrhovno sodišče je pri presoji upoštevalo vsa navedena merila. Navedlo je, da sporne zakonske določbe sledijo ustavno dopustnemu cilju, ki je v tem, da prepreči razvrščanje šol, ki ima negativne učinke. Pri presoji je sprejelo stališče, da navedeni podatki ne bi prispevali k javni razpravi, ki bi dosegala raven pomembnosti za širšo javnost, in da z omejitvijo le do določenega vpogleda v elektronsko zbirko podatkov ni onemogočen dostop do samega bistva dostopa do informacij javnega značaja, ki se nanašajo na delovanje osnovnih šol in kakovost njihovega dela. Navedlo pa je tudi, da iz odgovora na revizijo ni razvidno, za potrebe katere znanstvene razprave s področja strokovne specializacije pritožnika bi bile navedene informacije potrebne in ali bi šlo za bistven prispevek k javni razpravi v povezavi s pritožnikovo splošno funkcijo javnega nadzora nad izvrševalci oblasti. Vrhovno sodišče se je opredelilo tudi do očitkov o kršitvi pravic iz 54. in 57. člena Ustave. Sprejelo je stališče, da izpodbijane določbe ne segajo na področje varovanja navedenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V nadaljevanju pa je pojasnilo, da starši nimajo proste izbire osnovne šole, v katero bodo vpisali svojega otroka. S tem, ko je Vrhovno sodišče zavrnilo očitke o kršitvi pravic iz 54. in 57. člena Ustave, je zavrnilo tudi očitke o kršitvi 8. in 10. člena EKČP. EKČP namreč ne zagotavlja višje ravni varstva navedenih pravic kot Ustava.

114. Iz navedenega izhaja, da ne držijo očitki pritožnika, da se Vrhovno sodišče ni opredelilo do upoštevnih trditev v odgovoru na revizijo. Pritožnik se zgolj ne strinja s stališči Vrhovnega sodišča. Iz obrazložitve te odločbe pa že izhaja, da osmi odstavek 64. člena in 65. člen ZOsn z vidika zatrtih kršitev človekovih pravic nista v neskladju z

¹¹⁴ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. Up-919/10 z dne 8. 11. 2012 (Uradni list RS, št. 91/12), 12. in 13. točka obrazložitve, in št. Up-609/12 z dne 23. 5. 2013 (Uradni list RS, št. 51/13), 7. in 8. točka obrazložitve.

Ustavo. Zato ne gre za kršitev 22. člena Ustave, ker Vrhovno sodišče svoje odločitve ne bi obrazložilo.

115. Pritožnik meni, da je na podlagi ustaljene sodne prakse Upravnih sodišč že bil dovoljen dostop do informacij o dosežkih osnovnih šol na NPZ in da so te informacije šteje za javne. Zato naj bi Vrhovno sodišče brez opravičljivih razlogov s stališčem, da podatki o dosežkih osnovnih šol na NPZ niso javni, poseglo v pridobljene pravice pritožnika in javnosti. S tem naj bi kršilo pravico do varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave). Ker 2. člen Ustave neposredno ne ureja človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, se nanj za utemeljevanje ustavne pritožbe ni mogoče sklicevati.

116. Očitke pritožnika pa je mogoče razumeti v smeri zatrjevanega odstopa od ustaljene sodne prakse. Iz pravice do enakega varstva pravic v postopku po 22. členu Ustave izhaja med drugim tudi zahteva, da sodišče ne sme samovoljno in arbitrarno odstopiti od uveljavljene in enotne sodne prakse. Vendar je v obravnavani zadevi treba upoštevati, da je v pritožnikovem primeru odločalo Vrhovno sodišče, v drugih primerih, na katere se pritožnik sklicuje, pa je doslej odločalo le Upravno sodišče. Vrhovno sodišče je pristojno za oblikovanje enotne sodne prakse. Zaradi tega ni sprejemljiva trditev, da naj bi Vrhovno sodišče odstopilo od sodne prakse. Pritožnik pa ni izkazal, da bi Vrhovno sodišče v njegovi zadevi odločilo drugače, kot sicer redno odloča v istovrstnih zadevah. Za kršitev pravice do enakega varstva pravic po 22. členu Ustave torej ne gre.¹¹⁵

117. Pritožnik zatrjuje kršitev pravice do nepristranskega in neodvisnega sodišča iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Zgolj s pavšalnim očitkom, da so sodišča zavrnila vlogo iz navideznih in neobstoječih razlogov, in s sklicevanjem na domnevne povezave med sodišči in politiko pritožnik tega očitka ne more utemeljiti. Zato so tudi ti očitki neutemeljeni.

118. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da očitane kršitve niso podane, zato je ustavno pritožbo zavrnilo (2. točka izreka).

Ustavna pritožba št. Up-1140/18

119. Iz vpogleda v spis Informacijskega pooblaščenca izhaja, da je pritožnik v postopku dostopa do informacij javnega značaja zahteval informacije, ki omogočajo razvrstitev vseh srednjih šol v Republiki Sloveniji le na podlagi dosežkov na maturi.¹¹⁶ Iz navedenega izhaja, da je pritožnik zahteval točno take informacije, ki jih zavezanci za dostop do

¹¹⁵ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. Up-300/98 z dne 16. 11. 2000 (Uradni list RS, št. 115/2000, in OdlUS IX, 304), 5. točka obrazložitve, in št. Up-120/01 z dne 24. 10. 2002 (Uradni list RS, št. 94/02, in OdlUS XI, 277), 6. točka obrazložitve.

¹¹⁶ Pobudnik je zahteval število učencev, ki so maturo opravili, število učencev, ki mature niso opravili, delež uspešnih in splošni pozitivni uspeh na maturi leta 2015 na posameznih srednjih šolah v Republiki Sloveniji.

informacij javnega značaja na podlagi tretjega odstavka 18.a člena ZMat iz obstoječih podatkov v elektronski zbirki podatkov ne smejo ustvariti, in da so zato navedeni podatki nedostopni.

120. Ustavno sodišče je presodilo, da navedena zakonska ureditev ni v neskladju s 35. členom, 39. členom v zvezi z 10. členom EKČP ter drugim in tretjim odstavkom 19. člena Pakta ter s 54. in 57. členom Ustave. Osrednji argumenti v ustavni pritožbi so v tem delu v bistvenem enaki kot v pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti. Ustavno sodišče jih je že zavrnilo.

121. Iz povzetkov navedb pritožnika (9. točka obrazložitve) je razvidno, da so v ustavni pritožbi tudi očitki, ki niso povezani s problematiko tretjega odstavka 18.a člena ZMat.

122. Pritožnik zatrjuje, da je Upravno sodišče brez obrazložitve odstopilo od ustaljene sodne prakse. Kot že izhaja iz te obrazložitve, iz pravice iz 22. člena Ustave izhaja med drugim tudi zahteva, da sodišče ne sme samovoljno in arbitrarno odstopiti od uveljavljene in enotne sodne prakse. Upravno sodišče je pojasnilo, da je sledilo sodbi Vrhovnega sodišča št. X Ips 338/2016. Sodba Vrhovnega sodišča se je sicer navezovala na informacije, povezane z dosežki osnovnih šol na zunanjem preverjanju znanja, vendar je Upravno sodišče v sodbi pojasnilo, da gre z vidika pravice dostopa do informacije javnega značaja in svobode izražanja za primerljiv položaj. Zato ne drži očitkov pritožnika, da je Upravno sodišče brez obrazložitve odstopilo od sodne prakse.

123. Pritožnik tudi zatrjuje, da naj bi Upravno sodišče s tem, ko naj bi brez obrazložitve odstopilo od sodne prakse, po kateri naj bi bile javnosti že dostopne informacije o dosežkih srednjih šol na maturi, nedopustno poseglo v pridobljene pravice in kršilo pravico do varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave). Ker 2. člen Ustave neposredno ne ureja človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, se nanj za utemeljevanje ustavne pritožbe ni mogoče sklicevati.

124. Pritožnik zatrjuje kršitev pravice do nepristranskega in neodvisnega sodišča iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Zgolj s pavšalnim očitkom, da so sodišča zavrnila vlogo iz navideznih in neobstoječih razlogov, ter s sklicevanjem na domnevne povezave med sodišči in politiko pritožnik tega očitka ne more utemeljiti. Zato so tudi ti očitki neutemeljeni. Pritožnik zatrjuje tudi kršitev 12., 13., 16., 28. in 40. člena KOP. Pritožnik ni navedel razlogov, s katerimi bi utemeljil kršitve zgoraj navedenih določb KOP, zato Ustavno sodišče teh očitkov ne more presojati.

125. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da očitane kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin niso podane, in je ustavno pritožbo zavrnilo (2. točka izreka).

Ustavna pritožba št. Up-1244/18

126. Predmet presoje je odločitev Upravnega sodišča, s katero je zavrnilo pritožbo pritožnice zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca. Upravno sodišče je s sodbo potrdilo odločitev zavezanca za dostop do informacij javnega značaja, da zavrne dostop do informaciji o deležu uspešno opravljenih matur in povprečnem številu doseženih točk v prvem roku mature leta 2015 na individualno določeni gimnaziji.

127. Izpodbijana sodba temelji na stališču, da tretji odstavek 18.a člena ZMat prepoveduje zavezancu za dostop do informacij javnega značaja medsebojno povezovati podatek o posamezni srednji šoli s katerikoli podatkom, ki odraža njen dosežek na maturi. Po stališču Upravnega sodišča naj bi tretji odstavek 18.a člena ZMat prepovedoval zavezancu za dostop do informaciji javnega značaja oblikovati zahtevano informacijo v materializirano obliko. Ker je navedena informacija nedostopna zavezancu za dostop do informacij javnega značaja, ni mogoče upravičencu za dostop do informacij javnega značaja dopustiti širšega ali drugačnega dostopa do informacij kot samemu zavezancu.

128. Pritožnica zatrjuje, da je Upravno sodišče napačno razložilo tretji odstavek 18.a člena ZMat. Zatrjuje, da navedena zakonska določba ne prepoveduje zavezancu za dostop do informacij javnega značaja iz podatkov v obstoječi zbirki podatkov oblikovati novo informacijo o povezavi med posamezno srednjo šolo in njenim dosežkom na maturi, saj informacij o posamezni šoli ni mogoče razvrstiti. Pritožnica smiselno zatrjuje očitno napačnost navedenega stališča Upravnega sodišča. Po ustaljeni ustavnosodni presoji iz pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave izhaja tudi zahteva po prepovedi sodniške samovolje. To ustavno procesno jamstvo je po ustaljeni ustavnosodni presoji kršeno, kadar je sodna odločba že na prvi pogled očitno napačna oziroma kadar ni oprta na razumne pravne razloge, zaradi česar je utemeljeno sklepanje, da sodišče ni odločalo na podlagi zakona, temveč na podlagi meril, ki pri sojenju ne bi smeli priti v poštev, ali kadar so argumenti sodišča že na prvi pogled tako nerazumni, da po nobeni od mogočih razlag zakona ne pridejo v poštev in je zato odločitev sodišča očitno napačna.¹¹⁷ Ustavno sodišče je zato izpodbijano odločitev preizkusilo z vidika morebitne kršitve te pravice.

129. Ustavno sodišče je izpodbijano določbo razložilo v 73. točki obrazložitve. Pojasnilo je, da tretji odstavek 18.a člena ZMat zavezancu za dostop do informacij javnega značaja prepoveduje medsebojno povezavo točno določenih podatkov v podatkovni zbirki podatkov, ki bi omogočali razvrstitev posameznih srednjih šol le po dosežku na maturi. S tem mu prepoveduje oblikovati dokument, v katerem bi bile informacije, ki bi omogočale razvrščanje posameznih srednjih šol po merilu dosežka na maturi.

¹¹⁷ Primerjaj z odločbama Upravnega sodišča št. Up-1005/15 z dne 31. 5. 2018 (Uradni list RS, št. 48/18, in OdlUS XXIII, 24), 23. točka obrazložitve, in št. Up-970/18 z dne 3. 9. 2020, 6. točka obrazložitve.

130. Beseda razvrstitev¹¹⁸ predpostavlja obstoj vsaj dveh skupin, ki ju je mogoče med seboj primerjati. Podatek o lastnosti ene skupine še ne omogoča primerjave z lastnostmi druge skupine. To pomeni, da podatek o dosežku posamezne srednje šole na maturi ne omogoča primerjave z drugimi srednjimi šolami po tem merilu in zato ne omogoča razvrščanja. Tretji odstavek 18.a člena ZMat pa zavezancu za dostop do informacij javnega značaja prepoveduje samo razvrščanje in s tem primerjavo posameznih srednjih šol glede na njihov dosežek na maturi. Dodati velja, da je pri razlagi možnega jezikovnega pomena pravnega pravila treba upoštevati tudi, da so dosežki na maturi po svoji naravi informacije javnega značaja (glej 76. točko obrazložitve). Izhajati je treba iz predpostavke, da morajo biti praviloma vse informacije javnega značaja javne (glej 66. in 77. točko obrazložitve). Ker omejitve dostopa do informacij javnega značaja pomenijo izjeme, jih je treba razlagati restriktivno.

131. Tretjega odstavka 18.a člena ZMat ni mogoče razumeti tako, da zavezancu za dostop do informacij javnega značaja prepoveduje iz obstoječih podatkov v podatkovni zbirki podatkov oblikovati informacije o povezavi med posamezno srednjo šolo in njenim dosežkom na maturi, temveč tako, da prepoveduje le oblikovanje dokumenta, ki vsebuje informacije, ki omogočajo medsebojno primerjavo med posameznimi srednjimi šolami po dosežku na maturi (razvrstitev srednjih šol po dosežki na maturi). To pomeni, da je Upravno sodišče tretjemu odstavku 18.a člena ZMat pripisalo pomen, ki ga z metodami razlage ni mogoče ugotoviti. Zato takšno stališče Upravnega sodišča krši pravico pritožnice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Ustavno sodišče je sodbo Upravnega sodišča št. I U 1131/2017 z dne 9. 5. 2018 razveljavilo in zadevo vrnilo v novo odločanje (3. točka izreka).

132. Ker je Ustavno sodišče razveljavilo sodbo Upravnega sodišča zaradi ugotovljene kršitve, obstoja drugih zatrjevanih kršitev ni preizkušalo. V novem postopku bo moralo Upravno sodišče odločiti ob upoštevanju razlogov, ki so narekovali sprejetje te odločbe.

B. – VI.

Odločitev o vlogi, ki se nanaša na kršitev pravice do sojenja brez nepotrebnega odločanja v postopku pred Ustavnim sodiščem

133. Pobudnik je vlogo poimenoval dopolnitev ustavne pritožbe in pobude v zadevah št. U-I-45/16, št. Up-321/18 in št. Up-1140/18. V vlogi ne navaja novih ali dodatnih argumentov, s katerimi bi utemeljil protiustavnost izpodbijanih zakonskih določb. Iz navedb tudi ne izhaja, da bi z dodatnimi argumenti nasprotoval sodnim odločbam, ki so predmet presoje v postopku odločanja o ustavnih pritožbah. Zatrjuje, da mu je Ustavno sodišče v postopku odločanja o pobudi in ustavnih pritožbah kršilo pravico do sojenja

¹¹⁸ Iz Slovarja slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) izhaja, da beseda "razvrstiti" pomeni določiti skupine glede na enake ali podobne lastnosti.

brez nepotrebne odlašanja. Vlagatelj torej zatrjuje, da je Ustavno sodišče s svojim ravnanjem kršilo njegovo pravico do sojenja brez nepotrebne odlašanja, in predlaga, naj Ustavno sodišče o tem odloči.

134. Pristojnosti Ustavnega sodišča so določene v prvem odstavku 160. člena Ustave in prvem odstavku 21. člena ZUstS. Iz navedenih določb izhaja, da Ustavno sodišče ni pristojno presoјati morebitnih kršitev človekovih pravic, ki naj bi nastale neposredno z ravnanjem oblastnih organov, tudi ne z domnevnim ravnanjem Ustavnega sodišča. Ker vlagatelj zatrjuje, da je do kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin prišlo z ravnanjem Ustavnega sodišča, je bilo treba vlogo zavreči (4. točka izreka).

C.

135. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena, tretjega odstavka 25. člena, prve alineje prvega odstavka 55.b člena in prvega odstavka 59. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Ustavno sodišče je 1. in 3. točko izreka sprejelo soglasno. Točki 2 in 4 izreka je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Jaklič, ki je dal delno pritrdilno in delno odklonilno ločeno mnenje.

dr. Rajko Knez
Predsednik