

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti na pobudo Stranke enakopravnih dežel, Ljubljana, ki jo zastopa predsednik Jožef Jarh, Krščansko-socialne unije, Ljubljana, ki jo zastopa predsednik Franc Miklavčič, politične stranke Republikanci Slovenije, Velenje, ki jo zastopa predsednik Adolf Štorman, in Komunistične partije Slovenije, Ljubljana, ki jo zastopa generalni sekretar Marek Lenardič, na seji dne 4. marca 1999

o d l o č i l o:

**Člen 43 zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92 in 60/95) ni v neskladju z ustavo.**

O b r a z l o ž i t e v

A)

1. Pobudniki izpodbijajo 43. člen zakona o volitvah v Državni zbor (v nadaljevanju: ZVDZ), ki ureja vlaganje kandidatur za volitve v Državni zbor. Zatrjujejo, da določbe 43. člena diskriminirajo politične stranke, ki nimajo poslancev v Državnem zboru (v nadaljevanju: izvenparlamentarne stranke). Ne strinjajo se s tem, da morajo izvenparlamentarne stranke "nagovarjati volivce", da podpisujejo predloge kandidatur in s tem izdajajo svoje politično prepričanje. Navajajo tudi, da se jim z zahtevo po zbiranju podpisov skrajšuje čas za volilno kampanjo. Zatrjujejo, da je izpodbijana ureditev v nasprotju s 14. členom ustave. Krščansko-socialna unija zatrjuje tudi, da je izpodbijana ureditev v neskladju z 22. členom ustave (enako varstvo pravic).

2. Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve odgovarja, da pobude niso utemeljene. Navaja, da je namen izpodbijane ureditve, "da izloča iz konkurence politične stranke, ki nimajo resnega namena ali možnosti kandidirati na volitvah." Navaja tudi, da imajo po izpodbijani ureditvi vse politične stranke, tudi izvenparlamentarne, enake pravne možnosti vlaganja kandidatur, tako da o neenakosti ni mogoče govoriti.

B) – I

3. Ustava zagotavlja splošno in enako volilno pravico. To jamstvo izhaja iz ustavnih določb o demokratičnem političnem sistemu (1. člen ustave, drugi odstavek 3. člena ustave), o splošni in enaki volilni pravici (prvi in drugi odstavek 43. člena ustave), o pravici do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen ustave) in o volitvah poslancev Državnega zbora (drugi odstavek 80. člena ustave). Načeli splošnosti in enakosti se nanašata tako na aktivno volilno pravico (pravico voliti) kot na pasivno volilno pravico (pravico biti voljen).

4. Načeli splošnosti in enakosti volilne pravice je potrebno upoštevati tudi pri zakonskem urejanju kandidiranja na volitvah. Vsak kandidat oziroma lista kandidatov mora imeti pravno enako možnost nastopiti na volitvah. Po drugi strani pa morajo imeti vse politične stranke pravno enake možnosti, da njihovi kandidati in liste kandidatov nastopijo na volitvah.

5. Načelo splošnosti volilne pravice ne prepoveduje zakonodajalcu, da bi postavil določene pogoje za kandidature. Zakonodajalec ima pravico, da z določitvijo potrebne podpore za kandidature na volitvah v Državni zbor zagotovi, da se volilne tekme lahko udeležijo le kandidati in liste, za katere se izkaže, da imajo vsaj minimalno realno možnost za pridobitev mandata, prepreči pa se udeležba kandidatom in listam, za katere se že v

kandidacijskem postopku izkaže, da uživajo tako majhno podporo v volilnem telesu, da ne obstaja niti minimalna možnost, da bi pridobile mandat. S tem se preprečujejo težave, ki bi nastale pri izvedbi volitev ob prekomernem številu kandidatov. Zagotavlja se preglednost volitev in preprečuje, da bi bilo v volilni kampanji zaradi tehničnih in časovnih omejitev onemogočeno predstavljanje in soočanje političnih programov in kandidatov. S preprečevanjem brezupnih kandidatur se preprečuje tudi izguba oziroma cepitev volilnih glasov (določeno – čeprav minimalno – število volivcev bi sicer oddalo glas, za katerega bi bilo že vnaprej gotovo, da ne bo upoštevan pri delitvi mandatov). Preprečevanje vseh teh negativnih pojavov pozitivno vpliva na demokratičnost volitev<sup>1</sup>.

6. Zakonska ureditev potrebne podpore za kandidiranje na volitvah bi lahko pomenila omejitev volilne pravice (kršitev načela njene splošnosti), če bi bila prekomerna – če bi torej omejitve presegle obseg, ki je nujno potreben za doseganje navedenih ciljev. Omejitev bi bila podana, če bi obstajala verjetnost, da za kandidaturo zahtevana podpora onemogoča nastop na volitvah kandidatom ali listam kandidatov, ki bi imeli na volitvah vsaj minimalno realno možnost pridobiti mandat – npr. če bi bilo kot pogoj postavljeno previsoko število podpisov volivcev ali če bi bila predpisana obvezna podpora katere izmed parlamentarnih strank.

7. Glede na to, da je meja, pri kateri je v zvezi z zakonsko zahtevano podporo za kandidaturo mogoče govoriti o omejevanju volilne pravice, odvisna od realne možnosti osebe, ki želi kandidirati, da je izvoljena, je za določitev te meje bistvena tudi analiza volilnega sistema.

8. Načelo enakosti volilne pravice ni kršeno, če so v zakonu predvidene alternativne možnosti pridobivanja podpore za kandidaturo na volitvah – npr. tako, da je za kandidaturo potrebna podpora politične stranke, določenega števila volivcev ali poslancev Državnega zbora oziroma kombinacija teh možnosti. Različna teža podpisov, ki jih dajo v podporo kandidaturi poslanci in volivci, tudi ne predstavlja nedopustne diskriminacije med temi osebami (14. člen ustave). Razlikovanje je stvarno utemeljeno z različnim položajem posameznih subjektov v političnem sistemu. Različen položaj daje njihovem podpisu različno težo pri dokazovanju možnosti kandidata oziroma liste, da pridobi mandat.

## B) – II

9. ZVDZ določa v izpodbijanem 43. členu:

“Politična stranka določi kandidate po postopku, določenem z njenimi pravili. Lista kandidatov se določi s tajnim glasovanjem.

Politična stranka lahko vloži listo kandidatov v vsaki volilni enoti, če njene liste kandidatov podprejo s podpisi najmanj trije poslanci Državnega zbora. Podpisi poslancev na predpisanih obrazcih se predložijo Republiški volilni komisiji.

Politična stranka lahko vloži listo kandidatov v posamezni volilni enoti, če listo kandidatov določijo člani politične stranke, ki imajo volilno pravico in stalno prebivališče v volilni enoti, in če listo kandidatov podpre s podpisi najmanj 50 volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti.

Politična stranka lahko vloži listo kandidatov v posamezni volilni enoti tudi v primeru, če lista kandidatov ni določena na način iz prejšnjega odstavka, ob pogoju, da listo kandidatov podpre s podpisi najmanj 100 volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti.

Dvoje ali več političnih strank lahko predloži skupno kandidatno listo.“

10. Veljavna zakonska ureditev kandidiranja na volitvah v Državni zbor ne preprečuje kandidatov, ki imajo vsaj minimalne možnosti za izvolitev, da nastopijo v volilni tekmi. Tudi če politične stranke za svoje liste ne pridobijo podpore najmanj treh poslancev Državnega zbora, lahko določijo kandidatne liste s podporo 50 ali 100 volivcev v volilni enoti (50 v primeru, ko listo določijo člani stranke v volilni enoti, 100 pa v primeru, ko listo ali liste določijo organi stranke na državni ravni). Glede na podatke o povprečnem številu volilnih upravičencev v volilni enoti (po podatkih Ministrstva za notranje zadeve je bilo na dan 30. 6. 1996 vseh državljanov 2039578, od tega 1593035 polnoletnih). Ker je povprečno število polnoletnih državljanov na volilno enoto 199129, je za podporo listi kandidatov v povprečju potrebno zbrati podporo 0,052% oziroma 0,026% volilnih upravičencev v volilni enoti. Takšno število zahtevanih podpisov podpore ne onemogoča kandidiranja listam, za katere obstaja vsaj minimalna možnost, da bi pri delitvi mandatov na ravni volilnih enot (glede na volilni količnik, ki znaša eno enajstino oddanih glasov v volilni enoti) ali pri delitvi mandatov na državni ravni (glede na volilni prag treh mandatov) pridobile kakšen poslanski mandat. To pomeni, da zahtevana podpora ne presega dopustne meje in da ji ni mogoče očitati, da omejuje pasivno volilno pravico. Določbe ZVDZ o zahtevani podpori zgolj izločajo iz volilne tekme liste, ki nimajo niti minimalnih možnosti za pridobitev mandatov. S tem se zagotavlja preglednost volitev in v volilni kampanji olajšuje soočanje list, ki imajo vsaj minimalno možnost pridobiti vsaj en mandat na volitvah, ter preprečuje nepotrebna cepitev glasov.

11. Razlikovanje med težo podpore poslanca in volivca je stvarno utemeljeno z legitimnimi razlogi, zato ni mogoče govoriti o nedopustni diskriminaciji med pravnimi subjekti. Ne gre za razlikovanje glede na osebne okoliščine (narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje ipd.), temveč za razlikovanje, ki je utemeljeno z različnim položajem teh subjektov v političnem sistemu. Politične stranke so organizacije, v katere se združujejo državljani za doseganje političnih ciljev (zlasti s predlaganjem kandidatov na volitvah), zato je utemeljeno, da jim v postopku kandidiranja zakonodajalec namenja posebno vlogo. Poslanci Državnega zbora se izvolijo na neposrednih in splošnih volitvah, zato je mogoče – ne glede na volilni sistem, po katerem se izvolijo – šteti, da uživajo podporo znatnega dela volilnega telesa. Razlikovanje med težo podpisa podpore poslanca in volivca (podpisi treh poslancev odtehtajo podpise največ 800 volivcev) je stvarno utemeljeno.

12. Načelo enakega varstva pravic v postopkih pred sodišči, drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil (22. člen ustave) se ne nanaša na materialnopravno ureditev volilne pravice, izpodbijani 43. člen ZVDZ pa vsebuje materialnopravne določbe o kandidiranju (pogoje kandidiranja). Glede na to je sklicevanje pobudnikov na 22. člen ustave brezpredmetno.

13. Določbe ZVDZ, ki določajo, kakšno podporo mora pridobiti lista kandidatov, ki jo določi politična stranka, da bi lahko nastopila na volitvah v Državni zbor v posamezni volilni enoti, niso v neskladju z načelom demokratične države (1. člen ustave, drugi odstavek 3. člena ustave), z načelom enakosti pred zakonom (14. člen ustave), z načelom enakega varstva pravic v postopkih (22. člen ustave), z načelom splošne in enake volilne pravice (prvi in drugi odstavek 43. člen ustave), s pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen ustave) in z določbami o volitvah poslancev Državnega zbora (80. člen ustave).

C)

14. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, dr. Miroslava Geč-Korošec, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam-Lukić. Odločbo je sprejelo soglasno.

Št. U-I-336/96  
Ljubljana, dne 4. marca 1999.

Predsednik  
Franc Testen l. r.

---

<sup>1</sup> Enako stališče je glede vprašanja skladnosti zakonske zahteve po določeni podpori kandidaturam z načeloma splošnosti in enakosti volilne pravice zavzelo tudi nemško zvezno ustavno sodišče. Sodišče se je postavilo na stališče, da zahteva po določeni podpori kandidaturam ("Unterschriftenquorum") ne posega v pasivno volilno pravico, če je postavljena tako, da zgolj preprečuje neresne oziroma brezupne kandidature, ne pa tudi kandidatur, ki imajo vsaj minimalne možnosti (BVerfGE 3, 19; 3, 383; 4, 375; 5, 77; 6, 84; 12, 135; 24, 260; 41, 399).