

**Opravična št.:**

U-I-49/06

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2006:U.I.49.06

Akt:

Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95, 51/02, 72/05, 100/05 – ur. p. b., 121/05 in 22/06 – ur. p. b.) (ZLV), 1. odst. 68. čl., 54. čl., 2. odst. 68. čl. in 106. čl.

Izrek:

Prvi odstavek 68. člena Zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95, 51/02, 72/05, 100/05 – ur. p. b., 121/05 in 22/06 – ur. p. b.) se razveljavi, razen v delu, v katerem se na ta člen sklicuje 106. člen Zakona o lokalnih volitvah. Do drugačne ureditve lahko na lokalnih volitvah listo kandidatov v posamezni volilni enoti določi s podpisovanjem skupina najmanj petnajstih volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 54. člena, drugega odstavka 68. člena in 106. člena Zakona o lokalnih volitvah se zavrne.

Evidenčni stavek:

Zakonodajalec je z izpodbijano ureditvijo (drugi odstavek 68. člena Zakona o lokalnih volitvah) določil zahtevano število podpisov za kandidaturu za člana občinskega sveta v deležu od vseh volilnih upravičencev v volilni enoti, pri čemer je določil tudi največje zahtevano število podpisov (2500). Določitev zahtevanega števila v deležu od vseh volilnih upravičencev ustavnopravno ni sporna. Vendar pa bi moral zakonodajalec pri določitvi deleža upoštevati dejstvo, da volilna udeležba ni nikoli 100 %. Iz podatkov, ki jih je Ustavno sodišče pridobilo od Republiške volilne komisije, je razvidno, da je bilo treba celo na lokalnih volitvah leta 2002, ko je bila udeležba v povprečju približno za 10 % višja od udeležbe na preteklih lokalnih volitvah, zbrati v nekaterih občinah za izvolitev manjše število glasov vseh volilnih upravičencev kot bi bilo treba zbrati podpisov za kandidiranje v skladu z izpodbijano ureditvijo. Tak primer je Mestna občina Maribor (v nadaljevanju MOM).

Pri urejanju kandidiranja na lokalnih volitvah je treba upoštevati, da je zagotavljanje pravno enakih možnosti vseh, tudi neodvisnih kandidatov, na lokalni ravni zelo pomembno. Lokalne volitve so namreč pomemben del lokalne samouprave in kot take izraz ljudske suverenosti ter pogoj za demokratično oblikovanje organov lokalne samouprave. Kandidiranje neodvisnih kandidatov oziroma list kandidatov je tako eden od pomembnih mehanizmov udeležbe prebivalcev občine pri odločanju na lokalni ravni mimo političnih strank. Kot cilj izpodbijane ureditve zakonodajalec navaja preprečitev razdrobljenosti občinskih svetov in s tem njihovo učinkovitejše delovanje. Po oceni Ustavnega sodišča bi navedeni razlog zakonodajalca lahko pomenil ustavno dopusten cilj, vendar pa ne glede na ustavno dopustnost takšnega cilja poseg ne sme biti prekomeren. Za takšno očitno prekomernost gre v obravnavanem primeru, saj je iz zbranih podatkov razvidno, da bi bilo treba v MOM v skladu z izpodbijano ureditvijo za kandidaturu zbrati 912 podpisov več, kot je bilo treba na lokalnih volitvah 2002 najmanj zbrati glasov za pridobitev mandata v občinskem svetu. Glede na navedeno izpodbijana ureditev pomeni nedopusten poseg v pravice neodvisnih kandidatov oziroma neodvisnih list, ki ni sorazmeren z zasledovanim ciljem, to je z zagotavljanjem večje učinkovitosti delovanja občinskih svetov.

Pobudniki očitajo neustavnost tudi 54. členu Zakona o lokalnih volitvah, ki določa pravila kandidiranja

neodvisnih kandidatov v občinah, kjer volitve potekajo po večinskem sistemu. Vendar pa pobudniki, ki so volivci s stalnim prebivališčem v občinah, kjer volitve potekajo po proporcionalnem sistemu, vsebinsko utemeljujejo le neskladje določbe o kandidiranju v proporcionalnem sistemu, medtem ko zatrjevane neustavnosti 54. člena Zakona o lokalnih volitvah ne utemeljijo. Zato Ustavno sodišče pobude glede teh očitkov ni moglo preizkusiti in jo je v tem delu zavrnilo kot očitno neutemeljeno.

V skladu z izpodbijano določbo 106. člena Zakona o lokalnih volitvah morajo neodvisni kandidati, ki želijo kandidirati za župana, zbrati 2 % podpisov volivcev, ki imajo stalno prebivališče v občini. Za župana je izvoljen kandidat, ki dobi večino veljavnih glasov (prvi odstavek 107. člena Zakona o lokalnih volitvah). To pomeni, da mora neodvisni kandidat zbrati za kandidaturo 2 % podpisov volivcev, ki imajo stalno prebivališče v občini, za izvolitev pa potrebuje več kot 50 % glasov volivcev, ki so glasovali. Iz navedenega je razvidno, da je število glasov, ki so potrebni za izvolitev, bistveno večje od števila podpisov, ki jih mora zbrati neodvisni kandidat za župana. Zato zahtevana podpora za kandidaturo za župana očitno ne preprečuje candidature tistim kandidatom, ki imajo vsaj minimalne realne možnosti za izvolitev.

Geslo:

1.5.51.1.17.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Razveljavitev - Zakona.

1.5.51.1.22 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Določitev načina izvršitve odločbe .

1.5.51.1.5.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrnitev pobude - Ker je očitno neutemeljena.

5.1.3 - Temeljne pravice - Splošna vprašanja - Zadržki in omejitve.

3.9 - Splošna načela - Vladavina prava.

3.16 - Splošna načela - Sorazmernost.

5.3.38.2 - Temeljne pravice - Državljsanske in politične pravice - Volilne pravice (43) - Pravica biti voljen.

4.9.5 - Ustanove - Volitve in oblike neposredne demokracije - Pasivna volila pravica.

4.9.7.3 - Ustanove - Volitve in oblike neposredne demokracije - Predhodni postopki - Registracija strank in kandidatov.

5.3.28 - Temeljne pravice - Državljsanske in politične pravice - Pravica do sodelovanja v javnih zadevah (44).

5.3.20 - Temeljne pravice - Državljsanske in politične pravice - Svoboda izražanja (39).

5.2 - Temeljne pravice - Enakost (14.2).

Pravna podlaga:

Člen 2, 14.2, 39, 43, 44, Ustava [URS]

Člen 26.2, 40.2, 43, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Opomba:

K obravnavani zadevi sta bili s sklepom Ustavnega sodišča pridruženi zadevi št. U-I-55/06 z dne 9. 3. 2006 in št. U-I-258/06 z dne 11. 5. 2006 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

Dokument v PDF obliki:

 [U-I-49-06.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-49/06-30

22. 6. 2006

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude in v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Stanislava Holca iz Maribora in drugih, Aleksandra Jovanovića iz Maribora in drugih ter Petra - Črtomirja Gorjanca iz Raven na Koroškem, na seji dne 22. junija 2006

odločilo:

1. Prvi odstavek 68. člena Zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95, 51/02, 72/05, 100/05 - ur. p. b., 121/05 in 22/06 - ur. p. b.) se razveljavi, razen v delu, v katerem se na ta člen sklicuje 106. člen Zakona o lokalnih volitvah.
2. Do drugačne ureditve lahko na lokalnih volitvah listo kandidatov v posamezni volilni enoti določi s podpisovanjem skupina najmanj petnajstih volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti.
3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 54. člena, drugega odstavka 68. člena in 106. člena Zakona o lokalnih volitvah se zavrne.

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki Stanislav Holc, Jože Kuhar in Stanislav Lešnik (v nadaljevanju prvi pobudnik) so neodvisni svetniki. Izpodbijajo določbe Zakona o lokalnih volitvah (v nadaljevanju ZLV), ki urejajo vlaganje kandidatur neodvisnih kandidatov in neodvisnih list kandidatov za člane občinskega sveta ter vlaganje kandidatur neodvisnih kandidatov za župana (54., 68. in 106. člen ZLV).[1] Pobudniki navajajo, da je zakonodajalec z izpodbijano ureditvijo grobo omejil volilno pravico (43. člen Ustave), ker je dejansko onemogočil nastopanje neodvisnih kandidatov na volitvah za člane občinskega sveta in na volitvah za župana. Izpodbijana ureditev naj bi bila v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave (načelo enakosti pred zakonom), ker postavlja državljanke, ki želijo kandidirati kot neodvisni kandidati, v primerjavi z državljani, ki kandidirajo kot kandidati političnih strank, v neenakopraven položaj. Zatrjujejo tudi neskladje s 44. členom Ustave (sodelovanje pri upravljanju javnih zadev).

2. Pobudnica Vanja Šerbec kot neodvisna svetnica in pobudniki Neodvisna lista Maribora, Društvo Mladi Maribora, Klub svetnikov Mestnega sveta Mestne občine Maribor Mladi Maribora in Aleksander Jovanović (v nadaljevanju drugi pobudnik) prav tako izpodbijajo določbe, ki urejajo vlaganje kandidatur neodvisnih kandidatov in neodvisnih list kandidatov za člane občinskega sveta. Navajajo, da 54. člen in prvi odstavek 68. člena ZLV onemogočata kandidaturo tudi tistim kandidatom, ki imajo minimalne možnosti za izvolitev. Zato naj bi bila v neskladju s 43. členom Ustave. Neskladje z drugim odstavkom 14. člena Ustave utemeljujejo z navedbo, da izpodbijana ureditev postavlja v neenak položaj strankarske in nestrankske kandidate oziroma liste kandidatov, ker so pogoji za kandidiranje nestrankskih kandidatov neupravičeno težji kot pogoji za kandidiranje strankarskih kandidatov. S tem naj bi bila nestrankskim kandidatom, pa tudi državljanom, ki imajo pravico, da prek svojih predstavnikov sodelujejo pri upravljanju javnih zadev, kršena pravica iz 44. člena Ustave. Ker naj bi izpodbijana ureditev onemogočala kandidaturo precejšnjemu številu potencialnih kandidatov, naj bi jim s tem preprečevala učinkovito uresničevanje pravice do svobode izražanja, po drugi strani pa naj bi bila zaradi tega kršena pravica do informiranja volivcev, ker da ne bodo slišali mnenj in stališč različnih neodvisnih kandidatov (39. člen Ustave). Menijo, da je cilj zakonodajalca, ki ga je zasledoval z izpodbijano ureditvijo (preprečitev razdrobljenosti občinskih svetov, do katere prihaja zaradi velikega

števila izvoljenih nestranskih svetnikov), ustavno nedopusten. Svoje navedbe utemeljujejo s primerjavo podatkov o zahtevanem številu podpisov za kandidacijo in podatkov o številu glasov, ki so bili na lokalnih volitvah leta 2002 potrebni za pridobitev mandata v občinskem svetu oziroma za izvolitev za župana v Mestni občini Ljubljana in v Mestni občini Maribor. V neskladju z 39. in s 44. členom Ustave ter z mednarodnimi standardi naj bi bila tudi določba drugega odstavka 68. člena ZLV, po kateri lahko vsaka skupina volivcev določi le eno listo kandidatov. Navajajo, da ima vsak volivec pravico izraziti podporo vsem kandidatom, s katerimi se strinja, ne pa le enem.

3. Pobudnik Peter Črtomir Gorjanc (v nadaljevanju tretji pobudnik) navaja, da izpodbija ZLV-F, vendar v pobudi omenja le določbe v zvezi s kandidiranjem neodvisnih kandidatov za člana občinskega sveta (ne pa tudi za župana). Navaja, da je izpodbijani zakon zaostril pogoje za kandidiranje neodvisnih kandidatov. Zatrjuje neskladje z načelom enake volilne pravice iz 43. člena Ustave. Meni, da je izpodbijana ureditev nekonsistentna, saj bi moral v primeru, da bi v občini z 10.000 prebivalci želel kandidirati za člana občinskega sveta, zbrati 200 podpisov podpore, medtem ko listo kandidatov neke manjše politične stranke, ki ima v tej občini le 3 člane, potrdi stranka na volilni konferenci na ravni republike. Še bolj nekonsistentna se mu zdi ureditev glede na primerjavo z ureditvijo kandidiranja za poslanca Državnega zbora, ko bi moral v volilni enoti zbrati le 100 podpisov volivcev.

4. Državni zbor (v nadaljevanju DZ) v odgovoru zavrača očitke, da je bil že sam namen zakonodajalca nelegitimen. Cilj zakonodajalca naj bi bil povečati najnižje število podpisov, potrebnih za vložitev kandidatur za občinske svetnike in župane ter pri tem upoštevati različno velikost občin glede na število volivcev. Sklicuje se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-336/96 z dne 4. 3. 1999 (Uradni list RS, št. 22/99 in OdlUS VIII, 43). DZ meni, da je izračun pobudnikov neprimeren, ker ne upošteva števila volivcev v volilnih enotah oziroma v občinah, temveč le število volivcev, ki so glasovali. Navaja, da je v njegovi pristojnosti, da izbere najprimernejši pristop, zato je izbral takega, ki upošteva število volivcev v volilni enoti. Meni, da s tem ni prekomerno posegel v splošno in enako volilno pravico in da tudi ni podanih drugih očitanih kršitev. V zvezi z očitkom o neskladju izpodbijane ureditve z 39. členom Ustave navaja, da svoboda izražanja ni vezana na možnost kandidiranja, temveč je zagotovljena vsem, ne le kandidatom na volitvah. Meni, da je sam zase nerelevanten očitek o neskladju drugega odstavka 68. člena ZLV z mednarodnimi standardi, ker določitev omejitve, da lahko vsak volivec da podporo le enem kandidatu, izhaja iz načela enake volilne pravice.

5. Vlada v mnenju navaja, da zakonodajalec z izpodbijanimi določbami ni kršil ustavnega načela enakosti pred zakonom. Načini kandidiranja neodvisnih kandidatov po mnenju Vlade pomenijo tehnično nujno omejitev volivcev pri izvrševanju njihove volilne pravice, katere namen je doseči čim večji vpliv volivcev na skupno odločitev volilnega telesa o tem, katere osebe bodo predstavljale voljo prebivalcev. Navaja, da se je strinjala z oceno predlagateljev sprememb ZLV, po kateri zaradi velikega števila nestranskih izvoljenih članov občinskih svetov prihaja do politične razdrobljenosti občinskih svetov, kar ima za posledico tudi nezmožnost sprejemanja odločitev. Zato je bilo treba tudi po mnenju Vlade povečati dosedanje število podpisov za vlaganje neodvisnih list kandidatov in upoštevati razlike v velikosti občin oziroma razlike v številu volivcev. Vlada meni, da izpodbijana ureditev uravnoteženo upošteva načela učinkovitosti, koncentracije in predstavništva. Sklicuje se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-336/96, v kateri je Ustavno sodišče zavzelo stališče, da bi kršitev načela splošnosti lahko pomenila omejitev volilne pravice, če bi bila prekomerna, to je v primeru, če bi obstajala verjetnost, da za kandidacijo zahtevana podpora onemogoča nastop na volitvah kandidatom, ki bi imeli na volitvah vsaj minimalno realno možnost pridobiti mandat (npr., če bi bilo kot pogoj postavljeno previsoko število podpisov volivcev). Vlada ocenjuje, da se z izpodbijano ureditvijo to ne bo zgodilo.

B. - I.

6. Ustavno sodišče je pobudi prvega pobudnika in drugega pobudnika poslalo v odgovor DZ. Pobude tretjega pobudnika, ki je enake vsebine, ni pošiljalo v odgovor nasprotnemu udeležencu, ker je ta že imel možnost, da odgovori na vse zatrjevane neskladnosti izpodbijanih določb. Nato je pobude zaradi skupnega obravnavanja in odločanja združilo.

7. V skladu z drugim odstavkom 162. člena Ustave in s prvim odstavkom 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju ZUstS) lahko da vsakdo pobudo za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem, če izkaže svoj pravni interes. Drugi odstavek 24. člena ZUstS določa, da je pravni interes za vložitev pobude podan, če predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno predlaga pobudnik, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj. Po ustaljeni ustavnosodni presoji mora biti pravni interes neposreden in konkreten, morebitna ugoditev pobudnikovemu predlogu pa mora privedi do izboljšanja njegovega pravnega položaja.

8. Pobudniki Stanislav Holc, Jože Kuhar in Stanislav Lešnik ter pobudnica Vanja Šerbec so neodvisni člani občinskega sveta, ki so na zadnjih lokalnih volitvah kandidirali s podporo petnajstih podpisov volivcev. Pobudniki zatrjujejo, da izpodbijane določbe bistveno povečujejo dosedanje število zahtevanih podpisov, zato na naslednjih lokalnih volitvah ne bodo mogli zbrati zahtevanega števila podpisov oziroma ne bodo mogli kandidirati. Ker bi morebitna ugoditev pobudi in sprememba zakonske ureditve na način, kot ga predlagajo pobudniki, lahko pomenila izboljšanje njihovega pravnega položaja pri kandidiranju na naslednjih lokalnih volitvah, pobudniki izkazujejo pravni interes za izpodbijanje določb, ki urejajo vlaganje kandidatur neodvisnih kandidatov in neodvisnih list kandidatov za člane občinskega sveta (54. in 68. člen ZLV). Zaradi tega Ustavnemu sodišču ni bilo treba ugotavljati, ali je pravni interes za presojo navedenih določb podan tudi pri drugih pobudnikih.

B. - II.

Prvi odstavek 68. člena ZLV

9. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 68. člena ZLV je Ustavno sodišče sprejelo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

10. Ustava zagotavlja splošno in enako volilno pravico. To jamstvo izhaja iz 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) in o pravici do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave). Načeli splošnosti in enakosti se nanašata tako na aktivno volilno pravico (pravico voliti) kot na pasivno volilno pravico (pravico biti voljen). Kot človekova pravica sta po določbi 43. člena Ustave varovani aktivna in pasivna volilna pravica v predstavniški organ države – to je po Ustavi DZ (drugi odstavek 80. člena Ustave). Varstvo se razteza tudi na volitve v tiste državne organe, za katere Ustava zapoveduje splošne volitve – to je za Predsednika republike (prvi odstavek 103. člena Ustave). V področje navedene ustavne pravice pa sodita tudi aktivna in pasivna volilna pravica za volitve članov predstavniških teles lokalne samouprave in županov (vsaj dokler se ti volijo neposredno). Tudi za lokalne volitve namreč v celoti veljajo načela svobodne, splošne in enake volilne pravice ter neposrednega in tajnega glasovanja.[2] Zato ZLV v 2. členu določa, da se člani občinskih svetov volijo na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem. Tako ZLV posebej poudarja načelo, da je volilna pravica splošna in enaka (43. člen

Ustave) tudi za lokalne volitve.

11. Načeli splošnosti in enakosti volilne pravice je treba upoštevati tudi pri zakonskem urejanju kandidiranja na volitvah. Vsak kandidat oziroma lista kandidatov mora imeti pravno enako možnost nastopiti na volitvah.

12. Ustavno sodišče je o vsebini splošnosti volilne pravice v postopku kandidiranja na volitvah že odločalo v odločbi št. U-I-220/97 z dne 29. 10. 1997 (Uradni list RS, št. 70/97 in OdlUS VII, 137), ko je presojalo ustavnost določb, ki urejajo način kandidiranja za Predsednika Republike, in v odločbi št. U-I-336/96, ko je presojalo ustavnost določbe, ki ureja vlaganje kandidatur za volitve v DZ. Po navedenih odločbah 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 DZ oziroma za Predsednika Republike zagotovi, da se volilne tekme 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 soočenje političnih programov in kandidatov. S preprečevanjem brezupnih kandidatur se preprečuje tudi izguba (določeno – čeprav minimalno – število volivcev bi sicer oddalo glas, za katerega bi bilo že vnaprej gotovo, da ne bo upoštevan pri delitvi mandatov) oziroma cepitev volilnih glasov. Preprečevanje vseh teh negativnih pojavov pozitivno vpliva na demokratičnost volitev.[3]

13. Zakonska ureditev 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 kandidature 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 (tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-336/96). Navedeno stališče torej ne pomeni, da je že vsaka omejitev ustavno nedopustna.

14. Glede na to, da je meja, pri kateri je v zvezi z zakonsko zahtevano podporo za kandidature mogoče govoriti o omejevanju volilne pravice, odvisna od realne možnosti osebe, ki želi kandidirati na volitvah, je za določitev te meje bistveno, koliko glasov je bilo na preteklih lokalnih volitvah potrebnih za pridobitev mandata v občinskem svetu v posamezni občini.

15. ZLV prvem odstavku 68. člena določa, da listo kandidatov v volilni enoti lahko določi s podpisovanjem skupina volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti. Potrebno število podpisov je najmanj 2 % od števila volivcev v volilni enoti na dan razpisa volitev, vendar ne več kot 2500.

16. Po ZLV se člani občinskih svetov ob upoštevanju števila članov volijo po večinskem ali po proporcionalnem sistemu (9. člen ZLV). V občinah, v katerih se člani občinskih svetov volijo po proporcionalnem sistemu, se o listah kandidatov glasuje v občini kot eni volilni enoti (14. člen ZLV) ali v občini, razdeljeni na več volilnih enot (15. člen ZLV). V občini kot eni volilni enoti se glasovi razdelijo po zaporedju najvišjih količnikov (d'Hondtov sistem).[4] V občini, razdeljeni na več volilnih enot, se glasovi razdelijo po Harejevem količniku (15. člen ZLV), ostanki glasov pa po d'Hondtovem sistemu. Pri razdelitvi ostankov glasov se upoštevajo vsi oddani glasovi (16. člen ZLV).

17. Zakonodajalec je zahtevano število podpisov določil v deležu od vseh volilnih upravičencev v volilni enoti, pri čemer je določil tudi največje zahtevano število podpisov (2500). Določitev zahtevanega števila v deležu od vseh volilnih upravičencev ustavnopravno ni sporna. Vendar pa bi moral zakonodajalec pri določitvi deleža upoštevati dejstvo, da volilna udeležba ni nikoli 100 %. Iz podatkov, ki jih je Ustavno sodišče pridobilo od Republiške volilne komisije (v nadaljevanju RVK), je razvidno, da je bilo treba celo na lokalnih volitvah leta 2002, ko je bila udeležba v povprečju približno za 10 % višja od udeležbe na preteklih lokalnih volitvah, zbrati v nekaterih občinah za izvolitev manjše število glasov vseh volilnih upravičencev, kot bi bilo treba zbrati podpisov za kandidiranje v skladu z izpodbijano ureditvijo.[5] ak primer je Mestna občina Maribor (v nadaljevanju MOM).

18. V MOM je bilo leta 2002 po podatkih RVK 96.042 vseh volilnih upravičencev, glasovalo jih je 61.127. Za pridobitev mandata je bilo treba zbrati 1.008 glasov, kar je 1,05 % vseh volilnih upravičencev oziroma 1,65 % volilnih upravičencev, ki so glasovali. V skladu z izpodbijano ureditvijo bi morali neodvisni kandidati oziroma neodvisne liste kandidatov na naslednjih lokalnih volitvah zbrati za kandidaturu 1.920,8 podpisov, kar je bistveno več, kot je bilo treba leta 2002 zbrati glasov za pridobitev mandata (1.008 glasov). Iz navedenih podatkov je razvidno, da je vsaj v MOM zahtevano število podpisov podpore določeno previsoko, saj onemogoča kandidiranje neodvisnim listam kandidatov, ki bi imele glede na podatke o izidu lokalnih volitev leta 2002 realno možnost za pridobitev mandatov v občinskem svetu. To pomeni, da izpodbijane določbe izločajo iz volilne tekme tudi tiste liste, ki imajo realne možnosti za izvolitev. Zato izpodbijana ureditev pomeni poseg v volilno pravico (kršitev načela njene splošnosti) iz drugega odstavka 43. člena Ustave. Glede na navedeno je moralo Ustavno sodišče presoditi, ali je navedeni poseg ustavno dopusten.

19. Na podlagi tretjega odstavka 15. člena Ustave je po ustaljeni ustavnosodni presoji (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, Uradni list RS, št. 108/03 in OdlUS XII, 86) mogoče omejiti človekovo pravico le, če je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj in je poseg skladen z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed načel, ki prepoveduje prekomerne posege države (splošno načelo sorazmernosti).

20. Pri urejanju kandidiranja na lokalnih volitvah je treba upoštevati, da je zagotavljanje pravno enakih možnosti vseh, tudi neodvisnih kandidatov, na lokalni ravni zelo pomembno. Lokalne volitve so namreč pomemben del lokalne samouprave in kot take izraz ljudske suverenosti ter pogoj za demokratično oblikovanje organov lokalne samouprave.[6] Kandidiranje neodvisnih kandidatov oziroma list kandidatov je tako eden od pomembnih mehanizmov participacije prebivalcev občine pri odločanju na lokalni ravni mimo političnih strank. Kot cilj izpodbijane ureditve zakonodajalec navaja preprečitev razdrobljenosti občinskih svetov in s tem njihovo učinkovitejše delovanje. Po oceni Ustavnega sodišča bi navedeni razlog zakonodajalca lahko pomenil ustavno dopusten cilj, vendar pa ne glede na ustavno dopustnost takšnega cilja poseg ne sme biti prekomeren. Za takšno očitno prekomernost gre v obravnavanem primeru, saj je iz podatkov iz 18. točke obrazložitve razvidno, da bi bilo treba v MOM v skladu z izpodbijano ureditvijo za kandidaturu zbrati 912 podpisov več, kot je bilo treba na lokalnih volitvah 2002 najmanj zbrati glasov za pridobitev mandata v občinskem svetu. Glede na navedeno pomeni izpodbijana ureditev nedopusten poseg v pravice neodvisnih kandidatov oziroma neodvisnih list, ki ni sorazmeren z zasledovanim ciljem, to je z zagotavljanjem večje učinkovitosti delovanja občinskih svetov. Zato je Ustavno sodišče prvi odstavek 68. člena ZLV razveljavilo, razen v delu, v katerem se nanj sklicuje 106. člen ZLV, ki ureja določanje kandidatov za župana. Razlogi za odločitev, da se prvi odstavek 68. člena ZLV v tem delu ne razveljavi, bodo razvidni iz nadaljnje obrazložitve (glej 28., 29. in 30. točko obrazložitve).

21. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo neskladnost zakonske ureditve s 43. členom Ustave, se ni spuščalo v presojo, ali je izpodbijana ureditev v neskladju tudi z drugimi določbami Ustave, kot to

zatrjujejo pobudniki.

22. Zaradi relativno kratkega časovnega obdobja, ki preostaja do razpisa lokalnih volitev, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo tudi način izvršitve odločbe. V primeru, da zakonodajalec do izvedbe letošnjih lokalnih volitev ne bi sprejel nove ureditve določanja list kandidatov s podpisi volivcev v proporcionalnem volilnem sistemu, kandidiranje neodvisnih kandidatov oziroma list kandidatov ne bi bilo mogoče. Zato je Ustavno sodišče določilo, da listo kandidatov v posamezni volilni enoti določi s podpisovanjem skupina najmanj petnajstih volivcev, ki imajo v volilni enoti stalno prebivališče.

B. – III.

Drugi odstavek 68. člena ZLV

23. Pobudniki zatrjujejo tudi neskladje drugega odstavka 68. člena ZLV[7] s pravico do svobode izražanja in s pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Neskladje utemeljujejo z navedbo, da ima volivec pravico strinjati se in podpirati tudi več kot enega kandidata. Ta očitke je pavšalen, saj pobudniki ne pojasnijo, zakaj naj bi bila ureditev, po kateri lahko vsaka skupina volivcev v proporcionalnem volilnem sistemu določi le eno listo kandidatov, v neskladju s pravico iz 39. in 44. člena Ustave. Pobudniki zatrjujejo tudi neskladje izpodbijane določbe z mednarodnimi standardi. Sklicujejo se na International Electoral Standards, ki jih je leta 2002 sprejel International Institut for Democracy and Electoral Assistance. Navedeni standardi pomenijo zgolj splošna in pravno nezavezujoča priporočila oziroma vodila za to, kakšna naj bo pravna ureditev volitev. Glede na navedeno je neutemeljen tudi očitke o neskladju izpodbijane določbe z mednarodnimi standardi. Zato je Ustavno sodišče pobudo v tem delu zavrnilo kot očitno neutemeljeno (3. točka izreka).

Člen 54 ZLV

24. Pobudniki očitajo neustavnost tudi 54. členu ZLV, ki določa pravila kandidiranja neodvisnih kandidatov v občinah, kjer volitve potekajo po večinskem sistemu.[8] Vendar pa pobudniki, ki so volivci s stalnim prebivališčem v občinah, kjer volitve potekajo po proporcionalnem sistemu, vsebinsko utemeljujejo le neskladje določbe o kandidiranju v proporcionalnem sistemu, medtem ko zatrjevane neustavnosti 54. člena ZLV ne utemeljijo. Zato Ustavno sodišče pobude glede teh očitkov ni moglo preizkusiti in jo je v tem delu zavrnilo kot očitno neutemeljeno.

25. Ker je Ustavno sodišče prvi odstavek 68. člena ZLV razveljavilo in določilo način izvršitve, pobudo za oceno ustavnosti 54. člena ZLV pa je zavrnilo kot očitno neutemeljeno, lahko takšna odločitev začasno (do uveljavitve nove ureditve) povzroči neenakost med neodvisnimi kandidati, ki bi želeli kandidirati v občinah s proporcionalnim volilnim sistemom, in neodvisnimi kandidati, ki bi želeli kandidirati v občinah z večinskim volilnim sistemom. Vendar lahko zakonodajalec morebitno neenakost kadarkoli odpravi na ta način, da sprejme ureditev, po kateri ne bo prihajalo do takšne neenakosti.

Člen 106 ZLV

26. Člen 106 ZLV določa, da glede določanja kandidatov za župana veljajo smiselno določbe tega zakona o kandidiranju za večinske volitve v občinski svet. Kadar določa kandidata za župana skupina volivcev, se glede števila potrebnih podpisov volivcev za določitev kandidata uporablja določba prvega odstavka 68. člena ZLV, ob upoštevanju, da je volilna enota za volitve župana občina.

27. Pobudniki izpodbijani določbi očitajo, da je v neskladju s 43. členom Ustave, ker naj bi onemogočala kandidaturo precejšnjemu številu potencialnih kandidatov. Posledično naj bi bila izpodbijana določba v neskladju s pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave) in s pravico do svobode izražanja (39. člen Ustave).

28. Kot je bilo že povedano, načelo splošnosti volilne pravice ne prepoveduje zakonodajalcu, da bi postavil določene pogoje za kandidaturo, oziroma vsakršno določanje pogojev za kandidaturo še ne pomeni posega v volilno pravico. Poseg v navedeno ustavno pravico bi pomenila le takšna ureditev pogojev, ki bi preprečevala kandidaturo tudi tistim kandidatom, za katere se izkaže, da imajo vsaj minimalno realno možnost za pridobitev mandata (glej točko 12 obrazložitve). V skladu z izpodbijano določbo morajo neodvisni kandidati, ki želijo kandidirati za župana, zbrati 2 % podpisov volivcev, ki imajo stalno prebivališče v občini. Za župana je izvoljen kandidat, ki dobi večino veljavnih glasov (prvi odstavek 107. člena ZLV). Ker se redko zgodi, da kandidat dobi zahtevano večino že v prvem krogu volitev, se običajno opravi še drugi krog volitev, in sicer med kandidatoma, ki sta v prvem krogu dobila največ glasov. To pomeni, da mora neodvisni kandidat zbrati za kandidaturo 2 % podpisov volivcev, ki imajo stalno prebivališče v občini, za izvolitev pa potrebuje več kot 50 % glasov volivcev, ki so glasovali. Iz navedenega je razvidno, da je število glasov, ki so potrebni za izvolitev, bistveno večje od števila podpisov, ki jih mora zbrati neodvisni kandidat za župana. Zato zahtevana podpora za kandidaturo za župana očitno ne preprečuje candidature tistim kandidatom, ki imajo vsaj minimalne realne možnosti za izvolitev. Glede na navedeno je očitno neutemeljena navedba pobudnikov, da je izpodbijana določba v neskladju s prvim odstavkom 43. člena Ustave, posledično pa tudi navedba o neskladju s 44. in z 39. členom Ustave.

29. Pobudniki zatrjujejo tudi neskladje z drugim odstavkom 14. člena, ker naj bi izpodbijana določba postavljala državljane, ki želijo kandidirati kot neodvisni kandidati, v neenakopraven položaj v primerjavi z državljani, ki kandidirajo kot kandidati političnih strank.

30. Drugi odstavek 14. člena Ustave zagotavlja splošno enakost pred zakonom. Po ustaljeni ustavnosodni presoji ta določba ne pomeni, da predpis ne bi smel različno urejati enakih položajev pravnih subjektov, pomeni pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga. Takšen razlog obstaja za različno ureditev kandidiranja strankarskih in nestrankarskih kandidatov. Politične stranke so organizacije, v katere se združujejo državljani za doseganje političnih ciljev (ti se dosegajo zlasti s predlaganjem kandidatov na volitvah), zato je utemeljeno, da jim v postopku kandidiranja zakonodajalec namenja posebno vlogo. Pritožnikovi očitki o neskladju izpodbijane določbe z drugim odstavkom 14. člena so zato očitno neutemeljeni.

31. Glede na navedeno je Ustavno sodišče pobudo za oceno ustavnosti 106. člena ZLV zavrnilo kot očitno neutemeljeno.

C.

32. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 43. člena, drugega odstavka 26. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 93/03 in 98/03 – popr.) v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Jože Tratnik in dr. Dragica Wedam Lukić. Odločbo je sprejelo soglasno.

Predsednik
dr. Janez Čebulj

Opombe:

[1]Gre za določbe (razen drugega odstavka 68. člena ZLV), ki so bile spremenjene z Zakonom o spremembah Zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 121/05 – ZLV-F).

[2]J. Sovdat v L. Šturm (ur.) in drugi, Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 476-477.

[3]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 (BVerfGE 3, 19; 3, 383; 4, 375; 5, 77; 6; 84; 12, 135; 24, 260; 41, 399).

[4]Člen 14 ZLV določa, da se v primeru, če se glasuje o listah kandidatov v občini kot eni volilni enoti, mandati dodelijo listam kandidatov po zaporedju najvišjih količnikov, ki se dobijo tako, da se število glasov za vsako listo kandidatov deli z vsemi števili od ena do števila članov občinskega sveta (d'Hondtov sistem). Z liste kandidatov je izvoljenih toliko kandidatov, kolikor mandatov je dobila lista.

[5]Po podatkih Statističnega urada je udeležba na lokalnih volitvah leta 1994 znašala 61,10 %, leta 1998 58,29 % in leta 2002 72,06 %.

[6]O tem M. Brezovšek in drugi, Lokalna demokracija I.: Analiza lokalnih volitev 2002, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2004, str. 50.

[7]Drugi odstavek 68. člena ZLV določa, da vsaka skupina volivcev lahko določi le eno listo kandidatov.

[8]Člen 54 ZLV določa, da kandidate za člene občinskega sveta v posamezni volilni enoti lahko določi s podpisovanjem skupina volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti. Potrebno število podpisov je najmanj 2 % od števila volivcev v volilni enoti na dan razpisa volitev, vendar ne več kot 2500.

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Stanislav Holc, Maribor in drugi

Datum vloge:

20. 2. 2006

Datum odločitve:

22. 6. 2006

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

razveljavitev ali odprava
zavrnitev

Objava:

Uradni list RS, št. 70/2006 in OdlUS XV, 56

Dokument:

US26255