



Številka: Up-716/18-8
Up-745/18-8
Datum: 17. 5. 2018

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopkih za preizkus ustavnih pritožb Uroša Primca, Dobrnič, in Damijana Kozine, Mavčiče, predstavnikov list kandidatov "Kangler & Primc Združena desnica – Glas za otroke in družine, Nova ljudska stranka Slovenije", Ljubljana, na seji 17. maja 2018

sklenilo:

- 1. Ustavna pritožba zoper sodbo Vrhovnega sodišča št. Uv 6/2018 z dne 7. 5. 2018 se ne sprejme.**
- 2. Ustavna pritožba zoper sodbo Vrhovnega sodišča št. Uv 7/2018 z dne 10. 5. 2018 se ne sprejme.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Volilni komisiji 6. in 1. volilne enote (v nadaljevanju VK) sta 4. 5. 2018 oziroma 7. 5. 2018 zavrnili listi kandidatov "Kangler & Primc Združena desnica – Glas za otroke in družine, Nova ljudska stranka Slovenije". Ugotovili sta, da sta listi določeni v nasprotju s šestim odstavkom 43. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo in 23/17 – v nadaljevanju ZVDZ).¹ Vrhovno sodišče je z izpodbijanima sodbama zavrnilo pritožbi pritožnikov in potrdilo odločitvi VK. Ugotovilo je, da sta VK pravilno uporabili šesti odstavek 43. člena in prvi odstavek 56. člena ZVDZ, saj kandidatni listi nista vsebovali zadostnega števila kandidatk. Obrazložilo je, da pri tem ne gre za formalno, temveč za vsebinsko

¹ Volilna komisija 6. volilne enote je ugotovila, da je na listi šest kandidatov in dve kandidatki, volilna komisija 1. volilne enote pa, da je na listi pet kandidatov in dve kandidatki. V obeh primerih je ugotovilo, da je ženski spol zastopan z manj kot 35 odstotki od skupnega dejanskega števila kandidatk in kandidatov na listi.

pomanjkljivost liste, katere odprava bi zahtevala vsebinsko ponovitev volilnih opravil. Za njihovo odpravo naj bi bilo treba ponoviti celoten postopek kandidiranja, saj naj ne bi bilo mogoče z liste samovoljno in arbitrarno črtati kandidata, ki je dal pisno soglasje in bil po zakonitem postopku uvrščen na listo. Vrhovno sodišče je pojasnilo še, da se pomanjkljivost nanaša na celotno listo in je zato ni mogoče odpraviti na način, da bi VK, kot sta predlagala podrejeno pritožnika, kar sami odpravili pomanjkljivosti in z liste umaknili toliko kandidatov moških spola, da bi bila zagotovljena "spolna kvota". Glede na navedeno naj z vidika načela sorazmernosti delna zavrnitev liste na podlagi tretjega odstavka 56. člena ZVDZ ne bi prišla v poštev. To naj bi bilo mogoče le, ko bi obstajal zakonski razlog, ki bi se nanašal le na posamezno kandidaturo. Vrhovno sodišče je presodilo, da je bila zavrnitev liste kandidatov v volilni enoti posledica premalo skrbnega ravnanja predlagateljev liste, pri čemer naj bi bila razlaga jasne določbe 43. člena ZVDZ že dolgo znana, saj jo je opredelilo že v svoji sodbi št. Uv 12/2011 z dne 15. 11. 2011.

2. Pritožnika trdita, da sta na napačno uporabo šestega odstavka 43. člena ZVDZ opozorila že v pritožbi na Vrhovno sodišče. Zato trditev ne ponavljata, temveč le dodatno utemeljujeta kršitve ustavnih določb. Zatrjujeta kršitev 1., 2., 3., 5., 15., 25., 44. in 80. člena Ustave. Poudarjata, da veljavna volilna zakonodaja ne dosega dovolj visokih standardov določenosti in predvidljivosti, da bi politične stranke in njihovi kandidati lahko nedvoumno razumeli pravila in v skladu z njimi vlagali kandidatne liste. Drugačno razumevanje pogoja iz šestega odstavka 43. člena ZVDZ s strani pritožnikov v primerjavi z razlago VK naj bi bil dokaz za nedoločnost zakona, ki naj bi imela hude posledice za volilni proces.

3. Pritožnika navajata kršitev pasivne volilne pravice kandidatov in aktivne volilne pravice potencialnih volivcev liste (drugi odstavek 43. člena Ustave). Menita, da so VK in Vrhovno sodišče šesti odstavek 43. člena in prvi odstavek 56. člena ZVDZ razlagali v nasprotju z Ustavo, ker neizpolnitev pogoja uravnotežene zastopanosti spolov ne sme voditi v zavrnitev celotne liste kandidatov. Tako naj bi bila zakonska določba bodisi protiustavna bodisi naj bi jo VK in Vrhovno sodišče napačno razložili. Njihova razlaga naj ne bi upoštevala načela sorazmernosti pri posegu v volilno pravico, zato bi morali ZVDZ razlagati na način, da bi uporabili milejšo sankcijo. Kot blažji ukrep pritožnika predlagata možnost, da VK s kandidatne liste črtata nekatere od kandidatov ali pa to omogočita predlagatelju liste. Nadalje navajata, da so VK in Vrhovno sodišče sprejeli napačno stališče tudi pri uporabi drugega odstavka 56. člena ZVDZ, ki se nanaša na odpravo formalnih pomanjkljivosti. Ustavnoskladna uporaba te določbe naj bi omogočala tudi odpravo pomanjkljivosti glede spolno uravnotežene sestave kandidatne liste, s čimer bi se lahko zavarovala pasivna volilna pravica kandidatov. Pritožnika se sklicujeta na sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevah: *Podkolzina proti Latviji* z dne 9. 4. 2002, *Paksas proti Litvi* z dne 6. 1. 2011, *Sejdić in Finci proti Bosni in Hercegovini* z dne 22. 12. 2009, *Melnichenko proti Ukrajini* z dne 19. 10. 2004, *Grosaru proti Romuniji* z dne 2. 3. 2010, *Kovach proti Ukrajini* z dne 7. 2. 2008, *Aziz proti Cipru* z

dne 22. 6. 2004, *Lykourezos proti Grčiji* z dne 15. 6. 2006, *Russian Conservative Party of Entrepreneurs in drugi proti Rusiji* z dne 11. 1. 2007, *Petkov in drugi proti Bolgariji* z dne 11. 6. 2009 in *Tănase proti Moldaviji* z dne 18. 11. 2008.

4. Zavrnitev celotne liste naj bi pomenila tudi kršitev drugega odstavka 14. člena Ustave, saj naj bi prihajalo do neenakosti tako med kandidati za poslance kot tudi med volivci v različnih volilnih enotah. V zvezi s tem pritožnika zatrjujeta tudi kršitev 3. člena Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP), 25. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – v nadaljevanju MPDPP) in 7a. člena Konvencije o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (Uradni list SFRJ, št. 11/81, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – v nadaljevanju Konvencija).

5. Pritožnika zatrjujeta tudi kršitev pravice do enakega varstva pravic (22. člen Ustave). Navajata, da so bile kandidatne liste pri vlaganju list na različnih volilnih enotah različno obravnavane. Na nekaterih volilnih enotah naj bi uslužbenci že ob prejemu natančno pregledali listo in jo sprejeli šele, ko so ugotovili, da je popolna in zakonita. Če bi VK ravnali tako tudi v obravnavanih primerih, bi lahko bili vloženi zakoniti kandidatni listi. Vrhovnemu sodišču očitata kršitev 22. in 25. člena Ustave tudi zato, ker naj ne bi odločalo na podlagi Ustave, hkrati pa naj bi zatrjevalo, da ima volilni postopek določene posebnosti, zaradi katerih so roki kratki in zaradi katerih morebitnih napak ni mogoče kasneje popravljati. S tem naj bi bila takojšnja pravilna izvedba vseh volilnih opravil v celoti breme politične stranke.

6. Pritožnika predlagata, naj Ustavno sodišče ustavnima pritožbama ugodi, če bi ocenilo, da so VK in Vrhovno sodišče odločali v skladu z Zakonom, pa naj ugotovi "morebitno neustavnost" ZVDZ ter razveljavi navedeno ureditev, še pred tem pa zadrži njeno izvrševanje.

7. Pritožnik Uroš Primc je 11. 5. 2018 dopolnil ustavno pritožbo. Pojasnil je, da je v skladu s 134. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 – ZUP) 7. 5. 2018 na VK vložil predlog za delni umik kandidatov v 6. volilni enoti, s čimer naj bi bilo zadoščeno pogoju iz šestega odstavka 43. člena ZVDZ. Dopolnitvi je predložil interne akte obeh političnih strank glede izpeljave postopkov umika kandidatur in dopis VK, ki je obrazložila, da umika ni upoštevala, ker po odločitvi o zavrnitvi kandidature nista dopustni dopolnjevanje ali umik vloge.

8. Pritožnik Damijan Kozina dodatno izpodbija tudi stališče Vrhovnega sodišča v sodbi št. Uv 7/2018, da ni upoštevalo dopolnitve pritožbe, ker je bila vložena po poteku 48 ur za vložitev pritožbe (prvi odstavek 105. člena ZVDZ). Tako stališče naj bi kršilo pravice iz 14., 22., 23., 25. in 43. člena Ustave, 6. in 13. člen EKČP ter 96. in 3. 3. g. točko Kodeksa dobre prakse v volilnih zadevah, ki ga je sprejela t. i. Beneška

komisija. Kršitev 14. in 22. člena Ustave utemeljuje tudi z navedbo, da kandidatna lista ni bila deležna enake obravnave kot kandidatna lista, ki jo je Vrhovno sodišče s sodbo št. Uv 8/2018 z dne 12. 5. 2018 potrdilo kljub neizpolnjevanju pogoja iz šestega odstavka 43. člena ZVDZ.

9. Pritožnika vlagata tudi pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 43., 54. in 56. člena ZVDZ, ki v pretežnem delu vsebuje enake navedbe kot ustavni pritožbi. Pobudnika zatrjujeta neskladje izpodbijane ureditve z načelom jasnosti in pomenke določljivosti (2. člen Ustave). Nejasnost izpodbijane zakonske ureditve naj bi vodila do različne uporabe izpodbijanih določb v praksi. Pobudnika zatrjujeta tudi, da 56. člen ZVDZ umetno razlikuje med formalnimi in drugimi pomanjkljivostmi in protiustavno določa, da slednjih ni mogoče odpraviti. Prvemu odstavku 56. člena Ustave očitata, da prekomerno posega v pasivno volilno pravico kandidatov (drugi odstavek 43. člena Ustave) in v pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave), posledično pa tudi v razplet volilnega procesa in razvoj demokratičnega sistema nasploh, kar naj bi bilo v očitnem nasprotju s 1. členom Ustave.

10. Pobudnika navajata, da četrti odstavek 43. člena Ustave ne določa, da lahko volilna komisija zaradi neizpolnjevanja pogoja iz šestega odstavka 43. člena ZVDZ v celoti odvzame pasivno volilno pravico vsem kandidatkam in kandidatom na listi v posamezni volilni enoti. Ureditev, ki bi to omogočila, naj bila tudi v neskladju s prvim, drugim in tretjim odstavkom 15. člena Ustave. Pobudnika zatrjujeta, da volilna zakonodaja sicer spodbuja enakopravno udeležbo obeh spolov in navidezno zasleduje ustavno dopusten cilj, ki ga opredeljuje tudi četrti odstavek 43. člena Ustave, vendar zavrnitev celotne liste zaradi neizpolnjevanja pogoja iz šestega odstavka 43. člena ZVDZ ni v skladu z načelom sorazmernosti in je tudi v nasprotju z namenom četrtega odstavka 43. člena Ustave. Zavrnitev celotne liste brez krivde kandidatov naj bi povzročala neenakost pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) med kandidati za poslance in volivci ter naj bi bila v nasprotju s pravico do svobodnih volitev iz Prvega protokola k EKČP, 25. člena MPDPP in 7a. člena Konvencije. Pobudnika menita, da bi moral zakonodajalec zaradi neizpolnitve pogoja uravnoteženosti zastopanosti spolov določiti milejšo sankcijo.

11. Pobudnika izpodbijata tudi prvi odstavek 105. člena ZVDZ. Zatrjujeta, da je 48-urni rok za vložitev pritožbe na Vrhovno sodišče izjemno kratek. Zato naj bi bil v neskladju s pravico do učinkovitega pravnega sredstva (25. člen Ustave) in pravico do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave) ter 13. členom EKČP. Ker je krajši od treh dni, naj bi bil v nasprotju s 3. 3. g točko Kodeksa dobre prakse v volilnih zadevah.

12. Pritožnik Damijan Kozina je 15. 5. 2018 vložil še novi dopolnitvi pobude in ustavne pritožbe, v katerih pošilja mnenje profesorja dr. Jurija Toplaka, po katerem naj bi bila ustavnoskladna le taka razlaga 54. in 56. člena ZVDZ, ki bi omogočala

popravek liste. Če navedenih določb ZVDZ ni mogoče tako razložiti, pa naj bi bili navedeni določbi protiustavni.

B. – I.

13. Ustavno sodišče uvodoma opozarja zakonodajalca, da mora posebej urediti roke, v katerih je dopustno vložiti ustavno pritožbo zoper odločitve o zavrnitvi kandidatur, če dopušča pritožbo na pristojno sodišče še pred volilnim dnevom. Drugače ni mogoče zagotoviti učinkovitega in hitrega odločanja Ustavnega sodišča, če mora to tako rekoč odločiti daleč pred iztekom sicer splošno določenega roka za ustavno pritožbo, ki ga ureja prvi odstavek 52. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Da bi Ustavno sodišče sploh lahko opravilo svojo vlogo, mora zato samo vzpostaviti sprejemljive časovne meje za upoštevanje vedno novih dopolnitev vlog pobudnikov in pritožnikov. Ustavno sodišče je v tem postopku upoštevalo dopolnitve, ki jih je prejelo do 15. 5. 2018.

14. V postopku z ustavno pritožbo Ustavno sodišče presoja le zatrjevane kršitve človekovih pravic. Členi 1, 2, 3, 5 in 80 Ustave jih neposredno ne urejajo, zato se nanje kot na samostojne kršitve Ustave v postopku z ustavno pritožbo ni mogoče sklicevati. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo ustavne pritožbe tudi ni mogoče utemeljiti s splošnim sklicevanjem na navedbe in utemeljitve, vsebovane v pravnih sredstvih, izčrpanih pred vložitvijo ustavne pritožbe. Ustavna pritožba je posebno pravno sredstvo s posebnim obsegom izpodbijanja in presojanja. V njej je treba na podlagi tretje alineje prvega odstavka 53. člena ZUstS izrecno navesti razloge, ki naj bi jo utemeljili.² Zato je Ustavno sodišče upoštevalo le trditve, ki sta jih pritožnika navedla v ustavni pritožbi, ne pa tudi trditve iz pritožb pred Vrhovnim sodiščem.

B. – II.

15. Ustava v drugem odstavku 43. člena ureja aktivno in pasivno volilno pravico. Način njenega uresničevanja mora v skladu z drugim odstavkom 15. člena Ustave urediti zakon. Ta lahko določi tudi njene omejitve, med drugim tedaj, kadar tako določa Ustava (tretji odstavek 15. člena Ustave). Volitve poslancev ureja ZVDZ. Med drugim v 48. členu določa, da je na listi kandidatov lahko največ toliko kandidatov, kolikor poslancev se voli v volilni enoti, pri čemer lahko vsakdo kandidira samo v eni volilni enoti. Pri določitvi liste kandidatov je po prvem odstavku 49. člena ZVDZ treba določiti tudi, v katerem volilnem okraju se bo glasovalo o posameznem kandidatu z liste kandidatov. Zato se v skladu z drugim odstavkom 51. člena ZVDZ predlogu liste kandidatov priloži tudi razporeditev z liste kandidatov po volilnih okrajih. Medtem ko

² Glej npr. sklep Ustavnega sodišča št. Up-80/16 z dne 25. 10. 2016, 9. točka obrazložitve.

lahko predlagatelj kandidatne liste svobodno odloča, kateri izmed kandidatov, določenih na listi, bo kandidiral v katerem izmed volilnih okrajev v volilni enoti, pa vsebuje ZVDZ kogentna pravila, kako mora biti določena lista kandidatov. Določa jih v 43. členu ZVDZ. Pristojna volilna komisija mora preveriti, ali kandidatna lista izpolnjuje vse zakonske zahteve. Če jih izpolnjuje, jo potrdi (58. člen ZVDZ), če jih ne, mora kandidatno listo zavrni (55. in 56. člen ZVDZ).

16. Šesti odstavek 43. člena ZVDZ določa, da na kandidatni listi noben spol ne sme biti zastopan z manj kot 35 odstotki od skupnega dejanskega števila kandidat in kandidatov na listi. V skladu s priporočili Kodeksa dobre prakse v volilnih zadevah se pravila, ki zahtevajo minimalni odstotek oseb vsakega spola med kandidati, ne smejo šteti za neskladna z načelom enakosti volilne pravice, če imajo ustavno podlago (l. 2. 5. točka Kodeksa). Po četrtem odstavku 43. člena Ustave zakon določi ukrepe za spodbujanje enakih možnosti moških in žensk pri kandidiranju na volitvah v državne organe in organe lokalnih skupnosti. Šesti odstavek 43. člena ZVDZ je torej zakonodajalec sprejel na ustavni podlagi. Določa, da na kandidatni listi noben spol ne sme biti zastopan z manj kakor 35 odstotki od skupnega dejanskega števila kandidat in kandidatov na listi. Določba je jasna in vsakomur razumljiva. Zakonodajalec ni predvidel posebnih sankcij za neupoštevanje tega pravila, zato velja, da kandidatna lista, ki ga ne spoštuje, ni določena v skladu z Zakonom. Tako listo mora volilna komisija po prvem odstavku 56. člena ZVDZ zavrni. Res je sicer, da so nekatere države, ki so prav tako uvedle tovrstne ukrepe, predvidele drugačno sankcioniranje njihovega nespoštovanja, kot so denarne kazni (npr. Albanija in Hrvaška) ali zmanjšanje javnega financiranja političnih strank, kjer je to uveljavljeno (npr. Francija). Nekatere pa so, enako kot Slovenija, predvidele zavrnitev liste kot celote. Prav študija, opravljena za Splošni direktorat za notranjo politiko Evropskega parlamenta o spolni enakosti, na katero opozarja tudi mnenje profesorja dr. Jurija Toplaka, izrecno navaja, da po dosedanjih izkušnjah prav to, da pristojna volilna komisija zavrne kandidatno listo, najučinkoviteje zagotavlja spoštovanje navedene ustavne zahteve. Kadar je namreč vnaprej jasno, da politične stranke ne bodo mogle sodelovati na volitvah, če ne upoštevajo spolne uravnoteženosti na kandidatni listi, je zagotovljena najmočnejša stimulacija za spoštovanje "spolnih kvot" (med takimi ureditvami študija navaja Belgijo, Poljsko in Slovenijo).³ V Sloveniji je ta zakonska ureditev v veljavi že od leta 2006, Vrhovno sodišče pa jo je jasno razložilo v svoji citirani sodbi iz leta 2011. Vse politične stranke so zato lahko vnaprej pričakovale, kakšne so sankcije za nespoštovanje tega pravila.

17. Pritožnika navajata, da je zavrnitev celotne kandidatne liste zaradi neizpolnjevanja pogoja iz šestega odstavka 43. člena ZVDZ nesorazmerna sankcija,

³ Glej L. Freidenvall in drugi, Electoral Gender Quota System and their Implementation in Europe, Update 2013, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Bruselj 2013, str. 17. Dostopno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493011/IPOL-FEMM_NT\(2013\)493011_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493011/IPOL-FEMM_NT(2013)493011_EN.pdf).

ker da gre za pomanjkljivost, ki bi jo lahko na poziv VK popravil predlagatelj liste oziroma VK sama, in sicer s črtanjem katerega od kandidatov. Volilna komisija volilne enote mora v skladu z drugim odstavkom 54. člena takoj, ko prejme listo kandidatov, preizkusiti, ali je vložena pravočasno in ali je določena v skladu z ZVDZ. Za preizkus ni pristojen posamezni uradnik, ki ga volilna komisija pooblasti za sprejetje liste kandidatov (z vsemi prilogami), temveč volilna komisija, ki je poseben neodvisni kolegijski organ, ustanovljen v skladu z ZVDZ. Ker je lahko hkrati vloženo večje število kandidatnih list, je treba zakonsko določbo razumeti tako, da se mora volilna komisija sestati čim prej po izteku roka za vložitev kandidatur in preveriti, ali so oblikovane v skladu z zakonskimi pravili. Določba o takojšnjem preizkusu vloženi kandidatnih list je ena izmed mnogih zakonskih določb, ki določajo zelo kratke roke, da bi se vsa potrebna volilna opravila lahko izvedla pravočasno. Če volilna komisija ugotovi pomanjkljivosti pri vloženi kandidatni listi, postopa po prvem ali drugem odstavku 56. člena ZVDZ, odvisno od vrste pomanjkljivosti. Če ugotovi formalne pomanjkljivosti (drugi odstavek 56. člena ZVDZ), pozove predlagatelja na njihovo odpravo; če ugotovi vsebinske pomanjkljivosti (prvi odstavek 56. člena ZVDZ), listo zavrne.

18. Ustavno sodišče je že v odločbi št. Up-304/98 z dne 19. 11. 1998 (OdlUS VII, 240) obrazložilo, da so volitve proces, ki se mora odvijati in končati v določenem kontinuiranem obdobju, zato so vsa opravila, ki jih je treba opraviti v tem postopku, omejena z zakonsko točno določenimi roki, ki so zelo kratki. Poudarilo je, da morajo vsi organi, ki so pooblaščen za odločanje v tem postopku, upoštevati posebno naravo volilne pravice, hkrati pa jo morajo upoštevati tudi vsi udeleženci tega postopka. Zato mora politična stranka, ki hoče sodelovati na volitvah, svojo organiziranost in delovanje prilagoditi tem zahtevam in poskrbeti za izpolnjenost zakonskih pogojev ob vložitvi kandidatne liste. Naloga volilne komisije pa je, da kandidatne liste, ki niso oblikovane v skladu s temi zakonsko določenimi pravili, izloči. Kot je Ustavno sodišče že večkrat in tudi v navedeni odločbi poudarilo,⁴ ima volilna pravica posebno naravo, ker je sicer osebna pravica, uresničujejo pa jo lahko samo vsi njeni nosilci hkrati v organiziranem postopku, ki je časovno natančno opredeljen. Ta časovna omejenost in zaradi nje izredno kratki roki za opravo posameznih opravil so posledica načela periodičnosti volitev, ki ga kot enega od temeljnih načel evropske volilne dediščine opredeljuje tudi Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah. Njegove ustavne izpeljave pri volitvah poslancev zakonodajnega telesa ne pomeni le opredelitev dolžine mandatne dobe, temveč tudi izrecno pravilo tretjega odstavka 81. člena Ustave, ki določa, v kakšnih rokih morajo biti izvedene nove volitve. Mandati članov Državnega zbora se lahko podaljšajo samo v času vojne ali izrednih razmer (drugi odstavek 81. člena Ustave). Ustavno opredeljeni roki so v Sloveniji izrazito strnjeni, tako da je omejeni časovni vidik v volilnem postopku še bolj poudarjen. To utemeljuje zakonsko ureditev kratkih rokov in zahteve, da morajo politične stranke, ki

⁴ Prim. tudi sklep Ustavnega sodišča št. U-I-100/13, Up-307/12 z dne 10. 4. 2014 in odločbo Ustavnega sodišča št. Up-304/98, 11. in 14. točka obrazložitve.

želijo sodelovati v volilnem procesu, vsa volilna opravila opraviti v skladu s pravili in v rokih, ki jih določa Zakon. Ta pravila morajo veljati za vse politične stranke, ki se v volilnem boju potegujejo za oblast, ker se le tako lahko spoštuje tudi načelo enakosti volilne pravice iz prvega odstavka 43. člena Ustave, ki je posebni izraz splošnega načela enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

19. V skladu z navedenim ima pristojna volilna komisija izrecno zakonsko pooblastilo, da poziva zgolj k odpravi formalnih pomanjkljivosti. Ustavno sodišče je že v odločbi št. Up-304/98 pojasnilo, da je pojem "formalna pomanjkljivost" nedoločen pravni pojem, katerega natančna vsebina je predmet razlage pristojnega organa; v tem primeru pristojnih volilnih komisij, ki niso upravni organi, temveč posebni neodvisni organi, zadolženi za organizacijo volilnega postopka. V odločbi št. Up-2385/08 z dne 9. 9. 2008 (Uradni list RS, št. 88/08, in OdlUS XVII, 80, 9. točka obrazložitve) je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da gre za formalno pomanjkljivost takrat, ko ni treba izvesti novih volilnih opravil v kandidacijskem postopku.⁵ Glede na navedeno je razmejitev med formalnimi in vsebinskimi pomanjkljivostmi določno in pomensko opredeljena, najmanj od leta 2008 pa jo je izrecno in nedvomno opredelilo tudi Ustavno sodišče. Stališče Vrhovnega sodišča ji v izpodbijani sodbi v celoti sledi, kot ji je sledilo tudi že v svoji citirani sodbi iz leta 2011.

20. Pritrditi je treba tudi stališču Vrhovnega sodišča, da bi bilo treba za odpravo pomanjkljivosti ponovno opraviti celotni kandidacijski postopek. Dvoje ali več političnih strank lahko predloži skupno kandidatno listo, vendar mora vsaka politična stranka določiti kandidate po postopku, določenem z njenimi pravili in s tajnim glasovanjem (peti in prvi odstavek 43. člena ZVDZ). Skupna kandidatna lista je lahko vložena v volilni enoti, če listo s podpisi podprejo bodisi poslanci bodisi volivci (drugi do četrti odstavek 43. člena ZVDZ). Politične stranke določijo skupno listo kandidatov ob zbiranju podpisov volivcev. V tem primeru je še posebno pomembno, da sta bili kandidatni listi vloženi s podpisi volivcev. Prav določanje kandidatov na kandidatni listi, vključno z načinom pridobitve njihove podpore, ki ga določa Zakon, je bistveno volilno opravilo v kandidacijskem postopku. Zato sprememba kandidatov na listi po poteku roka za vložitev liste ne more pomeniti odprave formalne pomanjkljivosti, temveč bi šlo za odpravo vsebinske pomanjkljivosti liste.

21. Roki za vložitev kandidatnih list so bili za vse politične stranke določeni enako. Za vse so veljala enaka pravila, v skladu z načelom enakosti volilne pravice (prvi odstavek 43. člena Ustave). Kot je razvidno iz velikega števila potrjenih kandidatnih list za tokratne volitve poslancev, je velika večina predlagateljev svoje zakonske obveznosti brez težav izpolnila. Izpolnil jih je tudi isti predlagatelj liste, saj je vložil pravilne in zakonite kandidatne liste v šestih volilnih enotah. Omogočanje odprave

⁵ Šlo je za primer, ko kandidatna lista ni vsebovala pogoja, določenega v tretjem odstavku 43. člena ZVDZ – petdeset podpisov podpore volivcev s stalnim prebivališčem v volilni enoti. Ustavno sodišče je ugotovilo, da tega ni mogoče šteti za formalno pomanjkljivost, ki bi jo bilo mogoče odpraviti v roku in po postopku, ki ga določa drugi odstavek 56. člena ZVDZ.

vsebinskih pomanjkljivosti na kandidatnih listah bi po izteku roka za vložitev kandidatnih list pomenilo novo izvajanje postopka določanja kandidatov na kandidatni listi. Zaradi spoštovanja načela enakosti bi to moralo veljati prav za vse predlagatelje list,⁶ kar bi povzročilo bistveno podaljševanje postopkov, prestavljanje volilnega dne in s tem ne le nespoštovanje tretjega odstavka 81. člena Ustave, temveč bi tudi nedopustno poseglo v načelo periodičnosti volitev. Kot izhaja že iz odločbe Ustavnega sodišča št. Up-304/98, je nujno, da prav zaradi posebne narave volitev vsi predlagatelji list kandidatov poskrbijo, da popolne in zakonite kandidatne liste predložijo do določenega roka⁷ ter s tem ne le omogočijo pravočasno izpeljavo volilnega procesa, temveč predvsem omogočijo uvrstitev svojih kandidatov v volilno tekmo, ki pomeni uresničevanje pasivne volilne pravice kandidatov, ki se potegujejo za izvolitev. Ni v neskladju z Ustavo, da se pričakuje od političnih strank skrbnost pri uresničevanju volilne pravice. Če ne ravnajo skrbno, zavrnitev kandidatne liste sicer pomeni poseg v volilno pravico, vendar ne zaradi ravnanja državnih organov, temveč zaradi neskrbnosti predlagatelja liste. Zato zanj ne more odgovarjati volilna komisija. Ustavno sodišče je že ugodilo pritožbi predlagatelja kandidatne liste, ko je ugotovilo, da je pomanjkljivost, do katere je prišlo pri sestavi kandidatne liste, posledica nezakonitega ravnanja državnega organa v postopku zbiranja podpisov volivcev v podporo kandidatni listi (glej odločbo št. Up-2385/08). Konkreten primer je drugačen. Vzrok nezakonite kandidatne liste je neskrbnost predlagatelja, ne ravnanje državnega organa.

22. Drugače je pri formalnih pomanjkljivostih, ki jih je mogoče odpraviti, ne da bi se na novo izvajala volilna opravila (določanje kandidatov na listi). Potreba po (ponovni) izvedbi volilnih opravil je torej razlog za razlikovanje med vsebinsko nepopolnimi (nezakonitimi) in formalno nepopolnimi kandidatnimi listami. V primeru vsebinsko ustreznih (zakonitih), vendarle formalno nepopolnih list morajo pristojne volilne komisije zaradi spoštovanja načela odločanja *in favorem* volilni pravici predlagatelje list pozvati k njihovi odpravi.

23. Glede na navedeno neizpolnitev pogoja iz šestega odstavka 43. člena ZVDZ na listi ni formalna pomanjkljivost, zaradi katere bi morala volilna komisija pozivati k njeni odpravi. Volilna komisija ne sme sama brez izrecne zakonske podlage posegati v kandidatno listo. Zato ni mogoče slediti pritožbeni navedbi, da bi lahko VK sama izbrala in črtala katerega od kandidatov z liste kandidatov. Še toliko manj to lahko stori potem, ko je kandidatno listo zavrnila, kar je predlagal pritožnik (7. točka obrazložitve tega sklepa). Pritrditi je treba Vrhovnemu sodišču, da bi VK lahko ravnala tako, če bi šlo za nezakonito uvrstitev posameznega kandidata na kandidatno listo (če npr. kdo izmed kandidatov ne bi imel volilne pravice). Zahteva iz šestega

⁶ Vključno s primeri, enakimi tistemu, ki je bil predmet odločanja v odločbi št. Up-304/98.

⁷ V skladu s prvim odstavkom 54. člena ZVDZ se liste predložijo volilni komisiji volilne enote najkasneje petindvajseti dan pred dnem glasovanja. Podpora s podpisi se lahko daje od dneva, ki je določen za začetek volilnih opravil, do dneva, ki je določen za predložitev list kandidatov (prvi odstavek 46. člena ZVDZ).

odstavka 43. člena ZVDZ pa je zahteva, ki velja za kandidatno listo kot celoto. Zato tega, da je predlagatelj liste ne spoštuje, ni mogoče pripisati nikomur drugemu kot prav njegovi premajhni skrbnosti. Glede na to ni nedopustno zavrni kandidatne liste v celoti.

24. Izmed sodb ESČP, na katere se pritožnik sklicuje v podporo zatrjevani kršitvi pasivne volilne pravice, se zgolj sodba v zadevi *Russian Conservative Party of Entrepreneurs in drugi proti Rusiji* nanaša na zavrnitev celotne kandidatne liste.⁸ Vendar je ta primer v bistvenih lastnostih drugačen od obravnavanega. Zavrnitev kandidatne liste je bila posledica kandidatovega ravnanja, na katerega stranka in drugi kandidati niso imeli vpliva. V obravnavani zadevi pa je vsebinsko pomanjkljivost liste kot celote povzročil izključno predlagatelj liste, ki je v tem primeru skupaj z volivci, ki so prispevali podpise, nosilec aktivne volilne pravice. Prav on je odgovoren za vložitev popolne in zakonite liste.

25. Glede na navedeno je očitok o kršitvi volilne pravice neutemeljen.

26. Pritožnika očitkov kršitev 22. in 25. člena Ustave, ki ju naslavljata na Vrhovno sodišče, nista obrazložila, zato ju ni mogoče preizkusiti. Zgolj s trditvijo, da naj sodišče ne bi odločalo neposredno na podlagi Ustave, kršitve teh človekovih pravic namreč ni mogoče utemeljiti. Prav tako brez obrazložitve sta tudi očitka o kršitvah 25. člena MPDPP in a) točke 7. člena Konvencije. Očitok o kršitvi 3. člena Prvega protokola k EKČP pa je Ustavno sodišče preizkusilo že v okviru preizkusa kršitve volilne pravice, kot jo ureja Ustava, saj navedena konvencijska pravica ne zagotavlja večjega obsega varstva, le še posebej poudarja tudi načelo periodičnosti volitev.

27. Glede očitka o kršitvi pravice do enakega varstva pravic (22. člen Ustave), ker naj bi bile kandidatne liste v različnih enotah različno obravnavane, je treba ugotoviti, da pritožnika v pritožbi na Vrhovno sodišče nista niti zatrjevala niti izkazala, da bi katerakoli VK predstavnika liste pozvala na popravo kandidatne liste, ki ni izpolnjevala pogoja iz šestega odstavka 43. člena ZVDZ.

28. Pritožnik Damijan Kozina dodatno izpodbija tudi stališče Vrhovnega sodišča v sodbi št. Uv 7/2018, da ni upoštevalo dopolnitve pritožbe, ker je bila vložena po poteku 48 ur za vložitev pritožbe (prvi odstavek 105. člena ZVDZ). Tako stališče naj

⁸ V tej zadevi je šlo za nacionalno kandidatno listo Ruske konservativne stranke podjetnikov, ki je kandidirala na volitvah v Dumo – spodnji dom dvodomnega ruskega parlamenta. Ob preverjanju kandidatne liste je centralna volilna komisija ugotovila, da 17 kandidatov ni oddalo pravih podatkov o svojem premoženjskem stanju, med njimi tudi drugonavedeni kandidat na listi. Centralna volilna komisija je štela, da je drugonavedeni kandidat umaknil kandidaturu in je zato zavrnila celotno nacionalno kandidatno listo stranke. Ker bila stranka kaznovana zaradi okoliščin, ki niso bile povezane z njenim lastnim ravnanjem in so bile zunaj njenega nadzora (ravnanje enega od kandidatov), je ESČP presodilo, da je bil razlog za sprejem tega ukrepa (zavrnitev celotne liste kandidatov) v nesorazmerju z legitimnim ciljem (razkritjem premoženjskega stanja kandidata in vzpodbujanjem integritete kandidatnih list in strank).

bi kršilo pravice iz 14., 22., 23., 25. in 43. člena Ustave, 6. in 13. člen EKČP ter 3. 3. g. točko Kodeksa dobre prakse v volilnih zadevah in 96. točke pojasnil h Kodeksu. Pritožnik s temi očitki smiselno zatrjuje kršitev pravice do učinkovitega sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave), ki je hkrati tudi pravno sredstvo (25. člen Ustave). Pritožnik s tem, ko meni, da bi moralo Vrhovno sodišče dopolnitev pritožbe, ki je bila vložena po poteku roka, obravnavati kot pravočasno zaradi varstva volilne pravice, terja od sodišča nekaj, česar ne zahtevata niti Zakon niti Ustava. Pritožnik je v zakonsko določenem roku pravočasno vložil pritožbo, ki jo je Vrhovno sodišče obravnavalo po vsebini, iz česar je razvidno, da izpodbijani rok omogoča učinkovito sodno varstvo oziroma pravno sredstvo. Zakonska ureditev, ki določa kratek rok za vložitev pritožbe, je popolnoma jasna. Kolikor pritožnik s tem očitkom meri na protiustavnost zakonske ureditve, se Ustavno sodišče v tej odločitvi o njej ne more izrekati iz razlogov, navedenih v 31. točki obrazložitve tega sklepa.

29. Pritožnik Damijan Kozina kršitev 14. in 22. člena Ustave utemeljuje tudi z navedbo, da kandidatna lista ni bila deležna enake obravnave kot kandidatna_lista v sodbi Vrhovnega sodišča št. Uv 8/2018. Tudi ta očitek je neutemeljen, ker ne gre za primerljivi zadevi. V sodbi št. Uv 8/2018 je Vrhovno sodišče res potrdilo kandidatno listo, ki ne izpolnjuje pogoja iz šestega odstavka 43. člena ZVDZ. Vendar je ugotovilo, da je treba razlikovati položaj, ko predlagatelj predloži v potrditev listo kandidatov, ki že izhodiščno ne upošteva predpisanega deleža kandidatov po spolu, od položaja, ko je predlagatelj v potrditev predložil kandidatno listo, ki je ta pogoj izpolnjevala, pa se je razmerje zastopanosti po spolu spremenilo zaradi kasneje ugotovljene neveljavnosti kandidature posameznega kandidata, ki je bila posledica izključno njegovega ravnanja in za katero predlagatelj liste niti ni mogel niti moral vedeti (glej tudi 21. in 24. točko obrazložitve tega sklepa).

30. Ker niso izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 55.b člena ZUstS, Ustavno sodišče ustavnih pritožb ni sprejelo v obravnavo.

B. – III.

31. Ustavno sodišče ni odločalo o pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijanih določb ZVDZ. Že v določenem času pred razpisom volitev, še toliko manj pa v času volilnega postopka namreč ni dopustno spreminjati zakonskih pravil, po katerih se odvijajo posamezne volitve; in sicer tako zaradi nedopustnosti posega v načelo periodičnosti volitev in nedopustnosti podaljševanja mandata poslancev kot zaradi zagotavljanja spoštovanja enakosti političnih strank v času volilnega postopka. Zato bo Ustavno sodišče o pobudi odločilo kasneje (zadeva št. U-I-360/18).

C.

32. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 55.b člena ZUstS ter prve alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Sklep je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli. Sodnik Jaklič je dal odklonilno ločeno mnenje. Pritrdilni ločeni mnenji sta dali sodnici Mežnar in Sovdat.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica