



**REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-220/97 -12

Datum: 29.10.1997

**ODLOČBA**

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Matjaža Gerlanca iz Velenja, na seji dne 29. oktobra 1997

**o d l o č i l o :**

Členi 10 do 13 Zakona o volitvah Predsednika Republike (Uradni list RS, št. 39/92) niso v neskladju z Ustavo.

**O b r a z l o ž i t e v**

**A.**

1. Pobudnik izpodbija določbe Zakona o volitvah Predsednika Republike (v nadaljevanju: ZVPR), ki urejajo način kandidiranja za Predsednika Republike. Meni, da je ureditev, po kateri lahko kandidate za Predsednika Republike določi 5.000 volivcev, deset poslancev Državnega zbora ali politična stranka ob podpori najmanj treh poslancev oziroma ob podpori 3.000 volivcev, v neskladju z 2. členom Ustave, drugim odstavkom 3. člena Ustave ter s 14., 43. in 44. členom Ustave. Zatrjuje, da zakonska ureditev, po kateri lahko podpora politične stranke nadomesti 2.000 podpisov volivcev, podpora desetih poslancev pa 5.000 podpisov volivcev, pomeni nedopustno diskriminacijo. Predlaga, da Ustavno sodišče ukine privilegirane možnosti desetih poslancev in politične stranke ter zagotovi vsem enake možnosti .

2. Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve (v nadaljevanju: Sekretariat) je po opravljeni obravnavi na Odboru Državnega zbora za notranjo politiko in pravosodje odgovoril na pobudo z mnenjem, da pobuda ni utemeljena. Sekretariat navaja, da terjajo volitve v predstavniške in druge pomembnejše organe oziroma institucije takšen postopek, ki omogoča med drugim tudi ustrezno politično, strokovno ali drugačno kvalitativno selekcijo kandidatov. Navaja primere kandidacijskega postopka za predsednika Vlade, ministre in predsednika Državnega zbora: ti primeri naj bi kazali na to, da je pomembnost politične funkcije sorazmerna z zahtevnostjo postopka za izvolitev kandidata za to funkcijo. Sekretariat navaja, da je funkcija Predsednika Republike ena najpomembnejših političnih funkcij, zaradi česar naj bi bilo posebej utemeljeno, da zakon ureja postopek kandidiranja za to funkcijo na način, ki omogoča kandidaturo le kandidatom, ki imajo izhodiščno vsaj minimalno relevantno podporo v volilnem telesu. Zlasti naj bi bilo to utemeljeno zaradi neposrednih volitev Predsednika Republike.

3. Sekretariat meni, da zakonska ureditev kandidacijskega postopka za Predsednika Republike ni v neskladju z Ustavo, saj naj bi zagotavljala, da se lahko volilne tekme udeležijo le resni kandidati, t.j. takšni, ki imajo bodisi podporo političnih strank ali večje skupine volivcev. Tudi v relativnem smislu naj bi zahtevani pogoji ne bili pretirani, saj predstavlja deset poslancev le dobro desetino vseh poslancev Državnega zbora, pet tisoč volivcev pa je razmeroma majhno število nasproti celotnemu volilnemu telesu, ki šteje približno poldrugi milijon volivcev . Sekretariat zavrača tudi trditve, da je veljavna ureditev diskriminatorna; navaja, da sleherni poslanec uživa vsaj podporo volivcev, ki so ga izvolili, članstvo političnih strank pa praviloma presega minimalno število, ki je potrebno za njihovo ustanovitev.

**B. - I.**

4. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS), je Ustavno sodišče po sprejemu pobude takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

5. Ustavne določbe o demokratičnem političnem sistemu (1. člen Ustave, drugi odstavek 3. člena Ustave), o splošni in enaki volilni pravici (prvi in drugi odstavek 43. člen Ustave) in o pravici do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen) terjajo takšno ureditev postopka kandidiranja na volitvah Predsednika Republike, da je zagotovljena splošna in enaka volilna pravica. Ta zahteva se nanaša na aktivno volilno pravico (pravico voliti) in na pasivno volilno pravico (pravico biti voljen za Predsednika Republike). Obe pravici morata biti po drugem odstavku 43. člena zagotovljeni vsakemu državljanu Republike Slovenije, ki je dopolnil 18 let.

6. Z določitvijo potrebne podpore za kandidaturo za politične funkcionarje (npr. poslance Državnega zbora ali Predsednika Republike) zakonodajalec zagotovi, da se volilne tekme lahko udeležijo le osebe, za katere se izkaže, da imajo vsaj minimalno realno možnost biti izvoljen, prepreči pa udeležba osebam, 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. Vse to pozitivno vpliva na demokratičnost volitev.

7. 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. V slednjem primeru bi bila ogrožena kompetitivnost (pravno enake konkurenčne možnosti kandidatov vseh političnih strank in nestranskih kandidatov), ki je eden izmed pogojev demokratičnih volitev.

8. 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, na volitvah, je za določitev te meje bistvena tudi analiza volilnega sistema; še posebej v volilnem sistemu, kjer je za izvolitev potrebna absolutna večina glasov, je prag, do katerega v zvezi z zahtevano podporo ni mogoče govoriti o omejitvah volilne pravice, višji.

9. 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 določenega števila volivcev, poslancev Državnega zbora ali politične stranke oziroma kombinacija teh možnosti. Načelo enakosti volilne pravice se nanaša na število glasov, ki jih ima na voljo volivec (to število mora biti za vse volivce enako), oziroma na številčno vrednost glasu posameznega volivca (ta vrednost mora biti pri glasu vsakega volivca enaka).

10. Različna teža podpisov, ki jih dajo v podporo kandidaturi poslanci in volivci, tudi ne predstavlja nedopustne diskriminacije med temi osebami. Načelo enakosti volilne pravice ne zajema zahteve po enaki teži podpisov v podporo kandidaturi.

Enakost volilne pravice se nanaša na glasovanje oziroma na število in vrednost glasov. Lahko pa bi bilo zaradi različne teže podpisov podpora kršeno načelo enakosti pred zakonom (14. člen Ustave), če razlika ne bi bila stvarno utemeljena z različnim položajem posameznih subjektov v političnem sistemu.

## B. - II.

11. ZVPR v 10., 11., 12. in 13. členu določa, kakšna podpora je potrebna za kandidaturo za Predsednika Republike. Kandidate lahko predlagajo poslanci Državnega zbora, politične stranke in

volivci (10. člen). Poslanci določajo kandidate s podpisovanjem. Kandidata lahko določi najmanj deset poslancev Državnega zbora (11. člen). Vsak poslanec lahko da podporo samo eni kandidaturi (prvi odstavek 14. člena). Posamezna politična stranka lahko določi le enega kandidata. Dve ali več političnih strank lahko določi skupnega kandidata. Predlog kandidature, ki ga da politična stranka, mora biti podprt s podpisi najmanj treh poslancev Državnega zbora ali najmanj 3.000 volivcev (drugi odstavek 12. člena). Volivci določajo kandidate s podpisovanjem. Posamezno kandidaturo lahko določi skupina najmanj 5.000 volivcev.

12. Veljavna zakonska ureditev kandidiranja za Predsednika Republike ne preprečuje kandidatom, ki imajo vsaj minimalne možnosti za izvolitev, da nastopijo v volilni tekmi. Tudi če ne pridobijo podpore nobene politične stranke ali poslancev Državnega zbora, lahko kandidirajo s podporo 5.000 volivcev; to število predstavlja približno 0,31 odstotka volilnih upravičencev. (Po podatkih Ministrstva za notranje zadeve je bilo na dan 30.6.1996 vseh državljanov RS 2.039.578, od tega 1.593.035 polnoletnih.) Takšno število zahtevanih podpisov podpore ne onemogoča kandidature osebam, za katere obstaja vsaj minimalna možnost, da bi v prvem ali drugem krogu predsedniških volitev pridobile potrebno večino vseh veljavnih glasov, ki je potrebna za izvolitev. To pomeni, da zahtevana podpora ne presega meje, do katere ni mogoče govoriti o omejevanju volilne pravice. Določbe ZVPR o zahtevani podpori zgolj izločajo iz volilne tekme osebe, ki nimajo niti minimalnih možnosti, da bi bile izvoljene za Predsednika Republike. S tem se zagotavlja preglednost volitev in v volilni kampanji olajšuje soočanje kandidatov, ki imajo vsaj minimalno možnost zmagati na volitvah.

13. Razlikovanje med težo podpore poslanca, volivca in politične stranke 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 (le-ti se dosegajo 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 desetih poslancev odtehtajo podpise 5.000 volivcev; v primeru podpore politične stranke pa podpisi treh poslancev odtehtajo podpise 3.000 volivcev), ki ga prinaša ZVPR, je stvarno utemeljeno.

14. Določbe ZVPR, ki določajo, kakšno podporo mora pridobiti oseba, da bi lahko kandidirala za Predsednika Republike, 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 splošne in enake volilne pravice (prvi in drugi odstavek 43. člen Ustave) in s pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave).

### C.

15. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) v sestavi: predsednik dr. Lovro Šturm in sodniki dr. Peter Jambreč, dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo soglasno.

P r e d s e d n i k  
dr. Lovro Šturm