



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO
SLUŽBA ZA LOKALNO SAMOUPRAVO

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 30
F: 01 478 83 31
E: gp.mju@gov.si
www.mju.gov.si

Sonja Osredkar
Tajnica OVK Borovnica
premozenje@borovnica.si

Številka: 041-263/2018/2
Datum: 16.10.2018

OBČINA BOROVNICA	
Prijeto: 16.10.2018	ST-1
Šifra zadeve: 041-0001/2018-89	

Zadeva: Logotipi neodvisnih list - odgovor

Spoštovani,
prejeli smo vaše vprašanje o uporabi logotipov neodvisnih list na glasovnicah.

82. in 83. člen Zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12 in 68/17) določata vsebinske sestavine glasovnice, prvi za večinske in drugi za proporcionalne volitve, pri katerih se glasuje o listah kandidatov. Sestavni del imena liste je lahko tudi skrajšano ime stranke ali kratica njenega imena. Imenu liste se lahko doda simbol oziroma znak stranke. Če dvoje ali več političnih strank vloži skupno listo kandidatov, določijo ime skupne liste, pri čemer mora biti razvidno, da gre za skupno listo dveh ali več političnih strank. Ime liste kandidatov, ki jo vložijo volivci, določijo sami volivci. Če ime liste ni določeno, se za ime liste šteje ime in priimek prvega kandidata na listi. Ustavno sodišče Republike Slovenije je v Sklepu številka: U-I-309/94 z dne 16. 2. 1996 v obrazložitvi med drugim pojasnilo, da je med predložitvijo liste kandidatov politične stranke in določanjem liste kandidatov, ki jo predloži določeno število volivcev, razlika tako glede elementov kakovosti kot glede elementov količine. Ker so politične stranke trajne, imajo redno različne znake oziroma simbole, kar je zakonodajalec določil z vsebino 52. in 53. člen Zakona o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US in 23/17). Skupina državljanov, ki sodeluje na poseben način v enkratnem procesu volitev, teh elementov nima. Pravni pomen znakov je predvsem v tem, da omogoča razlikovanje med njihovimi imetniki. Politične stranke so znak oziroma simbol dolžne registrirati in ga imajo pravico uporabljati v pravnem prometu ter izvajati pravico do varstva znaka. Skupina občanov, ki predlaga kandidate na volitvah, pa ni registrirana. Zanj ni značilna trajnost, zato se tudi ne more sklicevati na pravico do uporabe znaka. Iz navedenega sledi, da je uporaba simbola ali znaka dovoljena zgolj samo političnim strankam.

S spoštovanjem,

Pripravil:
Mag. Jurij Mezek
sekretar

dr. Roman Lavtar
Vodja službe

Dostaviti:
-naslovnici
V vednost:
-DVK

Opravična št.:

U-I-309/94

ECLI:

ECLI:SI:USRS:1996:U.I.309.94

Akt:

Zakon o volitvah v Državni zbor (Ur. list RS, št. 44/92), 1. odst. 52., 53. čl. in 103. do 109. čl.

Zakon o lokalnih volitvah (Ur. list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94 in 70/95)

Izrek:

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 53. člena in členov 103 do 109 Zakona o volitvah v Državni zbor se zavrže. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 52. člena Zakona o volitvah v Državni zbor ter 73. člena in členov 96 do 102 Zakona o lokalnih volitvah se zavrne.

Evidenčni stavek:

1. Pobudnik, ki je kandidiral na volitvah za člana občinskega oziroma mestnega sveta, ne izkazuje pravnega interesa za izpodbijanje določb o varstvu volilne pravice v Zakonu o volitvah v Državni zbor, ker te ne posegajo neposredno v njegov pravni položaj, saj Zakon o lokalnih volitvah posebej ureja varstvo volilne pravice pri lokalnih volitvah oziroma posebej določa, glede katerih vprašanj se smiselno uporabljajo določbe Zakona o volitvah v državni zbor.
2. Zakonodajalec ni kršil načela enakosti volilne pravice in ne svobode izražanja z ureditvijo, po kateri je lahko na listi kandidatov, ki jo predloži politična stranka, tudi znak oziroma simbol te stranke, na listi kandidatov, ki jo predloži skupina volilcev, pa le ime liste, saj je politična stranka trajna organizacija, katere znak oziroma simbol, ki ga uporablja, je registriran in ga ima zato stranka tudi pravico uporabljati v pravnem prometu. Znak ali simbol pa je že po svojem pomenu trajen in je namenjen trajni uporabi za razlikovanje in identifikacijo med imetniki in kot tak uživa tudi posebno varstvo. Skupina volilcev te lastnosti nima, ni registrirana, zato ji tudi ne gre pravica do uporabe takšnega posebnega znaka.
3. Odločitev občinske volilne komisije o potrditvi liste kandidatov je dovoljeno izpodbijati s pritožbo pred sodiščem tudi zaradi delne zavrnitve liste kandidatov, ki je lahko tudi le v tem, da se zavrne uporaba imena liste, ki jo predlaga skupina volilcev. Zato določbe Zakona o lokalnih volitvah, s katerimi je dovoljeno pri sodišču, pristojnem za upravne spore, vložiti pritožbo zoper odločitev občinske volilne komisije, ki se nanašajo na nepravilnosti v postopku kandidiranja, na potrjevanje list kandidatov in odločitve, ki se nanašajo na nepravilnosti pri delu volilnih odborov, ki bi lahko vplivale na potrditev mandatov, niso v neskladju z ustavno zagotovljeno pravico do sodnega varstva.
4. Zakonodajalec ni ravnal v nasprotju s 25. členom Ustave, če je predvidel zoper nepravilnosti v postopku kandidiranja in zoper nepravilnosti pri delu volilnega odbora kot posebno pravno sredstvo ugovor, zoper odločitev občinske volilne komisije, ki bi lahko vplivala na potrditev mandatov, pa pritožbo na občinski svet. Pač pa je zakonodajalec s tem, da ni predvidel posebnega pravnega sredstva zoper odločitev občinske volilne komisije o potrditvi kandidatur, posegel v pravico do pravnega sredstva. Vendar je ta poseg dopusten in ne pomeni kršitve pravice do enakega pravnega

varstva, ker je pravica kandidatov iz 25. člena Ustave omejena z aktivno volilno pravico drugih in ker je poseg sorazmeren in neenako obravnavanje izhaja iz narave stvari.

Geslo:

Izkazani pravni interes pobudnika kot procesni pogoj za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem na podlagi pobude.

Načelo enakosti volilne pravice.

Znak, simbol stranke na kandidatni listi.

Pravica do sodnega varstva.

Pritožba zoper odločitev občinske volilne komisije o potrditvi kandidatur in liste kandidatov.

Pravica do pravnega sredstva.

Načelo sorazmernosti.

Pravica do enakega pravnega varstva.

Pravna sredstva zoper nepravilnosti v postopku kandidiranja in pri delu volilnega odbora (govor, pritožba).

Delno odklonilno in delno pritrdilno ločeno mnenje ustavnega sodnika.

Pravna podlaga:

Ustava, 43., 39., 63., 160., 49., 22., 23., 25., 15. čl.

Zakon o političnih strankah (ZPS), 1., 8., 16. čl.

Zakon o Ustavnem sodišču (ZUstS), 24., 25., 3. odst. 26. čl.

Opomba:

V odločbi Up-16/92 z dne 25/11-1992 (OdlUS I, 95) je Ustavno sodišče že zavzelo stališče o tem, kako je treba razlagati določbo 3. odst. 56. čl. ZVDZ.

K obravnavani zadevi je bila s sklepom Ustavnega sodišča z dne 15/12-1994 pridružena zadeva U-I-310/94 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

Dokument v PDF obliki:



U-I-309-94.pdf



U-I-309-94_LM Krivic.pdf

Polno besedilo:

U-I-309/94

16. februar 1996

S K L E P

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Branka Gradišnika iz Ljubljane na seji dne 16. februarja 1996

s k l e n i l o:

1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 53. člena in členov 103 do 109 Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92) se zavrže.
2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka 52. člena Zakona o volitvah v

Državni zbor ter 73. člena in členov 96 do 102 Zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94 in 70/95) se zavrne.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudnik izpodbija prvi odstavek 52. člena v povezavi s 53. členom Zakona o volitvah v Državni zbor (v nadaljnjem besedilu: ZVDZ), ker meni, da je izpodbijana določba v nasprotju s 43. in 39. členom Ustave. Neskladnost naj bi bila podana zato, ker ZVDZ v prvem odstavku 52. člena le politični stranki daje pravico do uporabe simbola oziroma znaka stranke pri imenu liste kandidatov, te pravice pa nimajo volivci, kadar vložijo listo kandidatov, s tem pa naj bi bila kršena določba Ustave o splošni in enaki volilni pravici. Pobudnik meni, da se enakost pri pasivni volilni pravici nanaša na vse okoliščine v zvezi z njo, torej tudi na okoliščine nastopanja oziroma objave kandidatne liste. Določbi 39. člena Ustave pa naj bi izpodbijana ureditev nasprotovala, ker ne omogoča svobode izražanja kandidatne liste s simbolom oziroma znakom.

2. Poglavje XII ZVDZ naj bi bilo v nasprotju z 22., 23. in 25. členom Ustave, ker naj bi omejevalo varstvo zgolj na nepravilnosti v postopku kandidiranja pred rokom za predložitev liste kandidatov (103. člen) in na nepravilnosti pri delu volilnega odbora (106., 107. in 108. člen). Po mnenju pobudnika pa ne vsebuje možnosti pritožbe na druge sklepe volilne komisije, ki jih le-ta sprejema po izteku roka za predložitev liste kandidatov in do samih volitev, in na tiste, s katerimi naj bi komisija kršila ustavno zajamčene pravice in se pri tem sklicevala na nepopolnost zakona.

3. Podpoglavje 13 II. poglavja Zakona o lokalnih volitvah (v nadaljnjem besedilu: ZLV) izpodbija pobudnik zato, ker meni, da ZLV ne ureja posebnega varstva zoper posamične akte in dejanja občinskih volilnih komisij pri izvedbi lokalnih volitev, zaradi česar naj prizadeti stranki ne bi bila dana pravica do pravnega sredstva oziroma zagotovljeno sodno varstvo. Posebej pa naj bi bila v neskladju z Ustavo določba 96. člena ZLV, ker naj bi obseg in vsebino ugovora, ki ga ima na razpolago kandidat oziroma predstavnik kandidatne liste, neupravičeno in neutemeljeno zoževala na "nepravilnosti v postopku kandidiranja".

4. Pobudnik utemeljuje svoj pravni interes za izpodbijanje določb ZLV s tem, da se je v času lokalnih volitev v Ljubljani pritožil Republiški volilni komisiji zaradi odločitve Mestne volilne komisije, ki je odločila, da pri objavi razglasa kandidatov za Mestni svet ne more upoštevati znaka oziroma simbola Liste Branka Gradišnika. Republiška volilna komisija pa naj bi bila na to pritožbo odgovorila zgolj z mnenjem, "da varstvo zoper posamična dejanja občinskih volilnih komisij ni urejeno". Ker naj bi pri tem primeru smiselno šlo za isto kot pri volitvah v Državni zbor, pobudnik meni, da s tem izkazuje pravni interes tudi za izpodbijanje navedenih določb ZVDZ.

B. - I.

5. V skladu z določbo 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94; v nadaljnjem besedilu: ZUstS) lahko da pisno pobudo za začetek postopka vsakdo, če izkaže svoj pravni interes. Le-ta je podan, če predpis, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj. Pobudnik je kandidiral na lokalnih volitvah kot kandidat za člana Mestnega sveta Ljubljane na kandidatni listi "Rad imam Ljubljano - lista Branka Gradišnika". Kandidiranje ter potrjevanje kandidatur oziroma list kandidatov za volitve v občinski oziroma mestni svet ureja ZLV.

6. ZLV določa v 8. podpoglavju II. poglavja v členih 48 do 73 kandidiranje za volitve županov in volitve v občinske svete. V 72. členu določa vsebino kandidatne liste, v 73. členu pa določa, da se kot ime predlagatelja, če je predlagatelj liste kandidatov skupina volivcev, navede ime in priimek enega izmed teh volivcev z dodatkom "in skupina volivcev", ime predlagatelja pa se šteje za ime liste, če volivci niso določili drugega imena liste. V 9. podpoglavju II. poglavja pa ZLV ureja potrjevanje kandidatur oziroma list kandidatov. Pri tem določa v drugem odstavku 74. člena, da se glede postopka potrjevanja kandidatur oziroma list kandidatov, določanja seznamov potrjenih kandidatur oziroma list kandidatov in njihove objave smiselno uporabljajo določbe ZVDZ. Poleg tega pa je po določbi 4. člena ZLV predvideno, da se glede vprašanj, ki s tem zakonom niso posebej urejena, smiselno uporabljajo določbe ZVDZ. Tako se smiselno uporablja tudi prvi odstavek 52. člena ZVDZ, ki ureja določitev imena liste kandidatov, ki jo vloži politična stranka, ne pa tudi 53. člen ZVDZ, kajti ZLV v 73. členu ureja, kako se določi ime liste kandidatov skupine volivcev. Zaradi tega je Ustavno sodišče štelo, da pobudnik izkazuje pravni interes za izpodbijanje določbe 73. člena ZLV v zvezi z 52. členom ZVDZ, ne pa tudi za izpodbijanje določbe 53. člena ZVDZ. Izkazan pa je tudi pravni interes za izpodbijanje določb 96. do 102. člena ZLV, saj pobudnik zatrjuje, da mu na njihovi podlagi ni bilo zagotovljeno sodno varstvo.

7. Pravnega interesa za izpodbijanje določb XII. poglavja (členi 103 do 109) ZVDZ pobudnik ne izkazuje, saj varstvo volilne pravice pri lokalnih volitvah ureja ZLV v členih 96 do 102, izpodbijane določbe pa se v celoti nanašajo na varstvo volilne pravice pri volitvah v Državni zbor oziroma za druge organe države, za katere je tako določeno s posameznimi zakoni. Zato ni mogoče trditi, da določbe členov 103 do 109 ZVDZ neposredno posegajo v pobudnikove pravne interese oziroma njegov pravni položaj, in je bilo treba pobudo v tem delu zavreči.

B. - II.

8. Pobudnik zatrjuje, da je določba 73. člena ZLV v nasprotju s 43. členom Ustave in v nasprotju z 39. členom Ustave, ker ne določa, da lahko tudi lista kandidatov, ki jo vložijo volivci, uporablja znak.

9. Politične stranke so namenjene oblikovanju politične volje državljanov (1. člen Zakona o političnih strankah, Uradni list RS, št. 62/94 - v nadaljnjem besedilu: ZPS). Funkcija v volilnem procesu je temeljna funkcija političnih strank, v katerem skušajo uresničiti svoj glavni cilj: takšno zastopanost v parlamentu, da bi lahko sestavile vlado. Politične stranke imajo praviloma opredeljene cilje (programe) in je s tem povezano njihovo nastopanje v javnosti in v državnih organih, zlasti v parlamentu. Za politične stranke je značilna trajnost, saj svojih ciljev ne uresničujejo z enkratno akcijo. Da bi nekemu gibanju priznali lastnost politične stranke in s tem legitimacijo za nastopanje v javnem življenju, mora izpolnjevati določene kvantitativne elemente (številčnost ustanoviteljev) in nekatere formalne elemente (na primer registracija in statut).

10. Med predložitvijo liste kandidatov politične stranke in določanjem liste kandidatov, ki jo predloži določeno število volilcev, je razlika tako glede elementov kakovosti kot glede elementov količine. Zato je zakonodajalec v njihovem podrobnem opredeljevanju lahko uveljavil razlike, ki pa ne pomenijo neenakopravnosti, saj ne gre za enake pojavne oblike političnega delovanja in je zato zakonodajalec različna stanja lahko različno normiral. Zakonodajalec bi kršil načelo enakosti, če bi vzel za temelj razlikovanja sociološko strukturo, idejne in druge opredelitve udeležencev v predvolilni kampanji. To bi bila kršitev enakosti volilne pravice. Kriteriji razlikovanja ne smejo biti taki, da bi temeljili na vrednostni oceni, razen če bi šlo za protiuustavnost aktov in delovanja političnih strank (deseta alineja prvega odstavka 160. člena Ustave v zvezi s 63. členom Ustave). V danem primeru pobudnik uveljavlja neutemeljenost razlikovanja med kandidatnimi listami političnih strank, ki imajo lahko simbol oziroma znak stranke, in kandidatnimi listami, predlaganimi od občanov, ki tega ne smejo

imeti. Poudarjeno je že bilo, kakšne razlike med udeleženci v volilni kampanji niso dovoljene. Ker so politične stranke trajne, imajo redno različne znake oziroma simbole. Skupina državljanov, ki sodeluje na poseben način v enkratnem procesu volitev, teh elementov nima. Pravni pomen znakov je predvsem v tem, da omogočajo razlikovanje med njihovimi imetniki. Znak je po samem namenu trajen, saj z njim imetnik označuje dejavnost, blago, storitev ali uveljavljanje drugih dejavnosti, ki so zanj značilne, kot je tudi delovanje političnih strank. Z znakom tako imetniki varujejo svoj trajni interes na gospodarskem, kulturnem, socialnem, političnem in drugih področjih. Znaki se registrirajo in tako pridobijo pravno varstvo, imetnik pa pravico, da ga uporablja v pravnem prometu. To velja tudi za znake oziroma simbole političnih strank. Tudi politične stranke so znak oziroma simbol dolžne registrirati in ga imajo pravico uporabljati v pravnem prometu (8. člen ZPS) ter tudi pravico do varstva znaka po določbi prvega odstavka 16. člena ZPS (tožba na izpodbijanje vpisa in izbris stranke).

11. Skupina občanov, ki predlaga kandidate na volitvah, pa ni registrirana. Zanj ni značilna trajnost, zato se tudi ne more sklicevati na pravico do uporabe znaka. Zakonodajalec je zato lahko drugače uredil pravico do uporabe znaka oziroma simbola pri kandidatni listi, ki jo predloži politična stranka, kot pri kandidatni listi, ki jo predloži skupina volivcev, zato niso utemeljene pobudnikove navedbe, da ureditev nasprotuje zahtevi po enaki volilni pravici, določeni v 49. členu Ustave.

Izpodbijani določbi tudi ne posegata v pravico do svobode izražanja, določeno v 39. členu Ustave, saj ne omejujeta svobode izražanja tako kandidatov z obeh list, kot tudi ne svobode izražanja volivcev, ki so kot skupina predložili kandidatno listo. V kandidacijskem postopku je tako politični stranki kot tudi skupini volilcev zagotovljeno, da lahko predlagajo svoje kandidate za izvolitev, svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja oziroma drugih oblik izražanja kandidatov je zagotovljena v skladu s pravili volilne kampanje. Vprašanje, ali je lahko uporaba znaka ob imenu kandidatne liste dovoljena le eni kandidatni listi, drugi pa ne, pa je vprašanje enakega obravnavanja obeh kandidatnih list. Glede tega pa je, kot izhaja iz obrazložitve, zakonodajalec imel utemeljen razlog za razlikovanje.

B. - III.

12. Pobudnik zatrjuje, da so določbe ZLV, ki urejajo varstvo volilne pravice, v nasprotju z določbami 22., 23., in 25. člena Ustave. V neskladju z Ustavo naj bi bil predvsem 96. člen, ker omogoča ugovor pri občinski volilni komisiji le zaradi nepravilnosti, ki so se zgodile v postopku kandidiranja, v vseh drugih primerih pa naj bi vložitev ugovora ne bila dopustna.

13. Po določbi 96. člena ZLV je zaradi nepravilnosti v postopku kandidiranja predviden ugovor pri občinski volilni komisiji, ki se po izrecni zakonski določbi lahko vloži le do roka, določenega za predložitev liste. Če občinska volilna komisija ugovor zavrne, je po določbi 97. člena ZLV zoper njeno odločitev dovoljeno sodno varstvo s pritožbo pri sodišču, pristojnem za upravne spore. O tem ugovoru odloči volilna komisija v postopku potrjevanja kandidatur oziroma list kandidatov. S potrditvijo liste kandidatov odloči občinska volilna komisija tudi o imenu liste kandidatov. Če je skupina volivcev predlagala, da je sestavni del imena liste kandidatov tudi znak, potem bi morala občinska volilna komisija, ki je na podlagi doslej veljavnih zakonskih določb štela, da ime liste kandidatov, ki jo vložijo volilci, ne more imeti znaka, pred potrditvijo liste po določbi drugega odstavka 56. člena ZVDZ v zvezi z drugim odstavkom 74. člena ZLV šteti, da ima lista formalne pomanjkljivosti in pozvati k njihovi odpravi, oziroma ob vztrajanju pri takšnem imenu listo zavrniti v delu, ki se nanaša na uporabo znaka. V odločbi Up-16/92 z dne 25.11.1992 (OdlUS I, 95) je Ustavno sodišče že zavzelo stališče o tem, kako je treba razlagati določbo tretjega odstavka 56. člena ZVDZ. Zoper odločitev o zavrnitvi kandidature pa ima po določbi 97. člena ZLV predstavnik liste kandidatov pritožbo pri pristojnem sodišču za upravne spore.

14. Po določbi 62. člena ZVDZ v zvezi z drugim odstavkom 74. člena ZLV se sezname potrjenih list kandidatov objavijo v sredstvih javnega obveščanja. Liste kandidatov se na seznam uvrstijo z žrebom, vendar pa morajo biti liste objavljene z vsemi podatki, ki jih morajo po zakonu obsegati, in to so lahko le podatki, ki so bili v postopku potrjevanja kandidatur z odločbo občinske volilne komisije potrjeni. Odločitev občinske volilne komisije, ki jo navaja pobudnik, ni nova odločitev, ampak je to odločitev, ki jo je komisija sprejela s potrditvijo kandidature. Če odločba o potrditvi kandidature ni vsebovala znaka, bi lahko pobudnik uveljavljal zoper takšno odločitev, ki je vsebinsko pomenila delno zavrnitev imena liste, sodno varstvo po določbi 97. člena ZLV. Zato ni utemeljena navedba pobudnika, da zoper takšne odločitve volilne komisije ni zagotovljeno sodno varstvo. Načela pravne države zahtevajo, da bi občinska volilna komisija v takšnem primeru s svojo odločbo o tem izrecno odločila in pobudnika tudi poučila o načinu pravnega varstva zoper svojo odločitev. Morebitno napačno ravnanje občinske volilne komisije v konkretnem primeru ni predmet tega postopka, pa tudi ne razlog, zaradi katerega bi bila podana protiustavnost izpodbijane zakonske ureditve.

15. Če bi se napaka v zvezi z imenom kandidatne liste pojavila na razglasih na volišču, pa je to že napaka, ki sodi med nepravilnosti pri delu volilnega odbora. Zoper te nepravilnosti ima predstavnik liste kandidatov posebej pravico ugovarjati po določbi 98. člena ZLV.

16. ZLV predvideva v členih 97 in 101, kot je razvidno iz gornje obrazložitve, sodno varstvo zoper odločitve, ki zadevajo uveljavljanje volilne pravice. Zato izpodbijane določbe niso v nasprotju s 23. členom Ustave, ki zagotavlja pravico do sodnega varstva.

17. Člen 25 Ustave, ki zagotavlja pravico do pravnega sredstva, določa, da je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Ta ustavna določba zagotavlja spoštovanje načela instančnosti v odločanju sodišč, prav tako pa tudi pri odločanju drugih državnih organov, kadar ti odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih interesih. Vsebina načela instančnosti pa je prav v tem, da lahko organ druge stopnje presoja odločitev prvostopnega organa z vidika vseh vprašanj, ki so pomembna za odločitev o pravici oziroma obveznosti. Pravica do pravnega sredstva zato zakonodajalca zavezuje, da zoper odločitev državnega organa zagotovi pravico do pritožbe, ki je samostojna pravica in ni zagotovljena že s sodnim varstvom. Če je ne zagotovi, je to poseg v ustavno pravico iz 25. člena Ustave, ki je dopusten le pod pogoji iz tretjega odstavka 15. člena Ustave.

18. ZLV je v 96. členu predvidel, da ima kandidat ali predstavnik liste kandidatov zoper nepravilnosti v postopku kandidiranja ugovor, o katerem odloči občinska volilna komisija. Po določbi 98. in 99. člena je zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora prav tako predviden ugovor na občinsko volilno komisijo. Zoper odločitev občinske volilne komisije, ki lahko vpliva na potrditev mandatov, pa ima po določbi 100. člena ZLV kandidat oziroma predstavnik liste kandidatov tudi pritožbo na občinski svet. Šele zoper odločitev o ugovoru oziroma o pritožbi zakon daje sodno varstvo pred sodiščem, pristojnim za upravne spore. Zato v teh primerih zakonodajalec tudi ni posegel v pravico iz 25. člena Ustave. Pač pa je v to pravico posegel v primeru, ko gre za odločitev občinske volilne komisije, s katero se zavrne kandidatura oziroma lista kandidatov. To je odločitev, sprejeta v postopku odločanja na eni stopnji, zoper katero je zakonodajalec predvidel le sodno varstvo, ne pa tudi poprejšnje pritožbe. Vendar je ta poseg dopusten, zakonodajalec pa je imel za drugačno ureditev v tem primeru utemeljene razloge, ki izhajajo iz narave stvari.

19. Potrditev kandidatur mora biti izvedena v določenem kratkem roku, saj Zakon izrecno določa, koliko dni pred dnevom glasovanja morajo biti objavljeni sezname potrjenih list kandidatov oziroma kandidatov. Pravica do pravnega sredstva je tu omejena z aktivno volilno pravico drugih, katere

sestavni del je tudi pravica, da so volivci pravočasno obveščeni o tem, o katerih kandidatih se bodo izjavljali na volitvah. Zakonodajalec je zato moral zagotoviti hiter postopek in je glede na kolizijo dveh ustavnih pravic po določbi tretjega odstavka 15. člena Ustave lahko posegel v pravico do pravnega sredstva. Ker je zakonodajalec ob tem posebej zagotovil sodno varstvo (v ustrezno kratkem roku 48 ur) zoper takšno odločitev, zoper odločitev sodišča pa je dovoljena tudi ustavna pritožba, zakonodajalcu tudi ni mogoče očitati, da bi šlo za nesorazmeren poseg. Ker razlog za drugačno ureditev izhaja iz same narave volilne pravice, zakonodajalcu tudi ni mogoče očitati, da njegovo, sicer razumno razlikovanje, ne izhaja iz narave stvari, zato tudi ni utemeljen očitek, da gre za nasprotje z 22. členom Ustave.

20. Določbe členov 97 do 102 ZLV iz navedenih razlogov niso v nasprotju z Ustavo, zato je bilo treba pobudo v tem delu zavrniti.

C.

21. Ustavno sodišče je ta sklep sprejelo na podlagi 25. in tretjega odstavka 26. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambreč, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Sklep je sprejelo soglasno, razen glede 52. člena ZVDZ in 73. člena ZLV, glede česar je bil sklep sprejet s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodniki Jerovšek, Krivic in Zupančič, ki so dali ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k
dr. Tone Jerovšek

U-I-309/94
28.2.1996

**Delno odklonilno in delno pritrdilno ločeno mnenje sodnika Krivica,
ki se mu pridružujeta sodnika Jerovšek in Zupančič**

I.

Nasprotoval sem prvemu delu 2. točke izreka (glede 52. člena ZVDZ in 73. člena ZLV), na kar se nanaša obrazložitev pod B.-II. (uporaba znaka) - v zvezi z drugim delom 2. točke izreka (glede členov 96 do 102 ZLV), na kar se nanaša obrazložitev pod B.-III. (pravno varstvo v kandidacijskem postopku), pa izražam pridržek oziroma drugačno mnenje le glede nekega dela obrazložitve te odločitve.

II.

(uporaba znaka)

Večina je svoje stališče, da razlikovanje med strankarskimi in nestrankarskimi kandidatnimi listami (prve smejo imeti simbol oziroma znak, druge pa ne) ne pomeni kršitve enakosti (pasivne) volilne pravice, v 10. in 11. točki obrazložitve utemeljila s tem, da se politična stranka kot trajna, organizirana skupina s programom, statutom itd. jasno loči od občasne skupine volilcev, ki je postavila za volitve

svojo, t.i. državljansko listo, in da zato "ne gre za enake pojavne oblike političnega delovanja in je zato zakonodajalec različna stanja lahko različno normiral".

Zakonodajalec je tudi po mojem mnenju res lahko različno normiral ti dve "različni pojavni obliki političnega delovanja" (delovanje političnih strank je uredil v posebnem zakonu, delovanje občasnih "državljskih list" pa le v volilni in z njo povezani zakonodaji), toda to seveda ni sporno. Če pa je volilna zakonodaja omogočila tema dvema tako različnima "oblikama političnega delovanja" (in samo njima), da smeta postavljati kandidate na volitvah, je iz razlik med njima nelogično sklepati na ustavno dopustnost diskriminacije med njima, ko obe nastopata v medsebojnem tekmovanju za glasove volilcev: tu morata biti obe povsem enakopravni, kar nujno sledi že iz ustavnega načela enakosti volilne pravice (aktivne in pasivne).

Stranke imajo seveda (nujno) svoja imena, pod katerimi nastopajo tudi na volitvah, nestrankarske liste pa same po sebi takih imen nimajo - zato jim je ZVDZ v 53. členu omogočil, da si ga določijo (in torej tudi s svojim imenom vplivajo na volilce).

Stranka ima lahko tudi svoj simbol oziroma znak, ki ga po 52. členu ZVDZ lahko doda imenu liste (in na glasovnico) - nestrankarskim listam pa to ni dovoljeno. Kršitev enakosti pasivne volilne pravice, torej enakih možnosti vseh tekmujočih kandidatnih list (Chancengleichheit, kot pravijo Nemci), je povsem očitna. Brž ko eni konkurenti na volitvah simbole na glasovnicah imajo, drugi pa ne, jih to nujno postavlja pred množico (tudi neizobraženih ipd.) volilcev v povsem očitno neenakopraven položaj.[1]

Celo v primeru, če tu ne bi šlo za poseg v eno izmed posameznih ("specifičnih") ustavnih pravic, kjer so posegi dopustni le v skladu z načelom sorazmernosti, torej zlasti pod pogojem, da so za zavarovanje nekaterih drugih pravic nujni (neizbežni), in če bi šlo le za poseg v splošno načelo (pravico) enakosti pred zakonom, bi po nemški judikaturi in literaturi za dopustnost tu ugotovljenega razlikovanja ne zadoščalo najti kakršenkoli razumen, stvaren razlog za to razlikovanje (kot jih je poskušala najti obrazložitev večinske odločitve). Zaradi ključnega pomena volitev za vzpostavitev demokratične oblasti (ki bo potem smela v zakonih državljane razlikovati oziroma diskriminirati, če bo za to našla kakršenkoli razumen, stvaren razlog - razen seveda v njihovih ustavnih pravicah, kjer so pogoji za dopustnost razlikovanja mnogo ostrejši) bi bilo tudi v takem primeru - če torej v ustavi posebnega člena o enakosti volilne pravice ne bi bilo - razlikovanje v pravicah kandidatov na volitvah dopustno samo "iz posebnega, nujnega razloga" in ne iz kakršnegakoli razumnega, stvarnega razloga. (Podrobneje o tem glej v mojem ločenem mnenju v zadevi "nacionalne liste" U-I-106/95 z dne 21.2.1996.) Toda tudi v naši ustavi je poseben člen o enakosti volilne pravice: volilna pravica je torej posebna ustavna pravica in o tem, da so posegi vanjo dopustni le, kadar so res neizbežni, že zato ne bi smelo biti nikakršnega dvoma (če zgoraj omenjene, vsaj zame zelo prepričljive nemške argumentacije v zvezi z načelom enakosti na področju volilne zakonodaje niti ne bi poznali).

Navsezadnje pa celo v primeru, da bi - v nasprotju z gornjimi spoznanji - v tem primeru uporabili običajni "test samovolje" (po katerem je zakonsko razlikovanje nedopustno le, če zanj sploh ni najti nikakršnega razumnega, stvarnega razloga in če ga je torej treba šteti za samovoljno), zlasti 11. točka obrazložitve tega testa po mojem mnenju uspešno ne prestane.

Tudi pri tem testu namreč ne zadošča kakršenkoli razumen razlog, ampak mora biti ta razumni razlog za razlikovanje hkrati tudi stvaren, torej izhajajoč iz narave stvari oziroma iz predmeta urejanja.

Razlog za razlikovanje, naveden v 11. točki obrazložitve, namreč ne izhaja iz narave stvari, ki se v izpodbijanem zakonu ureja (volitve, volilna pravica - če o njeni enakosti niti ne govorimo), ampak iz

"varovanja interesov imetnikov znakov na gospodarskem, kulturnem, socialnem, političnem in drugih področjih" oziroma iz razlogov pravnega varstva v pravnem prometu itd. Ta razlog razlikovanja je predmetu urejanja očitno tuj (sachfremd). Če je sam po sebi tako močan, da izključuje vsako drugo možnost, ga bo seveda kljub temu treba upoštevati, toda na podlagi strogega testa, tj. dopustnosti posegov v ustavne pravice po načelu sorazmernosti (če je res nujen za zavarovanje približno enako pomembnih ustavnih pravic drugih). Če je te pravice (pravno varnost v pravnem prometu itd.) mogoče zavarovati na blažji način (po možnosti sploh brez posega v volilno pravico), je ona prva varianta ustavno nedopustna. In tu je to očitno možno: zakon, ki bi dopustil uporabo znaka tudi t.i. državljanskim listam, bi pač moral urediti tudi vprašanje pravnega varstva v pravnem prometu - če je to praktično seveda sploh potrebno (morda vsaj z načelno določbo: "kolikor taka lista tak svoj znak - in ime - uporablja tudi v pravnem prometu, za to smiselno veljajo določbe o uporabi imena in znaka drugih pravnih oseb, pri čemer siceršnja registracijo nadomešča ustrezna odločitev pristojne volilne komisije").

V 12. točki obrazložitve pa večina zavzema tudi stališče, da izpodbijana zakonska ureditev glede uporabe znaka tudi v svobodo izražanja (iz 39. člena Ustave) ne posega. V tej fazi postopka (torej šele v postopku za preizkus utemeljenosti pobude) moje stališče do te zatrjevane kršitve sicer še ne more biti tako kategorično kot glede očitne kršitve 43. člena Ustave, moram pa kategorično nasprotovati v 12. točki obrazložitve zgolj postavljeni in v bistvu neobrazloženi trditvi, da te kršitve (očitno?) ni.

Ali je z nemožnostjo uporabe simbolov nestranskim volilnim konkurentom omejena tudi njihova svoboda izražanja, je zanimivo, toda tudi težko vprašanje. Obojega (zanimivosti in teže tega vprašanja) se pri nas najbrž ne zavedamo zlasti zato, ker se z 39. členom Ustave doslej sploh še nismo bili prisiljeni poglobljeno ukvarjati. Tuja judikatura in literatura o tem je nepregledna in kdor jo je samo od daleč pogledal, lahko vsaj sluti, kaj vse je tu lahko vprašljivo. Mislim pa, da bi bilo bolje v 39. člen "ugrizniti" najprej ob kakšnih preprostejših in bolj tipičnih primerih in ne v tako specifičnem, kot je ta. Tu bi se temu namreč lahko izognili z znano formulo: "ker je bilo izpodbijane določbe treba razveljaviti že zaradi neskladja s 43. členom Ustave, se Ustavno sodišče ni opredeljevalo do vprašanja, ali so te določbe v neskladju tudi z 39. členom Ustave". Te formule pa seveda ni mogoče uporabiti v primeru, da se neskladja s 43. členom ne ugotovi.

III.

(pravno varstvo v kandidacijskem postopku)

S tem delom odločitve se v celoti strinjam in prav tako z njeno obrazložitvijo (pod B.-III.). Pridržek oziroma drugačno mnenje izražam le glede zaključne misli v 19. in 20. točki obrazložitve. Po (tudi po mojem mnenju pravilni) ugotovitvi, da v primerih, kjer je namesto "redne" pritožbe zoper odločitev volilne komisije možno le takojšnje sodno varstvo, gre sicer za poseg v ustavno pravico iz 25. člena Ustave, da pa je ta poseg ustavno dopusten, bi bilo ustavno dopustnost takega posega treba utemeljiti z uporabo načela sorazmernosti in ne z argumentom, da je za tako ureditev zakonodajalec imel "utemeljene razloge, ki izhajajo iz narave stvari" oziroma da gre za "razumno razlikovanje, ki izhaja iz narave stvari". Navedeni argument namreč zadošča za utemeljitev dopustnosti posega le takrat, kadar gre le za poseg v splošno načelo enakosti pred zakonom (oziroma v istoimensko ustavno pravico iz drugega odstavka 14. člena Ustave) - kadar gre za poseg v neko posebno ("specifično") ustavno pravico, v tem primeru v pravico iz 25. člena Ustave, pa je poseg dopusten le, če je v skladu z načelom sorazmernosti oziroma njegovo trojno zahtevo po primernosti, nujnosti in sorazmernosti (v ožjem smislu) takega posega. Da tu obravnavani poseg v ustavno pravico iz 25. člena izpolnjuje prvi dve od teh treh zahtev, je pravzaprav v 20. točki obrazložitve že povedano. Argumentacija bi se le še - namesto z ugotovitvijo o "razumnosti in stvarnosti zakonodajalčevega razloga" - morala končati z

ugotovitvijo, da je tudi tretja zahteva iz "testa sorazmernosti" izpolnjena: poseg je "v razumnem sorazmerju" z dobrino, ki je bila s tem zavarovana, saj je zagotovitev normalnega poteka volitev in s tem normalnega izvrševanja volilne pravice državljanov tako pomembna ustavna dobrina, da opravičuje nujen poseg v pravico do pravnega sredstva (ni najprej "redne" pritožbe, ampak "pritožba" kar takoj na sodišče, pristojno za upravne spore).

Matevž Krivic

dr. Tone Jerovšek

dr. Boštjan M. Zupančič

Opomba:

[1] Morda bi jim pri delu volilcev odsotnost simbola utegnila celo koristiti - če bi ti volilci to odsotnost simbola dojeli kot znak, da ne gre za politično stranko, in bi morda prav zato zanje raje glasovali. Toda odsotnost simbola ni zanesljiv znak za to, saj tudi strankarske liste simbol lahko dodajajo imenu stranke ali pa tudi ne. In kot je strankam prepuščeno, ali bodo to sredstvo razpoznavanja in propagande na glasovnicah uporabile ali ne, mora biti enaka možnost izbire omogočena tudi nestranskarskim kandidatnim listam.

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Branko Gradišnik, Ljubljana

Datum vloge:

24. 11. 1994

Datum odločitve:

16. 2. 1996

Vrsta odločitve:

sklep

Vrsta rešitve:

zavrženje

Objava:

OdlUS V, 21

Dokument:

US17711