



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-346/02-13

Datum: 10. 7. 2003

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudi Boštjana Cuznarja z Bleda, ki ga zastopa zakoniti zastopnik Franc Cuznar, in Nuše Ilovár iz Žalca, ki jo zastopa zakonita zastopnica Anica Ilovár, na seji dne 10. julija 2003

odločilo:

1. Del določb 7. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92 in 60/95), 2. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 44/92), 2. člena Zakona o volitvah Predsednika Republike (Uradni list RS, št. 39/92) in 5. člena Zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 61/95, 70/95 in 51/02), ki se glasijo "in mu ni odvzeta poslovna sposobnost", se razveljavi.

2. Razveljavitev iz prejšnje točke izreka začne učinkovati 6 mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. 3. Določbi 4. člena Zakona o evidenci volilne pravice (Uradni list RS, št. 52/02) in 35. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94, 38/96 in 59/01) nista v neskladju z Ustavo.

4. V času odložnega roka iz druge točke te odločbe imajo volilno pravico osebe, za katere je z odločbo pristojnega sodišča podaljšana roditeljska pravica čez njihovo polnoletnost, ker zaradi telesne prizadetosti ne morejo skrbeti zase, za svoje koristi in pravice.

Obrazložitev

A.

1. Pobudnika zatrjujeta, da so določbe 2. člena Zakona o volitvah Predsednika Republike (v nadaljevanju ZVPR), 5. člena Zakona o lokalnih volitvah (v nadaljevanju ZLV), 7. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (v nadaljevanju ZVDZ), 2. člena Zakona o Državnem svetu (v nadaljevanju ZDS), 4. člena Zakona o evidenci volilne pravice (v nadaljevanju ZEVP) in 35. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (v nadaljevanju ZRLI) v neskladju s 43. členom Ustave (volilna pravica). Vse navedene določbe pogojema državljanstva in dopolnjene starosti 18 let, ki ju določa Ustava v drugem odstavku 43. člena, dodajajo še pogoj, da osebi (državljanu) ni odvzeta poslovna sposobnost. Menita, da določitev takega pogoja nima podlage v 43. členu Ustave. Navedeni člen naj ne bi zakonodajalcu omogočal predpisovanja dodatnih pogojev. Zato naj bi zakonodajalec izpodbijane določbe sprejel v nasprotju z drugim odstavkom 15. člena Ustave, ki dovoljuje zakonodajalcu samo, da z zakonom predpiše način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pobudnika menita tudi, da ni izpolnjen nobeden od pogojev iz tretjega odstavka 15. člena Ustave, ki določa, da so človekove pravice in temeljne svoboščine lahko omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava. Ker se določbe o volilni pravici iz ZVDZ uporabljajo tudi za ugotavljanje pravice glasovanja na referendumu (35. člen ZRLI), naj bi izpodbijane določbe imele za posledico tudi omejevanje pravice glasovanja na referendumu (tretji odstavek 90. člena Ustave). Pobudnika sta predlagala zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb.

2. Državni zbor meni, da sta pobudi neutemeljeni. Navaja, da bi teoretično sicer morali v skladu z načelom splošne volilne pravice imeti to pravico vsi državljani, vendar je splošno sprejeto, da morajo imeti državljani določene osebne sposobnosti za njeno izvrševanje. Gre predvsem za določeno starost in voljno sposobnost oziroma sposobnost razsojanja. Ustavno določen pogoj starosti se veže na polnoletnost oziroma poslovno sposobnost, ki se ob doseženi polnoletnosti predpostavlja. V

utemeljitev svojega stališča se Državni zbor sklicuje tudi na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-106/95 z dne 25. 1. 1996 (Uradni list RS, št. 14/96 in OdlUS V, 12).

B. - I.

3. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-346/02 z dne 24. 10. 2002 pobudo Boštjana Cuznarja sprejelo. S sklepom št. U-I-417/02 z dne 16. 1. 2003 pa je sprejelo pobudo Nuše Ilovár in do končne odločitve zadržalo izvrševanje izpodbijanih določb v 1. točki te odločbe navedenih zakonov. Pobudi je zaradi skupnega obravnavanja in odločanja združilo.

B. - II.

4. Načelo demokratične ustavne ureditve (1. člen Ustave) pomeni, da oblast v državi izvršuje ljudstvo, in sicer neposredno ali posredno - prek izvoljenih predstavnikov (3. člen Ustave). Iz načela demokratičnosti so glede posredne (predstavniške) demokracije na področju volitev izpeljana načela svobode, splošnosti in enakosti volilne pravice ter neposrednosti in tajnosti volitev. Če volilni sistem ustreza navedenim načelom in če je zakonsko zagotovljena periodičnost volitev ter enaka kompetitivna možnost vseh političnih strank v državi, so volitve demokratične (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-106/95).

Gre za pet ustavnih načel, ki predstavljajo evropsko volilno dediščino in so temelj pristne demokratične družbe.[1]

5. Volilna pravica je ena temeljnih človekovih političnih pravic. Je pravica posamezne osebe, da voli (aktivna volilna pravica) in da je voljena (pasivna volilna pravica). Prvi odstavek 43. člena Ustave določa, da je volilna pravica splošna in enaka (v konkretni zadevi obravnavamo vprašanja splošne volilne pravice). Načelo splošne volilne pravice pomeni, da ima to pravico vsak in da ni omejena s pogoji, ki izhajajo iz osebnih okoliščin posameznika (verska opredelitev, spol, premoženje, svetovni nazor, poklic, izobrazba itd.). Vendar pa zakonodajec ne ureja volilne pravice tako široko. V skladu z načelom splošne volilne pravice je, če je volilna pravica posamezne osebe odvisna od izpolnjevanja pogojev, kot: so starost, državljanstvo, duševna (umska) sposobnost oziroma razsodnost, nekaznovanost in stalno prebivališče.[2] Drugi odstavek 43. člena Ustave določa, da ima pravico voliti in biti voljen vsak državljan, ki je dopolnil 18. let. S tem Ustava opredeljuje "splošnost" volilne pravice oziroma določa krog oseb, ki imajo volilno pravico. To so osebe, ki izpolnjujejo pogoj državljanstva in določene starosti. Ustava drugih pogojev za izvrševanja aktivne volilne pravice (npr. poslovna sposobnost, nekaznovanost, stalno prebivališče) ne določa niti izrecno ne nalaga oziroma pooblašča zakonodajalca, da sme (mora), če oceni za potrebno, take pogoje predpisati z zakonom (t. i. zakonski pridržek).[3] To pomeni, da ima na podlagi drugega odstavka 43. člena Ustave aktivno volilno pravico vsak, ki je državljan Republike Slovenije in ki je do volitev dopolnil 18 let. To velja za volitve v Državni zbor, Državni svet, za volitve Predsednika Republike in za volitve v organe lokalnih skupnosti (župane, svete občin).[4]

6. Za izvrševanje pasivne volilne pravice pa ima Ustava nekaj določb. Tako pooblašča zakonodajalca, da sme z zakonom določiti, kdo ne sme biti izvoljen za poslanca, ter nezdržljivost funkcije poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi (drugi odstavek 82. člena). Četrty odstavek 103. člena Ustave določa, da je za Predsednika Republike lahko izvoljen le državljan Slovenije, tretji odstavek istega člena pa omejuje možnost izvolitve v dva zaporedna mandata. Ureditev volitev v Državni svet prepušča Ustava v celoti zakonodajalcu (98. člen), nima pa določb o posebnih pogojih, ki bi jih moral izpolnjevati 18 letni državljan glede volilne pravice.[5] V četrtem odstavku 80. člena pa Ustava določa, da ureja volilni sistem za volitve poslancev Državnega zbora zakon, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino vseh poslancev.

7. Zato pobudnika utemeljeno zastavljata vprašanje, ali drugi odstavek 43. člena Ustave omogoča predpisovanje dodatnih pogojev (konkretno gre za pogoj poslovne sposobnosti, ki ga predpisujejo izpodbijani zakoni), ki bi omejevali volilno pravico. Izpodbijane določbe po mnenju pobudnikov nimajo značaja ustavno dovoljenega predpisovanja načina uresničevanja volilne pravice (drugi odstavek 15. člena Ustave) niti značaja ustavno dopustnega omejevanja volilne pravice zaradi pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave).

8. Človekove pravice se uresničujejo neposredno na podlagi Ustave (prvi odstavek 15. člena). Z zakonom je mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic, kadar tako določa Ustava ali če je to nujno zaradi narave posamezne pravice (drugi odstavek 15. člena). Človekove pravice se lahko tudi omejijo, vendar samo v primerih, ki jih določa Ustava, ali če je to potrebno zaradi varstva pravic drugih (tretji odstavek 15. člena).

9. Izpodbijane določbe v izreku navedenih zakonov predpisujejo za obstoj volilne pravice dodaten pogoj: da državljanu, ki je dopolnil 18 let, ni bila odvzeta poslovna sposobnost. Ta pogoj je predpisan kot splošen, ki velja za volitve v Državni zbor, Državni svet, za volitve Predsednika države in za lokalne volitve.[6] S tem je krog volilnih upravičencev, ki ga določa drugi odstavek 43. člena, zožen na tiste, ki so poslovno sposobni oziroma je volilna pravica odvzeta vsem tistim, ki jim je odvzeta poslovna sposobnost ali podaljšana roditeljska pravica.

10. Ustavno sodišče soglaša s stališčem pobudnikov, da izpodbijane določbe nimajo značaja predpisovanja načina uresničevanja volilne pravice po drugem odstavku 15. člena Ustave. Ustava dovoljuje zakonodajalcu, da predpiše način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vendar s tem mu ni dana možnost omejevanja ustavne pravice, temveč le možnost (in hkrati dolžnost) predpisati način njenega uresničevanja (glej odločbo št. U-I-313/98 z dne 16. 3. 2000, Uradni list RS, št. 33/2000 in OdlUS IX, 60). Izpodbijane določbe pa opredeljujejo obseg splošne volilne pravice oziroma jo omejujejo. Krog oseb z aktivno in pasivno volilno pravico, ki ga določa drugi odstavek 43. člena Ustave, zožujejo na osebe, ki so popolno poslovno sposobne, oziroma odzemajo volilno pravico vsem tistim, ki jim je po posebnih predpisih odvzeta poslovna sposobnost. Zakonsko omejevanje volilne pravice, kot je določena z Ustavo, na določen krog oseb, ki za posameznika pomeni odvzem volilne pravice (vsaj začasen), pa je po tretjem odstavku 15. člena Ustave dopustno samo v primerih, ki jih določa Ustava ali če je potrebno zaradi varstva pravic drugih oziroma varstva javnega interesa. Vendar, kot je Ustavno sodišče že večkrat poudarilo, je vsak tak poseg podvržen strogi ustavnosodni presoji po t. i. testu sorazmernosti (omejitev mora biti določena z zakonom, biti mora nujna - neizogibna za varstvo pravic drugih oziroma dovoljena že z Ustavo, biti mora primerna in sorazmerna v ožjem pomenu).[7]

11. Kot že navedeno, Ustava ne določa posebnih primerov oziroma dodatnih pogojev, ki bi omejevali aktivno oziroma pasivno volilno pravico, kakor je določena v drugem odstavku 43. člena, niti ne vsebuje t. i. zakonskih pridržkov, razen v primeru volitev poslancev v Državni zbor. Drugi odstavek 82. člena Ustave namreč predpisuje, da se z zakonom lahko določi, kdo ne sme biti izvoljen za poslanca.[8] Ta določba je po svoji vsebini zakonski pridržek v smislu tretjega odstavka 15. člena. Ni pa mogoče opredeliti za zakonski pridržek[9] določbe četrtega odstavka 80. člena, ki pooblašča Državni zbor, da z zakonom uredi volilni sistem za volitve v Državni zbor, in določbe prvega odstavka 98. člena Ustave, ki določa, da se volitve v Državni svet uredi z zakonom[10]. Čeprav uporablja četrti odstavek 80. člena Ustave pojem "volilni sistem" (prvi odstavek 98. člena izrecno tega pojma ne uporablja, vendar lahko sklepamo, da gre tudi pri volitvah v Državni svet za ureditev volilnega sistema), najpomembnejši element volilnega sistema pa je volilna pravica, ni mogoče šteti, da ta določba pooblašča Državni zbor, da lahko z zakonom predpiše še druge pogoje, ki omejujejo splošno volilno pravico. Takšno stališče utemeljuje tako besedna kot logična in še posebej zgodovinska razlaga ustavnega besedila. Iz gradiva Komisije za ustavna vprašanja[11] izhaja, da naj bi poseben zakon uredil ostale elemente volilnega sistema, zlasti način delitve mandatov (volilna formula), organizacijo volitev, volilne organe in volilni postopek. Tudi drugi odstavek 80. člena Ustave določa le, da se poslanci volijo s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem. Določba ne opredeljuje naštetih pojmov, niti ne določa posebnih pogojev k tistim, ki jih določa 43. člen Ustave. Lahko torej sklenemo, da Ustava ne določa primerov, ki bi zakonodajalcu omogočali poseg v volilno pravico (ne določa zakonskih pridržkov), z izjemo pasivne volilne pravice za volitve poslancev Državnega zbora. Morebitni posegi v volilno pravico so torej dopustni le, če so potrebni zaradi varovanja pravic drugih po tretjem odstavku 15. člena Ustave.

12. Drugi odstavek 82. člena Ustave se nanaša na pasivno volilno pravico za izvolitev v Državni zbor (podobne določbe Ustava nima za izvolitev v Državni svet, za izvolitev Predsednika Države niti za izvolitev v organe lokalnih skupnosti). Na podlagi te ustavne določbe lahko zakonodajalec določi, katere osebe ne smejo biti izvoljene za poslanca Državnega zbora. Ustava torej dovoljuje (poseg)

omejevanje pasivne volilne pravice za volitve poslancev Državnega zbora. Ustava ne našteva razlogov, na podlagi katerih bi zakonodajalec lahko predpisal posamezne primere, vendar pa zakonodajalec lahko določi omejitve pasivne volilne pravice iz razlogov, ki so poznani v primerjalnih pravnih ureditvah in so sprejemljivi v svobodni in demokratični družbi.[12] Seveda pa se tudi v takih primerih presoja dopustnost posega po načelu sorazmernosti.

13. Glede na navedeno lahko sklenemo, da Ustava nima izrecnih določb, ki bi predpisovale dodatne pogoje glede splošne volilne pravice k tistim, ki jih določa drugi odstavek 43. člena Ustave. Zakonski pridržek v smislu tretjega odstavka 15. člena določa Ustava le za pasivno volilno pravico poslancev Državnega zbora.

Za aktivno volilno pravico Ustava ne določa nikakršnih zakonskih pridržkov in prav tako ne za pasivno volilno pravico, s prejšnjimi izjemo (volitve v Državni zbor). Zato je poseg v aktivno volilno pravico in poseg v pasivno volilno pravico za volitve drugih državnih oziroma lokalnih organov (Državni svet, Predsednik republike, župan, svet občine) dopusten le, če je potreben zaradi varstva pravic drugih ali varstva javnega interesa, če se z njim varuje pravice drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave). V obeh primerih pa je za konkretno zakonsko ureditev treba ugotoviti, ali je v skladu z načelom sorazmernosti.

14. Verjetno bi bilo možno poseg, ki ga predstavljajo izpodbijane določbe, v aktivno volilno pravico in v pasivno volilno pravico v delu, ki se ne nanaša na izvolitev v Državni zbor (ta je dopustna na podlagi drugega odstavka 82. člena Ustave), utemeljiti s potrebo po varstvu javnega interesa oziroma s tem, da bi bile brez takega posega lahko prizadete "pravice drugih". Gre za omejitev, ki je ob strogo določenih pogojih sprejemljiva v demokratični družbi in ne pomeni kršitve načela splošne volilne pravice.[13] Pri izvrševanju volilne pravice gre za voljno ravnanje posameznika, ki naj bi bil sposoben razumeti pomen in naravo ter učinke volitev tako, da lahko sam sprejme odločitev.

Vendar se Ustavnemu sodišču ni bilo treba podrobneje spuščati v vprašanje, ali je poseg utemeljen z varstvom pravic drugih. Tudi če bi bilo mogoče ugotoviti, da je cilj oziroma namen izpodbijanih določb varstvo pravic drugih prek varstva javnega interesa, je očitno, da za doseg tega cilja odvzem volilne pravice vsem, ki jim je bila podaljšana roditeljska pravica ali odvzeta poslovna sposobnost, ni nujen. Isti cilj je mogoče doseči z uporabo blažjega posega v volilno pravico. Ta ugotovitev velja tudi za poseg v volilno pravico za volitve poslancev Državnega zbora. To, da se Ustavno sodišče ni podrobneje spuščalo v ugotavljanje dopustnosti posega zaradi varstva pravic drugih, pa ne pomeni, da zakonodajalcu ne bo treba pri sprejemanju nove zakonske ureditve skrbno pretehtati dopustnosti posega v volilno pravico zaradi varstva pravic drugih, seveda, če bo ocenil, da je to sploh potrebno.

15. Čeprav bi bilo omejevanje volilne pravice zaradi duševne nesposobnosti (duševne bolezni, duševne zaostalosti) ustavno dopustno, pa ni mogoče sposobnosti za izvrševanje volilne pravice enačiti s poslovno sposobnostjo oziroma ni mogoče šteti, da pomeni odvzem poslovne sposobnosti po merilih, ki jih opredeljujeta Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Uradni list SRS, št. 14/89 in nasl. - v nadaljevanju ZZZDR) in Zakon o nepravdnem postopku (Uradni list SRS, št. 30/86 in nasl. - v nadaljevanju ZNP), istočasno in samo po sebi tudi odvzem volilne pravice.

16. Izpodbijane določbe zakonov, ki urejajo volilno pravico, odvezajo volilno pravico 18-letnemu državljanu, če mu je odvzeta poslovna sposobnost oziroma če je podaljšana roditeljska pravica njegovim staršem. Pojma poslovne sposobnosti in roditeljske pravice ter pogoje in postopek za odvzem poslovne sposobnosti ali podaljšanje roditeljske pravice pa urejata ZZZDR in ZNP. Ta pravila so prilagojena izvrševanju civilnih pravic in obveznosti posameznika ter izhajajo predvsem iz potrebe po varovanju njegovih pravic in koristi, če sam tega ni zmožen. Zato so razlogi za odvzem ali omejitev poslovne sposobnosti oziroma podaljšanje roditeljske pravice postavljeni široko.

17. Za dopustna pravna dejanja, pravne posle in pravna dejanja, pri katerih igra vlogo volja, je treba poslovne sposobnosti (tudi voljna sposobnost, sposobnost za dejanja).[14] Poslovna sposobnost omogoča subjektom samostojno nastopanje v pravnem prometu. Kot razlog za nepriznavanje poslovne (voljne) sposobnosti se v zakonodajah upoštevata nerazsodnost in mladoletnost.[15] Popolna poslovna sposobnost se pridobi s polnoletnostjo, ki nastopi, ko mladoletnik dopolni 18 let (prvi odstavek 117. člen ZZDR). Popolna poslovna sposobnost se lahko pridobi tudi pred dopolnitvijo

18 let (drugi in tretji odstavek 117. člena ZZZDR). Poslovne sposobnosti nima mladoletnik, ki še ni dopolnil 15 let. Mladoletnik, ki je dopolnil 15 let, ima omejeno poslovno sposobnost (108. člen ZZZDR).

18. Do pravnega položaja, v katerem polnoletna oseba nima poslovne sposobnosti, vodita dva postopka, tj. postopek za odvzem poslovne sposobnosti in postopek za podaljšanje roditeljske pravice, ki ju urejata ZZZDR in ZNP. O odvzemu poslovne sposobnosti odloča sodišče v posebnem postopku. Razlogi za odvzem poslovne sposobnosti so duševna bolezen, duševna zaostalost, odvisnost od alkohola ali mamil ali drugi vzroki, ki vplivajo na psihofizično stanje osebe, da zaradi tega ni sposobna sama skrbeti zase, za svoje pravice in koristi (44. člen ZNP). Sodišče mora ugotoviti, ali obstajajo razlogi za odvzem poslovne sposobnosti in kakšna je stopnja voljne prizadetosti. Podobno urejata ZNP in ZZZDR tudi razloge za podaljšanje roditeljske pravice. Sodišče podaljša roditeljsko pravico čez otrokovo polnoletnost, če otrok zaradi telesne ali duševne prizadetosti ni sposoben, da sam skrbi zase, za svoje koristi in pravice (57. člen ZNP, prvi odstavek 118. člena ZZZDR). Glede na stopnjo ugotovljene nesposobnosti se poslovna sposobnost odvzame delno ali popolnoma (50. člen ZNP). Oseba, ki ji je poslovna sposobnost v celoti odvzeta, ima enak položaj kakor mlajši mladoletnik (prvi odstavek 206. člena ZZZDR). Tistega, ki mu je poslovna sposobnost odvzeta delno, primerjamo z omejeno poslovno sposobnostjo starejšega mladoletnika, s tem da posle, ki jih taka oseba lahko sklepa samostojno, po potrebi določi pristojni center za socialno delo (drugi odstavek 208. člena ZZZDR).

19. Omejevanje volilne pravice z določitvijo pogoja duševne sposobnosti (razsodnosti) pomeni odvzem volilne pravice. Oseba, ki takšne sposobnosti nima, nima volilne pravice. Zato morajo biti merila za odvzem volilne pravice določena natančno in na način, da čim manj posegajo v splošno volilno pravico. Merila, ki jih za odvzem poslovne sposobnosti določata ZZZDR in ZNP in se, glede na izpodbijane določbe volilnih zakonov, uporabljajo tudi za odvzem volilne pravice, prekomerno posegajo v volilno pravico. Poslovno sposobnost je namreč mogoče odvzeti ali omejiti tudi zaradi odvisnosti od alkohola ali mamil ali drugih vzrokov, ki vplivajo na fizično stanje osebe (44. člen ZNP). Roditeljsko pravico je mogoče podaljšati zaradi telesne prizadetosti (prvi odstavek 118. člena ZZZDR in 57. člen ZNP). Telesne prizadetosti, odvisnosti od alkohola ali mamil ali drugih vzrokov, ki vplivajo na fizično stanje osebe, ni mogoče šteti za razloge, ki utemeljujejo poseg v volilno pravico. Prav tako ni vsaka duševna bolezen že sama zase razlog za odvzem volilne pravice. Enako velja v primeru duševne zaostalosti. Zakonodajalec je dolžan pri predpisovanju razlogov za odvzem volilne pravice paziti, da s tem ne poseže prekomerno v volilno pravico. Predpisati sme samo razloge, ki so primerni in nujni za doseg legitirnega cilja.

Nadalje mora predpisati tudi postopke, v katerih se bo ocenjevalo, kolikšen vpliv ima določeno duševno (umsko) stanje posameznika na njegovo sposobnost razumeti pomen in učinek volitev. Volilna pravica bi smela biti omejena samo tistemu, za katerega se ugotovi, da resnično ni sposoben razumeti pomena in namena ter učinkov volitev. To pomeni, da mora biti postopek urejen tako, da se v vsakem konkretnem primeru ugotavlja, ali je pri osebi, ki se ji sicer odvzame poslovna sposobnost ali podaljša roditeljska pravica, podana tudi nesposobnost izvrševati volilno pravico. Pri tem zakonodajalec lahko predpiše tudi različne omejitve za aktivno oziroma pasivno volilno pravico.

20. Glede na navedeno so izpodbijane določbe v neskladju z Ustavo. Zakonodajalec bo moral najprej oceniti, ali sploh obstaja javni interes (potreba po zaščiti pravic drugih), ki bi upravičeval tak poseg v volilno pravico (izjema velja za pravico biti izvoljen za poslanca). Če bo takšen interes ugotovljen, bo moral v zakonih, ki urejajo volitve, predpisati natančne pogoje oziroma razloge za omejevanje splošne volilne pravice. Predpisati sme samo takšne omejitve, ki so v neposredni zvezi s legitimnim ciljem oziroma razlogom za omejevanja splošne volilne pravice (varstvo pravice drugih oziroma javne koristi) ter kot take primerne in nujno potrebne za njegovo uresničitev (tretji odstavek 15. člena Ustave). Pri tem morajo biti ti predpisi jasni in določni (2. člen Ustave) ter sprejeti po postopku, ki ga določa Ustava (četrti odstavek 80. člena ter prvi odstavek 98. člena). Predpisan mora biti tudi postopek za odvzem volilne pravice, v katerem mora biti zagotovljeno sodno varstvo.

21. Določba 35. člena ZRLI sama zase ni v neskladju z Ustavo, saj določa, da ima pravico glasovanja na referendumu vsak, ki ima pravico voliti v Državni zbor.[16] Zato je ustavnost te določbe odvisna od ustavnosti določbe, ki predpisuje pravico voliti v Državni zbor. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je del 7. člena ZVDZ v neskladju z Ustavo in ga v tem delu razveljavilo.

Preostali del 7. člena ZVDZ ni v neskladju z Ustavo, saj je njegova določba enaki ustavni določbi. Zato tudi 35. člen ZRLI v povezavi s 2. členom ZVDZ, na katerega se sklicuje, ni v neskladju z Ustavo. V neskladju z Ustavo tudi ni 4. člen ZEVP.[17] Ta določba ne posega v splošno volilno pravico. Ureja evidenco volilne pravice in določa, da se v stalno evidenco volilne pravice vpiše vsak državljan, ki ima po zakonu volilno pravico. Kdo ima volilno pravico in pod kakšnimi pogoji, urejajo Ustava in drugi zakoni in ne ZEVP.

22. Ker iz odločbe izhaja, da bi zakonodajalec ob upoštevanju načela sorazmernosti lahko omejil volilno pravico, je Ustavno sodišče odločilo, da začne razveljavitev iz 1. točke izreka učinkovati po 6 mesecih od objave odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. S tem je dana zakonodajalcu možnost, da to vprašanje uredi na ustavno skladen način. Do poteka določenega roka se uporabljajo veljavne določbe izpodbijanih zakonov, razen za osebe, za katere je Ustavno sodišče določilo način izvršitve te odločbe (4. točka izreka), na podlagi katerega imajo volilno pravico osebe, katerim je bila podaljšana roditeljska pravica čez njihovo polnoletnost, ker zaradi telesne prizadetosti ne morejo skrbeti zase, za svoje koristi in pravice.

C.

23. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena, drugega odstavka 40. člena in 43. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - ZUstS) v sestavi: predsednica dr. Dragica Wedam Lukič ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in Jože Tratnik. Prvo in tretjo točko izreka je sprejelo soglasno. Drugo in četrto točko izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovali sodnici Wedam Lukič in Škrk.

Predsednica
dr. Dragica Wedam Lukič

zanjo

sodnica
Milojka Modrijan

Opombe:

[1] Venice Commission: Europe's Electoral Heritage in Code of Good Practice in Electoral Matters, <http://venice.coe.int/docs>. (Jedro evropske volilne dediščine sestavlja pet ustavnih načel volilnega prava: splošne, enake, svobodne, tajne in neposredne volitve.)

[2] Ibidem, Europe's Electoral Heritage, str. 15, Code of Good Practice..., str. 4.

[3] V tem se Ustava razlikuje praktično od vseh evropskih ustav. Podobno kot slovenska Ustava, dodatnih pogojev (ob državljanstvu in starosti) ne določa švedska ustava. Vendar pa švedski volilni zakon dodatnih pogojev ne določa.

[4] Kar zadeva aktivno volilno pravico v Državni zbor, Ustava v drugem odstavku 80. člena določa, da je ta splošna in enaka (identičnost s prvim odstavkom 43. člena) ter da so volitve poslancev neposredne in tajne.

[5] Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93 in nasl.) širi krog upravičencev z aktivno volilno pravico na tujce s stalnim prebivališčem v Sloveniji (drugi odstavek 5. člena).

Ustavno podlago za takšno določbo predstavlja tretji odstavek 43. člena Ustave.

[6] Izpodbijani členi se glasijo: "Pravico voliti in biti voljen za /poslanca, člana Državnega sveta; predsednika republike, člana občinskega sveta/ ima državljan Republike Slovenije, ki je na dan volitev dopolnil osemnajst let in mu ni odvzeta poslovna sposobnost." ZRLI pa v 35. členu določa, da ima pravico glasovanja na referendumu državljan, ki ima pravico voliti v Državni zbor.

[7] Podobna načela postavlja Beneška komisija. Code of Good Practice in Electoral Matters, delo citirano pod op. 2, str. 2 in 3.

[8] V primerjalnih ustavnih ureditvah je to pravilo.

[9] Za zakonski pridržek označuje teorija primere, ko Ustava pri posamezni človekovi pravici vnaprej predvidi, da se ta lahko omeji z zakonom. Komentar Ustave republike Slovenije, ur. Lovro Šturm, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, str. 201.

[10] Ustava posebej ne nalaga zakonodajalcu, da uredi volitve Predsednika republike.

[11] Nastajanje slovenske ustave, Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990 - 1991, III. Zvezek, str. 798, uredil dr. Miro Cerar in dr., Državni zbor, Ljubljana 2001.

[12] Glej deli, navedeni pod opombo št. 2, in Pierre Garrone, The Constitutional Principles of Electoral Law, Science and Technique of Democracy, No. 25, Strasbourg, 1999.

[13] Glej deli, navedeni pod opombo št. 2.

[14] Alojzij Finžgar, Osebe civilnega prava, ČZ Uradni list, Ljubljana 1967, str. 24.

[15] Dragica Wedam-Lukić in dr. Nepravdni postopek s komentarjem, ČZ Uradni list, Ljubljana 1989, str. 48. [16] Člen 35. ZRLI se glasi: "Pravico glasovanja na referendumu imajo državljani, ki imajo pravico voliti v Državni zbor." [17] Člen 4 ZEVP se glasi: "V stalno evidenco volilne pravice se vpiše vsakega državljan Republike Slovenije ali državljan EU, če zakon določa, da ima volilno pravico."