



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-372/96

Datum: 4.3.1999

**O D L O Č B A**

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobud politične stranke Republikanci Slovenije, Velenje, ki jo zastopa predsednik Adolf Štorman, in Stranke enakopravnih dežel, Ljubljana, ki jo zastopa predsednik Jožef Jarh, ter v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo Republikancev Slovenije, Velenje, Stranke enakopravnih dežel, Ljubljana, in Slovenske obrtno podjetniške stranke, Ljubljana, ki jo zastopa predsednik glavnega odbora dr. Gojko Stanič, na seji dne 4. marca 1999

**o d l o č i l o :**

1. Pobude za oceno ustavnosti 12. člena Zakona o volitvah Predsednika republike (Uradni list RS, št. 39/92) in 5. člena Zakona o volilni kampanji (Uradni list RS, št. 62/94 in 17/97) se zavrnejo.
2. Tretji odstavek 9. člena Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 18/94) ni v neskladju z Ustavo.

**O b r a z l o ž i t e v**

**A.**

1. Pobudniki menijo, da 9. člen Zakona o Radioteleviziji Slovenije (v nadaljevanju: ZRTVS) krši načelo enakosti med političnimi strankami, ker namenja političnim strankam in neodvisnim kandidatom, ki niso zastopani v Državnem zboru, le eno tretjino vsega časa, namenjenega predstavitev v okviru volilne kampanje. Menijo, da bi bil edini pravični kriterij za delitev časa za predstavitev število volilnih enot, v katerih nastopa politična stranka s svojimi kandidati. Navajajo, da po njihovem mnenju ni prav, da so v volilni kampanji na RTV Slovenija izvenparlamentarne stranke izenačene z neodvisnimi kandidati, ki kandidirajo v eni sami volilni enoti. Smiselno enake očitke navajajo pobudniki glede 5. člena Zakona o volilni kampanji (v nadaljevanju: ZVK), ki po njihovem mnenju omogoča javnim glasilom med volilno kampanjo različno obravnavanje političnih strank, ki so zastopane v Državnem zboru oziroma občinskem svetu, in tistih, ki niso zastopane v teh organih.

2. Glede 12. člena Zakona o volitvah Predsednika republike (v nadaljevanju: ZVPR) pobudniki menijo, da protiustavno privilegira parlamentarne politične stranke, ko določa, da lahko kandidata za Predsednika republike določi 5000 volivcev, 10 poslancev ali politična stranka ob podpori najmanj treh poslancev oziroma ob podpori najmanj 3000 volivcev. Navajajo, da lahko z določitvijo minimalne podpore s strani volivcev parlamentarne stranke preprečijo izvenparlamentarnim, da bi se potegovale za glasove volivcev. Navajajo tudi, da je za volivce neprijetno podpisovati podporo posameznim kandidatom, ker s tem pokažejo svojo politično pripadnost. Pobudniki menijo, da so pogoji za ustanovitev politične stranke (200 ustanovnih izjav) dovolj strogi, da zagotavljajo resnost političnega delovanja strank, tako da ni potrebno dodatno zaostrovanje pri določanju kandidatov za volitve. Slovenska obrtno podjetniška stranka navaja, da se z diskriminacijo izvenparlamentarnih strank preprečuje inovativnost v politiki. Predlaga, naj se zagotovi popolna enakost med vsemi političnimi strankami glede programskega časa za volilno kampanjo. Predlaga tudi, naj se v 9. členu ZRTVS doda novo besedilo, ki bo zagotavljalo vsaki politični stranki določen čas na prvem in drugem programu nacionalnega radia in televizije.

3. Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve odgovarja, da razlik med parlamentarnimi in izvenparlamentarnimi političnimi strankami ne ustvarja zakon, temveč odločitev volivcev na volitvah. Sekretariat navaja tudi, da poslanci političnih strank, ki so zastopane v Državnem

zboru, predstavljajo vse volivce in ne le svoje stranke. Ustava, navaja Sekretariat, ne prepoveduje kandidiranja s podporo poslancev. Za izvolitev poslanca je potrebno, še navaja Sekretariat, veliko večje število glasov volivcev, kot jih ZVPR določa za podporo kandidaturi za Predsednika republike.

#### B. - I.

4. Ustava v prvem odstavku 43. člena določa, da je volilna pravica splošna in enaka. Načelo enakosti volilne pravice se nanaša na pravico voliti (aktivna volilna pravica) in na pravico biti voljen (pasivna volilna pravica). Načelo enakosti pasivne volilne pravice prepoveduje državi diskriminirati ali privilegirati določene kandidate, politične stranke ali druge politične skupine v konkurenčnem boju za glasove volivcev. Političnim strankam morajo biti pravno zagotovljene enake konkurenčne možnosti. Pravno enake možnosti morajo biti političnim strankam zagotovljene tako glede določanja kandidatov kot tudi glede državnega financiranja in povračil stroškov volilne kampanje. Načelo enakosti se nanaša tudi na enake možnosti nastopanja v javnih glasilih, ki jih izdaja država ali lokalna skupnost, oziroma v javnih glasilih, katerih izdajatelji so subjekti, v katerih ima država ali lokalna skupnost prevladujoč delež. Bistvo načela enakih možnosti je v tem, da je država (prav tako pa tudi lokalne skupnosti) nevtralna v tekmovanju med političnimi strankami za pridobivanje oziroma ohranjanje politične oblasti na volitvah.

5. Ustavno sodišče se v tej zadevi ni ukvarjalo z vprašanjem, ali načelo enakosti volilne pravice postavlja tudi zahtevo po enakem obravnavanju političnih strank v javnih glasilih, katerih izdajatelji so subjekti, v katerih država ali lokalna skupnost ni kapitalsko ali kako drugače udeležena.

#### B. - II.

6. O ustavnosti določb ZVPR, ki urejajo kandidiranje, je Ustavno sodišče že odločilo dne 29. 10. 1997 v zadevi št. U-I-220/97 (OdlUS VI, 137). Ugotovilo je, da ureditev, ki pogojuje kandidiranje na volitvah s podporo določenega števila poslancev Državnega zbora ali volivcev, ne pomeni omejitve volilne pravice, če ne preprečuje kandidature osebam, ki bi imele na volitvah vsaj minimalno možnost, da so izvoljene, temveč le preprečuje neresne kandidature zaradi zagotavljanja preglednosti volitev in volilne kampanje. Veljavna zakonska ureditev kandidiranja za Predsednika republike je takšna, da ne preprečuje resnih kandidatur.

7. Ustavno sodišče je v navedeni odločbi poudarilo tudi, da različna teža podpore politične stranke, poslancev Državnega zbora in volivcev kandidaturi ne pomeni kršitve načela enakosti volilne pravice, saj ne diskriminira posameznih kandidatov ali političnih strank (za vse veljajo enake zahteve glede podpore kandidaturam). Prav tako pa razlikovanje ne pomeni kršitve načela enakosti pred zakonom, ker so razlike med težo podpore poslancev, političnih strank in volivcev stvarno utemeljene z legitimnimi razlogi (različen položaj teh subjektov v političnem sistemu).

8. Pobudniki menijo, da so določbe o zbiranju podpore kandidaturam z osebnim podpisovanjem sporne tudi zaradi tega, ker da volivec "jasno vedeti, komu daje podporo". Ustavno sodišče ocenjuje, da takšna oblika zbiranja podpore ni v neskladju z nobeno ustavno določbo.

9. Ustavno sodišče je že odločilo tudi o ustavnosti 5. člena ZVK, in sicer v zadevi št. U-I-311/94 (sklep z dne 16. 2. 1996, OdlUS V, 23). Ugotovilo je, da ta določba ni v neskladju z Ustavo, ker ne predstavlja ovire za zagotovitev enakopravnosti kandidatov in političnih strank ter drugih predlagateljev kandidatov. Ustavno sodišče je v obravnavani zadevi (glej 18. točko te obrazložitve) sicer deloma spremenilo svoje stališče, vendar meni, da je izrek sklepa št. U-I-311/94 pravilen, le obrazložiti bi ga bilo potrebno nekoliko drugače.

10. Ker pobudniki za trditev, da so izpodbijane določne ZVPR in ZVK protiustavne, ne navajajo argumentov, ki jih Ustavno sodišče ne bi bilo že upoštevalo pri prejšnjem odločanju o isti zadevi, je Ustavno sodišče v skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo pobude za oceno ustavnosti 12. člena ZVPR in 5. člena ZVK zavrnilo kot očitno neutemeljene.

#### B - III.

11. V ZRTVS je določeno, da mora RTV Slovenija v času volilne kampanje dati brezplačno na razpolago del programskega časa za predstavitev kandidatov, političnih strank in njihovih programov (prvi odstavek 9. člena). Čas, namenjen predstavitvi kandidatov in političnih strank, ki so zastopane v Državnem zboru, je za vse enak (načelo enakopravnosti drugi odstavek 9. člena). Politične stranke in neodvisni kandidati, ki niso zastopani v Državnem zboru, morajo imeti skupaj na razpolago eno tretjino skupnega programskega časa, ki ga RTV Slovenija določi za vse politične stranke in kandidate, ki sodelujejo na volitvah, pri čemer mora RTV Slovenija tem strankam in kandidatom v okviru skupnega časa, ki jim je namenjen, zagotoviti enakopravnost oziroma enake pogoje za predstavitev (tretji odstavek 9. člena).

12. Enakost volilne pravice se nanaša tudi na enake možnosti pri predstavitvi kandidatov oziroma kandidatnih list v okviru volilne kampanje v javnih glasilih, ki jih izdajajo država ali lokalne skupnosti oziroma subjekti, v katerih imata država ali lokalna skupnost kapitalsko ali drugače prevladujoč delež. Zlasti nacionalna RTV organizacija, to je javni zavod Radiotelevizija Slovenija, mora politične stranke v času volilne kampanje enako obravnavati.

13. ZRTVS zagotavlja političnim strankam, ki so zastopane v Državnem zboru, določeno prednost v volilni kampanji, saj ne glede na število izvenparlamentarnih strank le-tem odmerja eno tretjino programskega časa, namenjenega predstavitvam. V primeru, da je število izvenparlamentarnih strank večje od ene tretjine vseh strank, ki nastopajo na volitvah, je ta delež podsorazmeren. V obratnem primeru pa bi bil lahko delež programskega časa za izvenparlamentarne stranke celo nadsorazmeren. V praksi se je pokazalo, da sporna določba Zakona o RTV Slovenija povzroča razlikovanje med parlamentarnimi in izvenparlamentarnimi strankami. Na zadnjih volitvah v Državni zbor je npr. nastopalo s kandidatnimi listami na volitvah 22 političnih strank, volilni prag pa jih je prestopilo sedem.

14. Razlikovanje med političnimi strankami glede na možnosti nastopanja na RTV Slovenija pomeni poseg v načelo enakih konkurenčnih možnosti političnih strank in s tem v načelo enakosti pasivne volilne pravice. To razlikovanje je poseg v ustavno zagotovljeno enakost volilne pravice (43. člen Ustave). Takšen poseg je ustavno dopusten samo v primeru, da varuje neko drugo ustavno vrednoto, da je za doseg tega cilja nujen (neizogiben) in da je teža posega sorazmerna s škodo, ki bi nastala varovani ustavni vrednoti, če posega ne bi bilo.

15. Povsem enako obravnavanje vseh političnih strank s strani javnih glasil v volilni kampanji bi lahko negativno vplivalo na preglednost volilne kampanje. Utemeljeno je sklepati, da želijo volivci na nacionalnem radiu in televiziji v večji meri spremljati predvolilno tekmo med političnimi strankami, ki imajo večjo dejansko politično težo, oziroma biti informirani o njihovih kandidatih in političnih programih. Če bi bil povsem enak programski čas namenjen tem, v političnem življenju pomembnejšim strankam, in vsem ostalim, bi bila zaradi velikega števila političnih strank in t.i. neodvisnih kandidatov volilna kampanja na RTV Slovenija slabo pregledna. Nepreglednost volilne kampanje pa bi povzročila slabšo informiranost volivcev in s tem vplivala na uresničevanje volilne pravice. Razlikovanje med političnimi strankami glede na njihovo dejansko politično težo je primeren in tudi nujen ukrep za zagotavljanje preglednosti volilne kampanje. To pomeni, da ni nedopustno, če je RTV Slovenija z zakonom naloženo, da pri razporejanju programskega časa da določeno prednost političnim strankam, ki imajo večji dejanski politični pomen. Pri tehtanju dejanskega političnega pomena pa je pridobitev mandata na preteklih volitvah povsem primerno merilo, saj je veljavni volilni sistem takšen, da v njem poslanskih mandatov ne pridobijo le tiste liste kandidatov, ki imajo razmeroma majhno podporo v volilnem telesu (ne dosežejo volilnega količnika v nobeni volilni enoti, na državni ravni pa ne dosežejo volilnega praga)

16. Teža posega v enakost konkurenčnih možnosti političnih strank mora biti sorazmerna s koristjo, ki jo ta poseg prinaša.

Izpodbijane zakonske določbe ne ustvarjajo prekomernih razlik med političnimi strankami, saj zagotavljajo predstavitev tudi političnim strankam, ki niso zastopane v Državnem zboru. ZRTVS jim zagotavlja tretjino programskega časa. Takšna ureditev ne izključuje iz predvolilne kampanje na RTV Slovenija nobene politične stranke, temveč samo daje ustrezno večji poudarek parlamentarnim strankam.

17. Ustavno sodišče je ocenilo, da teža posega v enakost volilne pravice ni nesorazmerna s koristmi za preglednost volilne kampanje in za objektivno informiranost volivcev, ki jo ta poseg zagotavlja. Izpodbijana določba tretjega odstavka 9. člena ZRTVS zato ni v neskladju z Ustavo.

18. Smiselno enake ugotovitve kot za ZRTVS veljajo tudi za izpodbijano določbo 5. člena ZVK.

19. Slovenska obrtno podjetniška stranka v pobudi predlaga, naj se v 9. členu ZRTVS doda besedilo, ki bo zagotavljalo vsaki politični stranki minimalni programski čas na programih RTV Slovenija v času volilne kampanje. Pobudnica ne zatrjuje, da gre za protiustavno pravno praznino, zato Ustavno sodišče tega dela pobude ni obravnavalo.

#### C.

20. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 21. člena in drugega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) v naslednji sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, dr. Miroslava Geč - Korošec, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam - Lukić. Odločbo je sprejelo soglasno.

P r e d s e d n i k :  
Franc Testen