



Številka: Up-135/19-23

U-I-37/19-12

Datum: 5. 6. 2019

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi in v postopku za preizkus pobude Viljema Kovačiča, Ljubljana, na seji 5. junija 2019

odločilo:

- 1. Sodba Upravnega sodišča št. I U 2590/2018 z dne 25. 1. 2019 se razveljavi v delu, ki se nanaša na volitve za člane Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana, in zadeva se v tem delu vrne Upravnemu sodišču v novo odločanje.**
- 2. Ustavna pritožba zoper sodbo iz prejšnje točke izreka v delu, ki se nanaša na volitve za župana Mestne občine Ljubljana, se zavrže.**
- 3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12 in 68/17) se zavrne.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pritožnik vlaga ustavno pritožbo zoper odločitev Upravnega sodišča o zavrnitvi pritožbe zoper odločbo Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju Mestni svet), s katero je ta zavrnil njegovo pritožbo zoper sklep Volilne komisije Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju MVK). Mestni svet je štel, da pritožnik vlaga pritožbo v skladu s 100. členom Zakona o lokalnih volitvah (v nadaljevanju ZLV). Uvodoma je pojasnil, da bi bilo sicer treba pritožbo zavreči, saj pritožnik ni nikjer zatrjeval, da izpodbija sklep MVK, pritožba po 100. členu ZLV pa naj bi bila mišljena kot pravno sredstvo zoper odločitev občinske volilne komisije, ki lahko vpliva na potrditev mandatov. Ker pa naj bi se nekatere pritožnikove navedbe nanašale na izvedbo volitev na splošno (in ne le na nepravilnosti

dela volilnih odborov), je Mestni svet pritožbo obravnaval po vsebini in odgovoril na pritožnikove očitke.

2. Upravno sodišče je v pritožnikovi pritožbi prepoznalo pet zatrjevanih nepravilnosti v zvezi z lokalnimi volitvami v Mestni občini Ljubljana (v nadaljevanju MOL) za župana, Mestni svet in svete četrtnih skupnosti: 1) župan naj bi nedovoljeno, enostransko porabljal proračunska sredstva; 2) šlo naj bi za nepravilnost zaradi podpore treh verskih skupnosti kandidatu, ki je bil župan; 3) seznam kandidatov naj ne bi bil viden v volilni kabini; 4) volilne skrinjice – plastične košare – naj bi bile zgolj navidezno zaščitene; 5) prišlo naj bi do "vpisovanja" 35.000 novih prebivalcev oziroma prijave stalnih in začasnih prebivališč, tako da bi ti v zameno za oddani glas dobili honorar. Upravno sodišče je zavrnilo vse pritožnikove očitke, razen delno očitka o porabi proračunskih sredstev za volilno kampanjo. V okviru te nepravilnosti je pritožnik uveljavljal, da obstajajo številni in javno znani dokazi, da je glasilo Ljubljana enobarvno, propagandno glasilo župana. V zvezi s tem je omenil izdaje tega glasila z dne 7. 9. 2018, 7. 10. 2018 in 7. 11. 2018, češ da so v njih obsežne promocije župana in njegove liste, a niti kančka sledu o stališčih drugih kandidatov, ter da je objavljen promocijski intervju s podžupanom in županom. Upravno sodišče je ugotovilo, da prvi odstavek 4. člena in peti odstavek 14. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07, 11/11 in 98/13 – ZVRK) prepovedujeta financiranje kampanje s proračunskimi sredstvi. Kot volilno propagando je štelo le odgovore župana na tri vprašanja od petih, ki jih je ta podal v intervjuju v oktobrski številki glasila Ljubljana. Upravno sodišče je presodilo, da ugotovljena nepravilnost – upošteva je volilne izide (županova lista je prejela 23 mandatov, druga najbolje uvrščena 10, pritožnikova lista pa nobenega) – ni takšna, da bi lahko vplivala na volilni izid. Po presoji Upravnega sodišča ugotovljena nepravilnost tudi po kakovosti ni bila takšna, da bi prizadela objektivno poštenost volilnega postopka oziroma da bi zaradi nje razumen človek podvomil o poštenosti volilnega izida.

3. Pritožnikov predlog za izvedbo glavne obravnave je Upravno sodišče zavrnilo. Upoštevalo je, da Ustava praviloma predvideva izvedbo glavne obravnave, vendar to ni predvideno v zadevah varstva volilne pravice v zvezi z odločitvami volilnih organov (četrti odstavek 59. člena Zakona o upravnem sporu, Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – v nadaljevanju ZUS-1). Pri tem je menilo, da s tem ni absolutno izključena glavna obravnava (211. točka sodbe) ter da sme sodišče ugotavljati dejstva in napraviti dokazno oceno po opravljeni glavni obravnavi, če se to na podlagi 23. člena Ustave izkaže za nujno potrebno (167. točka sodbe). Kot bistven razlog za opustitev glavne obravnave je navedlo, da te dolžnosti ni, kadar stranka ne utemelji prepričljivo, kako bi lahko zaslišanje prič ali katerikoli drug konkreten dokaz vplival na odločitev, čemur naj pritožnik ne bi zadostil. Pri tem se je sklicevalo na ustavnosodno presojo, da zgolj gola zahteva stranke za izvedbo glavne obravnave ne zadostuje (odločbi Ustavnega sodišča št. Up-197/02 z dne 3. 4. 2003, Uradni list RS, št. 36/03, in OdiUS XII, 56, in št. Up-778/04 z dne 16. 12. 2004, Uradni list RS, št. 139/04) ter da je glavna obravnava zgolj sredstvo za izvajanje

dokazov, zaradi česar mora stranka v predlogu za izvedbo glavne obravnave utemeljiti obstoj in pravno upoštevnost predlaganih dokazov (odločba Ustavnega sodišča št. Up-1055/05 z dne 19. 1. 2006, Uradni list RS, št. 11/06, in OdlUS XV, 38). Podobno stališče naj bi izhajalo tudi iz sodne prakse Vrhovnega sodišča (sodba št. I Up 240/2012). Upravno sodišče je obrazložilo, da je upoštevalo tudi sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) glede sojenja na glavni obravnavi, po kateri mora biti ustna obravnava izvedena, če so v zadevi sporna dejstva in stranka izrecno zahteva izvedbo konkretnega dokaza, kar bi lahko razjasnilo sporno vprašanje, razen če gre zgolj za pravno-tehnično odločitev, ki nima pomena za širšo javnost.¹ Tega standarda po presoji Upravnega sodišča ni bilo mogoče uporabiti. Upravno sodišče pa je uporabilo standard, da je pomembno, ali bi sojenje na glavni obravnavi podaljšalo sodni postopek in povzročilo nepotrebne stroške.²

4. Upravno sodišče je potrebo po izvedbi glavne obravnave ocenjevalo izključno z vidika potrebe po razčiščevanju ali ugotavljanju dejstev (191. točka sodbe). Uvodoma je pojasnilo, da pritožnikove navedbe o nepravilni uporabi proračunskih sredstev za volilno kampanjo oziroma propagando niso bile zadosti konkretizirane, da bi terjale izvedbo glavne obravnave. V nadaljevanju je "kljub nezadostni konkretizaciji kršitev v pritožbi zaradi strogega testa presoje vzelo v pregled prilogo", na katero se je skliceval pritožnik (kopije sedmih strani z besedili in fotografijami iz glasila Ljubljana). Pri tem se je sklicevalo na stališče iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18 z dne 29. 11. 2018 (Uradni list RS, št. 81/18). Po njem naj bi sodišče odločilo na podlagi pisnega postopka potem, ko je bila strankam omogočena uresničitev pravice do izjave o vsem pridobljenem gradivu, če je odprto le vprašanje pravne presoje v smislu dokazne ocene, ko naredi subsumpcijo dejanskega stanja pod upoštevene zakonske določbe (192. točka sodbe).

5. Pritožnik, kot volivec in kot kandidat, v ustavni pritožbi in njenih dopolnitvah z dne 13. 2. 2019 in 18. 2. 2019 izpodbija sodbo Upravnega sodišča, s katero je bilo odločeno o njegovi pritožbi. Z njo naj bi pritožnik izpodbijal izvolitev kandidata Zorana Jankovića za župana MOL in dodelitev mandatov kandidatom Liste Zorana Jankovića. Sodišču očita kršitev pravic iz 22., 23., 24., 25. in 43. člena Ustave. Kršeni naj bi bili tudi 6. in 10. člen Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP), 3. člen Prvega protokola k EKČP in "druge določbe" EKČP. Kršeno naj bi bilo tudi načelo demokratičnosti države, ki naj bi vključevalo zahtevo po poštenih volitvah ter po učinkovitem sistemu varstva volilne pravice in sistemu odprave nepravilnosti pri volitvah v volilnem sporu. Upravno sodišče naj bi zatrjevane

¹ Sklicevalo se je na sodbi ESČP v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji* z dne 13. 3. 2018 in *Zumtobel proti Avstriji* z dne 21. 9. 1993.

² Sklicevalo se je na sodbe ESČP v zadevah *Schuler-Zraggen proti Švici* z dne 24. 6. 1993, *Göç proti Turčiji* z dne 11. 7. 2002 in *Jussila proti Finski* z dne 23. 11. 2006.

kršitve storilo s tem, ko ni izvedlo glavne obravnave, čeprav naj bi pritožnik to v postopku pred Upravnim sodiščem zahteval ter naj bi pri tem za vsako predlagano pričo in zase posebej pojasnil, zakaj predlaga zaslišanje in kaj bo ta oseba izpovedala. Upravno sodišče naj bi se sicer tudi na splošno izogibalo glavnim obravam. Pritožnik meni, da obveznost izvedbe glavne obravnave v volilnih sporih določa Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah, ter se pri tem sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018 (Uradni list RS, št. 6/18) in pritrdilno ločeno mnenje sodnice Sovdat k sklepu št. Up-1410/18 z dne 13. 11. 2018. Pritožnik oporeka stališču Upravnega sodišča, da v 30 dneh ni moglo izvesti glavne obravnave. Če je bila določba ZLV, ki določa ta rok za njegovo odločitev, ovira, da je sodišče ni moglo izvesti, potem naj bi bila protiustavna. Pritožnik se sklicuje na prakso ESČP glede izvedbe glavne obravnave in volitev.

6. Pritožnik poudarja, da je najpomembnejša med zatrjevanimi nepravilnostmi poraba oziroma zloraba javnih sredstev za namene volilne kampanje, ki naj bi bila storjena z nedovoljeno, enostransko porabo javnih sredstev za izdajo in odpošiljanje tiskanih glasil; predstavljala naj bi promocijo in nedovoljeno javno propagando. Upravno sodišče naj bi potrdilo, da volilne kampanje kandidatov za župana in njegovo listo ni dovoljeno financirati iz proračunskih sredstev občine, ter ugotovilo, da je v obravnavanem primeru prišlo do zlorabe javnih sredstev za volilno kampanjo in s tem do kršitve zakona. Pritožnik meni, da je bila ugotovljena kršitev pomembna in da je v nasprotju s stališčem Upravnega sodišča bistveno vplivala na izid, saj bi županova lista v primeru, če bi osvojila le nekaj glasov manj, prejela 22 (namesto 23) od 45 sedežev v Mestnem svetu in v njem ne bi več imela večine. Zaslišanja prič in pritožnika ter izvedba drugih predlaganih dokazov naj bi dokazali še več kršitev. Pritožnik meni, da mu je bila s tem kršena volilna pravica tako z vidika volivca kot z vidika kandidata, s tem pa pravica do poštenih volitev, kar naj bi vse varoval 43. člen Ustave.

7. Pritožnik zatrjuje tudi kršitev pravice do nepristranskega sodnika, ker naj bi bila brat sodnika in odvetnik MOL strankarska kolega v politični stranki Liberalna demokracija Slovenije in nekdanja ministra iz te politične stranke. Ustavnemu sodišču predlaga, naj o zadevi odloči absolutno prednostno, opravi javno obravnavo, zasliši priče in izvedence ter razveljavi sodbo Upravnega sodišča.

8. Pritožnik vloga tudi pobudo, s katero izpodbija ZLV. Ta naj ne bi vseboval določbe, da mora Upravno sodišče v primeru volilnega spora izvesti javno in ustno obravnavo, zaradi česar naj bi obstajala protiustavna pravna praznina. Pobudnik meni, da bi Upravno sodišče v 30 dneh obravnavo lahko izvedlo, saj naj bi imelo za to dovolj časa. Zatrjuje, da je ZLV v neskladju s 1., 22., 23., 24., 25. in 43. členom Ustave.

9. Ustavno sodišče je s sklepom št. Up-135/19 z dne 4. 4. 2019 sprejelo v obravnavo ustavno pritožbo, odločitev o preizkusu pobude pa je pridržalo za končno odločitev v zadevi. O tem je obvestilo Upravno sodišče in Mestni svet. Na podlagi drugega odstavka

56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) je ustavno pritožbo skupaj s sklepom o njenem sprejemu vročilo izvoljenemu županu in predstavniku kandidatne liste Lista Zorana Jankovića ter ju pozvalo, naj se o navedbah v ustavni pritožbi izjavita.

10. Predstavnik Liste Zorana Jankovića na ustavno pritožbo ni odgovoril. Odgovoril je Zoran Janković. Meni, da pritožnik, ki na lokalnih volitvah ni kandidiral za župana, nima pravnega interesa za izpodbijanje županskih volitev, saj naj bi izpodbijana sodba ne posegala v nobeno njegovo pravico, obveznost ali pravno korist. Ker je MOL na to opozarjala že v postopku pred Upravnim sodiščem, bi moralo Upravno sodišče njegovo pritožbo v tem delu zavreči. Iz teh razlogov tudi Ustavno sodišče ustavne pritožbe glede županskih volitev ne bi smelo vsebinsko obravnavati. Nasprotni udeleženec opozarja, da je pritožnik pred Upravnim sodiščem navajal nova dejstva in dokaze, kar naj bi bilo po tretjem odstavku 20. člena ZUS-1 nedovoljeno, pri čemer ni navedel, zakaj jih ni navajal že prej. Tudi na to naj bi MOL opozarjala že pred Upravnim sodiščem, vendar se to do tega ni opredelilo. Stranka naj bi morala že v svojih prvih vlogah navesti konkretna dejstva, ki naj se ugotovijo s predlaganim dokazom, ne pa celo izrecno zatrjevati, da bo dejstva, ki naj se šele ugotovijo, prihranila za postopek pred sodiščem. Pritožnik naj bi še v ustavni pritožbi zatrjeval, da bi zaslišanje prič pripeljalo do novih ugotovitev. O vplivu očitanih nepravilnosti na volilni izid naj pritožnik v pritožbi na Upravno sodišče ne bi podal nobenih trditev, temveč naj bi šele v ustavni pritožbi navajal, da naj bi bilo Listi Zorana Jankovića, če bi osvojila le nekaj glasov manj, dodeljenih le 22 sedežev, s čimer naj ne bi imela več večine v Mestnem svetu. Tisto, kar je pritožnik v pravnih sredstvih navedel, pa naj bi bile pavšalne, nekonkretizirane in z ničimer izkazane, vsekakor pa neutemeljene navedbe.

11. Z zaslišanjem prič, ki naj bi jih pritožnik predlagal, naj se ne bi moglo dokazovati, ali so posamezne objave nedovoljena politična propaganda ali ne, saj naj bi se sodišče o tem lahko prepričalo z vpogledom v objave. Prav tako naj priče ne bi mogle izpovedovati o vplivu posameznih objav na izid volitev. Zato naj ne bi bilo potrebe po izvedbi glavne obravnave in zato naj dokazi, ki jih je predlagal pritožnik, poleg tega, da naj bi bili prepozni, tudi ne bi bili pomembni za odločitev oziroma primerni za dokazovanje upoštevni dejstev. Nasprotni udeleženec opozarja na četrti odstavek 59. člena ZUS-1, po katerem sodišče o zakonitosti aktov volilnih organov vselej sodi na seji. V Mestni svet naj bi se uvrstilo 9 kandidatnih list. Ker naj bi bila pritožnikova lista glede na prejete glasove šele 16. po vrsti, naj nepravilnosti, ki jih pritožnik očita, ne bi mogle vplivati na izid volitev, za izpodbijanje katerega bi imel pritožnik interes.

12. Odgovor Zorana Jankovića je bil vročen pritožniku, ki se je nanj odzval. Pritožnik nasprotuje stališču Zorana Jankovića, da nima pravnega interesa za vložitev ustavne pritožbe, ker ni bil kandidat na županskih volitvah, in trdi, da ima po Kodeksu dobre prakse v volilnih zadevah pravico do izpodbijanja izidov volitev "vsak volivec", kar naj bi

večkrat potrdila Ustavno sodišče in Upravno sodišče. Pritožnik navaja, da Zoran Janković ponavlja izid volitev, ne pove pa bistvenega, in sicer, da bi v primeru, če bi njegova lista osvojila 150 glasov manj, po d'Hondtovem izračunu že zgubil večino v Mestnem svetu, lista DeSUS pa bi osvojila en sedež več, v primeru, če bi dobila njegova lista 250 glasov manj, pa bi sedež več lahko osvojili še dve drugi listi. Pritožnik poudarja, da je bil volilni izid na volitvah za člane Mestnega sveta zelo tesen. Vztraja pri očitku, da ima po Ustavi, praksi ESČP in Kodeksu dobre prakse v volilnih zadevah pravico do ustne javne obravnave. Vse druge navedbe Zorana Jankovića v odgovoru na ustavno pritožbo pa naj bi se nanašale na vprašanja, ki jih bo po pritožnikovem mnenju pretehtalo Upravno sodišče v ponovljenem postopku.

13. Ustavno sodišče je vpogledalo v spis Upravnega sodišča št. I U 2590/2018.

B. – I.

Odločitev o pobudi

14. Pobudnik zatrjuje protiustavno pravno praznino v ZLV, ker naj ta ne bi urejal, da mora Upravno sodišče v volilnem sporu izvesti "javno in ustno" obravnavo.

15. Varstvo volilne pravice po izvedenih lokalnih volitvah temeljno ureja ZLV. V prvem odstavku 100. člena določa, da ima zoper odločitev občinske volilne komisije, ki lahko vpliva na potrditev mandatov, vsak kandidat in predstavnik kandidature pravico vložiti pritožbo na občinski svet, ki o njej po drugem odstavku tega člena odloči ob potrditvi mandatov članov občinskega sveta. Po prvem odstavku 101. člena ZLV lahko pritožnik, če občinski svet pritožbi ne ugotovi, v osmih dneh od dneva prejema obvestila vložiti pritožbo na sodišče, pristojno za upravne spore. Po drugem odstavku 101. člena ZLV odloči sodišče v 30 dneh od dneva vložitve pritožbe, pri čemer odloča v senatu treh sodnikov in ob "primerni uporabi določb zakona o upravnih sporih" (102. člen ZLV). V skladu s petnajstim odstavkom 15.b člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10 in 30/18 – v nadaljevanju ZLS) odloči Upravno sodišče meritorno.

16. Glede na navedeno odloča občinski (mestni) svet o prvem pravnem sredstvu, s katerim je mogoče izpodbijati volilni izid in z njim uveljavljati vse nepravilnosti, ki so se zgodile v volilnem postopku, razen tistih, za katere je zagotovljeno sodno varstvo že v času volilnega postopka.³ ZLV sicer določa, da je pritožba dovoljena zoper odločitev

³ Kar so predvsem odločitve pristojnih volilnih komisij o zavrnitvi kandidatur oziroma kandidatnih list (97. člen ZLV), zoper katere mora upravičena oseba sprožiti sodno varstvo tedaj, ko ga zakon daje.

občinske volilne komisije, ki lahko vpliva na potrditev mandatov. Vendar gre glede na prvi odstavek 90. člena ZLV dejansko za poročilo pristojne komisije o izidu volitev, ki se po drugem odstavku tega člena objavi tudi v občinskem glasilu.⁴ Zoper odločitev občinskega (mestnega) sveta je zagotovljena pritožba pred pristojnim sodiščem. To pomeni, da sodišče zagotavlja sodno varstvo in je hkrati pritožbeni organ. Glede na 11. člen ZUS-1 in drugi odstavek 102. člena ZLV je pristojno Upravno sodišče, ki odloča o volilnem sporu ob primerni uporabi določb ZUS-1. Volilni spor po volilnem dnevu ni upravni spor, temveč je posebno sodno varstvo volilne pravice, namenjeno varstvu javnega interesa oziroma ustavnopravnih vrednot,⁵ in sicer poštenega volilnega postopka, v katerem so spoštovana vsa volilna pravila, zagotovljena enakopravnost kandidatov in verodostojno ugotovljena izražena volja volivcev v volilnem izidu, da bi se doseglo zaupanje v pošteno izvedbo volitev, ki je temelj legitimnosti oblasti.⁶ To sodno varstvo je zakonsko urejeno, volilna pravica pa se v primeru izpodbijanja volilnega izida lahko varuje le v tem sodnem postopku, zaradi česar njeno sodno varstvo v t. i. subsidiarnem upravnem sporu po drugem odstavku 157. člena Ustave ni dopustno.

17. Pobudnik kot pritožnik zatrjuje, da vlaga ustavno pritožbo kot volivec in kot kandidat na lokalnih volitvah. Ustavnemu sodišču se za odločitev o tej pobudi in ustavni pritožbi iz razlogov, navedenih v 27. točki obrazložitve te odločbe, ni bilo treba spustiti v ustavnost prikazane zakonske ureditve (15. točka obrazložitve te odločbe), ki ne ureja dostopa volivca do občinskega sveta in Upravnega sodišča. Prav tako se Ustavno sodišče ni spuščalo v ustavnost ureditve, ki dovoljuje sodno varstvo zoper odločitev občinskega sveta le v primeru, ko ta pritožbi ne ugodí (prvi odstavek 101. člena ZLV), saj gre tokrat za primer, ki ga ZLV ureja.

18. ZUS-1 vsebuje glede volilnih zadev le nekaj izrecnih določb, sicer pa je treba upoštevati, da se druge njegove določbe za odločanje Upravnega sodišča o pritožbi iz prvega odstavka 101. člena ZLV lahko uporabljajo le na način, kot ga določa ZLV – ob "primerni uporabi določb" ZUS-1, kar pomeni prilagojeno pravni naravi volilnega spora. V prvem odstavku 51. člena ZUS-1 je vzpostavljeno pravilo, da sodišče na prvi stopnji odloča po opravljeni glavni obravnavi. Po četrtem odstavku 59. člena ZUS-1 pa sodišče vselej sodi na seji v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov. Na podlagi argumenta *a contrario* to pomeni, da ZUS-1 v slednjih sporih izključuje glavno obravnavo. Če bi navedeno določbo ZUS-1 razlagali tako, da se nanaša tudi na odločanje sodišča v volilnem sporu po volilnem dnevu, bi to torej pomenilo, da je ZUS-1 v njem izrecno

⁴ Odločitve, ki jih na podlagi ugovora iz 98. člena ZLV sprejme občinska volilna komisija in se nanašajo zgolj na nepravilnosti pri delu volilnih odborov ali volilnih komisij volilnih enot, če so te oblikovane, morajo biti namreč sprejete, še preden občinska volilna komisija sestavi poročilo o izidu volitev po prvem odstavku 90. člena ZLV.

⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18.

⁶ Primerjaj J. Sovdat, Volilni spor, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 146–147.

izključil glavno obravnavo. Vendar ZUS-1 ni mogoče tako razlagati. Četrti odstavek 59. člena ZUS-1 namreč v volilnem sporu po volilnem dnevu ni uporabljen. Tako po tej določbi kot tudi po prvem odstavku 12. člena ZUS-1 gre za odločanje o "sporu o zakonitosti aktov volilnih organov". Prvi odstavek 12. člena ZUS-1 določa pristojnost Vrhovnega sodišča za odločanje o teh sporih pri državnih volitvah. Ustavno sodišče je že v sklepu št. U-I-100/13, Up-307/12 z dne 10. 4. 2014 opozorilo, da je treba to določbo razlagati v povezavi s prvim odstavkom 105. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo in 23/17 – ZVDZ), to je pri odločanju Vrhovnega sodišča o sporih v fazi kandidiranja. Tedaj se še v času volilnega postopka odloča o zakonitosti odločitve pristojne volilne komisije o zavrnitvi kandidatne liste. Narava teh sporov pa zahteva izredno hitro odločanje, saj so v volilnih postopkih določeni roki za posamezna volilna opravila, da bi se volitve lahko izvedle na volilni dan. Izjemno kratki roki so zato določeni tudi za vložitev pravnih sredstev in za odločanje pristojnega sodišča o njih (obkrat je rok 48 ur). Enaka je ureditev pri sporih v kandidacijski fazi volilnega postopka pri lokalnih volitvah, le da o njih glede na 97. člen ZLV in 11. člen ZUS-1 odloča Upravno sodišče. V volilnih sporih po volilnem dnevu pa se pri lokalnih volitvah odloča o ustavnosti in zakonitosti odločitve občinskega (mestnega) sveta, tj. predstavniškega organa občine, o pravnem sredstvu, s katerim se zaradi nepravilnosti v volilnem postopku izpodbija volilni izid. Glede na naravo volilne pravice pa se hkrati dokončno odloča tudi o ustavnosti in zakonitosti volitev. V teh postopkih (najprej pred predstavniškim organom) mora biti dovoljeno uveljavljati vse volilne nepravilnosti, ki bi lahko prizadele volilni izid,⁷ ne glede na to, ali je do njih prišlo zaradi odločitev ali ravnanj volilnih organov, kandidatov, volivcev ali drugih udeležencev v volilnem postopku. Ko Upravno sodišče v pritožbenem postopku preizkuša prvostopenjsko odločitev, torej v tem volilnem sporu ne odloča o zakonitosti akta, s katerim je volilni organ odločil o posameznikovi pravici, temveč preizkuša odločitev predstavniškega organa občine, ki je po zakonski ureditvi prvi poklican k presoji volilnih nepravilnosti v volilnem postopku, v katerem so njegovi člani. (in župan) na podlagi odločitve volivcev pridobili mandate. Ker je Upravno sodišče hkrati pritožbeni organ in praviloma edino sodišče, ki odloča o dejanskih vprašanjih v zadevi, mora volilni pravici zagotoviti polno sodno varstvo⁸ in dokončno (petnajsti odstavek 15.b člena ZLS⁹) odločiti v volilnem sporu.

⁷ Razen kot je bilo že opozorjeno, kadar je sodno varstvo zagotovljeno že v času volilnega postopka.

⁸ Primerjaj 39. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18.

⁹ Glede na to, da ta določba izrecno navaja možnost pritožbe, o kateri odloči Vrhovno sodišče, bi bila zoper odločitev Upravnega sodišča dovoljena pritožba ob pogojih iz prvega odstavka 73. člena ZUS-1. Ustavnemu sodišču se za odločitev v tem primeru ni bilo treba opredeliti do tega, ali gre za jasno zakonsko ureditev nadaljnje pritožbe zoper odločitev sodišča, ki že odloča o pritožbi, in ali bi morale v takem primeru tudi Vrhovno sodišče dokončno odločiti o volilnem sporu (kar bi pomenilo, da niso uporabljiva vsa pooblastila; ki jih ZUS-1 daje Vrhovnemu sodišču pri odločanju o pritožbi v upravnem sporu).

19. ZLV določa 30-dnevni rok za odločitev Upravnega sodišča o pritožbi zoper odločitev občinskega (mestnega) sveta, kar je instrukcijski rok. Upravno sodišče si mora prizadevati, da ga čim bolj upošteva, ker je zaradi konstituiranja organov lokalne oblasti in zagotavljanja njihove učinkovitosti treba volilne spore dokončno razrešiti čim prej. Vendar mora sodišče hkrati odločitev sprejeti v skladu z vsemi ustavnimi procesnimi jamstvi.

20. Ker četrti odstavek 59. člena ZUS-1 glede na navedeno ni uporabljiv v volilnem sporu po volilnem dnevu pri lokalnih volitvah, mora Upravno sodišče, ko odloča o njem, primerno uporabljati 51. člen ZUS-1. Ta zahteva odločanje po opravljeni glavni obravnavi, kar vzpostavlja kot pravilo, v prvem in drugem odstavku 59. člena pa določa, kdaj lahko Upravno sodišče odloči brez glavne obravnave, tj. na seji. Prvi odstavek 59. člena ZUS-1 bo tako mogoče uporabiti na podlagi temeljnega preizkusa pritožbe v volilnem sporu po volilnem dnevu, in sicer ob izpolnjenih procesnih predpostavkah, zlasti v primerih, ko pritožnik ne bo izpolnil dolžnosti trditvenega ali dokaznega bremena, ki jo ima tisti, ki izpodbija volitve,¹⁰ ali če bo na podlagi njegovih navedb razvidno, da so te očitno neutemeljene oziroma da zatrjevane volilne nepravilnosti, tudi če bi bile podane, ne bi mogle prizadeti volilnega izida.

21. Pri volilnih sporih, katerih razrešitev naj po izvedenih volitvah odstrani dvome o poštenosti volitev,¹¹ je posebno pomembno, da se ti zaradi transparentnosti odvijajo javno. Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah,¹² ki v obliki priporočil državam oblikuje standarde evropske volilne dediščine,¹³ med procesnimi jamstvi, ki naj omogočijo

¹⁰ Pritožnik mora jasno povedati, čigavo izvolitev izpodbija, zatrjevati in z razlogi utemeljevati konkretne nepravilnosti, ki so ali bi lahko vplivale na volilni izid, in za svoje trditve ponuditi ustrezne dokaze; primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-191/17, 16. točka obrazložitve.

¹¹ O pomenu sistema volilnih sporov za legitimnost in integriteto volilnega postopka glej tudi V. Autheman, *The Resolution of Disputes Related to "Election Results": A Snapshot of Court Practice in Selected Countries Around the World*, IFES Rule of Law Conference Paper Series, str. 5, <http://aceproject.org/ero-en/topics/electoral-dispute-resolution/ConfPaper_Indonesia_FINAL.pdf>. O tem, da je glavna zahteva sistema volilnih sporov, da podpira kredibilnost volilnega postopka, ki ga kot takega sprejmejo tako volivci kot tudi kandidati, ki izgubijo volitve, glej R. Dahl, *Legal Frameworks for Effective Election Complaints Adjudication Systems*, v: C. Vickery (ur.), *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections*, International Foundation for Electoral Systems (IFES), Washington 2011, str. 111.

¹² Kodeks je sprejela Komisija za demokracijo skozi pravo, bolj znana kot Beneška komisija, leta 2002.

¹³ Na priporočila Kodeksa se redno sklicuje ESČP, ko odloča o zatrjevanih kršitvah volilne pravice po EKČP. Glej npr. sodbe v zadevah *Petkov in drugi proti Bolgariji* z dne 11. 6. 2009, 52. točka obrazložitve, *Karimov proti Azerbajdžanu* z dne 25. 9. 2014, 22. točka obrazložitve, *Gahramanli in*

udejanjanje temeljnih volilnih načel, opozarja na zagotovitev učinkovitega sistema pravnih sredstev (točka 3.3). Posebej poudarja pravico do glavne obravnave. Beneška komisija je v mnenjih o volilni zakonodaji posameznih držav in svojih priporočilih večkrat nedvoumno poudarila, da gre za pravico do poštene, javne in transparentne glavne obravnave o pravnem sredstvu.¹⁴

22. Zahteva po javni glavni obravnavi pred sodiščem, pred katerim se odloča ne le o pravnih, temveč v celoti tudi o dejanskih vprašanjih, izhaja tudi iz 22. člena Ustave. Z njim so stranki v sodnem postopku zagotovljena temeljna procesna jamstva, med njimi pravica do izjave in enakega obravnavanja. Ta človekova pravica med drugim zahteva, naj ima vsaka stranka možnost predstaviti svoja stališča, vključno z dokazi, pod pogoji, ki je ne postavljajo v vsebinsko slabši položaj nasproti drugi stranki. Stranki in vsakemu, ki ima stranki enak položaj, mora biti omogočeno, da navaja razloge za svoja stališča, da se v sporu izjavi tako glede dejanskih kot glede pravnih vprašanj. Enako kot drugi stranki ji morajo biti zagotovljene pravica navajati dejstva in dokaze ter možnost, da se izjavi o navedbah nasprotne stranke ter o izvedenih dokazih, kot tudi pravica, da je ob izvajanju dokazov navzoča.¹⁵ Navzočnost strank pri izvajanju dokazov je mogoče zagotoviti tako, da jih sodišče povabi na glavno obravnavo. Sodišče ne more sprejeti ustavnoskladne in zakonite odločitve v posameznem sporu brez glavne obravnave, če mora poprej pravilno ugotoviti upoštevna, med strankami navadno sporna dejstva glede na vse okoliščine posameznega primera. Tak položaj je še poudarjen, če sodišče odloča o pravici stranke na prvi in hkrati edini stopnji sojenja, na kateri mora sprejeti dokončno odločitev. Tedaj je pomembno, da ima stranka pravico sodišču tudi ustno predstaviti svoja stališča in razloge iz pisnih vlog. Zato je pravica do glavne obravnave pred sodnikom samostojna človekova pravica, ki jo zagotavlja 22. člen Ustave.¹⁶

drugi proti Azerbajdžanu z dne 8. 10. 2015, 52. točka obrazložitve, *Scoppola proti Italiji* z dne 22. 5. 2012 (veliki senat), 44. točka obrazložitve.

¹⁴ Glej 65. točko Skupnih priporočil o zakonih za parlamentarne, predsedniške in lokalne volitve Republike Srbije, CDL-AD(2006)013, 33. točko Skupnega mnenja o dopolnitvah volilnega zakona BiH, CDL-AD(2008)012, in 58. točko Skupnega mnenja o volilnem zakoniku Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije; mnenja ter izseki iz njih glede obveznosti glavne obravnave so dosegljivi tudi prek *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Election Dispute Resolution*, Strasbourg, 9. 10. 2017, str. 16–18, na voljo na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2017\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2017)007-e).

¹⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1055/05, 9. točka obrazložitve.

¹⁶ V skladu z ustaljeno prakso ESČP v postopkih pred sodiščem prve in edine stopnje pravica do javne glavne obravnave zajema tudi pravico do ustne obravnave; glej npr. sodbo velikega senata ESČP v zadevi *Göç proti Turčiji*, 47. točka obrazložitve.

23. Ustavnopравни pomen glavne obravnave pa je tudi v tem, da pomembno prispeva k zagotavljanju in ohranjanju zaupanja javnosti v sodno odločitev,¹⁷ ker omogoča transparentnost celotnega sodnega postopka in sodnega odločanja. To še posebno velja pri javnih glavnih obravnavah, ki jih zahteva prvi stavek 24. člena Ustave, pri čemer pooblašča zakonodajalca, naj določi izjeme (tretji stavek 24. člena) za primere, ko je predvsem zaradi varovanja pravic drugih treba izključiti javnost z glavnih obravnav. Navedena ustavnoprocena jamstva iz 22. in 24. člena Ustave skupaj z jamstvi, ki jih zagotavlja 23. člen Ustave, tj. s pravico do neodvisnega sodnika, ki na sodišču, ustanovljenem z zakonom, odloči o zadevi nepristransko in v razumnem roku (prvi odstavek), pri čemer mora biti sodnik izbran po vnaprej določenih pravilih (drugi odstavek), sestavljajo zahteve vsakega poštenega sodnega postopka.

24. Ko gre za varstvo volilne pravice po volilnem dnevu, mora zahteva po javni glavni obravnavi (22. člen v zvezi s prvim stavkom 24. člena Ustave) v temelju veljati že za organ, ki je na prvi stopnji pooblaščen za odločanje o pravnem sredstvu, s katerimi se izpodbijajo volitve. V primeru lokalnih volitev je to po veljavni ureditvi občinski (mestni) svet. Veljati mora tudi¹⁸ za Upravno sodišče, ki je sicer pritožbeni organ, vendar mora kot sodišče v polnem sodnem varstvu¹⁹ skrbeti za to, da bo volilni spor po volilnem dnevu z njegovo odločitvijo dokončno razrešen. Torej mora glede na zatrjevanja strank z izvajanjem dokazov tudi samo ugotavljati dejstva ali ugotavljati še druga dejstva od tistih, ki jih je ugotovil prvostopenjski organ, da poskrbi za ustrezno dejansko in pravno podlago svojega odločanja. Če so izpolnjeni procesne predpostavke (zlasti pravočasnost vložitve pravnega sredstva in upravičenost za vložitev pravnega sredstva) ter trditveno in dokazno breme, mora sodišče stranki praviloma omogočiti ušno predstavitev njenih stališč in razlogov, razen če gre za pravno sredstvo, ki očitno ne more imeti možnosti za uspeh (20. točka obrazložitve te odločbe).

25. Primerna uporaba 51. člena ZUS-1, ki jo zahteva drugi odstavek 102. člena ZLV, Upravnemu sodišču v volilnem sporu po volilnem dnevu omogoča ravnanje v skladu z navedenim; omogoča torej ustavnoskladno vodenje postopka volilnega spora. Zato je neutemeljen očitok pobudnika, da ZLV ne ureja glavne obravnave v tem volilnem sporu. Glede na to je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno njegove ustavnosti na podlagi drugega odstavka 26. člena ZUstS zavrnilo (3. točka izreka).

¹⁷ Primerjaj 36. točko obrazložitve sodbe ESČP v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji*.

¹⁸ Še toliko bolj, če pred prvostopenjskim organom ni bila opravljena obravnava.

¹⁹ Primerjaj 39. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18.

B. – II.

Procesne predpostavke za odločanje o ustavni pritožbi

26. Pravica do nepristranskega sodnika iz prvega odstavka 23. člena Ustave je, kot je bilo že poudarjeno, eno temeljnih jamstev poštenega sodnega postopka. Vendar Ustavno sodišče očitka o kršitvi te pravice ni preizkušalo, ker pritožnik ni izkazal, da je v tem pogledu izčrpal vsa pravna sredstva (prvi odstavek 51. člena ZUstS). Pritožnik je bil namreč v postopku pred Upravnim sodiščem seznanjen s tem, da pri odločanju sodeluje tudi sodnik, zoper katerega uperja očitke, vendar ni zahteval njegove izločitve.

27. Zoran Janković predlaga, naj Ustavno sodišče vsebinsko ne obravnava ustavne pritožbe glede županskih volitev, ker naj pritožnik ne bi bil kandidat za župana, temveč le za člana predstavniškega telesa lokalne skupnosti. Ustavno sodišče pazi po uradni dolžnosti na izpolnjenost procesnih predpostavk za odločanje o utemeljenosti ustavne pritožbe. Pritožnik v ustavni pritožbi zatrjuje, da jo vlaga kot kandidat in kot volivec. Drži, da pritožnik niti pritožbe na Mestni svet niti pritožbe na Upravno sodišče ni vložil kot volivec, temveč le kot kandidat za člana Mestnega sveta.²⁰ V tej vlogi je upravičen izpodbijati volitve članov tega predstavniškega organa. Kot kandidat se pritožnik ni udeležil županskih volitev, zato ni upravičen v tej vlogi izpodbijati izida volitev za župana, ne glede na to, da so volitve za predstavniško telo in župana potekale na isti volilni dan. Gre namreč za dvoje volitev v različne organe lokalnih skupnosti – župana in predstavniško telo, ki se odvijajo v dveh volilnih postopkih. Zato kot kandidat tudi ni upravičen vložiti ustavne pritožbe zoper izpodbijano sodbo, kolikor se nanaša na županske volitve (prvi odstavek 50. člena ZUstS). Kot volivec pa pritožnik ni izčrpal pravnih sredstev glede teh volitev. Torej tudi z vidika volivca ni izpolnjena procesna predpostavka iz prvega odstavka 51. člena ZUstS za odločanje o utemeljenosti ustavne pritožbe, kolikor se nanaša na županske volitve.

28. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ustavno pritožbo zoper izpodbijano sodbo v delu glede županskih volitev zavrglo (2. točka izreka).

29. Ustavno sodišče je preizkusilo še, ali sta glede na ureditev pravnih sredstev v prvem odstavku 100. člena in prvem odstavku 101. člena ZLV zoper odločitve Upravnega sodišča dovoljeni pritožba in revizija, kot sta urejeni v ZUS-1 za odločanje o upravnih sporih. Pravna sredstva so namreč z ZLV določena. Glede tega, katera so, ni predvidena "primerna uporaba določb" ZUS-1. Za postopek odločanja o pritožbi, o kateri odloča Upravno sodišče, je po 102. členu ZLV predvideno odločanje treh članov senata ob "primerni uporabi določb zakona o upravnih sporih". Iz petnajstega odstavka 15.b člena

²⁰ Oziroma tudi kot kandidat za člana sveta četrtne skupnosti, kar pa ni pomembno za to odločitev.

ZLS²¹ sicer izhaja možnost odločanja o pritožbi zoper odločitev Upravnega sodišča, o kateri naj odloči Vrhovno sodišče. Glede na pogoje iz prvega odstavka 73. člena ZUS-1²² možnost pritožbe v tem primeru ne pride v poštev, ker Upravno sodišče ni spremenilo odločitve Mestnega sveta. Niti ZLV, niti ZLS, niti ZUS-1 pa ne določajo, da bi bila v volilnem sporu po volilnem dnevu dopustna še revizija zoper odločitev Upravnega sodišča.²³ Zakonodajalec mora jasno in pomensko določljivo opredeliti vsa pravna sredstva v volilnem sporu po volilnem dnevu, tako da je upravičencem, ki ga lahko sprožijo, vnaprej jasno, kakšna pravna sredstva so jim dana na razpolago za izpodbijanje volilnega izida. Taka zahteva izhaja že iz 2. člena Ustave.²⁴ Že zato, ker take izrecne ureditve ni, Ustavno sodišče ne more pogojevati odločanja o tej ustavni pritožbi s tem, da bi pritožnik moral poprej izčrpati možnost revizije po ZUS-1. Zato so, kolikor pritožnik izpodbija volilni izid glede volitev članov Mestnega sveta, procesne predpostavke za odločanje o ustavni pritožbi izpolnjene.

B. – III.

Odločanje o utemeljenosti ustavne pritožbe glede volitev članov Mestnega sveta

30. Ustavno sodišče odloča o ustavni pritožbi, zato ne presoja, ali je Upravno sodišče pravilno ugotovilo dejansko stanje ter pravilno razložilo materialno in procesno pravo. V skladu s šesto alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave in prvim odstavkom 50. člena ZUstS na podlagi pritožbenih navedb presoja le, ali je Upravno sodišče v izpodbijani sodbi sprejelo stališče, ki je v neskladju s človekovo pravico ali temeljno svoboščino. Zato ni sledilo pritožnikovemu predlogu, naj o utemeljenosti ustavne pritožbe odloči po opravljeni javni obravnavi, saj je moralo odgovoriti le na navedena ustavnopravna vprašanja.

²¹ Drugi stavek tega odstavka 15.b člena ZLS se glasi: "O morebitni pritožbi odloči Vrhovno sodišče v 30 dneh."

²² Po tej določbi je pritožba zoper sodbo Upravnega sodišča med drugim dovoljena, če je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovila tožena stranka, ter je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt.

²³ Tretji odstavek 85. člena ZUS-1 sicer določa, da revizije ni mogoče vložiti v sporih zoper akte volilnih organov za državne oziroma lokalne volitve. Ta določba se, enako kot četrti odstavek 59. člena ZUS-1, nanaša na spore v kandidacijski fazi volilnega postopka.

²⁴ Tudi Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah izrecno opozarja, da morajo biti pritožbeni postopek ter še posebno pooblastila in odgovornosti različnih organov v volilnem sporu jasno določeni z zakonom. Sicer pa se je praviloma treba pri volilnih sporih zaradi upoštevanja časovne prvine, ki zahteva čimprejšnjo dokončno odločitev o veljavnosti volilnih izidov, izogibati sodnemu odločanju na več sodnih stopnjah.

31. Ustavno sodišče se je glede na navedbe ustavne pritožbe omejilo na presojo stališč Upravnega sodišča o volilni nepravilnosti glede financiranja volilne kampanje. Osrednji pritožnikov očitok izpodbijani sodbi je, da je Upravno sodišče, kljub njegovi drugačni zahtevi in dokaznim predlogom o zaslišanju strank in prič, zavrnilo zahtevo za izvedbo glavne obravnave. Kadar sodišče nastopa kot pritožbeni organ, vendar je hkrati edina sodna stopnja s polno jurisdikcijo, ker dokončno odloča ne le o pravnih, temveč tudi o dejanskih vprašanjih, izhaja zahteva po izvedbi glavne obravnave pred sprejetjem odločitve iz 22. člena Ustave (22. in 24. točka obrazložitve te odločbe). Odrekanje glavne obravnave v volilnem sporu po volilnem dnevu zato lahko pomeni kršitev navedenega ustavnega procesnega jamstva.

32. Ne glede na to, ali sta 3. člen Prvega protokola k EKČP in z njim prvi odstavek 6. člena EKČP, na katera se sklicuje pritožnik, uporabljiva za slovenske lokalne volitve, je pošten postopek, ki ga zaznamujejo jamstva iz 22., 23. in 24. člena Ustave, zahteva vsakega sodnega postopka. ESČP poudarja, da pravica do glavne obravnave ni absolutna, da je dopustnost njene opustitve odvisna od narave zadeve, o kateri se odloča, pa tudi od obstoja izjemnih okoliščin, ki to opustitev upravičijo. ESČP je tako že dopustilo opustitev glavne obravnave v primerih, 1) ko je šlo izključno za pravna ali zelo tehnična vprašanja, in v tistih, 2) ko ni bilo dvomov glede verodostojnosti ali obstoja spornih dejstev, ki bi zahtevala glavno obravnavo, pa je sodišče lahko pošteno in razumno odločilo o zadevi na podlagi navedb strank in drugega pisnega gradiva.²⁵ Pri volilnih sporih po volilnem dnevu je treba poudarjeno upoštevati, da že sama njihova narava zahteva večjo transparentnost in javnost sodnega postopka, čeprav je tudi v teh zadevah dopustno v posameznih primerih sprejeti sodno odločitev brez glavne obravnave (20., 21. in 24. točka obrazložitve te odločbe).

33. Upravno sodišče je sicer menilo, da je glavna obravnava splošno predvidena v skladu s 23. členom Ustave, vendar ne po četrtem odstavku 59. člena ZUS-1 v zadevah varstva volilne pravice v zvezi z odločitvami volilnih organov, ko je glavna obravnava izrecno izključena. Poudarilo je, da lahko sodišče kljub temu ugotavlja dejstva in napravi dokazno oceno po opravljeni glavni obravnavi, če se to ustavnopravno izkaže za nujno potrebno (167. in 211. točka sodbe). Takšno razumevanje besedila četrtega odstavka 59. člena ZUS-1 je v konkretnem primeru očitno napačno, vendar za odločitev Ustavnega sodišča nepomembno. Kot je bilo že poudarjeno (18. in 20. točka obrazložitve te odločbe), navedene zakonske določbe v tem volilnem sporu ni mogoče uporabiti, ker ne gre (le) za spor o zakonitosti odločitve volilnega organa (v kandidacijskem postopku). Za odločitev o utemeljenosti te ustavne pritožbe je zato pomembno stališče Upravnega sodišča, da bi izvedlo glavno obravnavo, če bi to narekovala ustavne zahteve, vendar je ocenilo, da to ni bilo potrebno.

²⁵ Glej 37. točko obrazložitve sodbe ESČP v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji*.

34. Pritožnik je pri Mestnem svetu izpodbijal mandate, ki jih je pridobila Lista Zorana Jankovića, s pritožbo pred Upravnim sodiščem pa odločbo Mestnega sveta, s katero je ta zavrnil njegovo pritožbo. Mestni svet je v obrazložitvi odločbe navedel, da je pritožnik z očitki o "propagandnem glasilu župana" najbrž ciljal na predvolilni časopis, katerega izdajatelj in plačnik, vključno glede razdeljevanja časopisa, je bila izključno Lista Zorana Jankovića. Financiranje tega časopisa naj bi bilo ločeno od glasila Ljubljana. Pritožnik je pred Upravnim sodiščem zatrjeval, da se njegove navedbe niso nanašale na to glasilo, temveč na javno glasilo Ljubljana, ki naj bi bilo zlorabljeno v volilni kampanji, kar naj bi dokazovale fotokopirane priloge v pritožbi. Mestni svet je v odgovoru na pritožbo ponovno zavrnil očitke o glasilu Ljubljana kot propagandnem glasilu župana. Upravno sodišče predstavnika liste, katere mandati so bili izpodbijani, ni povabilo v postopek.

35. Upravno sodišče je najprej presodilo, da pritožnikove navedbe niso konkretizirane. Menilo je, da bi jih pritožnik moral konkretizirati na "specifičnem primeru /.../ in na dinamiki pojavljanja spornih besedil prispevkov, (propagandnih) oglasov, fotografij" (191. točka sodbe). Vendar je kljub ugotovitvi o nezadostni konkretizaciji navedb pritožnika samo ugotavljalo, kaj je vsebina kopij posameznih strani glasila Ljubljana, ki jih je pritožnik priložil pritožbi, in na njihovi podlagi presojalo, ali iz njih izhajajo nepravilnosti glede financiranja volilne kampanje kandidatne Liste Zorana Jankovića na lokalnih volitvah (192. točka sodbe). Ker je sodišče ob tem sprejelo stališča, do katerih se je pritožnik lahko prvič opredelil šele v ustavni pritožbi²⁶ in jih z njo tudi izpodbija, mora Ustavno sodišče preizkusiti, ali taka stališča pomenijo kršitev človekove pravice, ki jo zatrjuje pritožnik. Tudi v tem primeru gre namreč lahko za to, da se z izpodbijano sodbo nedopustno kršijo pritožnikove pravice.

36. Upravno sodišče je analiziralo predloženi del intervjuja, ki ga je objavilo glasilo Ljubljana s kandidatom za župana Zoranom Jankovićem. Ugotovilo je tudi, da je bilo to glasilo razdeljeno volivcem v času volilne kampanje. Upravno sodišče je v sodbi navedlo dele besedila, za katere je ocenilo, da pomenijo propagandno vsebino (197. in 199. točka sodbe). Izdaja in razdelitev tega glasila se financirata iz sredstev proračuna MOL, zato je Upravno sodišče presodilo, da gre za volilno nepravilnost, vendar ocenilo, da glede na razliko glasov, ki so jih prejele posamezne liste, ta ni mogla vplivati na volilni izid.

37. Upravno sodišče mora presoditi, ali zatrjevane volilne nepravilnosti, o katerih se je moral izreči že Mestni svet, lahko prizadenejo volilni izid. Pri tem mora izhajati iz posebne narave volilne pravice, ki opredeljuje tudi naravo volilnega spora. Ker je po zakonski

²⁶ Zato mu tudi ni mogoče očitati, da o njih pred vložitvijo ustavne pritožbe ni materialno izčrpal pravnih sredstev; Ustavno sodišče zaradi zavrženja ustavne pritožbe glede županskih volitev sicer ni presojalo vsebinskih ugovorov Zorana Jankovića, vendar prav zaradi načina odločanja sodišča pritožniku ni mogoče očitati, da uveljavlja ugovore glede dodelitve zadnjega mandata listi, katere volilni izid izpodbija, šele v ustavni pritožbi.

ureditvi Upravno sodišče prvi in (praviloma) zadnji volilni sodnik pri lokalnih volitvah, mora v volilnem sporu zagotavljati polno sodno varstvo, ki vključuje presojo takó vseh dejanskih kot pravnih vprašanj. Zato je pomembno, da se v volilnem sporu glede na zatrjevane volilne nepravilnosti pravilno in popolno ugotovi dejansko stanje, ki omogoča takó ugotovitev njihovega obstoja kot tudi presojo njihovega vpliva na volilni izid. Presoja vpliva volilnih nepravilnosti na volilni izid pa ustavnopravno zahteva vzpostavitev ustreznih meril presoje, na podlagi katerih je razvidno, katera upoštevna dejstva morajo biti ugotovljena, da bi se navedena presoja lahko opravila. Sicer lahko pride do kršitve volilne pravice (drugi odstavek 43. člena Ustave). Zato je iz teh meril, ki so v nadaljevanju navedena, izhajalo tudi Ustavno sodišče, da bi lahko presodilo, ali je z izpodbijano sodbo kršena pravica do glavne obravnave.

38. Ker volitve pomenijo izjavo ljudske volje, je dopustno volilne izide razveljaviti le v okoliščinah, ko so dokazane nepravilnosti takšne, da so ali bi lahko vplivale na volilni izid.²⁷ Temu morajo biti prilagojena merila presoje. Presojo vpliva ugotovljenih volilnih nepravilnosti na volilni izid je treba opraviti na podlagi več meril, upoštevaje naravo zatrjevanih nepravilnosti.²⁸ Prvi preizkus na podlagi meril, navedenih v nadaljevanju, pokaže, ali bi zatrjevane nepravilnosti sploh lahko prizadele volilni izid. Če je očitno, da ga ne bi mogle, potem niti ni treba ugotavljati, ali so se zgodile, in je pravno sredstvo, s katerim se izpodbijajo volitve, že zato neutemeljeno (20. točka obrazložitve te odločbe).²⁹ Če ni tako, pa je treba najprej ugotoviti, ali so se zatrjevanje nepravilnosti zgodile. Nepravilnosti so lahko enostavno ugotovljive, kot na primer nepravilno štetje glasovnic na voliščih (in višjih ravneh ugotavljanja volilnih izidov), ali je glede na njihovo naravo posledično jasno mogoče ugotoviti številčni izid, kot na primer na podlagi presoje, ali je bila pravilna izločitev glasovnice kot neveljavne, ker naj iz nje ne bi bila razvidna volja volivca.³⁰ Za take nepravilnosti, če se dokažejo, ni težko ugotoviti, ali je bil zaradi njih napačno ugotovljen volilni izid, saj je mogoče natančno ugotoviti verodostojen volilni izid že z vpogledom v volilno gradivo³¹ oziroma s ponovnim štetjem glasovnic, ki je

²⁷ Primerjaj R. Dahl, nav. delo, str. 104. Primerjaj tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18, 19. točka obrazložitve, in sodbo Ustavnega sodišča Republike Avstrije št. W I-7/09 z dne 24. 2. 2010, III. 3. točka obrazložitve.

²⁸ To presojo pa je treba opraviti, če je pravno sredstvo pravočasno vloženo, če njegov vložnik izkaže upravičenost za njegovo vložitev in če izpolni svoje trditveno in dokazno breme.

²⁹ Primerjaj 68. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18.

³⁰ Primerjaj sodbo Ustavnega sodišča Republike Avstrije št. W I-7/09, ki slednjih primerov samih po sebi ne šteje za t. i. številčne nepravilnosti, ki jih kot prve preizkusijo pristojne volilne komisije in šele zatem Ustavno sodišče, temveč kot vsebinske nepravilnosti, za ugotavljanje in presojo katerih je neposredno pristojno Ustavno sodišče.

³¹ Pri tem je pomembna tudi navzočnost predstavnikov in zaupnikov kandidatov ali kandidatnih list pri delu volilnih odborov ter volilnih komisij (46. člen ZLV); o njihovi vlogi prav v funkciji varstva

pomembno jamstvo poštenosti volilnega postopka.³² Če je to potrebno za dokončno razrešitev volilnega spora, mora tak vpogled ali ponovno štetje glasovnic opraviti tudi volilni sodnik.

39. Volilne nepravilnosti pa so lahko tudi takšne, da jih s ponovnim štetjem ali vpogledom v volilno gradivo ni mogoče odpraviti. V takem primeru je treba glede na okoliščine primera presoditi, ali bi razumen človek zaradi njihovega vpliva podvomil o verodostojnosti volilnega izida.³³ Med njimi so najprej pomembne prav tiste, ki bi zaradi nezakonitega ravnanja pristojnih oseb z volilnim gradivom, tudi po izvedenem volilnem dnevu, onemogočale preverjanje volilnih nepravilnosti, kar bi pomenilo, da volilni sodnik svoje vloge sploh ne bi mogel opraviti. V takem primeru ni mogoče zagotoviti verodostojnosti volilnih izidov, kar v temelju prizadene volilno pravico. Pomembne pa so tudi druge volilne nepravilnosti, ki so take narave, teže in obsega, da bi pomenile zavajanje vseh volivcev, kar vse bi privedlo do razveljavitve celotnih volitev.

40. V volilnem sporu (in pred tem že pred predstavniškim organom) je dovoljeno s pravnimi sredstvi uveljavljati tudi nepravilnosti, ki se nanašajo na volilno kampanjo in njeno financiranje.³⁴ Država in lokalne oblasti morajo ostati v času volilnega postopka nevtralne do volilne tekme, zaradi česar ne smejo omogočati uporabe proračunskih sredstev za volilne namene posameznim kandidatom. Zaradi finančne podpore, ki bi jo ti pridobili na tak način, bi lahko prišlo do izkrivljanja pri oblikovanju svobodne volje volivcev (aktivna volilna pravica) kot tudi do kršitve enakopravnosti med kandidati v volilni tekmi (pasivna volilna pravica).³⁵ To pomeni, da take nepravilnosti v volilni kampanji lahko prizadenejo samo volilno pravico in s tem tudi volilni izid.

41. Pri presoji vpliva nepravilnosti, ki pomenijo kršitve zakonskih pravil o financiranju volilne kampanje, na volilni izid je treba izhajati iz tega, da ne gre za nepravilnost, ki bi jo bilo mogoče številčno izraziti. Zato je treba upoštevati takó razliko v številu glasov za posameznega kandidata oziroma za kandidatno listo³⁶ kot tudi težo in obseg vseh

volilne pravice glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-2942/07 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 94/07, in OdiUS XVI, 107).

³² Glej 49. točko obrazložitve sodbe ESČP v zadevi *Kerimova proti Azerbajdžanu* z dne 30. 9. 2010.

³³ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-191/17, 13. točka obrazložitve.

³⁴ Podobno je v referendumskem sporu, čeprav gre za drug predmet odločanja volivcev; glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-191/17, 16. točka obrazložitve.

³⁵ Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-367/96 z dne 11. 3. 1999 (Uradni list RS, št. 24/99, in OdiUS VIII, 56) poudarilo, da mora država v volilni kampanji delovati nevtralnó zaradi spoštovanja enakosti med kandidati. Enako mora veljati za lokalne skupnosti.

³⁶ Primerjalnó pravno se je v francóski sodni praksi pri proporcionalnih volitvah po d'Hondtovem volilnem sistemu uveljavilo pravilo, da ni pomembna razlika med glasovi za liste v celoti, temveč

ugotovljenih nepravilnosti ter njihovo naravo in pomen³⁷ za oblikovanje svobodne volje volivca in za spoštovanje enakosti med kandidati v volilni tekmi.³⁸ Na podlagi ugotovljenih upoštevnih dejstev in opravljene presoje vsega navedenega z vidika razumnega volivca, ki mora biti obrazložena, je treba oceniti vpliv take nepravilnosti na volilni izid.

42. Dokler Upravno sodišče ni ugotovilo, za katera dejstva gre, ni moglo opraviti njihove pravne presoje. Zato ni mogoče skleniti, da je šlo v postopku volilnega spora izključno za pravna vprašanja, na kar se je Upravno sodišče sklicevalo (192. točka sodbe). Upravno sodišče je na eni strani samo ugotavljalo nekatera dejstva, ki pred tem pred Mestnim svetom v prvostopenjskem odločanju niso bila ugotovljena. Na drugi strani pa ni ugotavljalo nekaterih dejstev, ki bi bila lahko pomembna za presojo vpliva ugotovljene nepravilnosti na volilni izid. Ker je Upravno sodišče samo ugotavljalo, ali gre za nepravilnosti in kakšne, brez upoštevanja trditvene podlage pritožnika, pri tej presoji ni mogoče vzpostaviti jasne povezave med tistim, kar je pritožnik zatrjeval glede glasila Ljubljana, ki naj bi bilo pristransko v korist župana, medtem ko naj drugi kandidati ne bi imeli možnosti predstavljanja sebe in svojih programov v tem glasilu (enakost pasivne volilne pravice, ki lahko vpliva tudi na oblikovanje volje volivcev), in tem, kar je ugotovilo Upravno sodišče. To je hkrati navedlo, da dejstva v postopku med strankama niso sporna. Navedbe pritožnika je Mestni svet, povabljen v postopek pred Upravnim sodiščem, sicer prerekal. Vendar kot je razvidno iz sodbe, predstavnik predlagatelja liste, katere mandate je pritožnik izpodbijal, ni bil pritegnjen v postopek. Prav ta pa bi moral biti nasprotna stranka v postopku in z vidika te stranke bi se moralo presojati, ali gre za spomost upoštevnih dejstev med pritožnikom in nasprotno stranko. Zato je po odločitvi

razlika, izračunana s "količnikom" na podlagi delitelja te volilne formule, med zadnjim mandatom, pripadlim listi, katere izvolitev se izpodbija, in "količnikom" naslednje liste, ki ni prejela mandata. Hkrati se je uveljavilo pravilo, da ob majhni razliki, še posebno, če znaša le nekaj glasov, izraženih v "količniku", take nepravilnosti povzročijo razveljavitev dodelitve mandata in izvolitve kandidata z liste, ki ga je dobil, pa tudi pravilo, da mora razveljavljeni mandat ostati do konca volilne dobe oziroma do novih volitev nezaseden; glej npr. sodbo *Conseil d'État* Republike Francije, št. 338033, 338199 z dne 4. 7. 2011, s katero je razveljavilo na regionalnih volitvah (delitev mandatov po proporcionalnem volilnem sistemu največjega povprečja, nekoliko korigiranega v korist liste z največ pridobljenimi glasovi) dodelitev 209. mandata regionalnega sveta Ile-de-France na listi "*Huchon 2010 – La gauche et les écologistes rassemblés pour l'Ile-de-France*" in izvolitve regionalne svetnice zaradi nepravilnosti v financiranju volilne kampanje; pri tem je posebej navedlo, da mora mesto ostati nezasedeno. V teoriji se opozarja, da bi drugače lista zaradi volilne nepravilnosti, zaradi katere se ji odvzame mandat, hkrati imela koristi; glej B. Maligner, *Droit électoral*, Ellipses, Pariz 2007, str. 890.

³⁷ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-191/17, 25. točka obrazložitve.

³⁸ O konceptu svobodnega oblikovanja volilne volje, na katerega lahko vplivajo tudi kršitve enakosti pasivne volilne pravice, glej več T. Maunz in G. Dürig (ur.), *Grundgesetz – Kommentar*, zvezek 2, C. H. Beck, München 2010, komentar k 20. členu, str. 23–32.

Upravnega sodišča ostalo odprto, ali in katera dejstva naj bi bila v postopku pred Upravnim sodiščem sporna.

43. Potem ko se je Upravno sodišče, po navedbah sodbe samo, spustilo v obravnavo pritožnikovih očitkov o nedovoljenem javnem financiranju, je obravnavalo eno od vprašanj, ki so izjemnega pomena za poštenost vsakega volilnega postopka, saj lahko izkrivljajo voljo volivcev in povzročajo neenakost med kandidati v volilni tekmi (glej 40. točko obrazložitve te odločbe). V takem primeru je še toliko pomembnejše vsem strankam volilnega spora omogočiti, da na javni glavni obravnavi ustno predstavijo in soočijo svoja stališča do ugotovljenih dejstev, se izjavijo o njihovi upoštevnosti za presojo, ali ta ustrezajo zakonskemu dejanskemu stanu nedopustnega financiranja, kot tudi o njihovem vplivu na volilni izid. Zato še posebno narava volilnega spora v teh primerih narekuje, naj sodišče odloči po opravljeni glavni obravnavi.

44. Javne glavne obravnave ni mogoče nadomestiti z javno objavo izreka sodbe na oglasni deski sodišča in objavo sodbe na spletni strani Upravnega sodišča (211. točka sodbe). Zagotovitev javnosti sodne odločbe, s katero je odločeno v volilnem sporu po volilnem dnevu, je samostojna prvina javnosti sojenja, ki prispeva k transparentnosti sodnega postopka (drugi stavek 24. člena Ustave). Ne more pa nadomestiti pravice do glavne obravnave. Upravno sodišče opozarja tudi na to, da bi izvedba glavne obravnave po nepotrebnem podaljšala sodni postopek in povzročila dodatne stroške (213. točka sodbe). Upravno sodišče si mora sicer prizadevati za čimprejšnjo odločitev v volilnem sporu, vendar prav zaradi zagotovitve zaupanja v sodno odločitev, ki bo po razrešitvi volilnega spora z njo omogočilo tudi zaupanje v poštenost volitev, ni dopustno s tem razlogom utemeljiti opustitve temeljnega ustavnega procesnega jamstva. Načelo učinkovitosti in ekonomičnosti postopka je sicer ob obstoju še nekaterih drugih okoliščin lahko upošteveno kot dodatni kriterij skupaj s še drugimi izjemnimi okoliščinami, zaradi katerih se lahko opusti izvedba glavne obravnave, ob njihovi odsotnosti pa ne more biti samostojen oziroma prevladujoč razlog za tako ravnanje sodišča.³⁹ Še toliko manj je to mogoče v volilnem sporu.

³⁹ V sodbi v zadevi *Eker proti Turčiji* z dne 24. 10. 2017 je ESČP ta kriterij upoštevalo kot dodatni kriterij ob tem, ko je šlo za odločitev o enostavnem pravnem vprašanju v primeru uveljavljanja pravice do odgovora na objavljeno besedilo v časniku; sodišči, ki sta odločali o utemeljenosti pravice, pa sta morali o tem odločiti v izjemno kratkem roku treh dni. Iz sodbe ESČP v zadevi *Schuler-Zraggen proti Švici* je razvidno, da se je pritožnik odpovedal glavni obravnavi, da ni šlo za zadevo javnega pomena in da je šlo za visoko strokovna medicinska vprašanja; ESČP je k temu dodalo le kot dodaten kriterij načelo učinkovitosti in ekonomičnosti postopka zaradi zelo velikega števila enakih postopkov (58. točka obrazložitve sodbe). V sodbi velikega senata ESČP v zadevi *Göç proti Turčiji* pa je poudarjeno prav to, da narava zadeve, ki ni bila tehnična in ki je zahtevala izvedbo glavne obravnave, ne dopušča upoštevanja stališč o hitrosti in učinkovitosti postopka (51. točka obrazložitve sodbe). Sodba velikega senata v zadevi *Jussila proti Finski* pa že

45. Glede na navedeno je Upravno sodišče s stališči, s katerimi je utemeljilo odločanje v volilnem sporu brez glavne obravnave, kršilo pritožnikovo pravico iz 22. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče razveljavilo izpodbijano sodbo v delu, v katerem je presojalo utemeljenost pritožbenih navedb, in v tem delu vrnilo zadevo Upravnemu sodišču v novo odločanje (1. točka izreka).

46. V postopku novega odločanja bo moralo sodišče najprej opraviti temeljni (prvi) preizkus vložene pritožbe (20. točka obrazložitve te odločbe), če bo po njem nadaljevalo z odločanjem, pa bo moralo upoštevati ustavnopravne razloge te odločbe.

47. Ker je bilo treba izpodbijano sodbo v delu iz 1. točke izreka te odločbe razveljaviti že zaradi kršitve 22. člena Ustave, Ustavno sodišče ni preizkušalo drugih zatrjevanih kršitev človekovih pravic.

C.

48. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena, pete in šeste alineje prvega odstavka 55.b člena in drugega odstavka 26. člena ZUstS ter petega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Ustavno sodišče je 1. točko izreka odločbe sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovali sodnici in sodnika Accetto, Korpič – Horvat, Mežnar in Pavčnik. Točko 2 izreka je Ustavno sodišče sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Jaklič. Točko 3 izreka je Ustavno sodišče sprejelo soglasno. Sodnik Accetto je dal delno odklonilno, delno pritrdilno ločeno mnenje, sodnik Jaklič je dal pritrdilno ločeno mnenje, sodnica Korpič – Horvat pa je dala delno odklonilno ločeno mnenje.



Rajko Knez
dr. Rajko Knez
Predsednik

v temelju ni primerljiva s tokrat obravnavano zadevo, saj je šlo v njej za doplačilo majhnega zneska davka na dodano vrednost.



Številka: Up-135/19-24
U-I-37/19-13
Datum: 24. 6. 2019

**DELNO ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNICE DR.
ETELKE KORPIČ – HORVAT K ODLOČBI ŠT. U-I-37/19-13, Up-
135/19 Z DNE 5. 6. 2019**

1. Večina je odločila, da se sodba Upravnega sodišča razveljavi v delu, ki se nanaša na volitve za člane Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana, in zadeva se v tem delu vrne Upravnemu sodišču v novo odločanje (1. točka izreka odločbe). Kot razlog za tako odločitev večina navaja opustitev glavne obravnave, s čimer naj bi Upravno sodišče kršilo pritožnikovo pravico iz 22. člena Ustave.¹ Upravno sodišče je namreč odločilo na seji, ne da bi izvedlo glavno obravnavo. S tako utemeljitvijo odločitve se nisem strinjala in sem zato glasovala proti 1. točki izreka odločbe. V nadaljevanju pojasnujem svoje nestrinjanje.

2. Pravica do glavne obravnave ni absolutna. Sodišče lahko izjemoma odloči tudi na seji. Opustitev glavne obravnave je izjemoma dopustna tudi v volilnem sporu.²

¹ Po doktrini Ustavnega sodišča je pravica do izvedbe dokaza procesno jamstvo, ki zahteva, da sodišče izvede dokaze, ki so po razumni oceni sodišča za odločitev relevantni, in zagotovi stranki pošten postopek. Stališče o tem, ali je treba opraviti glavno obravnavo sodi v odločitev rednih sodišč. Sodišče oceni, kateri dokaz je potreben za razsojo, in stranki pa mora razložiti, zakaj predlaganega dokaza ni izvedlo. Gre za vprašanje pravilnosti in ne ustavnoskladnosti odločitve (odločba Ustavnega sodišča št. Up-1055/05 z dne 19. 1. 2006).

² Sodišče lahko izjemoma odloči, ne da bi izvedlo glavno obravnavo. Pri tem se Ustavno sodišče sklicuje na sodno prakso ESČP, ki je dopustilo opustitev glavne obravnave v primerih, 1) ko je šlo izključno za pravna ali zelo tehnična vprašanja, in v tistih, 2) ko ni bilo dvomov glede verodostojnosti ali obstoja spornih dejstev, ki bi zahtevala glavno obravnavo (32. točka obrazložitve). Gre za primere, ko ni dvomov glede verodostojnosti ali obstoja spornih dejstev, ki bi

3. Po doktrini ESČP in po doktrini Ustavnega sodišča je opustitev glavne obravnave dopustna:

- če so dejstva, ki jih navaja pritožnik, nesporno ugotovljena;³
- če pritožnik ni izpolnil obveznosti dokaznega bremena, saj je po doktrini Ustavnega sodišča glavna obravnava zgolj sredstvo za izvajanje dokazov;⁴
- če je dokaz, ki potrjuje pritožnikovo trditev, tehnične narave ali ko gre za pravna vprašanja.⁵

4. Po moji oceni v obravnavani zadevi ni spornih dejstev, ki bi jih Upravno sodišče moralo ugotavljati na glavni obravnavi.

5. V obravnavani zadevi je treba upoštevati, da je bil intervju z Zoranom Jankovičem objavljen pred začetkom volilne kampanje in odposlan občanom v dneh volilne kampanje: intervju je bil objavljen v glasilu Mestne občine Ljubljana v številki, ki je izšla 10. 10. 2018 (v nadaljevanju intervju). To dejstvo je bilo nesporno ugotovljeno.⁶ Da je bil intervju v resnici objavljen in da je bil objavljen pred začetkom volilne kampanje in odposlan občanom v dneh volilne kampanje potrjujejo listinski dokazi. Tega ni bilo potrebno dokazovati z izvajanjem dokazov na glavni obravnavi.⁷ Sodišče je v polni meri upoštevalo, da je bil intervju objavljen in da je bil odposlan občanom v dneh volilne kampanje in je skladno s pritožnikovim zatrjevanjem presodilo, da je bil po naravi volilno propagandni, kar pomeni, da je bila volilna propaganda za listo Zorana Jankoviča financirana z javnim denarjem, pri čemer Upravno sodišče dodaja, da je financiranje volilne propagandne z javnim denarjem nedopustno (197, 198, 2011, 2012 tč. obrazložitve sodbe). Glede tega pritožnik ne bi nič pridobil, če bi mu bilo omogočeno uveljaviti pravico do glavne obravnave.

6. V obravnavani zadevi tudi ni dejstev v zvezi s katerimi bi pritožnik izpolnil dokazno breme. Gre za trditve, ki niso dokazno podprte.

zahtevala glavno obravnavo, pa sodišče lahko pošteno in razumno odloči o zadevi na podlagi navedb strank in drugega pisnega gradiva.

³ Glej sodbi ESČP, v zadevah *Mirovni inštitut proti Sloveniji* z dne 13. 3. 2018, 37. točka obrazložitve; in *Jussila proti Finski* z dne 23. 11. 2006, 41. točka obrazložitve, s sklicevanjem na sodbo v zadevi *Döry proti Švedski* z dne 12. 11. 2002, 37. točka obrazložitve.

⁴ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1055/05 z dne 19. 1. 2006.

⁵ Glej sodbo ESČP v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji* z dne 13. 3. 2018, 37. točka obrazložitve.

⁶ Upravno sodišče je napravilo dokazno oceno o vseh listinskih dokazih (192.–210. točka obrazložitve sodbe), pritožnik pa v ustavni pritožbi ni navajal, da dejstva niso bila pravilno ugotovljena.

⁷ Tudi če bi sodišče na glavni obravnavi zaslišalo vse predlagane priče, ne bi njihovo pričevanje spremenilo besedila intervjuja in pripeljalo do drugačne presoje.

7. Mogoče je, da so nekateri volivci, ki so bili okuženi z intervjujem, glasovali drugače, kot bi glasovali, če ne bi bili okuženi z intervjujem (domneva o možnih migracijah volilnih glasov). Vpliv intervjuja na preference volivcev je bil pomemben, če je mogoče trditi ali vsaj domnevati, da je bil zaradi objave intervjuja volilni izid drugačen, kot bi bil sicer. Ni jasno, ali pritožnik zatrjuje, da je intervju v resnici vplival na volilni izid (dejanski izkrivljajoči vpliv intervjuja) ali samo, da je možno, da je intervju vplival na volilni izid (domnevni izkrivljajoči vpliv intervjuja). Za presojo, ali je bila opustitev glavne obravnave dopustna, pa je vseeno, kaj pravzaprav zatrjuje pritožnik, saj ni predstavil niti dokazov, ki bi potrjevali dejanski vpliv intervjuja na volilni izid, niti dokazov, ki bi potrjevali domnevo, da je intervju lahko vplival na volilni izid. Skratka, pritožnik ni izpolnil obveznosti dokaznega bremena.

8. Gre za računsko, tehnično vprašanje in ne za dejanska vprašanja.

9. Možno je, da je zaradi intervjuja lista Zorana Jankoviča dobila nekaj glasov več in kakšna druga lista nekaj glasov manj, kot bi jih dobila sicer.⁸ Pritožnik zatrjuje, da bi volilni izid drugačen že, če bi lista Zorana Jankoviča dobila 150 glasov manj, ker bi že izgubil večino v mestnem svetu in bi sedež več osvojila lista DESUS.⁹ Gre za domnevo, da je možno, da je zaradi intervjuja nekaj glasov migriralo od liste DESUS k listi Zorana Jankoviča. Dokaz, da bi bil pri pritožnikovi domnevi volilni izid drugačen, je tehničen, trivialen. Če bi lista Zorana Jankoviča dobila 150 glasov manj, kot jih je, bi triindvajseti d'Hondtov količnik za listo Zorana Jankoviča znašal 1839,70.¹⁰ Pri pritožnikovi domnevi, da bi lista DESUS dobila sedež več, bi lista Zorana Jankoviča morala pridobiti 150 glasov. "Če bi" dobila lista DESUS 150 glasov, pa bi bilo $1696 + 150 = 1846$. To bi bil prvi d'Hondtov količnik za listo DESUS in bi bil večji kot triindvajseti količnik za listo Zorana Jankoviča (vrednost 1846 je večja kot vrednost 1839,70). Zato bi lista DESUS, ki ni dobila nobenega mandata, dobila en mandat in lista Zorana Jankoviča bi namesto 23 dobila 22 mandatov. Nobene potrebe ni, da bi na glavni obravnavi izvedli trivialni tehnični dokaz, tako da bi računali, kolikšen bi bil triindvajseti d'Hondtov količnik za listo Zorana Jankoviča in kolikšen bi bil prvi količnik za listo DESUS pri pritožnikovi domnevi. Vprašanje pa je, ali je razumno domnevati, da je vseh 150 volivcev migriralo od liste DESUS in da nobeden izmed njih ni migriral od kakšne druge liste, recimo od liste SD ali liste SMC ali liste SAB ali liste LEVICE.

9. Kakorkoli že, ocena, ali je bil možni vpliv intervjuja na volilni izid, zanemarljiv ali ne, sodi v pristojnost Upravnega sodišča kot volilnega sodišča. Za razumno zanesljivo oceno,

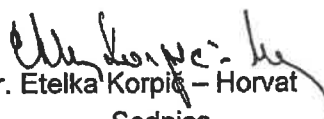
⁸ Volilni izid je bil takšen: lista Zorana Jankoviča je dobila 23 mandatov, lista SDS 10 mandatov, lista LEVICE štiri mandate, listi NSi in SD vsaka po dva mandata, LMSŠ, lista SMC, lista SAB in lista Kolesarjev in pešcev po en mandat, lista DESUS nič mandatov.

⁹ Upravno sodišče se do teh navedb pritožnika ni moglo opredeliti, ker je pritožnik ta vidik vpliva na volilni izid navajal šele v stališču o odgovoru Zorana Jankoviča na ustavno pritožbo z dne 24. 4. 2019.

¹⁰ $\frac{1696 + 150}{23} = 1839,70$

ali je verjetnost za morebitni izkrivljajoči vpliv intervjuja zanemarljiva oziroma kolikšen bi moral biti učinek intervjuja, da bi spremenil sicerjšnji volilni izid, pa menim, da Upravno sodišče ne potrebuje izvajanje dokazov na glavni obravnavi.

10. Po vsem navedenem menim, da je mogoč naslednji sklep: opustitev glavne obravnave je bila dopustna. Zaradi opustitve glavne obravnave ni bila pritožniku kršena pravica iz 22. člena Ustave. Poštenost sojenja ni bila okrnjena.¹¹


dr. Etelka Korpić – Horvat
Sodnica

¹¹ Upravno sodišče je navedlo izjemne okoliščine, ki so upravičevale odsotnost ustne obravnave v obravnavani zadevi, pri čemer se je sklicevalo tudi na sodno prakso ESČP (glej 211.–213. točko obrazložitve sodbe).



Številka: U-I-37/19-14
Up-135/19-25
Datum: 20. 6. 2019

**DELNO PRITRDILNO, DELNO ODKLONILNO LOČENO MNENJE
SODNIKA DR. MATEJA ACCETTA K ODLOČBI
ŠT. U-I-37/19, Up-135/19 Z DNE 5. 6. 2019**

1. Pričujoča zadeva odpira več pomembnih vprašanj. Ena so tista, ki se jim po vsebinski plati podrobno posveča odločba večine spoštovanih kolegov. Druga pa so tista, vsaj implicitno vedno prisotna, ki se nanašajo na opredelitev ustrezne vloge Ustavnega sodišča, ko se sooča s presojo konkretnih ustavnih pritožb v luči konkretnih navedb ustavnih pritožnikov. Zlasti zaradi slednjih te odločbe nisem mogel podpreti v celoti.

2. Moj osrednji pomislek se nanaša na stopnjo strogosti pri presoji zatrjevanih nepravilnosti v luči pritožnikovih navedb oziroma njegovega trditvenega in dokaznega bremena. S tem seveda ne želim zanikati velikega pomena sodnega varstva volilne pravice za zagotavljanje legitimnosti volitev in ohranjanje zaupanja volivcev v poštenost volilnega postopka, skupaj z varovanjem načel splošnosti, enakosti ter svobodnega in tajnega glasovanja, kot tudi ne, v luči posebne narave te pravice, ki se lahko uresničuje le kolektivno, pomena takega sodnega varstva v smislu zagotavljanja objektivnega varstva javnega interesa oziroma ustavnopravnih vrednot.¹ Vendarle pa po moji presoji to ne pomeni, da bi morala biti zaradi tega presoja sodišča – in na koncu pri presoji ustavne pritožbe Ustavno sodišče – glede trditvenega in dokaznega bremena vlagatelja milejša kot v siceršnjih postopkih odločanja. Kadar ni izrednih okoliščin, v katerih bi preveč stroga presoja trditvenega in dokaznega bremena vlagatelju nesorazmerno oteževala dokazovanje zatrjevanih nepravilnosti,² mora po moji presoji pritožnik tudi v volilnih sporih v celoti ustrezno izpolniti svoje trditveno in dokazno breme.

¹ V zadnjem času je Ustavno sodišče to med drugim potrdilo v odločbah št. U-I-191/17 ("Drugi tir") z dne 25. 1. 2018 (Uradni list RS, št. 6/18), 13. točka obrazložitve, in št. Up-1033/17 (*Društvo oblikovalcev Slovenije*) z dne 30. 11. 2017 (Uradni list RS, št. 72/17), 21. točka obrazložitve; a enako tudi že v odločbi št. Up-304/98 (*M. B. in S. S.*) z dne 19. 11. 1998 (OdlUS VII, 240), 11. točka obrazložitve.

² Glej npr. zadevo *Društvo oblikovalcev Slovenije*, 14. in 15. točka obrazložitve.

3. To se mi zdi pomembno iz dveh razlogov. Prvič in predvsem zato, ker se pomen volitev oziroma volilne pravice izraža v dveh pogledih, ki sta v primeru volilnih sporov lahko v medsebojnem trenju: na eni strani v potrebi po zagotovitvi ustreznega sodnega varstva na podlagi trditve vlagatelja pravnega sredstva, ki zatrjuje obstoj upoštevnih nepravilnosti v volilnem postopku, na drugi pa v spoštovanju in uveljavitvi izražene ljudske volje ter vzpostavitvi delujočega predstavniškega organa. Da gre tu za pomembni vrednoti na obeh straneh, je mogoče razbrati tudi iz nekaterih primerjalnih izkušenj,³ takšen sklep pa v bistvu prav tako potrjuje uveljavljena presoja Ustavnega sodišča, ponovljena v večinski odločbi v pričujoči zadevi (glej npr. 38. točko obrazložitve), v skladu s katero je tudi ob ugotovljenih nepravilnostih v volilnem postopku volilne izide dopustno razveljaviti le tedaj, ko so te nepravilnosti takšne, da so ali bi lahko vplivale na volilni izid. Po moji presoji mora iz istih razlogov enako visoka zahteva veljati tudi glede dokaznega in trditvenega bremena vlagatelja.

4. Tak pristop je poleg tega, drugič, tudi porok ali sito, ki vnaprej preprečuje, da bi volilni spor lahko postal preveč lahkotno uporabljeno sredstvo za izražanje splošnega nezadovoljstva s potekom ali izidom volilne tekme, mehanizem za odkrivanje še ne povsem dobro zaznanih pomanjkljivosti ali v najslabšem primeru nadaljevanje politične tekme prek sodnih postopkov. Da ne bo pomote, s temi pomisleki ne želim namigovati, da bi v pričujoči zadevi šlo za tovrstne vzgibe vlagatelja. Merim pa na splošni trend (in še zdaleč ne samo v Sloveniji), da se ob neuspešnem iskanju ustreznega družbenega soglasja v okviru drugih forumov določena težavna politična vprašanja selijo tudi na pravne poligone oziroma "prevajajo" v pravna vprašanja, ki naj jih rešujejo sodišča. Ustavno sodišče je brez dvoma tisto sodišče, ki v okviru sistema zavor in ravnovesij med prirejenimi vejami oblasti že po svoji zasnovi še najbolj naslavlja tudi težavna vprašanja razmerja med pravom in politiko. Še vedno pa po svoji vlogi in naravi ostaja sodišče, ki svojih odločitev ne sprejema na lastno pobudo, temveč na podlagi in v okvirih upoštevnihih navedb vlagatelja. Volilni spor ima velik pomen in vlagatelj – po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča zaradi zgoraj poudarjenega pomena potencialno prav vsak volivec – mora seveda imeti možnost, da pravno sredstvo vloži ter svoje dokazno in trditveno breme izpolni; mora pa ga izpolniti, če želi uspešno doseči vsebinsko obravnavo svoje vloge.

5. V pričujoči zadevi je po moji presoji pritožnik to breme izpolnil glede spornega stališča Upravnega sodišča o izvedbi glavne obravnave, zato sem, čeprav ne povsem brez zadržkov, sklep o sprejemu ustavne pritožbe v obravnavo lahko podprl. Še več, stališče Upravnega sodišča, ko v svoji sodbi ugotavlja, da v takih volilnih sporih zaradi četrtega odstavka 59. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) glavna obravnava praviloma ni predvidena, se pa izjemoma lahko izvede, če je to nujno potrebno zaradi zahtev 23. člena Ustave, je tudi po moji presoji neustrezno. Sicer si po moji presoji tudi v tem oziru

³ Glej npr. zapis o Nemčiji v poročilu Beneške komisije, Cancellation of Election Results – Replies to the Questionnaire, 22. 9. 2009 (CDL-EL(2009)019bil), str. 112.

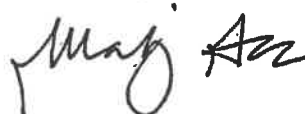
Upravno sodišče ne zasluži posebne graje, saj je zakonsko določbo, za katero je štel, da jo mora uporabiti v konkretni zadevi in da ga zavezuje, vendarle razlagalo oziroma uporabilo ob upoštevanju ustavnih zahtev, kar je drža, ki jo pri rednih sodiščih kaže pozdraviti. Vendarle pa je – ob čemer ne zanemarjam dejstva, da je po presoji odločbe, ki ji pritrjujem, pravilna uporaba 51. člena ZUS-1 – podana pomembna razlika med pristopom, po katerem je glavna obravnava pravilo; in tistim; po katerem je le nujno potrebna izjema. V skladu s prvim pristopom se glavna obravnava mora opraviti, razen če so podani izjemni razlogi, zaradi katerih lahko sodišče brez glavne obravnave odloči na seji (med njimi je tudi primer, ko pritožnik ne izpolni svojega trditvenega in dokaznega bremena); v skladu z drugim pa je Upravno sodišče v pričujoči zadevi kot upoštevana štel tudi vprašanje podaljševanja sodnega postopka in povzročanje nepotrebnih stroškov, kar je ob upoštevanju pravilnega pristopa neustrezno.

6. V dani zadevi je Upravno sodišče presodilo, da pritožnikove navedbe niso bile konkretizirane. Večinska odločba (glej 35. točko obrazložitve) temu decidirano ne oporeka – nasprotno, zdi se, da sodba Upravnega sodišča, če bi se ustavilo pri tem, morda tudi po presoji večine ne bi bila spoznana za protiustavno. Za večinsko odločbo je odločilnega pomena, da je nato Upravno sodišče vendarle samo nadaljevalo s presojo predloženih listinskih dokazov, pri tej presoji pa zagrešilo nekaj pomembnih napak. Po postopkovni plati je nemara za večinsko odločbo zlasti sporno, da je Upravno sodišče samo, brez glavne obravnave in brez pritegnitve predstavnika predlagatelja liste, katere mandate je pritožnik izpodbijal, ugotavljalo dejstva, ne da bi strankam volilnega spora omogočilo predstavitev lastnih stališč do ugotovljenih dejstev. Po vsebinski plati pa naj bi – tako je mogoče razbrati vsaj iz napotka v 41. točki obrazložitve večinske odločbe – Upravno sodišče tudi prehitro opráviló s presojo, ali je bila ugotovljena nepravilnost (odgovori župana na tri vprašanja od petih v intervjuju, objavljenem v glasilu Ljubljana) takšna, da je ali bi lahko vplivala na volilni izid, ko se je pri presoji glede vpliva na volitve članov Mestnega sveta zadovoljilo s skupno razliko v številu glasov, ki so jih prejele posamezne liste.

7. Če v luči sprejete odločbe na kratko povzamem svoje stališče do opredeljenih vprašanj, (tudi) po moji presoji Upravno sodišče vsebinske presoje vpliva ugotovljene nepravilnosti v tem oziru ni opravilo ustrezno. Ne zato, ker ta nepravilnost po moji oceni ne bi bila podana ali ker bi, nasprotno, avtomatično morala voditi v razveljavitev volilnega izida. Kot izhaja tudi iz uveljavljenega in ponovljenega stališča Ustavnega sodišča, je povsem možna situacija, ko je nepravilnost sicer podana (in tudi po moji presoji je podana, saj se uradno glasilo mestne občine ne sme na tak način uporabljati v propagandne namene enega od tekmecev v volilni tekmi), a vendarle ne vodi v razveljavitev volilnega izida, ker po naravi ali vplivu ni takšne kakovosti. Prav tako tudi ne toliko zaradi postopkovnega vidika, kjer je Upravno sodišče ob tem, da po njegovi oceni bistvena upoštevana dejstva – da je sporni intervju s predloženo vsebino res izšel v glasilu Ljubljana, kakšna je bila naklada tega glasila in kdaj se je delila mestnim gospodinjstvom – niso bila sporna, ocenilo, da mora opraviti le še pravno presojo v smislu dokazne

ocene, pri čemer je skušalo slediti pristopu Ustavnega sodišča v sorodni zadevi.⁴ Pač pa je gotovo Upravno sodišče napačno pristopilo k presoji, kakšna je upoštevena razlika v volilnem izidu, ko še je zadovoljilo s skupno razliko v številu glasov posameznih list. V proporcionalnem volilnem sistemu je ključna "mejna" razlika v glasovih, pri kateri bi se lahko posamezni "mejni" mandat prevésil v prid ene ali druge stranke. V tem hipu se ne bom spuščal v zahtevnejši razmislek, ali bi tudi v takem primeru – ko bi bil torej na volitvah po proporcionalnem sistemu lahko sporen eden izmed dodeljenih mandatov – zaradi trka med interesom po zagotovitvi ustrezne sankcije za ugotovljene nepravilnosti in tistim po uveljavitvi izražene ljudske volje morda sodišče lahko sprejelo odločitev, da se volitve ne razveljavijo. Gotovo pa ta presoja zahteva bolj poglobljen pristop k primerjavi med naravo in težo nepravilnosti na eni ter upošteveno razliko v volilnem izidu na drugi strani.

8. Vendar po moji presoji v pričujoči zadevi presoja Ustavnega sodišča niti ne bi smela priti do teh vprašanj, opisanih v predhodnih točkah mnenja, saj pritožnik po moji oceni v zvezi z njimi ni izpolnil svojega trditvenega in dokaznega bremena. Naj še dodam, da je tudi pritožnik sam glede na svoje navedbe očitno narobe razumel upošteveno razliko v volilnem izidu. V svoji prvotni vlogi je navajal, da bi "le nekaj glasov manj" pomenilo en mandat manj za listo Zorana Jankovića, v zadnji vlogi pa v odgovoru na odgovor Zorana Jankovića še konkretnije navedel, da bi le 150 glasov manj za listo Zorana Jankovića pomenilo en mandat manj za njegovo listo in en mandat več za listo DeSUS. To ne drži: razlika 150 glasov med listo Zorana Jankovića in listo DeSUS je le navidezna razlika v glasovih pri izračunu po d'Hondtovem sistemu, saj gre za količnik, ki ga je za upošteveno razliko v številu glasov vedno treba pomnožiti s številom mandatom posamezne liste, v primeru liste Zorana Jankovića v primerjavi z listo DeSUS s 23. Upoštevena razlika v glasovih je torej slabih 3500 glasov, ne 150 (in tudi glede na listo SDS, ki bi ob upošteveno manjšem številu glasov dobila dodatni mandat namesto liste Zorana Jankovića, še vedno bistveno višja od opisane), ta pa v kontekstu manjše volilne baze na lokalnih volitvah in ob opredelitvi teže ugotovljene nepravilnosti po presoji volilnega sodnika morda ni tako zanemarljiva. V vsakem primeru pa bo tudi o tem po sprejeti večinski odločitvi spoštovanih kolegov (ponovno) morale odločati Upravno sodišče.



dr. Matej Accetto
Sodnik

⁴ Glej odločbo št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18 (Božič in Zveza društev Slavistično društvo Slovenije) z dne 29. 11. 2018 (Uradni list RS, št. 81/18); 45. točka obrazložitve.



Številka: Up-135/19-26
U-I-37/19-15
Datum: 20. 6. 2019

**PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DDR. KLEMNA
JAKLIČA K ODLOČBI ŠT. U-I-37/19, Up-135/19 Z DNE 5. 6. 2019**

**Svobodno oblikovanje volilne volje
in vprašanje županskih volitev**

Glasoval sem za razveljavitev sodbe Upravnega sodišča, ki se nanaša na volitve za člane ljubljanskega Mestnega sveta. Drugače kot večina pa sem glasoval proti zavrženju ustavne pritožbe v delu, ki omenjeno sodbo izpodbija tudi v glade volitev za ljubljanskega župana. Do kršitve uporabe javnih sredstev v volilni kampanji je prišlo, kar ni kakršnakoli nepomembna kršitev, temveč vselej kršitev Ustave oziroma svobodnega oblikovanja volilne volje volivk in volivcev, kot enega od nujnih predpogojev demokracije. Ta predpogoj komentariji nemške ustave npr. označujejo za tisti del ustave neke demokratične republike, ki je tako neobhodno potreben, da je v svojem jedru celo nespremenljiv. Niti z ustavnim amandmajem ga ni mogoče spremeniti ali odpraviti, saj bi s tem odpravili predpogoj delovanja demokracije in s tem demokratično ureditev samo. Vsaka kršitev svobodnega oblikovanja volilne volje je torej pomembna kršitev, ki jo je treba v vsakem konkretnem primeru znova sodno ovrednotiti z vidika vprašanja, ali bi glede na okoliščine primera tista konkretna kršitev, ali splet tovrstnih kršitev, lahko privedla do drugačnega volilnega rezultata, če se ne bi zgodila. Če tega ni mogoče izključiti, je volitve treba razveljaviti.

To vprašanje odločba Ustavnega sodišča pravilno uvršča v jedro svoje odločitve glede volitev v Mestni svet, zato sem s tem delom odločbe soglašal. Napačno pa se odločba vzpostavitvi presoje tega vprašanja izogiba, ko gre za županske volitve. Tudi v tem primeru seveda velja enak standard oziroma test, ki ga mora volilni sodnik pri svoji presoji kršitve oziroma njenega vpliva vselej šele uporabiti, ali pa je lahko v bistvenem onemogočen proces svobodnega oblikovanja volilne volje in s tem demokratični proces sam, skupaj z njegovim pravim rezultatom. Javno financirano glasilo, v katerem se je v času kampanje pojavil pomemben intervju z županom, je romalo na praktično vsa

gospodinjstva v Ljubljani in je s tem doseglo veliko število volivk in volivcev. Vsaj ocena takšne kršitve glede na razliko v rezultatu je gotovo na mestu. Kljub temu se je večina mojih kolegic in kolēgov vzpostavivši ustavnosodnega standarda presoje sodbe v zvezi z županskimi volitvami izognila, in to s povsem procesnim argumentom, da pritožnik v pritožbah pred rednim sodiščem poleg tega, da je zapisal, da je bil kandidat za mestni svet, ni obenem zapisal, da je sicer tudi upravičeni zakoniti volivec županskih volitev. Takšno formalistično izvijanje na škodo učinkovitega varstva temeljnih človekovih pravic, še posebej volilne pravice, je meni tuje, saj je vendar vsakomur jasno, da če je pritožnik lahko kandidat za mestni svet (pasivna volilna pravica), je v istem trenutku seveda vedno tudi upravičen voliti na preostalem delu lokalnih volitev – županskih. Poleg tega je ne le nam sodnikom, ampak vesoljni Sloveniji jasno, da je g. Vili Kovačič slovenski državljan, ki ima tudi aktivno volilno pravico voliti na županskih volitvah. Če pred rednim sodiščem ni izrecno zapisal, da ga takšna kršitev moti tudi kot upravičenega volivca za župana, je to povsem jasno iz narave njegovih argumentov, s katerimi izrecno izpodbija tudi županske volitve, torej iz celote spisa, posebej pa še iz ustavne pritožbe, kjer to dodatno še izrecno zapiše. Kot je tudi jasno iz omenjenega dejstva, da vsi vemo, da gre za slovenskega državljana s takšno volilno pravico.

Iz teh razlogov odločitev glede zavrženja (zato ker v rednih pravnih sredstvih pritožnik ni še izrecno zapisal sicer znanega dejstva, da je tudi upravičeni volivec na županskih volitvah) izgleda, kot da večina ne more skriti želje, da bi se ustavnosodni presoji glede županskih volitev nekako izvila. Nato pa to napravi – ker drugače ni mogoče – na pretirano nenaraven, formalističen način. Takšno pristopanje k ustavnosodni presoji bo v delu kateregakoli volilnega telesa hočeš nočeš vselej naletelo na dvom, da ni politično nepristransko. Bolj kot je namreč argument nenaraven oziroma formalističen, bolj izraža željo po obidu presoje v tem občutljivejšem – "nedotakljivejšem" – delu županskih volitev. Pa vendar bi, seveda ne glede na meritorni končni izid, tudi ta del volitev volilno sodišče moralo presojati z vidika intenzivnosti kršitve in njenega vpliva na krnitev svobodnega oblikovanja politične volje volivk in volivcev kot neodtujljivega predpogoja demokracije.


 Dr. Klemen Jaklič
 Sodnik