

**Opravična št.:**

U-I-263/18, Up-540/18

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2018:U.I.263.18

Akt:

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo) (ZRLI), 33. čl.

Sklep o določitvi datuma ponovnega glasovanja na zakonodajnem referendumu o Zakonu o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača-Koper (Uradni list RS, št. 20/18)

Ustavna pritožba zoper sklep Vrhovnega sodišča št. Uv 3/2018 z dne 28. 3. 2018

Izrek:

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 33. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo) se zavrne.

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti Sklepa o določitvi datuma ponovnega glasovanja na zakonodajnem referendumu o Zakonu o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača-Koper (Uradni list RS, št. 20/18) se zavrne.

Ustavna pritožba zoper sklep Vrhovnega sodišča št. Uv 3/2018 z dne 28. 3. 2018 se ne sprejme.

Evidenčni stavek:

Če je pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti predpisa očitno neutemeljena, jo Ustavno sodišče zavrne.

Pri presoji akta o razpisu zakonodajnega referenduma je treba glede na okoliščine konkretnega primera presoditi, ali je zaradi določitve datuma glasovanja na referendumu prizadeta možnost učinkovite referendumske kampanje in posledično učinkovitega izvrševanja pravice glasovanja na referendumu.

Geslo:

1.5.51.1.5.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Zavrnitev pobude - Ker je očitno neutemeljena.

1.5.51.2.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku odločanja o ustavni pritožbi - Nesprejem, ker očitno ni kršitve ustavnih pravic.

1.5.5.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Ločena mnenja članov - Odklonilna mnenja.

4.9.2 - Ustanove - Volitve in oblike neposredne demokracije - Referendumi in druge oblike neposredne demokracije.

Pravna podlaga:




Člen 44, Ustava [URS]

Člen 26.2, 55.b.2, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Opomba:

α

Dokument v PDF obliki:

-  [U-I-263-18, Up-540-18.pdf](#)
-  [U-I-263-18, Up-540-18 - Odklonilno LM DDr. Jakliča.pdf](#)
-  [U-I-263-18, Up-540-18 - Delno odklonilno LM Šorli.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-263/18-8

Up-540/18-4

9. 4. 2018

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopkih za preizkus pobude in ustavne pritožbe Vilija Kovačiča, Ljubljana, na seji 9. aprila 2018

sklenilo:

- 1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 33. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 - uradno prečiščeno besedilo) se zavrne.**
- 2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti Sklepa o določitvi datuma ponovnega glasovanja na zakonodajnem referendumu o Zakonu o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača-Koper (Uradni list RS, št. 20/18) se zavrne.**
- 3. Ustavna pritožba zoper sklep Vrhovnega sodišča št. Uv 3/2018 z dne 28. 3. 2018 se ne sprejme.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnik izpodbija 33. člen Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (v nadaljevanju ZRLI). Zatrjuje njegovo neskladje s pravico glasovanja na referendumu (44. člen Ustave), če se razume

tako, da Državna volilna komisija (v nadaljevanju DVK) ne sme določiti dneva glasovanja po izteku več kot petinštirideset dni od dneva razpisa referendumu. Meni, da za DVK veljata le omejitvi, da od dneva razpisa referendumu do dneva glasovanja ne sme preteči manj kakor trideset dni in ne več kakor leto dni iz prvega stavka prvega odstavka 33. člena ZRLI.

2. Pobudnik izpodbija tudi Sklep o določitvi datuma ponovnega glasovanja na zakonodajnem referendumu o Zakonu o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper (v nadaljevanju Sklep), ki ga je sprejela DVK. Navaja, da Sklep, ki dan glasovanja na referendumu določa tako, da bo en teden referendumske kampanje potekal v času prvomajskih praznikov in šolskih počitnic (od 27. 4. do 2. 5.), pri čemer bo to v drugi polovici referendumske kampanje, pomeni poseg v pravico glasovanja na referendumu, ker bo omejena dobra informiranost volivcev oziroma njihova seznanitev z vsebino zakona ter z argumenti za in proti, kar je po odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-76/14 z dne 17. 4. 2014 (Uradni list RS, št. 28/14, in OdlUS XX, 25) nujni pogoj za učinkovito uresničevanje pravice do glasovanja na referendumu.

3. Pobudnik zatrjuje tudi, da bi morala DVK zaradi obveznosti zagotavljanja učinkovitega uresničevanja pravice glasovanja na referendumu kot pravice pozitivnega statusa izmed več mogočih datumov izbrati tistega, pri katerem obstaja verjetnost čim večje udeležbe, to je 27. 5. ali 3. 6., ko bodo domnevno potekale volitve poslancev v Državni zbor. Navaja, da 33. člen ZRLI to omogoča, saj za DVK pri določitvi dneva glasovanja veljata le omejitvi, da od dneva razpisa referendumu do dneva glasovanja ne sme preteči manj kakor trideset dni in ne več kakor leto dni. Pobudnik meni, da bi bila ustrezna datuma glasovanja na referendumu 27. 5. 2018 ali 3. 6. 2018.

4. Pobudnik je hkrati s pobudo vložil tudi ustavno pritožbo zoper sklep Vrhovnega sodišča, s katerim je to zaradi nepristojnosti zavrglo njegovo pritožbo. Meni, da mu je bila s tem kršena pravica do učinkovitega pravnega sredstva oziroma sodnega varstva iz 25. in 23. člena Ustave ter 13. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 - EKČP).

B. - I.

5. ZRLI v 30. in 31. členu določa, da mora akt o razpisu referendumu vsebovati dan razpisa referendumu in da od tega dne začnejo teči roki za opravila, ki so potrebna za izvedbo referendumu. Roki za izvedbo referendumu so določeni v 33. členu ZRLI in so vezani na dan razpisa referendumu. Prvi odstavek 33. člena ZRLI določa, da od dneva razpisa referendumu do dneva glasovanja ne sme preteči manj kakor trideset dni in ne več kakor leto dni. Določitev dneva glasovanja, do katerega preteče več kot petinštirideset dni od dneva razpisa referendumu, sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. V skladu z drugim odstavkom 33. člena ZRLI rok ne teče v času, določenem v prvem odstavku 16.a člena ZRLI. ^[1]

6. Referendum je oblika neposrednega odločanja volivcev o določenem splošnem pravnem aktu (Ustavi, zakonu, odloku) ali o določenem vprašanju, o katerem bi bili sicer pristojni odločati predstavniki organi. Pravna ureditev referendumu je v marsičem podobna pravni ureditvi volitev.[2] Tako kot v volilni zakonodaji so tudi v ZRLI določeni številni roki, v katerih se morajo

izvajati oziroma opraviti referendumski opravila. Namen teh rokov je zagotoviti ustrezen čas za tehnične priprave (sestava volilnega imenika, imenovanje volilnih organov) in čas, da se volivci seznanijo s predmetom referendumskega odločanja. Vsa ta opravila, ki jih zakon imenuje referendumski opravila, morajo biti opravljena v določenih rokih, ki morajo biti določeni jasno, da ni dvoma, kako morajo naslovljenci ravnati. To je pomembno, da se referendumski postopek odvija hitro in da si posamezne faze oziroma opravila kontinuirano sledijo.[3] Tako kot pri volitvah mora tudi pri referendumu po določenem času, predvidenem za referendumski opravila, slediti glasovanje, ko volivci odločajo o predmetu referenduma. Ko gre za določitev novega datuma glasovanja po tem, ko pristojno sodišče razveljavi glasovanje, na katerem so volivci enkrat že glasovali, je razumno, da se novo glasovanje izvede čim prej. Roki, ki jih določa ZRLI, to omogočajo. Pri tem je to, kako je DVK zakon razlagala, stvar presoje konkretne odločitve, ne pa stvar ocene ustavnosti zakona.

7. Glede na navedeno so že zato očitki pobudnika o protiustavnosti 33. člena ZRLI očitno neutemeljeni, zaradi česar je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti 33. člena ZRLI zavrnilo (1. točka izreka).

B. - II.

8. Pobudnik vlaga ustavno pritožbo zoper Sklep. Izpodbijani sklep določa, da se za dan, s katerim začnejo teči roki za opravila, ki so potrebna za izvedbo ponovnega glasovanja na referendumu, določi 3. 4. 2018 in da se ponovno glasovanje na referendumu izvede v nedeljo, 13. 5. 2018.

9. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo[4] je odlok o razpisu zakonodajnega referenduma predpis, ki ga v skladu v ZRLI (11. in 12. člen) sprejme Državni zbor. Izpodbijani sklep ni akt o razpisu zakonodajnega referenduma o Zakonu o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača-Koper (v nadaljevanju ZIUGDT), ker je tega sprejel že Državni zbor 4. 7. 2017. Gre za sklep, ki ga je sprejela DVK na podlagi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018 (Uradni list RS, št. 6/18) in s katerim se določata le datum ponovnega glasovanja in datum, s katerim začnejo teči roki za referendumski opravila na njem. Vendar tudi ta akt navzven povzroča pravne učinke – t. i. eksterno delovanje, zato je treba tudi Sklep šteti za predpis.[5] Glede na navedeno je Ustavno sodišče ustavno pritožbo obravnavalo kot pobudo.

10. Pobudnik zatrjuje, da je datum glasovanja na referendumu določen tako, da bo en teden referendumski kampanje potekal v času praznikov in šolskih počitnic (od 27. 4. do 2. 5.), pri čemer bo to v drugi polovici referendumski kampanje, kar naj bi pomenilo nesorazmeren poseg v pravico glasovanja na referendumu. Pri tem se sklicuje na stališča Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-76/14.

11. Kampanja je pomembna za učinkovito uresničevanje pravice glasovanja na referendumu (44. člen Ustave).[6] Prvi odstavek 2. člena v zvezi s četrtem odstavkom 1. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07, 11/11 in 98/13 – v nadaljevanju ZVRK) določa, da se referendumski kampanja lahko začne najprej 30 dni pred dnem glasovanja, končati pa se mora najkasneje 24 ur pred dnem glasovanja. Iz ZVRK torej jasno izhaja, da obdobje referendumski kampanje lahko traja največ 29 koledarskih dni, zadnji dan pred glasovanjem pa je "referendumski molk". Izpodbijani sklep določa, da se ponovno glasovanje na referendumu izvede v nedeljo, 13. 5. 2018. Glede na opisano zakonsko ureditev se bo referendumski

kampanja začela 13. 4. 2018 in bo trajala do vključno 11. 5. 2018, torej tudi v času prvomajskih počitnic oziroma praznikov (od 27. 4. do 2. 5. 2018). Pobudnik zatrjuje, da bo zaradi tega prizadeta možnost učinkovite referendumске kampanje in posledično učinkovitega izvrševanja pravice glasovanja na referendumu. Vendar izvajanje kampanje med krajšimi počitnicami ali prazniki samo po sebi ne pomeni, da je kampanja onemogočena v celoti oziroma neučinkovita ali v bistvenem otežena.[7] V čas počitnic pade šest dni kampanje, pri čemer so le trije dnevi državni prazniki. Pa tudi sicer ni mogoče posplošeno trditi, da počitnice ali prazniki nujno prizadenejo učinkovitost kampanje. Pri volivcih, ki imajo v času dela prostih dni več časa za informiranje, ni nerazumno pričakovati, da glede na dostopnost elektronskih medijev in družbenih omrežij pridobijo informacije, povezane s kampanjo. Glede na te okoliščine ni prizadeta možnost učinkovite referendumске kampanje in posledično možnost učinkovitega izvrševanja pravice glasovanja na referendumu. Zato izpodbijani akt ne posega v pravico glasovanja na referendumu. V zvezi s tem očitkom je neutemeljeno tudi pobudnikovo sklicevanje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-76/14. Okoliščine konkretnega primera so namreč bistveno drugačne od okoliščin, ki so bile podlaga za citirano odločitev, saj je v čas počitnic padlo glasovanje in ne kampanja.[8] Datum ponovnega glasovanja 13. 5. 2018 neposredno ne sledi praznikom oziroma počitnicam in predčasno glasovanje ne bo potekalo na dan, ko so državni praznik oziroma šolske počitnice. Glede na navedeno je pobudnikov očitek o neskladju Sklepa s pravico glasovanja na referendumu (44. člen Ustave) očitno neutemeljen.

12. Pobudnik zatrjuje neskladje izpodbijanega sklepa s pravico glasovanja na referendumu tudi zato, ker dneva ponovnega glasovanja na referendumu ne določa na isti dan, ko bodo potekale volitve poslancev Državnega zbora.

13. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-191/17 določilo način izvršitve svoje odločbe tako, da je za primer, ko bi Vrhovno sodišče ugodilo pritožbi, razveljavilo glasovanje in odredilo novo glasovanje, DVK naložilo, da mora v dveh dneh po vročitvi odločitve Vrhovnega sodišča v referendumskem sporu s sklepom določiti nov datum glasovanja, pri čemer mora glede na ugotovljeno naravo kršitve upoštevati čas za referendumsko kampanjo in sklep o določitvi novega datuma glasovanja objaviti v Uradnem listu Republike Slovenije. DVK je izpodbijani sklep sprejela 27. 3. 2018. Sklep je bil istega dne objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije.

14. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da iz četrtega odstavka 90. člena Ustave ne izhaja zahteva, da mora Državni zbor zaradi zagotovitve čim večje udeležbe na referendumu za dan glasovanja na referendumu določiti isti datum kot za volilni dan.[9] Ta zahteva prav tako ne izhaja iz pravice glasovanja na referendumu (44. člen Ustave). Določitev datuma glasovanja sama po sebi pomeni ureditev načina uresničevanja te človekove pravice. Zakonodajalec (v obravnavanem primeru pa tudi DVK) mora, ko s podzakonskim predpisom (odlok, sklep) določi dan glasovanja, ravnati v okviru zakonskih možnosti. Pri tem mora upoštevati naslednja ustavnopravna izhodišča: zagotovitev učinkovitega uresničevanja pravice do glasovanja na referendumu kot pravice pozitivnega statusa, sama narava pravice do glasovanja na referendumu ob hkratni ustavni zahtevi po kvorumu za zavrnitev zakona na referendumu in zahteva po pošteni izvedbi referendumskega postopka v vsakem posameznem zakonodajnem referendumu. Dokler se giblje znotraj teh ustavnih okvirov, ima že Državni zbor pri določanju datuma glasovanja na referendumu široko polje proste presoje.[10] To smiselno velja tudi za DVK pri določanju datuma ponovnega glasovanja. Neutemeljene so torej navedbe pobudnika, da bi morala DVK zaradi čim večje udeležbe na referendumu za dan glasovanja na referendumu

določiti isti datum kot za volilni dan.

15. DVK je morala pri določanju datuma glasovanja smiselno upoštevati 33. člen ZRLI. Kot je že bilo navedeno, je bil referendum o ZIUGDT razpisan 4. 7. 2017 z odlokom Državnega zbora; z izpodbijanim sklepom DVK se določata le datum ponovnega glasovanja in datum, s katerim začnejo teči roki za referendumsko opravila na tem glasovanju. Zato je DVK prvi odstavek 33. člena ZRLI razumno razlagala tako, da določa rok 30 dni kot najkrajši mogoči rok in rok 45 dni kot najdaljši mogoči rok, ki mora preteči med sprejetjem oziroma objavo njene odločitve in dnevom glasovanja.

16. Glede na navedeno je DVK v okoliščinah obravnavane zadeve ravnala v okviru zakonskih možnosti in v skladu z ustavnopravnimi izhodišči, ko je določila datum ponovnega glasovanja na referendumu. Zato so očitki pobudnika o protiustavnosti Sklepa, ker datuma glasovanja na referendumu ne določa isti dan, kot bodo potekale volitve poslancev Državnega zbora, očitno neutemeljeni.

17. Glede na navedeno je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti Sklepa zavrnilo (2. točka izreka).

18. Ker je Ustavno sodišče odločilo, kot izhaja iz izreka tega sklepa, ni odločalo o predlogu za zadržanje izvrševanja Sklepa do končne odločitve.

B. - III.

19. Glede na navedeno v 9. točki obrazložitve tega sklepa je izpodbijani sklep DVK predpis, zato so očitki o kršitvi pravice do učinkovitega pravnega sredstva oziroma sodnega varstva, ker je Vrhovno sodišče zaradi nepristojnosti odklonilo odločanje o pritožnikovi pritožbi, očitno neutemeljeni. Tako niso izpolnjeni pogoji za sprejem ustavne pritožbe v obravnavo (3. točka izreka).

C.

20. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 26. člena in drugega odstavka 55.b člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – ZUstS) ter prve alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Prvo in tretjo točko izreka je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Jaklič. Drugo točko izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli. Sodnik Šorli je dal delno odklonilno, sodnik Jaklič pa odklonilno ločeno mnenje.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica

[1] Prvi odstavek 16.a člena ZRLI določa, da v primeru, če bi koledarski rok, v katerem se zbirajo podpisi volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu, v celoti ali deloma padel v čas med 15. 7. in 31. 8., predsednik Državnega zbora določi koledarski rok, ki začne teči 1. 9. Če bi koledarski rok za zbiranje podpisov v celoti ali deloma padel v čas med 25. 12. in 2. 1., predsednik Državnega zbora na zahtevo predlagatelja določi koledarski rok, ki začne teči 3. 1.

[2] ZRLI v 43. členu določa, da se glede glasovanja in ugotavljanja izida glasovanja na referendumu smiselno uporabljajo določbe Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo in 23/17 – v nadaljevanju ZVDZ), kolikor sam ne določa drugače. Člen 55 ZRLI prav tako določa, da se glede vprašanj postopka izvedbe referendumu, ki s tem zakonom niso posebej urejena, in glede kazenskih določb smiselno uporabljajo določbe ZVDZ.

[3] Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-108/17 z dne 13. 7. 2017 (Uradni list RS, št. 41/17), 7. točka obrazložitve.

[4] Npr. odločba Ustavnega sodišča št. U-I-76/14 in sklep Ustavnega sodišča št. U-I-108/17.

[5] Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-378/96 z dne 16. 1. 1997 (OdlUS VI, 5), odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-87/96 z dne 16. 7. 1998 (Uradni list RS, št. 56/98, in OdlUS VII, 145) ter sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-110/95 z dne 26. 11. 1998 (OdlUS VII, 210) št. U-I-95/01 z dne 21. 6. 2001 (OdlUS X, 127).

[6] Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-108/17, 3. točka obrazložitve.

[7] Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-108/17, 8. točka obrazložitve.

[8] V odločbi št. U-I-76/14 je Ustavno sodišče presojalo odlok o razpisu zakonodajnega referendumu, ki je določal predčasno glasovanje v času praznikov in počitnic, dan glasovanja pa takoj za njimi.

[9] Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-108/17, 10. točka obrazložitve.

[10] Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-76/14, 17. do 22. točka obrazložitve.

⇒

U-I-263/18-10

Up-540/18-5

9. 4. 2018

ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DDr. KLEMNA JAKLIČA K SKLEPU ŠT. U-I-263/18, Up-540/18 Z DNE 9. 4. 2018

Bistvo zadeve je v tem, da je imela Državna volilna komisija (DVK) za določitev dneva glasovanja na referendumu na voljo več datumov, izmed katerih bi jih kar nekaj pravico do referendumu omejilo bistveno manj kot drugi, pa je izmed vseh teh kljub temu izbrala tistega, ki pravico omeji bolj. Takšna odločitev praviloma ne more biti skladna z Ustavo, ki pravico do referendumu, tako kot slovenska, uvršča med temeljne človekove pravice, ki so lahko omejene zgolj v skladu z ustavnim načelom sorazmernosti. Z Ustavo bi bila takšna omejitev skladna le v primeru, če bi na nasprotni strani sorazmernostne tehtnice stala vsaj istovrstno težka, če ne težja človekova

pravica oziroma ustavna dobrina. Tega seveda ni mogoče na pamet izključiti, a večina kolegov kljub predlogu tega vprašanja ni želela oziroma ni omogočila preveriti (vprašanje DVK in Vladi, če bi določitev kakšnega drugega, za pravico milejšega datuma z enako ali večjo intenzivnostjo posegla v istovrstno ali drugo človekovo pravico na drugi strani). Ob odsotnosti tovrstnih poizvedb (navedb v spisu), do katerih bi bilo sicer mogoče priti brez odlašanja in bi lahko bile odločilne, sem bil primoran razpolagati zgolj z navedbami ene strani v spisu ter načelom sorazmernosti, ki v takem primeru zapoveduje izbiro za pravico manj omejujočega datuma.

Da je treba omejitve političnega procesa, ki je po ustavni ureditvi predviden kot sredstvo za odpravo zakonodaje, ki se določenemu delu državljanov zdi nezaželena (po naši Ustavi poleg volilne pravice tudi pravica do referendumu), presojati strogo in ne zadržano, ter zakaj tako, sem podrobno pojasnil že v zadevah št. [U-I-108/17](#) z dne 13. 7. 2017 in št. [U-I-110/17](#) z dne 3. 10. 2017 (odklonilni ločeni mnenji). Točno to vprašanje je na primerjalni ravni že leta 1938 razčistila najbolj znana opomba v zgodovini ustavnega prava, Opomba 4 iz zadeve *Carolene Products*: »Tiste odločitve politične večine, ki omejujejo politične procese, predvidene za to, da bi privedli do odprave nezaželene zakonodaje, morajo biti podvržene strogi ustavnosodni presoji«. [1]

Odločitev večine, ki od teh aksiomov ustavnega prava odstopa, samo sebe potiska v past, ki odpirajo nevarnost nenačelnosti, nekonsistentnosti in rezultatsko orientiranega odločanja v posameznem konkretnem primeru. Pri ustavnosodnem odločanju so te nevarnosti vselej prisotne, ravno vnaprej določena konsistentnost načina presoje glede posamezne pravice pa je tista, ki jih je sposobna odvrčati. Tega temeljnega spoznanja ustavnopravne stroke pristop večine po moji oceni ne upošteva dovolj.

Prvič, večina skuša prikazati, kot da gre v primeru določitve datuma glasovanja zgolj za način izvršitve pravice do glasovanja na referendumu in ne za njeno omejitev (ker pa naj ne bi šlo za omejitev pravice, naj stroga presoja po poti sorazmernosti ne bi prišla v poštev). Toda vsakomur je jasno, da je takšna trditev argumentativno prazna. Zgolj o načinu izvršitve, in ne omejitvi pravice, bi lahko govorili le v primeru izbire datuma izmed tistih datumov, ki so za pravico najmilejši. Takšnih je več in zato izbira med njimi torej v resnici predstavlja zgolj *način izvršitve* in ne pravno relevantne omejitve pravice. Ko pa kljub obstoju za pravico milejših datumov država takšnega datuma ne izbere, ampak izbere enega od tistih, ki v pravico posežejo mnogo bolj, to ni več zgolj izbira načina izvršitve, ampak neposreden akt omejitve pravice. Če bi večina uporabila test sorazmernosti, kot bi ga v primeru omejitve tovrstne pravice morala, a čemur se je po moji oceni želela izogniti, bi bil končni rezultat lahko povsem drugačen.

Drugič, zanašanje na uporabo floskule »način izvršitve« za prekritje nečesa, kar pravico v resnici omeji, vodi tudi do težave, da takšno odločanje (menjanje standarda presoje) na dolgi rok ni konsistentno. Sodnika oziroma sodnico sili v nizanje razlogov *ad hoc* samo za konkretni primer, pri čemer so ti razlogi praviloma nekonsistentni z razlogi iz drugih podobnih *ad hoc* odločitev. Tudi ta vidik lahko opazujemo v našem primeru. V odločitvi št. [U-I-108/17](#) z dne 13. 7. 2017 je Ustavno sodišče na primer razložilo, da pri takratni določitvi datuma glasovanja ni šlo za omejitev pravice (ampak le za način izvršitve) med drugim zato, ker naj bi v čas počitnic takrat padla le *prva* (domnevno manj pomembna?) četrtina kampanje. Sedaj, ko pa se, sledeč razlogovanju Ustavnega sodišča, pobudniki v tem primeru izrecno sklicujejo na to, da pade omejena četrtina ravno v zadnji (in s tem domnevno bolj odločilen) del kampanje, sodišče to, za svojo tokratno *ad hoc* odločitev neugodno navedbo, preprosto zamolči in se do nje ne opredeli. Nadalje, večina se

ne opredeli do argumenta pobudnikov, da je takšno omejevanje kampanje še posebej omejevalno v okoliščinah ureditve, kjer velja zavrtnitveni kvorum. Dejstvo, ki ga potrjujejo smernice Beneške komisije, je, da kvorum omogoča nezdrave učinke z možnostjo manipulacij, vključno z relativizacijo kampanj, tako da bi na referendum prišlo manj ali pa več ljudi, kar je v okoliščinah kvoruma seveda odločilno. Zato je pri omejitvah kampanj v ureditvah s kvorumom potrebna še toliko večja občutljivost neodvisnega nadzora. Pa pri svojem »tehtanju« temu elementu, ki med drugim dodatno potrjuje, da gre za omejitev pravice in ne zgolj način izvršitve, večina kljub navedbam v pobudi ne nameni niti vrstice. Namesto teh vidikov, ki bi jih intelektualno pošteno tehtanje vsekakor moralo upoštevati in se do njih opredeliti, odločitev zgolj selektivno izbere elemente, za katere misli, da gredo v prid njenemu rezultatu: češ, da »izvajanje kampanje med krajšimi počitnicami ali prazniki samo po sebi ne pomeni, da je kampanja onemogočena v celoti« (kar sicer drži, a je nerelevantno, saj je dovolj že omejitev kampanje, ko omejitev sicer ne bi bila potrebna), da gre za »zgolj šest dni kampanje« (pri čemer se izogne omembi dejstva, da sta po izteku praznikov in med vikendom, ki sledi, še dva dneva, ki jih skupaj z vikendom po praznikih precej državljanov prav tako izkoristi za dopust; takšen argument »podaljšanja« vikenda po praznikih kot učinkovitega dela praznikov pa je uporabilo pri rezultatsko nasprotni odločitvi iz leta 2014, ko je šlo za isti vikend po prvomajskih praznikih, sklep št. [U-I-76/14](#) z dne 10. 4. 2014), ter da »za tiste, ki imajo v času dela prostih dni več časa za informiranje, ni nerazumno pričakovati, da glede na dostopnost elektronskih medijev in družbenih omrežij pridobijo informacije, povezane s kampanjo«, pri čemer so takšne navedbe špekulativne in neocenjene z vidika očitnih nasprotnih argumentov, ki se jim tovrstno *ad hoc* odločanje tudi v tem delu izogiba. V odločitvi št. [U-I-76/14](#) z dne 10. 4. 2014, npr. točka 24 idr., tako Ustavno sodišče npr. ravno nasprotno argumentira, da umestitev referendumskih aktivnosti v čas počitnic že sama po sebi predstavlja omejitev, saj da imajo državljanke in državljanji pravico praznike in počitnice »preživljati ali obeleževati na sebi lasten način« in da jim torej za ta čas ni mogoče pripisovati, predpostavljati ali od njih celo zahtevati aktivne drže glede izpolnjevanja državljanskih dolžnosti. Da o izpuščenem očitnem protiarargumentu demokratično najbolj ranljivih skupin, ki elektronskih medijev ne uporabljajo, niti ne govorimo. *Ad hoc* odločanje po naravi stvari vselej poraja bojazen, da gre za odločitve, ki so orientirane rezultatsko, namesto, da bi bile zastavljene metodološko konsistentno in s tem povečevale stopnjo sodniškega samoomejevanja in neodvisnosti odločanja.

Tretjič, takšno *ad hoc* odločanje v ustavno prakso vnaša tudi nepredvidljivost. In to na področju temeljnih človekovih pravic. Pravna nejasnost in nepredvidljivost v temeljnih pravicah sama po sebi predstavljata nižanje ravni pravne države.

Četrtrič, določbe Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI), ki urejajo rok določitve datuma referenduma (členi 30–34), več kot očitno veljajo zgolj za Državni zbor, ki je tudi tisti, ki sprejme akt o razpisu referenduma. Takšen akt je bil sprejet že lansko leto ob razpisu prvega referenduma in je od tedaj naprej vseskozi v veljavi. Za državnozborsko določitev dneva glasovanja omenjene določbe določajo: »Od dneva razpisa referenduma do dneva glasovanja ne sme preteči manj kakor trideset dni in ne več kakor leto dni. Določitev dneva glasovanja, do katerega preteče več kot petinštirideset dni od dneva razpisa referenduma, sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino navzočih poslancev.«

Kot omenjeno, akt o razpisu referenduma je vseskozi ostal v veljavi, kot tudi dan razpisa referenduma (ne glasovanja), ki je njegov sestavni del. DVK je morala po odločbi Ustavnega sodišča št. [U-I-191/17](#) z dne 25. 1. 2018 ponovno določiti zgolj datum glasovanja na referendumu

(točka 5 tamkajšnjega izreka). Ker pa omenjene določbe zakona zanjo ne veljajo (veljavni dan razpisa referendumu je iz lanskega leta in petinštiridesetdnevni rok, ki se po zakonu šteje od takšnega dneva razpisa, že iz tega razloga ne more veljati, DVK prav tako nima zakonsko predvidene pristojnosti razpisa dneva glasovanja, itd), je Ustavno sodišče zaradi posebnih razlogov v načinu izvršitve svoje odločitve določilo, da DVK zgolj v tem primeru sama določi dan glasovanja. Ob tem, ko mora DVK to storiti v razumno kratkem roku, pa to pa seveda ne pomeni, da zanjo s tem veljajo omenjene določbe zakona, ki so namenjene Državnemu zboru, ali celo, da zanjo velja zgolj del teh določb, namreč tisti, ki določa krajši rok 45 dni, drugi del, tisti, ki določa možnost roka do enega leta od razpisa referendumu, pa zanjo kar ne velja! Temelj za določitev roka ni zakon, temveč način izvršitve, ki je določen v izreku odločitve Ustavnega sodišča št. [U-I-191/17](#) z dne 25. 1. 2018. Zato sklicevanje na to, da naj DVK ne bi imela na voljo drugih možnih datumov po 13. 5. 2018, ni resnično. Večini se je takšno pripisovanje morebitnega sklepanja DVK očitno vseeno zdelo prikladno, saj v sklepu sprejema domnevno razlago (DVK je v obrazložitvi v resnici sploh ni navedla), da naj bi bila po prejemu sodbe Vrhovnega sodišča DVK zavezana določiti datum glasovanja na dan ne prej kot trideset in ne kasneje kot petinštirideset dni od prejema sodbe. Da se večina nasloni na tako očitno napačno razlago, ki pa jo za izpeljavo svojega sklepanja potrebuje, mi je iz pravnega vidika težko razumeti.

DDr. Klemen Jaklič
Sodnik

[1] »Legislation which restricts those political processes which can ordinarily be expected to bring about repeal of undesirable legislation, is to be subjected to more exacting judicial scrutiny.« United States v. Carolene Products Company, 304 U.S. 144 (1938).

⇒

U-I-263/18-11
Up-540/18-6
9. 4. 2018

Delno odklonilno ločeno mnenje sodnika Marka Šorlija

Glasoval sem za 1. in 3. točko izreka sklepa, saj se strinjam, da so očitki pobudnika o protiustavnosti 33. člena ZRLI neutemeljeni, neutemeljeni so tudi očitki o kršitvi pravic do učinkovitega pravnega sredstva oziroma do sodnega varstva. Ne strinjam pa se z izrekom sklepa v 2. točki, s katerim je bila zavrnjena pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti Sklepa o določitvi datuma ponovnega glasovanja na zakonodajnem referendumu.

Ne morem se strinjati z razlago v 15. točki obrazložitve sklepa Ustavnega sodišča, da je DVK prvi odstavek 33. člena ZRLI razumno razlagala tako, da ta določa 30 dni kot najkrajši mogoči in 45 dni kot najdaljši mogoči rok, ki mora preteči med sprejetjem oziroma objavo njene odločitve in

dnevom glasovanja. Prvič, kako je DVK razlagala omenjeno določbo, niti ni mogoče vedeti, saj Sklep nima obrazložitve, gre torej za *ex post* razlago Ustavnega sodišča. Drugič, takšna razlaga nedopustno oži časovni okvir, ki omogoča izbiro datuma glasovanja in s tem zmanjšuje možnost izbire takšnega datuma, ki zagotavlja učinkovito uresničevanje pravice glasovanja na referendumu. Tretjič, pritrđiti pa je mogoče temu, da je izbor datuma v okviru, ki ga določa zakon – ne manj kot 30 in ne več kakor leto dni.

DVK je torej imela na izbiro kar nekaj datumov (nedelj) po 13. 5. 2018, na primer vse do meseca julija, ne da bi s tem nepotrebno zavlekla datum ponovljenega glasovanja. Tako bi se lahko izognila temu, da bo sedaj, kot opozarja pobudnik, v drugem delu referendumске kampanje od 27. 4. 2018 do 2. 5. 2018 ta kampanja v "mrtvem teku". V tem času so namreč prazniki in šolske počitnice, kar državljani v velikem številu s premostitvijo enega delovnega dneva izkoristijo za dopuste, tridnevna premostitev pa omogoča desetdnevni dopust.

Celovita oziroma neprekinjeno izvajana referendumška kampanja najbolje doseže svoj namen, to je obvešččnost volivcev in s tem možnost učinkovitega izvrševanja pravice glasovanja na referendumu. Vprašanje, ki se v zvezi s tem zastavlja, je, ali izbira datuma glasovanja, ki zmanjšuje učinkovitost referendumске kampanje, čeprav bi bil lahko izbran drug datum, pri katerem do tega ne pride, pomeni nedopustno omejevanje pravice do glasovanja na referendumu. Na to vprašanje sem odgovoril v svojem odklonilnem ločenem mnenju k sklepu št. U-I-108/17 z dne 13. 7. 2017, ki ga ne spreminjam in ga lahko le ponovim.

Zanesljivo čas teka referendumске kampanje lahko poseže v pravico do glasovanja ali pravico do učinkovite kampanje. Ni pomembno samo, da je dan glasovanja določen tako, da volivci lahko neovirano in v čim večjem številu glasujejo, ampak tudi, da lahko v za to določenem obdobju kampanja neovirano poteka. Toliko bolj je to pomembno v tem primeru, ko gre za ponovitev glasovanja iz razloga, ko je bila kampanja pred prvim glasovanjem po ugotovitvah Vrhovnega sodišča enostranska oziroma ni bila uravnovešena.

Udeležba in glasovanje volivcev na referendumu je demokratična ustavna pravica, ki pomeni obliko neposrednega sodelovanja državljanov pri upravljanju javnih zadev. Izvedba referendumskega postopka, v katerega sodi tudi referendumška kampanja, mora omogočati učinkovito uresničevanje pravice. Ta ne le da ne sme biti odrečena, ampak tudi ne ovirana oziroma njeno izvrševanje oteženo, ne da bi za to obstajal nujen razlog. Datum glasovanja na referendumu mora biti določen v zakonskem roku, a to ne pomeni kadarkoli v tem času. Med datumi, ki so na voljo v danem zakonskem okviru, je mogoče izbirati med tistimi, ki enako ali manj obremenjujejo pravico do glasovanja na referendumu, medtem ko izbira datuma glasovanja, ki v primerjavi z drugimi bolj omejuje pravico, pomeni nedovoljen poseg vanjo.

Ni videti nikakršnega nujnega razloga, zaradi katerega je bilo treba za datum ponovitve referendumskega glasovanja določiti datum 13. 5. 2018, zaradi česar bo dovršen del druge, pomembnejše polovice referendumске kampanje več ali manj potekal v prazno. V svojem ločenem mnenju v zadevi št. U-I-108/17 sem navedel, da bi moralo Ustavno sodišče za presojo ustavnosti uporabiti strogi test, enako mislim tudi v tem primeru. Stroga presoja bi narekovala ugotovitev neskladnosti Sklepa z Ustavo.

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov
ustavna pritožba

Vrsta akta:

zakon
posamični akt

Vlagatelj:

Vili Kovačič, Ljubljana

Datum vloge:

4. 4. 2018

Datum odločitve:

9. 4. 2018

Vrsta odločitve:

sklep

Vrsta rešitve:

zavrnitev
zavrnitev
nesprejem ustavne pritožbe

Objava:

Uradni list RS, št. 27/2018

Dokument:

US31361