



Številka: U-I-263/18-8
Up-540/18-4
Datum: 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 OdIUS 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 predstavniški 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 referendumu. 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 vloga 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.

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.

9. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo⁴ je odlok o razpisu zakonodajnega referendumu predpis, ki ga v skladu v ZRLI (11. in 12. člen) sprejme Državni zbor. Izpodbijani sklep ni akt o razpisu zakonodajnega referendumu 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 referendumska 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 referendumske kampanje potekal v času praznikov in šolskih počitnic (od 27. 4. do 2. 5.), pri čemer bo to v drugi polovici referendumske 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 četrnim 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 referendumska kampanja lahko začne najprej 30 dni pred dnevom glasovanja, končati pa se mora najkasneje 24 ur pred dnevom glasovanja. Iz ZVRK torej jasno izhaja, da obdobje referendumske 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 referendumska 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 referendumske 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 splošno trditi, da počitnice ali prazniki nujno prizadenejo učinkovitost kampanje. Pri volivcih, ki imajo v času dela prostih dni več časa za

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.

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

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.

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 referendumska 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.

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

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