



Številka: U-I-108/17-8

Datum: 13. 7. 2017

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Vilija Kovačiča, Ljubljana, na seji 13. julija 2017

sklenilo:

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti Odloka o razpisu zakonodajnega referendumu o Zakonu o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper (Uradni list RS, št. 34/17) se zavrne.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnik izpodbija Odlok o razpisu zakonodajnega referendumu o Zakonu o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper (v nadaljevanju Odlok). Navaja, da je pred Ustavnim sodiščem že vložil pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti postopka sprejemanja Zakona o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper (v nadaljevanju ZIUGDT) zaradi nepravilnosti v predhodnem referendumskem postopku v zvezi z zbiranjem podpisov v podporo zahtevi za razpis referendumu o ZIUGDT. Meni, da Državni zbor o datumu referendumu ne bi smel odločati, preden o teh kršitvah ne bo odločilo Ustavno sodišče. Zatrjuje, da je Odlok, ki datum referendumu določa tako, da se tridesetdnevna referendumska kampanja prične v času dopustov in parlamentarnih počitnic, z vidika enakih možnosti državljanov diskriminacijski tako do pobudnika referendumu kot tudi do udeležencev, ki bi želeli ali so se že najavili sodelovati v kampanji. Meni, da mora Državni zbor, kadar ima na razpolago več enakovrednih možnosti za izbiro datuma referendumu, izbrati tistega, ki je za državljane najugodnejši. Zatrjuje, da iz ustavne določbe, ki določa kvorum za veljavnost referendumu, izhaja ustavna zahteva, da mora Državni zbor, kadar je to mogoče, razpisati datum glasovanja na referendumu in datum volitev na isti dan.

Bojazen, da se državljani zaradi tega ne bodo znali pravilno in pametno odločiti, naj bi bila absurdna in žaljiva. Izbira manj ugodnega datuma naj bi kršila tudi načelo socialne države iz 2. člena Ustave, saj naj bi povzročila očitno neekonomično porabo proračunskih sredstev. V dopolnitvah pobude z dne 6. 7. 2017 in z dne 11. 7. 2017 zatrjuje tudi, da je datum glasovanja na referendumu določen tako, da je v koliziji s predpisanim 30-dnevnim rokom za referendumsko kampanjo, saj mu kot pobudniku referendumu odvzema sedem oziroma osem dni referendumske kampanje. Meni, da bi se morala v skladu z drugim odstavkom 33. člena v zvezi s prvim odstavkom 16.a člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo in 47/13 – v nadaljevanju ZRLI) referendumska kampanja začeti šele 1. 9. 2017 in trajati 30 dni. Ker naj bi zaradi izpodbijanega odloka, ki kot dan glasovanja na referendumu določa že 24. 9. 2017, referendumska kampanja trajala osem dni manj, kot to določa ZVRK, naj bi bil Odlok v neskladju s 1. in 2. členom Ustave.

B.

2. Izpodbijani odlok določa, da se za dan razpisa referendumu, s katerim začnejo teči roki za opravila, ki so potrebna za izvedbo referendumu, določi 6. 7. 2017 in da se glasovanje na referendumu izvede v nedeljo, 24. 9. 2017. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo je odlok o razpisu referendumu predpis.¹

3. 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, 98/13 in 8/15 – v nadaljevanju ZVRK) določa, da se referendumska 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 referendumske kampanje lahko traja največ 29 koledarskih dni, zadnji dan pred glasovanjem pa je "referendumski" molk. Referendumska kampanja so oglaševalske vsebine in druge oblike propagande, katerih namen je vplivati na odločanje volivcev pri glasovanju na referendumu (tretji odstavek 1. člena ZVRK). Gre predvsem za propagando v medijih, elektronskih publikacijah in propagando z uporabo telekomunikacijskih storitev, plakatiranje in javne shode (peti odstavek 1. člena ZVRK). Njen namen je zagotoviti dobro informiranost volivcev in seznanitev z vsebino zakona, z argumenti zagovornikov zavrnitve zakona in z argumenti zagovornikov uveljavitve zakona. Volivke in volivci namreč lahko učinkoviteje uresničujejo pravico do glasovanja na referendumu, če imajo možnost biti obveščeni o predmetu odločanja na referendumu. Kampanja je torej pomembna za učinkovito uresničevanje pravice do glasovanja na referendumu kot človekove pravice (44. člen Ustave).

¹ Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-76/14 (Uradni list RS, št. 28/14, in OdiUS XX, 25).

4. Pobudnik zatrjuje, da bi se morala referendumsko kampanja v skladu s prvim odstavkom 16.a člena ZRLI začeti šele 1. 9. 2017 in ne že 25. 8. 2017, kar naj bi izhajalo iz prvega odstavka 2. člena ZVRK. Po njegovem mnenju ni dopustno, da bi del kampanje padel v čas med 15. julijem in 31. avgustom, saj bi to pomenilo nedopustno skrajšanje referendumsko kampanje.

5. Prvi odstavek 16.a člena ZRLI ureja, kako predsednik Državnega zbora določi rok za zbiranje podpisov volivcev v podporo zahtevi za razpis zakonodajnega referenduma. Če bi koledarski rok, v katerem se zbirajo ti podpisi, v celoti ali deloma padel v čas med 15. julijem in 31. avgustom, predsednik Državnega zbora določi koledarski rok, ki začne teči 1. septembra. Ta ureditev se torej nanaša na zbiranje podpisov v t. i. predreferendumskem postopku in ne, kot zmotno meni pobudnik, na roke za potek referendumsko kampanje. Zato je njegov očitek, da bi se morala referendumsko kampanja v konkretnem primeru začeti 1. septembra, očitno neutemeljen.

6. Glede na očitek pobudnika o nedopustnem skrajševanju referendumsko kampanje se zastavlja še vprašanje razlage 33. člena ZRLI, po katerem od dneva razpisa referenduma do dneva glasovanja ne sme preteči manj kot trideset dni in ne več kot leto dni (prvi odstavek 33. člena ZRLI), pri čemer ta rok ne teče v času, določenem v prvem odstavku 16.a člena ZRLI (drugi odstavek 33. člena ZRLI),² torej tudi ne med 15. julijem in 31. avgustom. Glede na 31. člen ZRLI, po katerem z dnem, ki je določen kot dan razpisa referenduma, začnejo teči roki za opravila, ki so potrebna za izvedbo referenduma, se prekinitve roka iz drugega odstavka 33. člena ZRLI nanaša na ta opravila, med katera referendumsko kampanja ne spada. Ureditev rokov za referendumsko opravila ni povezana z roki za potek referendumsko kampanje. Zakonska ureditev torej ne predvideva prekinitve referendumsko kampanje oziroma njenega izvajanja v dveh delih. Celovita oziroma neprekinjeno izvajana referendumsko kampanja namreč najbolje doseže svoj namen, to je obveščenost volivcev in s tem možnost učinkovitega izvrševanja pravice do glasovanja na referendumu.

7. Prav za zagotavljanje celovite (neprekinjene) referendumsko kampanje prvi odstavek 2. člena ZVRK določa, da referendumsko kampanja lahko traja 29 dni pred

² Prvi odstavek 16.a člena ZRLI določa:

"Če je pobuda vložena v skladu z zakonom, predsednik državnega zbora v sedmih dneh po njenem prejemu obvesti o dani pobudi ministrstvo, pristojno za vodenje evidence volilne pravice, in določi koledarski rok, v katerem se zbirajo podpisi volivcev za podporo zahtevi za razpis referenduma. O določitvi tega koledarskega roka predsednik državnega zbora istočasno obvesti tudi pobudnika zahteve. Če bi koledarski rok, v katerem se zbirajo podpisi volivcev za podporo zahtevi za razpis referenduma, v celoti ali deloma padel v čas med 15. julijem in 31. avgustom, predsednik državnega zbora določi koledarski rok, ki začne teči 1. septembra. Če bi koledarski rok za zbiranje podpisov v celoti ali deloma padel v čas med 25. decembrom in 2. januarjem, predsednik državnega zbora na zahtevo predlagatelja določi koledarski rok, ki začne teči 3. januarja."

dnem glasovanja, zadnji dan pred glasovanjem pa je "referendumski" molk. Poleg namena, da se kampanja izvaja v enem delu, je treba pri razlagi zakonskih določb upoštevati pomen rokov v pravnem redu. Roki morajo biti določeni jasno, da ni nobenega dvoma, kako morajo naslovljenci ravnati. To je še toliko bolj pomembno v volilnih in referendumskih postopkih, ki se morajo odvijati hitro in v katerih si posamezne faze oziroma opravila kontinuirano sledijo. Zaradi namena kampanje in zaradi pomena rokov za nemoten, jasen in predvidljiv potek referendumskega postopka ni sprejemljivo ureditve rokov iz ZRLI z razlago prenašati v ureditev rokov po ZVRK. Ureditvi rokov, vključno z njihovim začetkom in prekinitvami, sta torej po ZRLI in po ZVRK samostojni in notranje zaokroženi celoti.

8. Izpodbijani odlok določa, da se glasovanje na referendumu izvede v nedeljo, 24. 9. 2017. Glede na opisano zakonsko ureditev se bo referendumska kampanja začela 25. 8. 2017, torej še v času poletnih počitnic in dopustov. Ustavno sodišče je moralo glede na okoliščine konkretnega primera presoditi, ali je zaradi tega prizadeta možnost učinkovite referendumske kampanje in posledično učinkovitega izvrševanja pravice glasovanja na referendumu. Okoliščine, ki jih je Ustavno sodišče pri tej presoji upoštevalo, so naslednje: (1) izvajanje kampanje med počitnicami in dopusti samo po sebi ne pomeni, da je kampanja v celoti onemogočena oziroma neučinkovita, v času sodobnih tehnologij gre kvečjemu za manjšo učinkovitost; (2) v čas počitnic in dopustov bo padla ena četrtnina kampanje, pri čemer je to prva četrtnina kampanje; (3) slednje je pomembno tudi v luči nekaterih drugih (25-dnevnih) rokov, ki jih določa ZVRK³ in ki tudi sicer lahko vplivajo na učinkovitost referendumske kampanje (npr. plakatiranje, pravila medijev za izrabo programskega časa), v konkretnem primeru pa ti roki padejo čisto na konec meseca avgusta (30. 8. 2017); (4) da gre za zadnji teden počitnic in dopustov, ko je razumno pričakovati, da so se volivci večinoma že vrnili v vsakdanje življenje; in, najpomembneje, (5) da se bo pretežni del (tri četrtnine) referendumske kampanje vendarle odvijal v mesecu septembru, ki v tem okolju običajno ni počitniški mesec. Glede na navedeno je pobudnikov očitok o skrajšanju referendumske kampanje neutemeljen.

9. Pobudnik zatrjuje tudi, da je izpodbijani odlok zaradi določitve dneva glasovanja na referendumu na drug dan, kot bodo potekale volitve predsednika republike, v neskladju s četrnim odstavkom 90. člena Ustave, ki za zavrnitev zakona na referendumu določa kvorum glede udeležbe in večine volivcev za zavrnitev zakona.

10. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-76/14 (17. do 22. točka obrazložitve) opredelilo pomembna ustavnopravna izhodišča, ki jih mora upoštevati Državni zbor, ko določa datum izvedbe glasovanja na referendumu. To so: 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 pošteno izvedbi

³ Na primer peti odstavek 4. člena, prvi odstavek 6. člena, tretji odstavek 8. člena ZVRK.

referendumskega postopka v vsakem posameznem zakonodajnem referendumu. Dokler se giblje znotraj teh ustavnih okvirov, ima Državni zbor pri določanju datuma glasovanja na referendumu široko polje proste presoje. Neutemeljene so torej navedbe pobudnika, da iz četrtega odstavka 90. člena Ustave 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. V okoliščinah obravnavane zadeve (8. točka obrazložitve) je Državni zbor po presoji Ustavnega sodišča določil datum referenduma v skladu z zgoraj navedenimi ustavnopravnimi izhodišči. Zato so očitki pobudnika o neskladju Odloka s četrtem odstavkom 90. člena Ustave neutemeljeni.

11. Pobudnik zatrjuje tudi, da je izpodbijani odlok v neskladju z načelom socialne države iz 2. člena Ustave, ker ne zagotavlja gospodarne porabe proračunskih sredstev. Ta očitek je splošen, zato ga Ustavno sodišče ni moglo preizkusiti.

12. Glede na navedeno je Ustavno sodišče pobudo kot očitno neutemeljeno zavrnilo.

C.

13. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – ZUstS) in prve alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) 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. Sklep je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Jaklič in Šorli, ki sta dala odklonilni ločeni mnenji.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica