



**Številka:** U-I-130/17-9  
Up-732/17-9  
**Datum:** 28. 9. 2017

## SKLEP

Ustavno sodišče je v postopkih za preizkus pobude in ustavne pritožbe Vilija Kovačiča, Ljubljana, na seji 28. septembra 2017

sklenilo:

- 1. Ustavna pritožba zoper sklep Vlade Republike Slovenije o sodelovanju v referendumski kampanji v podporo uveljavitvi Zakona o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper z dne 20. 7. 2017 se zavrže.**
- 2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti 3. člena in šestega odstavka 4. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07, 11/11 in 98/13) se zavrže.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Pritožnik (pobudnik referendumu in organizator referendumske kampanje o Zakonu o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper – v nadaljevanju ZIUGDT) z ustavno pritožbo izpodbija Sklep Vlade o tem, da sodeluje v referendumski kampanji v podporo uveljavitvi Zakona o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper (v nadaljevanju Sklep). Vlada je za organizatorja referendumske kampanje določila Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje in mu za referendumsko kampanjo

zagotovila sredstva v višini 97.000,00 EUR. Pritožnik zatrjuje, da je Vlada odločila, da bo financirala le eno stran na referendumu. Izpodbijani sklep naj bi bil zato v nasprotju s Kodeksom dobrih praks pri referendumih (v nadaljevanju Kodeks), ki ga je sprejela t. i. Beneška komisija, 25. členom Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/91, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – v nadaljevanju MPDPP) in 10. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Pritožnik meni, da mora v skladu s citiranimi mednarodnimi instrumenti država zagotoviti, da ni nesorazmerne porabe sredstev v korist ene ali druge strani, da morajo oblasti ostati v referendumski kampanji nevtralne, da država volivcem omogoči nepristranske informacije z argumenti za in proti zakonski ureditvi ter da volivcem predloži uravnoteženo gradivo, v katerem so predstavljena stališča tistih, ki zakon podpirajo, in tistih, ki mu nasprotujejo. Zatrjuje tudi, da mu Sklep krši pravice iz 14., 15., 39., 43., 44. in 90. člena Ustave.

2. Pritožnik hkrati vlaga pobudo. Z njo izpodbija 3. člen in šesti odstavek 4. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (v nadaljevanju ZVRK), ki urejata organizatorje volilne kampanje (3. člen ZVRK) in možnost Vlade, da nameni sredstva za referendumsko kampanjo pristojni službi Vlade, kadar je ta organizator referendumske kampanje (šesti odstavek 4. člena ZVRK). Zatrjuje protiustavno pravno praznino, ker naj ZVRK ne bi zagotavljal enakopravnega položaja vseh organizatorjev referendumske kampanje. Izpodbijani določbi naj bi bili protiustavni, ker omogočata, da se Vlada aktivno postavi na eno stran v referendumu in svoje enostransko stališče zagovarja v kampanji ter v ta namen le sebi dodeli proračunska sredstva za kampanjo. Pritožnik trdi, da je izpodbijana ureditev v neskladju s Kodeksom, 25. členom MPDPP in 10. členom EKČP ter 14., 15., 39., 43., 44. in 90. členom Ustave.

## B.

3. Pritožnik izpodbija sklep Vlade o namenitvi sredstev za vodenje referendumske kampanje o ZIUGDT, kot pobudnik pa zakonsko ureditev, ki je podlaga za tako odločitev Vlade.

4. Za vsebinsko obravnavo ustavne pritožbe morajo biti izpolnjene vse procesne predpostavke, ki jih določa Zakon o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS), med njimi tudi procesna predpostavka izčrpanosti pravnih sredstev (51. člen ZUstS). Za vsebinsko obravnavo pobude pa mora biti v primerih, ko zakon ne učinkuje neposredno, izkazano, da je pobudnik poprej svoje ustavnopravne očitke, ki zadevajo tako varstvo njegovih človekovih pravic in temeljnih svoboščin kot tudi morebitne druge

protiustavnosti zakonske ureditve,<sup>1</sup> naslovil na pristojna sodišča in jih šele po izčrpanju vseh pravnih sredstev zoper odločitve pristojnih sodišč lahko uveljavlja tudi s pobudo pred Ustavnim sodiščem (tako že v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-275/07 z dne 22. 1. 2007, Uradni list RS, št. 110/07, in OdlUS XVI, 82).

5. Zgolj sama zakonska možnost, da Vlada v postopku zakonodajnega referendumu, ki teče vse od odloka, s katerim je bil posamezni referendum razpisan, sprejme odločitev o sodelovanju v referendumskem postopku in namenjanju javnih sredstev zanj, ne pomeni njenega neposrednega učinka na pravni položaj predlagatelja referendumu v posamezni referendumski kampanji. Ta nastopi šele, ko Vlada tak sklep tudi sprejme in ga uveljavi. Zato izpodbijana zakonska določba ne učinkuje neposredno.

6. Ustavno sodišče je na podlagi tretjega odstavka 82. člena Ustave volilni sodnik, ki na prvi in zadnji stopnji zagotavlja sodno varstvo volilne pravice in poštenosti volitev, ko gre za volitve poslancev Državnega zbora.<sup>2</sup> Ustava pa ne določa, da je Ustavno sodišče tudi referendumski sodnik, ki bi na prvi stopnji zagotavljal sodno varstvo pravice glasovanja na referendumu in poštenost referendumskega postopka. V odsotnosti izrecnih ustavnih določb je v prosti presoji zakonodajalca, kateremu sodišču bo dana pristojnost sodnega varstva pravice do glasovanja na referendumu v primerih vsakega posameznega referendumskega postopka. Zakonodajalec je pristojnost referendumskega sodnika podelil Upravnemu sodišču, ko gre za nepravilnosti v referendumskem postopku pri delu volilnih organov (52. člen Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi, Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZRLI,<sup>3</sup> v zvezi z 51. členom ZRLI), in Vrhovnemu sodišču zoper poročilo Državne volilne komisije o referendumskem izidu (53.a člen ZRLI).<sup>4</sup> To sodno varstvo lahko sproži vsak glasovalec, torej ga še toliko bolj sproži 40 000

<sup>1</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-185/10, Up-1409/10 z dne 2. 2. 2012 (Uradni list RS, št. 23/12, in OdlUS XIX,33), 14. točka obrazložitve.

<sup>2</sup> J. Sovdat, Volilni spor, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 258.

<sup>3</sup> Člen 52 ZRLI določa:

"Zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora ima vsak glasovalec, predlagatelj oziroma predstavnik predlagatelja zahteve za razpis referendumu pravico vložiti ugovor pri Državni volilni komisiji v treh dneh od dneva izvedbe referendumu.

Državna volilna komisija mora o ugovoru odločiti v roku osemindeset ur.

Vsak glasovalec ima pravico vložiti ugovor pri Državni volilni komisiji v istem roku tudi zaradi nepravilnosti pri delu okrajne volilne komisije v zvezi z ugotavljanjem izida glasovanja za območje okraja oziroma zaradi nepravilnosti pri delu volilne komisije volilne enote v zvezi z ugotavljanjem izida glasovanja za območje volilne enote ter zoper ugotovitev Državne volilne komisije o ugotovitvi izida glasovanja na diplomatsko konzularnih predstavništvih Republike Slovenije v tujini.

Državna volilna komisija mora o ugovoru odločiti v roku treh dni od vložitve ugovora."

<sup>4</sup> Člen 53a ZRLI določa:

"Zoper poročilo Državne volilne komisije o izidu glasovanja na referendumu lahko vsak glasovalec vložiti pritožbo v treh dneh po njegovi objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

O pritožbi iz prejšnjega odstavka odloči Vrhovno sodišče Republike Slovenije v tridesetih dneh. Zoper odločitev sodišča ni dovoljena pritožba.

Pri odločanju se uporabljata drugi in tretji odstavek prejšnjega člena."

glasovalcev, ki so predlagatelj referendumu. Predmet presoje v referendumskem sporu so lahko tudi kršitve pravil referendumske kampanje (vključno z njenim financiranjem),<sup>5</sup> saj je spoštovanje teh pravil eden od pogojev za zagotovitev enakopravnega položaja organizatorjev referendumske kampanje, ki imajo volivcem pravico predstaviti svoje izbire in razloge zanje, in učinkovitega izvrševanja pravice volivcev do glasovanja na referendumu.<sup>6</sup> V referendumskem sporu tako ni mogoče izpodbijati vsake zase posamičnih odločitev bodisi pristojnih organov, ki so zadolženi za izvajanje referendumskih opravil, bodisi odločitev ali ravnanj posameznih udeležencev referendumske kampanje. Mogoče pa je izpodbijati referendumski izid in v tem okviru uveljavljati vse morebitne nepravilnosti, ki bi lahko ali so vplivale na poštenost tega postopka in s tem tudi na njegov izid. Zakonodajalec je odločil, da je referendumski sodnik Vrhovno sodišče, ki zagotavlja sodno varstvo na prvi in zadnji stopnji. Zoper odločitev Vrhovnega sodišča niso dovoljena ne redna ne izredna pravna sredstva znotraj sistema rednega sodstva. Kot v vseh drugih primerih pa je zoper njegovo odločitev v referendumskem sporu v skladu s pogoji, ki jih določa ZUstS, dovoljena ustavna pritožba. Pred odločitvijo Vrhovnega sodišča pa v skladu s prvim odstavkom 51. člena ZUstS ustavna pritožba ni dovoljena, ker pravna sredstva še niso izčrpana.

7. Glede na navedeno ima pritožnik zaradi morebitnih kršitev pravil referendumske kampanje in njenega financiranja zagotovljeno sodno varstvo v referendumskem sporu pred Vrhovnim sodiščem. Če z njegovo odločitvijo ne bo zadovoljen, jo bo lahko izpodbijal zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin z ustavno pritožbo. Če bo v postopku pred Vrhovnim sodiščem uveljavljal tudi protiustavnost zakonske ureditve in Vrhovno sodišče njegovim razlogom ne bo sledilo, bo lahko poleg ustavne pritožbe vložil tudi pobudo, s katero bo izpodbijal zakonsko ureditev, če bo menil, da je zaradi njene protiustavnosti prišlo do referendumskih nepravilnosti, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na referendumski izid. Navedeno stališče pritožniku ne onemogoča dostopa do Ustavnega sodišča, temveč pomeni le njegovo odložitev na čas po izčrpanju pravnih sredstev pred pristojnim sodiščem, ki ga določa zakon. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ustavno pritožbo zavrglo, ker zoper sklep Vlade, ki ga izpodbija, niso izčrpana pravna sredstva (1. točka izreka). Pri tem se ni spuščalo v vprašanje, ali je Vlada sklep sprejela, prav tako pritožnika ni pozivalo k njegovi predložitvi (drugi odstavek 53. člena ZUstS), ker tako ali tako pritožnik še ni mogel izkazati izčrpanja pravnih sredstev.

8. Glede na to, da izpodbijana zakonska določba ne učinkuje neposredno, pobudnik pa še ni izčrpal sodnega varstva zoper ugotovljeni izid referendumu, je Ustavno sodišče zavrglo tudi pobudo, saj je ta glede na ustaljeno ustavnosodno presojo (sklep Ustavnega sodišča št. U-I-275/07) preuranjena (2. točka izreka).

---

<sup>5</sup> Primerjaj z J. Sovdat, Sodno varstvo referendumu, *Pravnik*, št. 9–10 (2013), str. 640–641.

<sup>6</sup> Primerjaj tudi 29. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-76/14 z dne 17. 4. 2014 (*Uradni list RS*, št. 28/14, in *OdlUS XX*, 25) in 3. točko sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-108/17 z dne 13. 7. 2017 (*Uradni list RS*, št. 41/17).

**C.**

9. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 25. člena in pete alineje prvega odstavka 55.b člena ZUstS ter 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 šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodniki Jaklič, Knez in Šorli. Sodnik Jaklič je dal odklonilno ločeno mnenje.

dr. Jadranka Sovdat  
Predsednica