



Številka: U-I-191/17-27

Datum: 25. 1. 2018

Na podlagi prvega odstavka 30. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) izdaja Ustavno sodišče naslednje

TISKOVNO SPOROČILO

Ustavno sodišče je na zahtevo Vrhovnega sodišča presojalo ustavno skladnost Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi in Zakona o volilni in referendumski kampanji, ni pa odločalo o veljavnosti referendumu o t. i. Zakonu o drugem tiru. O tem bo odločalo Vrhovno sodišče v postopku, ki poteka zoper končni referendumski izid na podlagi pritožbe Vilija Kovačiča pred tem sodiščem.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da je Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi v neskladju z Ustavo, ker referendumski spor pred Vrhovnim sodiščem ni urejen jasno in pomensko določljivo. Vrhovno sodišče mora imeti med drugim izrecno pooblastilo, da referendum razveljavi, če je v postopku prišlo do nepravilnosti, ki bi lahko vplivale na referendumski izid.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da sta v neskladju z Ustavo tudi prvi odstavek 3. člena in šesti odstavek 4. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji, ker Vladi omogočata, da enako kot drugi organizatorji vodi in financira referendumsko kampanjo. Zakonska ureditev prekomerno posega v pravico glasovanja na referendumu. Vlada ne more biti enaka drugim organizatorjem kampanje, saj jo zaradi njenega ustavnega položaja zavezuje dolžnost, da volivce o predmetu referendumu informira stvarno, celovito in transparentno. Lahko se v referendumskem postopku javno izreče "za" ali "proti" zakonu, vendar mora v svojih informacijah predstavljati tako razloge, ki zakon podpirajo, kot tiste, ki mu nasprotujejo. Samo pri takem ravnanju lahko uporablja proračunska sredstva.

Ustavno sodišče ni niti ugotavljalo niti presojalo, ali je v konkretnem referendumskem postopku o t. i. Zakonu o drugem tiru Vlada ravnala v skladu z opisanimi zahtevami.

Tudi o tem bo odločilo Vrhovno sodišče v skladu z ustavnimi izhodišči iz odločbe Ustavnega sodišča.

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Vrhovnega sodišča, z odločbo št. U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018 odločilo:

1. da je Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi v neskladju z Ustavo (*1. točka izreka*);
2. da sta prvi odstavek 3. člena, kolikor se nanaša na Vlado, in šesti odstavek 4. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji v neskladju z Ustavo (*2. točka izreka*);
3. da mora Državni zbor ugotovljene protiustavnosti odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije (*3. točka izreka*);
4. da do drugačne ureditve v Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi Vrhovno sodišče v pritožbenem postopku:
 - a) zavrne pritožbo, če ne ugotovi nepravilnosti v referendumskem postopku oziroma če ugotovi take nepravilnosti, ki niso ali ne bi mogle vplivati na izid glasovanja;
 - b) ugotovi pritožbi, razveljavi glasovanje in odredi novo glasovanje, če ugotovi nepravilnosti v referendumskem postopku, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na izid glasovanja. Po vročitvi odločitve Vrhovnega sodišča Državna volilna komisija v dveh dneh s sklepom določi nov datum glasovanja, pri čemer mora glede na ugotovljeno naravo kršitve upoštevati čas za referendumsko kampanjo;
 - c) ugotovi pritožbi, razveljavi glasovanje in samo ugotovi izid referenduma, če ugotovi nepravilnosti v referendumskem postopku, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na izid glasovanja, katerih posledice je mogoče odpraviti z ugotovitvijo drugačnega izida referenduma (*4. in 5. točka izreka*).
5. Sodba Vrhovnega sodišča, ki razveljavlja glasovanje na referendumu ali ugotavlja drugačen izid referenduma, in sklep Državne volilne komisije o določitvi novega datuma glasovanja se objavita v Uradnem listu Republike Slovenije (*5. točka izreka*).

Ustavno sodišče je odločbo sprejelo soglasno v sestavi devetih sodnikov in sodnic. Pritrdilni ločeni mnenji sta dala sodnica dr. Jadranka Sovdat in sodnik DDr. Klemen Jaklič.

Vrhovno sodišče je prekinilo referendumski spor o Zakonu o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper in z zahtevo izpodbijalo Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi zato, ker ne ureja na ustavnoskladen način postopka sodnega varstva pravice glasovanja na referendumu. Šesti odstavek 4. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji je izpodbijalo zato, ker na protiustaven način omogoča Vladi (oziroma njeni službi), da v referendumski kampanji kot organizator kampanje uporablja proračunska sredstva. Zaradi medsebojne povezanosti zakonskih določb je Ustavno sodišče samo začelo še postopek za oceno ustavnosti prvega odstavka 3. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji, ki sploh omogoča, da je Vlada oziroma njena služba organizatorka referendumske kampanje.

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi

Pri presoji ustavnosti ureditve glede sodnega varstva pravice glasovanja na referendumu je Ustavno sodišče izhajalo s stališča, da to sodno varstvo ni primarno namenjeno varstvu subjektivnega pravnega položaja posameznega volivca, temveč varstvu javnega interesa oziroma ustavnopravnih vrednot. Te so pošten referendumski postopek (spoštovanje referendumskih pravil), verodostojnost referendumskega izida in zaupanje državljanov v pošteno izvedbo referenduma. Objektivnost sodnega varstva pravice glasovanja na referendumu se zagotavlja tako, da se ne upoštevajo vse ugotovljene nepravilnosti v referendumskem postopku, temveč le tiste, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na referendumski izid. Vpliv na referendumski izid pomeni, da je nepravilnost take narave, da bi lahko privedla do drugačnega (nasprotnega) končnega izida glasovanja. Izjema bi lahko bile samo take nepravilnosti, ki bi po svoji kakovosti (ne po številčnosti) v temeljih prizadele poštenost referendumskega postopka.

Posebna narava pravice glasovanja na referendumu in zahteva po čim hitrejši rešitvi referendumskega spora terjata posebno, hitro in učinkovito sodno varstvo v tem sporu. V ta namen mora zakonodajalec sprejeti ureditev, ki odgovarja na temeljna vprašanja tega sodnega postopka. Zakonodajalec mora zakonsko opredeliti pravno sredstvo, upravičence za vložitev pravnega sredstva, v kateri fazi referendumskega postopka se lahko vloži pravno sredstvo in v kakšnem roku, iz katerih razlogov je mogoče vložiti pravno sredstvo (vsebina ugovorov), pristojno sodišče, pravila sodnega postopka in pooblastila sodišča pri odločanju.

Zaradi posebne narave sodnega varstva pravice glasovanja na referendumu je v referendumskem sporu mogoče izpodbijati le referendumski izid kot tak in v njem uveljavljati vse domnevne nepravilnosti, vključno z nepravilnostmi iz referendumske kampanje, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na poštenost postopka kot celote. Nepravilnosti, ki lahko vodijo v razveljavitev glasovanja in njegovo ponovitev, so lahko samo tiste, ki so ali bi lahko po svoji količini ali kakovosti vplivale na referendumski

izid. Če sodišče v postopku ugotovi take nepravilnosti, mora imeti pooblastilo, da v celoti ali delno razveljavi glasovanje in odredi delno ali v celoti novo glasovanje. V primeru, ko je mogoče posledice ugotovljene nepravilnosti, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na referendumski izid, odpraviti že z drugačno ugotovitvijo referendumskega izida, mora imeti sodišče pooblastilo za tako ugotovitev. Če sodišče na podlagi ugotovljenih dejstev presodi, da niso nastale nepravilnosti, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na izid referendumu, mora imeti pooblastilo, da zavrne pravno sredstvo. Katere ugotovljene nepravilnosti referendumskega postopka so takšne, da so vplivale ali bi lahko vplivale na referendumski izid, je stvar presoje pristojnega sodišča v vsakem posameznem referendumskem sporu.

Ustavno sodišče je ugotovilo, da postopek upravnega spora, kot ga ureja Zakon o upravnem sporu, ki se smiselno uporablja tudi v postopku sodnega varstva pravice glasovanja na referendumu pred Vrhovnim sodiščem (referendumski spor), ne vsebuje vseh prvin, ki bi morale biti določene za učinkovito uresničevanje pravice do sodnega varstva pravice glasovanja na referendumu. Odločilo je, da taka nedoločnost in pomanjkljivost (pravna praznina) zakonske ureditve bistveno krni uresničevanje sodnega varstva pravice glasovanja na referendumu. Vendar je izpodbijana ureditev protiustavna že zato, ker ne zadosti zahtevi po jasnosti in pomenski določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave. Da bi Vrhovno sodišče lahko odločilo v sodnem postopku, ki ga je prekinilo, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču opozorilo na pravne učinke svoje ugotovitvene odločbe in določilo pooblastila Vrhovnemu sodišču za odločanje.

Zakon o volilni in referendumski kampanji

Glede na ustavni položaj Vlade zgolj možnost, da Vlada sodeluje v referendumskem postopku, ni ustavno sporna. Vlada je upravičena, da zakon, ki ga je Državni zbor sprejel, v javni razpravi zagovarja, da predstavi svoja stališča, vključno s tem, da predstavi po njenem mnenju negativne posledice neuveljavitve zakona. Vendar pri tem delovanju ne sme oteževati ali ovirati svobode oblikovanja stališč v referendumskem postopku. Informacije mora podajati na pošten in zadržan način, pri čemer mora podajati tako informacije v prid zakonu kot tiste, ki mu nasprotujejo. Lahko pa izrazi svoje stališče o njih. Njeno informiranje mora biti torej stvarno, celovito in transparentno. Pri tem jo zavezuje dolžna skrbnost in informacij, ki jih pozna, ne sme izkrivljati ali prikrivati.

V referendumski kampanji, kot jo opredeljuje Zakon, lahko organizatorji referendumске kampanje nastopajo enostransko in s propagando vplivajo na odločanje volivcev pri glasovanju na referendumu v eno ali drugo smer. S položajem Vlade v sistemu državne oblasti pa referendumska propaganda ni združljiva. Ni ustavno dopustno, da Vlada vodi referendumsko kampanjo. Ker ji izpodbijana zakonska ureditev to omogoča pomeni prekomeren poseg v pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave, ki varuje pravico glasovanja na

zakonodajnem referendumu iz tretjega odstavka 90. člena Ustave. Ker Vlada sploh ne sme biti organizator referendumske kampanje, si ne sme dodeliti iz proračuna sredstev, ki bi bila namenjena njenemu nastopanju kot organizatorju referendumske kampanje.

Kadar Ustavno sodišče ugotovi, da je zakon v neskladju z Ustavo, ga praviloma razveljavi. Vendar glede na razloge te odločbe ni sporno, da Vlada lahko sodeluje v referendumskem postopku tudi v času referendumske kampanje (ne sicer kot organizator kampanje) in da lahko za to nameni tudi določena sredstva. Razveljavitev izpodbijanih določb bi pomenila, da položaj oziroma delovanje Vlade v času referendumske kampanje ne bi bila urejena. To bi z vidika 2. člena Ustave (načelo jasnosti in pomenke določljivosti predpisov) povzročilo obstoj protiustavne pravne praznine. Zato ni mogoča razveljavitev izpodbijanih določb. Ustavno sodišče je sprejelo ugotovitveno odločbo in zakonodajalcu določilo enoletni rok, da ugotovljeno protiustavnost odpravi.

Ugotovitvena odločba pomeni, da protiustavni zakon ostaja v veljavi. Ker pa v primeru ugotovitvene odločbe zavezujejo tako izrek odločbe kot tudi razlogi iz obrazložitve, mora Vlada – dokler se zakonodajalec ne odzove na odločbo in sprejme drugačno zakonsko ureditev – svoje aktivnosti v času referendumske kampanje izvajati v skladu z vsebinskimi razlogi te odločbe, ki se nanašajo na omejitve, ki veljajo za Vlado v tem času.

Protiustavnost zakonske ureditve, na podlagi katere je Vlada organizirala referendumsko kampanjo, sama po sebi še ne pomeni nepravilnosti, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na referendumski izid. Vrhovno sodišče bo moralo v referendumskem sporu, ki ga je prekinilo, presoditi, ali so bile konkretne aktivnosti, ki jih je Vlada izvajala v referendumskem postopku (torej tudi v času referendumske kampanje), v skladu z razlogi iz odločbe Ustavnega sodišča. Presoditi bo torej moralo, ali je Vlada kot organizatorica referendumske kampanje volivce stvarno, celovito in transparentno informirala. Če bo ugotovilo nepravilnosti, bo moralo presoditi še, ali so vplivale oziroma bi lahko vplivale na izid glasovanja na referendumu.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica