



**Številka:** U-I-76/14-17

**Datum:** 17. 4. 2014

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Eve Irgl, Vipava, na seji 17. aprila 2014

odločilo:

- 1. Odlok o razpisu zakonodajnega referendumu o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (Uradni list RS, št. 23/14) se odpravi.**
- 2. Državni zbor mora sprejeti nov akt o razpisu referendumu o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (EPA 1547-VI) v roku sedmih dni po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Pobudnica izpodbija Odlok o razpisu zakonodajnega referendumu o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (v nadaljevanju OdZVDAGA-A1). Zatrjuje njegovo neskladje s 44. in 90. členom v zvezi z 2. in 3. členom ter z 82., 83., 88. in 148. členom Ustave. Opozarja tudi na kršitve 42. člena, prvega odstavka 133. člena in 169.a člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13 – v nadaljevanju PoDZ-1). Izpodbijani odlok naj bi zaradi vprašljive izvedbe 47.a člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 –

uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZRLI) v zvezi s 87. členom Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZVDZ) nesorazmerno posegel tudi v ustavno pravico do glasovanja na referendumu in pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev državljanom in državljanom Republike Slovenije, ki na dan glasovanja stalno ali začasno bivajo v tujini.

2. Pobudnica navaja, da OdZVDAGA-A1 s tem, ko za dan glasovanja na referendumu določa dan, ki je le tri tedne pred volitvami poslank in poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament, posega v ustavno pravico do referenduma in pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev v zvezi z 2. in 3. členom Ustave. Dvakratno glasovanje v tako kratkem času po mnenju pobudnice povzroča volivcem nepotrebne stroške, nepotrebno izgubo časa ter krajši čas za seznanitev s sicer zahtevno referendumsko kampanjo. Opozarja, da so v času glasovanja prvomajske počitnice, v tednu pred referendumom tudi šolske počitnice, kar pomeni, da bo veliki večini volivk in volivcev oteženo spremljanje referendumске kampanje, predčasno glasovanje in samo glasovanje na referendumu. V zvezi s predčasnim glasovanjem pobudnica navaja, da bo glede na 69. člen ZVDZ to lahko potekalo le dva dni namesto treh, saj je 1. 5. praznik. Ob upoštevanju, da 90. člen Ustave za veljavnost referenduma zahteva najmanj petinsko udeležbo vseh volivk in volivcev (kvorum), po mnenju pobudnice vse navedene okoliščine nesorazmerno otežujejo in omejujejo izvrševanje pravic iz 44. in 90. člena Ustave. Pobudnica meni, da bi se moral Državni zbor glede na zahtevani kvorum vzdržati vseh ukrepov, s katerimi bi lahko posredno ali neposredno vplival na številčnost referendumске udeležbe tako, da referendum ne bi bil niti veljaven. Zatrjuje, da je Državni zbor z OdZVDAGA-A1 zasledoval ustavno nedopusten in nelegitimen cilj, in sicer določiti dan glasovanja na referendumu tako, da predpisani kvorum zavrnilnega referenduma ne bo dosežen oziroma da bo bistveno težje dosežen.

3. Pobudnica zatrjuje tudi procesne kršitve pri sprejemanju Predloga OdZVDAGA-1 (EPA 1869-VI). Navaja, da je k zahtevi za razpis zakonodajnega referenduma vložila predlog odloka, v katerem je bil kot dan razpisa referenduma določen 15. 4. 2014 in kot dan glasovanja 25. 5. 2014. Državni zbor oziroma Odbor za kulturo kot matično delovno telo se pri obravnavi zahteve za razpis referenduma do tega predloga ni niti opredelil, čeprav bi se po mnenju pobudnice moral, saj je predlog sestavni del zahteve in pomeni povezano celoto. Obravnavati bi ga moral tudi zato, ker ga je vložila pobudnica, ki je poslanka Državnega zbora in ima na podlagi 88. člena Ustave in 169.a člena PoDZ-1 pravico predlagati zakone in odloke. Ker tega ni storil, naj bi posegel v njen položaj oziroma funkcijo, kot izhaja iz 82. in 83. člena Ustave, ter v njena upravičenja, ki izhajajo iz 88. člena Ustave. Pobudnica zatrjuje tudi kršitve 42. člena, prvega odstavka 133. člena in 169.a člena PoDZ-1.

4. OdZVDAGA-A1 naj bi posegal tudi v načelo uravnoteženja javnih financ iz 148. člena Ustave, ki v drugem odstavku določa, da morajo biti prihodki in izdatki

proračunov države srednjeročno uravnoreženi brez zadolževanja ali da morajo prihodki presegati izdatke. Višji stroški zaradi izvedbe referendumov 4. 5. 2014 v primerjavi s stroški, ki bi nastali, če bi glasovanje na referendumu potekalo istočasno z volitvami v Evropski parlament, naj bi pomenili dodatni in nepotrebni javnofinančni strošek v višini približno 3,5 milijona EUR. Sklicujoč se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-279/96 z dne 10. 9. 1996 (Uradni list RS, št. 51/96, in OdlUS V, 126), pobudnica navaja, da bi moral Državni zbor v skladu z Ustavo slediti ekonomičnosti in gospodarnosti ter ravnati kot dober gospodar in stremeti k racionalnosti. V skladu s temi načeli bi moral kot dan glasovanja na referendumu določiti dan, ko bodo potekale že razpisane volitve poslank in poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament. Na ta način naj bi bili najmanj obremenjeni tako državni proračun kot državljani in državljanke s stroški prihoda na volišča.

5. Izpodbijani odlok naj bi nesorazmerno posegal tudi v ustavno pravico do glasovanja na referendumu in pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev državljanke in državljanom Republike Slovenije, ki na dan glasovanja stalno ali začasno bivajo v tujini. Zaradi kratkih rokov naj bi bila namreč vprašljiva izvedba 47.a člena ZRLI, ki določa možnost glasovanja po pošti iz tujine, v zvezi s 87. členom ZVDZ, ki določa način ugotavljanja izida glasovanja po pošti iz tujine.

6. Državni zbor v odgovoru navaja, da predstavnica pobudnikov v konkretnem primeru ni nastopala v vlogi poslanke, zahteva in "Predlog odloka" pa nista bila vložena ločeno kot dva samostojna akta, temveč sta, tudi skladno z navedbami iz pobude, skupaj tvorila povezano celoto. Zato niso bili izpolnjeni poslovniško določeni pogoji (aktivna legitimacija) za obravnavo "Predloga odloka" kot priloge k zahtevi. Državni zbor poudarja, da Ustavno sodišče ni pristojno presojeti, ali je postopek za sprejetje izpodbijanega odloka tekkel skladno s poslovníkom, če s tem hkrati niso kršene tudi ustavne določbe. Teh kršitev pa naj ne bi bilo. S spremembami Ustave je referendum opredeljen kot izključna pravica volivk in volivcev, zato naj bi bilo treba spoštovati voljo pobudnikov in jim uresničitev tega instrumenta neposredne demokracije omogočiti čim prej, brez zavlačevanja. Državni zbor se strinja s pobudnico, da bi bili stroški ob hkratni izvedbi referendumov z volitvami v Evropski parlament nižji, vendar po njegovem mnenju vsebinski razlogi (pravica do informiranosti) govorijo v prid izvedbi referendumov na samostojen dan in tako odtehtajo višje stroške. Meni, da je bistvo referendumov zaradi pravice do informiranosti volivk in volivcev priprava, v kateri se ljudje odločijo, kako bodo glasovali. Ker je vsebina zakonske spremembe strokovno zahtevna, je po mnenju Državnega zbora nujno potrebna kvalitetna seznanitev z njo, ki bo omogočila poglobljeno odločanje. To naj bi se lahko doseglo le z bolj osredotočeno razpravo. S tega vidika naj bi bil 4. 5. 2014 primeren dan za glasovanje, ker bodo ljudje v času t. i. prvomajskih počitnic imeli čas premisliti in se še dodatno poučiti o tem, zakaj bodo šli na referendum. Če bodo ljudje imeli dopust, bodo lahko tudi sredi tedna odšli na predčasna glasovanja. Državni zbor navaja tudi, da je pravica pobudnikov referendumov, da se vsebini referendumskega vprašanja, ki je izrazito notranja

nacionalna tema, posveti vsa pozornost in da se ji da potrebna teža, saj gre pri volitvah za drugačen politični proces kot pri glasovanju na referendumu. Zato bi bilo po mnenju Državnega zbora prav, da se obe temi ne mešata ter da se referendumska in volilna kampanja ne prepletata, temveč da se vodi posebna kampanja in opravi posebno glasovanje.

7. Mnenje o navedbah v pobudi je poslala tudi Vlada. Navaja, da izvedba referendumu na dan, ki ne sovпада z volitvami, daje referendumu posebno težo, saj volivci ob ločenem referendumu jasno izkažejo svoje stališče v zvezi z obravnavanim zakonom, brez vpliva odločanja o drugih, z referendumom nepovezanih vprašanjih. Razlogi, s katerimi pobudnica utemeljuje protiustavnost OdZVDAGA-A1, naj bi bili pavšalni, saj z ničimer ne utemeljijo zatrditev. Izvedba konkretnega referendumu ločeno od volitev naj bi bila utemeljena tudi z vidika enakega obravnavanja pri razpisu referendumov.

8. Odgovor Državnega zbora je bil poslan pobudnici, ki je nanj odgovorila. V odgovoru v celoti vztraja pri navedbah v pobudi.

9. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-76/14 z dne 10. 4. 2014 na podlagi prvega odstavka 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) do končne odločitve zadržalo izvrševanje OdZVDAGA-A1.

## **B. – I.**

10. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo v obravnavo. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena ZUstS, je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

11. Izpodbijani odlok določa, da se za dan razpisa referendumu, s katerim začnejo teči roki za opravila, ki so potrebna za izvedbo referendumu, določi 3. 4. 2014 in da se glasovanje na referendumu izvede v nedeljo, 4. 5. 2014. Pobudnica med drugim zatrjuje, da je datum za glasovanje na referendumu določen na dan, ki sledi šolskim počitnicam in prvomajskemu prazniku, zaradi česar glede na veljavno zakonsko ureditev bistveno otežuje izvedbo predčasnega glasovanja v celoti. Ob kvorumih, ki jih po ustavni spremembi zahteva Ustava glede udeležbe in večine volivcev za zavrnitev zakona, naj bi zato taka določitev datuma glasovanja pomenila nesorazmeren poseg v pravico do glasovanja na referendumu iz 44. in 90. člena Ustave.

12. V skladu s prvim stavkom drugega odstavka 3. člena Ustave ima v Republiki Sloveniji oblast ljudstvo. V skladu z drugim stavkom drugega odstavka tega člena jo uresničuje neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti. Ustava tako uveljavlja že na ravni temeljnih ustavnih načel dva načina izvrševanja oblasti, ki v vsakem

primeru pripada ljudstvu.<sup>1</sup> Volitve so tisti demokratični splošno ustavnopravno uveljavljeni institut, na katerega podlagi ljudstvo – volivke in volivci – zaupajo oblast članom predstavniškega telesa za čas vnaprej določenega mandata. Z volitvami se vzpostavlja legitimnost, da izvoljeni člani predstavniškega telesa izvajajo oblast v imenu državljanek in državljanov.<sup>2</sup> Za izvrševanje oblasti politično odgovarjajo ljudstvu, ta odgovornost pa se vzpostavlja vedno znova s periodičnimi svobodnimi demokratičnimi volitvami.<sup>3</sup> Zato v tem pomenu govorimo o posrednem izvrševanju oblasti ljudstva, tj. o predstavniški demokraciji.<sup>4</sup> Ljudstvo neposredno izvršuje oblast ali neposredno sodeluje pri njenem izvrševanju v znanih oblikah t. i. neposredne demokracije, med katere spada tudi referendum. Gre za obliko neposrednega odločanja volivcev o ustavi, zakonu ali drugem pravnem aktu ali o drugem vprašanju, ki je pomembno za družbeno skupnost. Pomeni pravico vseh državljanov, ki imajo volilno oziroma glasovalno pravico, da s splošnim glasovanjem odločijo o posameznem aktu (praviloma) predstavniškega telesa. Z vidika delovanja državne oblasti pa pomeni način sodelovanja ljudstva pri sprejemanju najpomembnejših pravnih in političnih odločitev, ki so sicer v pristojnosti predstavniškega telesa.<sup>5</sup> V tem primeru se ob predstavniškem telesu kot zakonodajalec pojavi tudi ljudstvo.

13. Zakonodajni referendum kot temeljno obliko neposredne demokracije ureja Ustava v 90. členu.<sup>6</sup> V prvem odstavku tega člena določa, da Državni zbor razpiše referendum o uveljavitvi zakona, če to zahteva najmanj štirideset tisoč volivcev. Drugi odstavek 90. člena Ustave določa primere nedopustnosti referenduma. V skladu s tretjim odstavkom 90. člena Ustave imajo pravico glasovanja na referendumu vsi državljani, ki imajo volilno pravico. Za veljavnost odločitve o zavrnitvi zakona na referendumu so bili s spremembo Ustave določeni pogoji, ki jih prejšnja ustavna ureditev ni vsebovala. Na podlagi četrtega odstavka 90. člena Ustave je namreč zakon na referendumu zavrnjen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev (zavrnilni kvorum). Ureditev načina izvrševanja zakonodajnega referenduma pa Ustava v petem odstavku 90. člena prepušča zakonski ureditvi.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Primerjaj F. Grad v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1099.

<sup>2</sup> Primerjaj F. Grad, Parlament in vlada, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000, str. 29.

<sup>3</sup> Primerjaj J. Sovdat v: I. Kaučič (ur.), Dvajset let Ustave Republike Slovenije, Pomen ustavnosti in ustavna demokracija, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Ljubljana 2012, str. 184.

<sup>4</sup> Primerjaj F. Grad v: L. Šturm (ur.), nav. delo, str. 1099–1100.

<sup>5</sup> Povzeto po I. Kaučič v: I. Kaučič (ur.), Zakonodajni referendum, Inštitut za primerjalno pravo, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 21.

<sup>6</sup> Ustavna ureditev zakonodajnega referenduma je bila spremenjena z Ustavnim zakonom o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 47/13 – v nadaljevanju UZ90, 97, 99). Ustavna sprememba zahteva uskladitev ZRLI z njo v roku enega leta (prvi odstavek II. razdelka UZ90, 97, 99).

<sup>7</sup> Peti odstavek 90. člena Ustave določa, da se referendum ureja z zakonom, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

14. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U- I-47/94 z dne 19. 1. 1995 (Uradni list RS, št. 13/95, in OdlUS IV, 4)<sup>8</sup> navedlo, da določbe 90. člena Ustave omogočajo uresničitev pravice državljanov do neposrednega odločanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave in da so ustavnopravni okvir, v katerem se lahko giblje oziroma uresničuje pravica iz 44. člena Ustave. Pravica glasovati na referendumu iz tretjega odstavka 90. člena Ustave tako pomeni obliko neposrednega sodelovanja državljanov pri upravljanju javnih zadev. Zato je ustavnopravno varovana s pravico iz 44. člena Ustave. Ker je varovana kot človekova pravica, za njeno urejanje veljajo načela in pravila, ki jih Ustava določa v 15. členu. Po drugem odstavku tega člena je mogoče z zakonom predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa Ustava ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine. Po tretjem odstavku navedenega člena so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava. Omejitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin pa morajo ne le temeljiti na tej podlagi opredeljenem dopustnem cilju, temveč morajo biti skladne tudi s splošnim načelom sorazmernosti iz 2. člena Ustave. To velja tudi za pravico do glasovanja na referendumu iz tretjega odstavka 90. člena Ustave v zvezi s 44. členom Ustave.

15. Po prvem odstavku 90. člena Ustave razpiše Državni zbor referendum o uveljavitvi zakona, ki ga je sprejel, če to zahteva najmanj štirideset tisoč volivcev. Razpisati ga mora v sedmih dneh po vložitvi zahteve za razpis referendumu oziroma po predložitvi dopolnjene oziroma popravljene zahteve, kot to določa 22. člen ZRLI. ZRLI se v skladu z drugim odstavkom II. razdelka 3. člena UZ90, 97, 99 smiselno uporablja do njegove uskladitve s 1. členom UZ90, 97, 99. Uspešna uveljavitev ustavne pravice zahtevati referendum iz prvega odstavka 90. člena Ustave torej vzpostavi obveznost Državnega zbora, da razpiše zakonodajni referendum. S tem nastane v skladu s tretjim odstavkom 90. člena Ustave pravica glasovanja na referendumu. Z njenim uresničevanjem se bodo volivke in volivci neposredno izrekli o zakonu, sprejetem v Državnem zboru, s čimer bodo neposredno sodelovali pri izvajanju zakonodajne oblasti.<sup>9</sup> Zato pomeni glasovanje odločilno fazo referendumskega postopka, v kateri neposredno sodelujejo volivke in volivci.<sup>10</sup>

16. Pritrditi je treba pobudnici, da je pravica glasovanja na referendumu po svoji naravi t. i. pravica pozitivnega statusa, ki zahteva, da zakonodajalec njeno uresničevanje uredi, saj je brez ustrezne zakonske ureditve sploh ne bi bilo mogoče izvrševati.<sup>11</sup> Način uresničevanja pravice glasovanja na referendumu na podlagi

---

<sup>8</sup> Enako tudi na primer v odločbah Ustavnega sodišča št. U-I-261/02 z dne 22. 1. 2003 (Uradni list RS, št. 11/03, in OdlUS XII, 2) in št. U-I-217/02 z dne 17. 2. 2005 (Uradni list RS, št. 24/05, in OdlUS XIV, 6) ter sklepu št. U-II-3/03 z dne 22. 12. 2003 (OdlUS XII, 101).

<sup>9</sup> Primerjaj S. Nerad v: I. Kaučič (ur.), nav. delo 2012, str. 125.

<sup>10</sup> S. Zagorc v: I. Kaučič (ur.), nav. delo 2012, str. 187.

<sup>11</sup> Navedeno velja enako že za volilno pravico, ki je osrednja politična človekova pravica. Glej J. Sovdat v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske in

ustavnega pooblastila iz petega odstavka 90. člena Ustave ureja ZRLI. Ustava daje zakonodajalcu pooblastilo, da po svoji presoji izbere tisti način uresničevanja pravice glasovanja na referendumu, na katerega podlagi jo bo mogoče tudi v praksi učinkovito uresničevati.<sup>12</sup> Za izbiro ureditve mora zakonodajalec izkazati razumne razloge.<sup>13</sup> Če ureditev preseže način uresničevanja pravice in preraste v njeno omejitev, pa je taka ureditev v mejah ustavnosti, če sledi dopustnemu cilju in če je sorazmerna. Pravico do referendumskega odločanja, opredeljeno v tretjem odstavku 90. člena Ustave, v zvezi s pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave je torej mogoče omejiti v skladu s tretjim odstavkom 15. člena in 2. členom Ustave.

17. Zakonodajalec mora z zakonom vzpostaviti ustavnoskladen način uresničevanja pravice glasovanja na referendumu oziroma njene ustavno dopustne omejitve. Ustavnoskladna pa mora biti tudi uporaba zakonskih pravil v primeru vsakega posameznega referenduma. Ta zahteva se vzpostavi že glede podzakonskega predpisa, s katerim Državni zbor pozove volivke in volivce h glasovanju na referendumu, prav enako pa obstaja še glede izvedbe vseh posameznih opravil, potrebnih za izvedbo celotnega postopka referenduma, ki se po izvedenem dnevu glasovanja zaključi z ugotovitvijo referendumskega izida. Pri tem odločanju Ustavno sodišče presoja ustavnost izpodbijanega odloka, s katerim so volivke in volivci pozvani, naj določenega dne izjavijo svojo voljo o zakonu, ki je predmet odločanja na referendumu, razpisanem prav s tem odlokom.

18. Glede na zatrdjevanja pobudnice mora Ustavno sodišče najprej ugotoviti, ali določitev datuma glasovanja pomeni način uresničevanja pravice iz tretjega odstavka 90. člena v zvezi s 44. členom Ustave ali pa je ta morebiti glede na okoliščine tega primera prerastel v omejitev. Kot je Ustavno sodišče že večkrat poudarilo, meja med urejanjem načina uresničevanja človekovih pravic in njihovim omejevanjem ni vedno lahko določljiva.<sup>14</sup> Določitev datuma glasovanja na podlagi zakonske določbe sama po sebi pomeni ureditev načina uresničevanja pravice. Zakonodajalec mora tudi, ko izdaja podzakonski predpis na podlagi ZRLI, ravnati v okviru zakonskih možnosti razumno. Pri tem mora prav zaradi tega, da ta ureditev ne bi prerastla v nedopustno omejevanje pravice, spoštovati dve temeljni ustavni izhodišči. Eno izmed njih se nanaša na obveznost države k spoštovanju človekovih pravic (prvi odstavek 5. člena Ustave). V tem okviru je pomembna tudi ureditev referenduma, kot je bila uveljavljena s četrtem odstavkom 90. člena Ustave. Drugo pa se nanaša na zahtevo po

---

državne evropske študije, Ljubljana 2002, str. 473 in 476. Pravico glasovanja na referendumu pa imajo po tretjem odstavku 90. člena Ustave prav nosilci volilne pravice.

<sup>12</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-104/01 z dne 14. 6. 2001 (Uradni list RS, št. 52/01, in OdlUS X, 123).

<sup>13</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I- 277/09, Up-1333/09, U-I-287/09, Up-1375/09 z dne 14. 6. 2011 (Uradni list RS, št. 58/11).

<sup>14</sup> Primerjaj že z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-47/94, glej tudi odločbe št. U-I-217/02, št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 121/08, in OdlUS XVII, 73) in št. U-I-285/08 z dne 1. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 33/10).

vzpostavitvi pravil in zagotovitvi njihove uporabe na način, ki bo omogočil pošten referendumski postopek za uresničevanje pravice glasovanja na referendumu (tretji odstavek 90. člena Ustave). Pošten postopek je odločilni pogoj zagotovitve verodostojnosti referendumskega izida, ker zagotavlja zaupanje volivk in volivcev v odločitve, ki jo je (ustavno določena) večina sprejela na referendumu.<sup>15</sup>

19. Že iz prvega odstavka 5. člena Ustave, ki pomeni utrditev ustavnopravnega temelja iz Preambule k Ustavi, izhaja obveznost države k spoštovanju in varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pri pravicah t. i. pozitivnega statusa ne zadošča, da se država zgolj pasivno vzdrži njihovih kršitev.<sup>16</sup> Pri teh pravicah je zavezana k določenemu ravnanju.<sup>17</sup> Ko gre za udejanjanje pravice do glasovanja na referendumu, to pomeni, da mora biti ne le zakonska ureditev takšna, da bo omogočila čim bolj učinkovito uresničevanje pravice iz tretjega odstavka 90. člena v zvezi s 44. členom Ustave, temveč mora tej zahtevi slediti tudi izvedba referendumskega postopka, začevši s prvim aktom, s katerim se ta začne, tj. z aktom o razpisu referenduma.<sup>18</sup> Ko določa datum glasovanja na referendumu, mora torej Državni zbor v skladu s tem izhodiščem zagotoviti spoštovanje te pravice. To pomeni, da mora datum določiti tako, da bo omogočil čim večjemu številu volilnih upravičencev udeležbo na referendumskem glasovanju (svoboda udeležiti se glasovanja na referendumu) in izjavo svoje volje o tem, ali naj se v Državnem zboru sprejeti zakon tudi uveljavi ali ne (svoboda odločati o uveljavitvi zakona).

20. Glede na ustavno ureditev volivke in volivci odločajo o uveljavitvi zakona, ki so ga že sprejeli poslanci, ki so jim volivke in volivci na zadnjih volitvah zaupali mandat za izvrševanje oblasti v njihovem imenu. Naknadni zavrtni zakonodajni referendum, ki ga je uveljavil z zadnjo ustavno spremembo ustavodajalec, je torej sredstvo za preprečitev nastopa veljavnosti pravnega akta, ki ga je sprejelo predstavniško telo, volivke in volivci pa mu nasprotujejo (ljudski veto).<sup>19</sup> Ustavodajalec je zato logično hkrati vzpostavil kvorum, potreben za veljavnost odločitve o zavrtni takega zakona. Po četrtem odstavku 90. člena Ustave je zavrtnitev zakona na referendumu lahko dosežena le, če proti zakonu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev. Udeležba na referendumu tako postane eden od pomembnih elementov odločitve o zavrtni ali uveljavitvi zakona na referendumu. Pravica glasovanja na referendumu ima enako kot volilna pravica posebno naravo. Če oziroma ko do referendumskega odločanja pride, je pravica glasovati na referendumu po eni strani osebna pravica glasovalca, vendar pa jo na drugi strani vsak glasovalec uresničuje sicer osebno, a na kolektiven način,

<sup>15</sup> Glej J. Sovdat, Sodno varstvo referenduma, Pravniki, št. 9–10 (2013), str. 641.

<sup>16</sup> P. Jambrek v: L. Šturm (ur.), nav. delo 2002, str. 112.

<sup>17</sup> Primerjaj prav tam.

<sup>18</sup> Razpis referenduma je z zakonom predpisan strogo formaliziran postopek, v katerem Državni zbor najprej preizkusi referendumsko zahtevo, nato pa sprejme akt o razpisu referenduma, v katerem določi dan razpisa referenduma, s katerim začnejo teči roki za volilna opravila, in dan glasovanja. Glej S. Zagorc v: I. Kaučič (ur.), nav. delo 2012, str. 173 in 174.

<sup>19</sup> Primerjaj I. Kaučič v: I. Kaučič (ur.), nav. delo 2010, str. 24.



tj. skupaj z vsemi drugimi glasovalci na vnaprej organiziran način in po vnaprej določenem postopku.<sup>20</sup> Zato ne morejo biti nepomembni razlogi, ki, upoštevaje tradicijo v državi, lahko vplivajo na odločitev volivk in volivcev, da se udeležijo glasovanja. Ali bodo to možnost izkoristili ali ne, pa je odvisno le od njihove svobodne odločitve.

21. Za poštenost referendumskega postopka je potrebna najprej uveljavitev zakonskih pravil, ki bodo pošten postopek omogočila. Prav enako pa je pomembna tudi njihova ustavnoskladna uporaba v vsakem posameznem referendumskem postopku, da se zagotovi učinkovito uresničevanje pravice do glasovanja na referendumu. To je temelj vzpostavitve zaupanja volivk in volivcev v referendumski izid in s tem tudi temelj legitimnosti na referendumu sprejete odločitve.

22. Ustavna zahteva po tem, da mora Državni zbor zagotoviti učinkovito uresničevanje pravice glasovanja na referendumu kot pravice pozitivnega statusa, sama narava pravice glasovanja na referendumu ob hkratni ustavni zahtevi po kворumu za zavrnitev zakona na referendumu in zahteva po poštenu izvedbi referendumskega postopka v vsakem posameznem zakonodajnem referendumu so torej pomembna ustavnopravna izhodišča za Državni zbor, ko ta v skladu z obstoječimi določbami ZRLI, ki se smiselno uporabljajo, določa datum izvedbe glasovanja na referendumu. Dokler se giblje znotraj teh ustavnih okvirov, ima pri določanju datuma glasovanja na referendumu široko polje proste presoje.

## B. – II.

23. OdZVDAGA-A1 določa za dan glasovanja na referendumu zadnji dan v tednu (nedelja, 4. 5. 2014), pred katerim je čas praznika dela. Ta se po veljavni ureditvi praznuje 1. in 2. maja, ki sta dela prosta dneva. Četrtek, 1. maja 2014, in petek, 2. maja 2014, sta hkrati zadnja dva dneva v času, ko še lahko poteka referendumska kampanja pred dnem glasovanja. Prvi odstavek 69. člena ZVDZ<sup>21</sup> določa, da volivci, ki so na dan glasovanja odsotni, lahko glasujejo pred tem dnem, vendar pa ne prej kot pet dni pred dnem glasovanja in ne kasneje kot dva dni pred dnem glasovanja. Glasovanje se opravi na posebnem volišču na sedežu okrajne volilne komisije. V skladu s citirano zakonsko določbo in upoštevaje datum glasovanja na referendumu (4. 5. 2014) bi moralo predčasno glasovanje potekati 29. 4., 30. 4. in 1. 5. 2014. To pomeni, da bi predčasno glasovanje en dan potekalo na dan, ki je državni praznik (1. 5.), druga dva dni pa v času šolskih počitnic. Institut predčasnega glasovanja je dodatna možnost za glasovanje. Ker širi možnost glasovanja, pripomore k bolj učinkovitemu izvrševanju pravice iz tretjega odstavka 90. člena v zvezi s 44. členom Ustave. Po ustavni spremembi pa je prav zato pomemben tudi zaradi predpisanega

<sup>20</sup> J. Sovdat, nav. delo 2013, str. 631.

<sup>21</sup> Člen 55 ZRLI določa, da se glede vprašanj postopka izvedbe referendumu, ki s tem zakonom niso posebej urejena, in glede kazenskih določb smiselno uporabljajo določbe ZVDZ.

kvoruma. Drugi odstavek 32. člena ZRLI sicer določa, da se za dan glasovanja na referendumu določi nedelja ali drug dela prost dan. Zakonodajalec je torej kot dan (glavnega) glasovanja določil dela prost dan, ko se volivci zaradi praviloma manjših obveznosti, kot jih imajo v dneh za veliko večino običajnega delavnika, lažje udeležijo referendumu. Predčasno glasovanje je namenjeno tistim, ki so odsotni na glasovalni dan bodisi zaradi službenih obveznosti bodisi zaradi pristočasnih aktivnosti, ki so vezane na konec tedna. Ti volivke in volivci se lahko udeležijo glasovanja v času pred dnevom glasovanja. V tem primeru glavni dan glasovanja sledi prvomajskemu prazniku, ta pa šolskim počitnicam. Zaradi tega celotno predčasno glasovanje pade v čas praznika oziroma šolskih počitnic. Pa tudi referendumsko kampanja se zaključuje v tem času.

24. Iz 16.b in 33. člena ZRLI namreč izhaja, da je zakonodajalec ocenil, da volivke in volivci v času decembrskega državnega praznika ter božično-novoletnih praznikov in šolskih počitnic ter poletnih dopustov oziroma počitnic bistveno težje uresničujejo svojo pravico iz tretjega odstavka 90. člena Ustave, zato je vnaprej predvidel, da se v tem času referendumsko opravila ne morejo izvajati.<sup>22</sup> Taka ureditev je nedvomno *in favorem* pravici glasovanja na referendumu in je v skladu s pozitivno obveznostjo države, da zagotovi njeno učinkovito uresničevanje (prvi odstavek 5. člena Ustave). Zakonodajalec je tako upošteval tradicijo v državi in na zakonodajni ravni odstranil dvom v obstoj nekaterih razlogov, ki očitno po njegovi razumni presoji lahko vplivajo na proces odločanja volivk in volivcev, četudi ti razlogi sami zase ne vplivajo neposredno na svobodo volivk in volivcev glede izražanja volje na referendumu. Volivke in volivci pa imajo v času, ki je določen za državni praznik in dela prost dan, v skladu s svojo splošno svobodo ravnanja (35. člen Ustave) pravico praznik preživljati ali obeleževati na sebi lasten način. Prav enako pravico imajo tudi v času, ki je v državi vnaprej s šolskim koledarjem določen kot čas šolskih počitnic.

25. Navedbe pobudnice, da je glede na povedano datum glasovanja na referendumu določen tako, da v resnici otežuje udeležbo na referendumu, namesto da bi omogočal čim večjo udeležbo, so zato pomembne. Svoboda dejanske udeležbe na referendumu je sicer v vsakem posameznem primeru v celoti prepuščena volivkam in volivcem. Vendar mora Državni zbor v luči zagotovitve spoštovanja učinkovitosti njihove pravice, kar pomeni ustvarjanje možnosti čim večje udeležbe na referendumu, to pravico omogočiti izvršiti čim večjemu številu volivk in volivcev, tj. prepustiti njihovi

---

<sup>22</sup> Da je bil namen zakonodajalca, da na praznične oziroma dopustniške dneve ne tečejo roki v zvezi z referendumsko opravilo, izhaja iz prvega odstavka 16.a člena ZRLI, ki določa tek roka za zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu. 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. septembra. 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. Tudi drugi odstavek 33. člena ZRLI določa, da rok od dneva razpisa referendumu do dneva glasovanja (v tem času se izvajajo referendumsko opravila) ne teče v času, določenem v prvem odstavku 16.a člena tega zakona.

svobodi odločitev o udeležbi na referendumu. Določitev dni predčasnega glasovanja v času praznikov in počitnic in dneva glasovanja takoj za njimi (kot v tem primeru) pa že sama po sebi otežuje in ovira učinkovito uresničevanje pravice glasovanja na referendumu.<sup>23</sup> To je še toliko bolj izpostavljeno ob upoštevanju nove ustavne ureditve referenduma, ki je uvedla strožje pogoje za zavrnitev zakona na referendumu. Na njem bo zakon bodisi zavrnjen, če bodo volivke in volivci, ki tako mislijo, dosegli kvorum iz četrtega odstavka 90. člena Ustave, bodisi bo po izvedenem referendumu zakon, ki ga je sprejela parlamentarna večina v Državnem zboru, uveljavljen. Sporna določitev datuma glasovanja ob tem, ko je imel Državni zbor na voljo tudi druge možnosti, ogroža poštenost referendumskega postopka in s tem zamaje legitimnost referendumske odločitve. Njena vsebina je odvisna od izražene svobodne volje volivk in volivcev, njena legitimnost pa od védenja, da je bila ta sprejeta v poštemem postopku, zaradi česar jo morajo kot pravno obvezujočo sprejeti tudi volivke in volivci, ki so glasovali drugače ali pa se glasovanja sploh niso udeležili. Postopkovni vidik je zato odločilen za demokratičnost (1. člen Ustave) referendumske odločitve.

26. Določitev datuma glasovanja na referendumu z OdZVDAGA-A1 glede na navedeno upravičuje sklep, da ne gre več le za določitev načina izvrševanja pravice, temveč gre v okoliščinah tega primera za poseg v pravico glasovanja na referendumu, ki jo na ravni človekove pravice varuje pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (tretji odstavek 90. člena v zvezi s 44. členom Ustave).

27. Pri presoji, ali je poseg ustavno dopusten, Ustavno sodišče ugotavlja, ali ureditev sledi ustavno dopustnemu cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave) in ali je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Oceno skladnosti izpodbijane ureditve s splošnim načelom sorazmernosti opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem pomenu (glej odločbo št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86, 25. točka obrazložitve).

28. Glede na odgovor Državnega zbora naj bi bil cilj izpodbijane ureditve pravica do informiranosti volivk in volivcev, ki naj bi omogočala tudi odgovorno odločanje, zaradi

---

<sup>23</sup> Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-279/96 (17. točka obrazložitve) in št. U-I-304/96 z dne 7. 11. 1996 (Uradni list RS, št. 68/96, in OdlUS V, 147, 8. točka obrazložitve). Ustavno sodišče je presojalo zakonsko ureditev roka, ki lahko poteče od dneva objave akta o razpisu referenduma do dneva, ki je določen kot dan razpisa v zvezi s predhodnim zakonodajnim referendumom. Ugotovilo je, da ZRLI ne dopušča odlaganja izvedbe referenduma za nesorazmerno dolgo obdobje. Od dneva objave akta o razpisu referenduma do dneva, ki je določen kot dan razpisa referenduma, ne bi smelo miniti več kot 15 dni, razen, kadar bi določitev dneva razpisa znotraj petnajstdnevnega roka po objavi akta o razpisu privedla do položaja, v katerem bi izvedba referenduma padla na dan, ko bi bila udeležba na referendumu onemogočena ali otežena večjemu številu volivcev. Ustavno sodišče je kot takšen razlog v obrazložitvi odločb primeroma navedlo počitnice (npr. mesec avgust).

česar naj bi bilo bistvo referendumu priprava na odločanje, v kateri se volivke in volivci seznanijo z vsebino predmeta odločanja. Ker naj bi šlo pri referendumu in volitvah v Evropski parlament za dve različni vsebini, naj bi bilo neprepletanje referendumske in volilne kampanje pravilnejše.

29. Ustavnemu sodišču se v tej zadevi ni treba opredeliti do vprašanja, ali so s spremembo ustavne ureditve referendumu morebiti nastopili razlogi, zaradi katerih bi morale spremeniti svoje stališče iz odločbe št. U-I-304/96, po katerem ni ustavnopravnih ovir za hkratno izvedbo referendumu in volitev ter s tem tudi za sovpadanje referendumske in volilne kampanje. Tudi, če bi spoštovanje pravice volivk in volivcev, da so informirani o predmetu odločanja na referendumu, zaradi česar naj ne bi bilo ustrezno prepletati referendumske in volilne kampanje, prepoznali kot ustavno dopusten cilj za omejevanje pravice glasovanja, za doseg tega cilja ta omejitev ni nujna. Res je, da lahko volivke in volivci svobodno izrazijo svojo voljo z glasovanjem na referendumu, če so dobro obveščeni o predmetu odločanja. Zato je skrb za dobro informiranost in seznanitev z vsebino zakona, z argumenti zagovornikov zavrnitve zakona in z argumenti zagovornikov uveljavitve zakona sama po sebi nujna za učinkovito uresničevanje pravice do glasovanja na referendumu. Vendar bi bil cilj izoginitve prepletanja referendumske in volilne kampanje, tudi če bi šlo za ustavno dopusten cilj, mogoče doseči tudi brez poseganja v pravico glasovanja na referendumu. Prvi odstavek 33. člena ZRLI za to določa zadostne možnosti. Dejstvo, da se po tej zakonski določbi zahteva za odločitev o daljšem času med razpisom referendumu in dnevom glasovanja kvalificirana večina poslancev (dvo tretjinska večina navzočih), ne more biti razlog za poseganje v pravico do glasovanja na referendumu, ki je varovana kot človekova pravica s 44. členom Ustave. Še toliko manj je to mogoče, če zakonodajalec pri določitvi datuma glasovanja ravna prav obratno od tega, kar zahtevajo spoštovanje učinkovitega uresničevanja pravice glasovanja na referendumu kot pravice pozitivnega statusa, pogoj ustavnega kvoruma za zavrnitev zakona na referendumu in zahteva po pošteni izvedbi referendumskega postopka v vsakem posameznem zakonodajnem referendumu.

### **B. – III.**

30. OdZVDAGA-A1 je glede na navedeno zaradi določitve datuma glasovanja na referendumu v neskladju s pravico glasovanja na referendumu v zvezi s pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (tretji odstavek 90. člena v zvezi s 44. členom Ustave).

31. Odlok o razpisu referendumu je po svoji obliki podzakonski predpis.<sup>24</sup> Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 45. člena ZUstS protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise ali splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, odpravi ali razveljavi. Kadar ugotovi, da je treba odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali nezakonnosti, podzakonski predpis odpravi (drugi odstavek 45. člena ZUstS). Na podlagi izpodbijanega odloka so že začeli teči roki za izvedbo referendumskih opravil (3. 4. 2014). Nekatera referendumska opravila so bila do odločitve Ustavnega sodišča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega odloka tudi že izvedena.

32. Državni zbor je 26. 3. 2014 prejel zahtevo več kot 40.000 volivk in volivcev za razpis naknadnega zakonodajnega referendumu o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (v nadaljevanju ZVDAGA-A). V skladu z 22. členom ZRLI je v roku sedmih dni sprejel izpodbijani odlok, ki ga je Ustavno sodišče s to odločbo odpravilo. Ker je vložena zahteva za razpis referendumu, mora Državni zbor na novo razpisati referendum. Zato je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS Državnemu zboru naložilo, naj v sedmih dneh po vročitvi te odločbe sprejme nov akt o razpisu referendumu o ZVDAGA-A, v katerem bo določil nov dan razpisa referendumu, od katerega bodo začeli teči roki za referendumska opravila, in nov dan glasovanja na referendumu (2. točka izreka).

### C.

33. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi drugega odstavka 45. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

mag. Miroslav Mozetič  
Predsednik

---

<sup>24</sup> Tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-201/96 z dne 14. 6. 1996 (Uradni list RS, št. 34/96, in OdlUS V, 99, 9. točka obrazložitve).