



Številka: U-I-191/17-25

Datum: 25. 1. 2018

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Vrhovnega sodišča, na seji 25. januarja 2018

odločilo:

1. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo) je v neskladju z Ustavo.

2. Prvi odstavek 3. člena, kolikor se nanaša na Vlado, in šesti odstavek 4. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07, 11/11 in 98/13) sta v neskladju z Ustavo.

3. Državni zbor mora ugotovljene protiustavnosti iz prejšnjih točk izreka odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

4. Do drugačne ureditve v Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi Vrhovno sodišče v pritožbenem postopku:

– zavrne pritožbo, če ne ugotovi nepravilnosti v referendumskem postopku oziroma če ugotovi take nepravilnosti, ki niso ali ne bi mogle vplivati na izid glasovanja;

– ugotovi pritožbi, razveljavi glasovanje in odredi novo glasovanje, če ugotovi nepravilnosti v referendumskem postopku, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na izid glasovanja;

– ugotovi pritožbi, razveljavi glasovanje in samo ugotovi izid referendum, 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 referendum.

5. Po vročitvi odločitve Vrhovnega sodišča iz druge alineje prejšnje točke izreka 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. 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.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelj izpodbija Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (v nadaljevanju ZRLI) in šesti odstavek 4. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (v nadaljevanju ZVRK). Navaja, da pred Vrhovnim sodiščem poteka referendumski spor zaradi varstva pravice do glasovanja na referendumu o Zakonu o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper (v nadaljevanju ZIUGDT), v katerem pritožnik ne izpodbija le samega akta ugotavljanja izida glasovanja na referendumu, temveč izvedbo in rezultat referenduma v celoti. Navaja, da 53.a člen ZRLI (v zvezi s 53. členom ZRLI) ureja le spor glede pravilnosti in zakonitosti akta o ugotovitvi končnega izida glasovanja. Ob ugotovitvi, da je treba zagotoviti širše sodno varstvo vseh ugovorov v zvezi z drugimi kršitvami, nastalimi v času referenduma, v okviru referendumskega spora, je po mnenju predlagatelja ZRLI v delu, ki ureja referendumski spor pred Vrhovnim sodiščem, v neskladju z Ustavo. Predlagatelj zatrjuje, da bi moral zakonodajalec za učinkovito sodno varstvo (23. člen Ustave) in za zagotovitev varstva pravic tako organizatorjev kampanje kot tudi vseh, ki so na referendumu glasovali (44. in 90. člen Ustave) z zakonom urediti tako materialnopravna kot tudi procesna vprašanja. Tega naj ne bi storil. Vrhovno sodišče pa naj z ustaljenimi metodami pravne razlage in pravnimi instituti sodne prakse, ki so mu na voljo (npr. analogije), pomanjkljivosti oblikovanja celotnih vsebinskih in s tem povezanih procesnih institutov ne bi moglo razrešiti oziroma nastalih pravnih praznin ne bi moglo zapolniti. Zato naj bi v ZRLI obstajala protiustavna pravna praznina.

2. Predlagatelj navaja, da ZRLI ne določa nobenih vsebinskih meril presoje v referenduskem sporu pred Vrhovnim sodiščem. Zakonodajalec naj ne bi opredelil niti dopustne vsebine pritožbenih ugovorov niti podlage za presojo, ali so taki pritožbeni ugovori utemeljeni ali ne, pod kakšnimi pogoji in v kakšnih primerih. Prav tako naj bi ostalo pravno neurejeno, kdaj je treba ob ugotovitvi posamezne kršitve poseči v referendumski izid oziroma širše, v izraženo voljo volivcev na referendumu. Vprašanje posledic ugotovitve, da je določena kršitev v postopku referenduma vplivala na referendumski izid, naj bi namreč terjalo natančnejšo materialnopravno opredelitev. Opredeliti bi bilo treba, ali je treba za poseg v izid referenduma ugotoviti, da je ob podani vzročni zvezi kršitev vplivala tako, da je privedla do drugačnega končnega izida, kot bi bil v primeru, če kršitve ne bi bilo, ali naj bi zadoščalo že to, da se ugotovi, da je kršitev pomembno vplivala na izid referenduma, čeprav naj ne bi bilo izkazano, da bi bil sam končni izid referenduma drugačen. Toliko bolj naj bi se ob odsotnosti zakonske podlage problem protiustavne pravne praznine odpiral pri vprašanju, ali za poseg v izid referenduma zadošča zgolj potencialni vpliv kršitve,

nastale v referendumskem postopku, na doseženi izid referenduma ("bi lahko vplivala").

3. ZRLI naj bi bil v neskladju z Ustavo tudi zato, ker naj ne bi določal procesnih pravil, ki bi zagotavljala za stranke in za sodišče jasna in predvidljiva pravila odločanja sodišča v referendumskem sporu, prilagojena posebni pravni naravi tega spora. Predlagatelj navaja, da bi moral Zakon natančno urediti vrsto procesnih vprašanj, ki bi morala zagotoviti pravico do poštenega sodnega postopka (22. člen Ustave), v tem okviru pa tudi ugotovitev tistega upoštevnega dejanskega stanja, na katero bi se pravna presoja po svojem pravnem temelju vsebinsko opirala. ZRLI naj tudi ne bi vseboval pooblastil za odločanje Vrhovnega sodišča v referendumskem sporu. Po predlagateljevem mnenju ne zadošča, da bi se odločitev sodišča omejevala na odločitev o posegu (npr. o odpravi) v poročilo Državne volilne komisije (v nadaljevanju DVK) o izidu glasovanja, temveč bi moralo imeti sodišče pooblastilo, da odloči tudi o tem, kako se odpravijo posledice kršitev, ki so na referendumski izid nedopustno vplivale, npr. razveljavitev celotnega glasovanja in določitev obveznosti njegove ponovitve ter po potrebi tudi naložitev določenih omejitev ali obveznosti ravnanja Vladi in drugim pristojnim organom oziroma udeležencem v referendumskem postopku (npr. v referendumski kampanji). Brez tega je po mnenju predlagatelja tudi v obravnavanem referendumskem sporu sodno varstvo lahko neučinkovito. ZRLI naj bi bil zaradi tako pomanjkljive ureditve, ki je zgolj s smiselno uporabo pravil Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – v nadaljevanju ZUS-1) ni mogoče nadomestiti, v neskladju tako z 2. členom kot tudi z 22. in 23. členom Ustave.

4. V zvezi z ZVRK predlagatelj ugotavlja, da je obseg sredstev, ki jih za namen referendumске kampanje lahko uporabi Vlada, sicer zakonsko že omejen, kar naj bi pripomoglo k omejitvi nedopustnega vpliva na enakopravnost organizatorjev referendumске kampanje. Vendar naj ne bi bilo mogoče sprejeti kot ustavnoskladne ureditve ZVRK, ki odločitev, da v referendumski kampanji sodeluje in v njej uporabi javna sredstva (3. člen in šesti odstavek 4. člena ZVRK), prepušča prosti, pravno nevezani presoji Vlade, saj navedeno lahko nedopustno posega v pravico do poštenega referendumskega postopka. Temeljna zahteva poštenega referendumskega postopka naj bi bila prav v vzpostavljanju pogojev za zagotavljanje potrebne informiranosti volivk in volivcev o vseh vidikih, pomembnih za odločitev, in za svobodno odločanje. Vlada naj si glede na ustavne zahteve poštenega referendumskega postopka za svojo enostransko kampanjo ne bi smela – vsaj ne brez strogih in izrecnih omejitev – dodeliti oziroma uporabiti posebnih (dodatnih) javnih sredstev. Kljub temu, da so javna sredstva prispevali vsi, se ta po mnenju predlagatelja ne smejo uporabiti zgolj v korist tistih, ki soglašajo s stališči Vlade, ker to lahko povzroči neenako obravnavanje pri sodelovanju pri upravljanju javnih zadev v okviru referendumskega odločanja (44. in 90. člen Ustave). Dokler Vlada zagotavlja nevtralnost informacij z vidika zagovornikov in nasprotnikov zakonskega predloga in ne gre za enostransko kampanjo, po oceni predlagatelja tudi uporaba javnih sredstev ne more biti sporna. Po drugi strani pa predlagatelj tudi ne vidi razloga za to, da bi bila

uporaba javnih sredstev Vladi prepovedana prav v vseh primerih, saj je mogoče, da Vlada javna sredstva uporabi za dosego ciljev, ki so skladni z zagotavljanjem poštenega referendumskega postopka, še posebno tedaj, ko se v referendumski kampanji pojavi nesorazmerje moči, argumentov in informacij zaradi obstoja močnih kapitalskih ali drugih posamičnih interesov, ki s financiranjem kampanje proti uveljavitvi zakona ogrožajo javni interes, kot ga razume Vlada. Iz ZVRK naj z vsemi ustaljenimi metodami pravne razlage ne bi bilo mogoče razbrati niti cilja (vodila) za to, da Vlada uporabi javna sredstva za potrebe referendumске kampanje, niti omejitev oziroma usmeritev pri uporabi teh sredstev, ki bi zagotavljala njihovo ustavnoskladno uporabo, pa tudi naknadni učinkovit nadzor sodišča nad pravilnostjo njihove uporabe. Taka ureditev šestega odstavka 4. člena ZVRK naj bi zato nedopustno posegala v zahtevo po jasnosti in določnosti predpisa, ki bi lahko nedopustno posegla v pravico do poštenega referendumskega postopka (2. člen v zvezi s 44. in 90. členom Ustave). ZVRK (tako kot ZRLI) naj tudi ne bi urejal posledic kršitve pravil o financiranju referendumске kampanje z vidika posledic za sam izid referenduma.

5. Zahteva je bila poslana v odgovor Državnemu zboru, ki navaja, da je bil 53.a člen ZRLI uveljavljen na podlagi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-63/99 z dne 8. 5. 2003 (Uradni list RS, št. 48/03, in OdlUS XII, 41), v kateri je Ustavno sodišče ugotovilo, da je bil takratni ZRLI v neskladju s 23. členom Ustave, ker ni zagotavljal učinkovitega sodnega varstva pravice do glasovanja na referendumu. Državni zbor opozarja, da je Ustavno sodišče določilo način izvršitve svoje odločitve, ki je bil v bistvenem podoben veljavnim določbam 53.a in 53.b člena ZRLI. Meni, da je Ustavno sodišče v sklepu št. U-I-130/17, Up-732/17 z dne 28. 9. 2017 (Uradni list RS, št. 63/17) že sprejelo ustavnoskladno razlago 53.a člena ZRLI glede vseh treh vprašanj, ki jih odpira predlagatelj, saj naj bi šlo za vsebinsko neločljivo in soodvisno celoto. Izrecno naj bi opredelilo vsebino referendumskega spora (v njem se lahko uveljavljajo vse nepravilnosti, ki bi lahko ali so vplivale na poštenost tega postopka in njegov izid) in s tem razložilo tudi vsebinska merila presoje v referendumskem sporu (Vrhovno sodišče lahko poseže v referendumski izid le, če ugotovi takšne nepravilnosti, ki bi lahko ali so vplivale na izid) in pooblastila Vrhovnega sodišča v tem sporu. Glede pooblastil Državni zbor meni, da so določena v prvem odstavku 52. člena ZRLI, ki določa pooblastila DVK in ki se na podlagi pravne analogije mora uporabiti tudi v referendumskem sporu pred Vrhovnim sodiščem. Poleg tega naj bi pooblastila za odločanje izhajala tudi iz 66. člena ZUS-1, ki naj bi dajal v postopku s tožbo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (4. člen ZUS-1) sodišču v tem sporu zelo široka pooblastila, s katerimi se zagotavlja učinkovito sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Glede ZVRK Državni zbor navaja, da pravica organizirati in aktivno voditi referendumsko kampanjo izhaja iz ustavnih pristojnosti Vlade, zlasti iz njene zakonske iniciative in pristojnosti izvrševanja zakonov, in je njihov sestavni del. Zato naj bi Vlada nujno potrebovala primerna proračunska sredstva, saj naj kot oseba javnega prava ne bi mogla pridobivati drugih sredstev za referendumsko kampanjo. Da Vlada potrebuje primerna proračunska sredstva za financiranje referendumске

kampanje, če je njen organizator, naj bi posredno izhajalo tudi iz obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-295/07 z dne 22. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 105/08, in OdlUS XVII, 56), ki se nanaša na Državni svet kot takratnega predlagatelja referendumu in organizatorja referendumske kampanje. Državni zbor meni, da je tudi Vlada enako kot Državni svet oseba javnega prava in ima svoje ustavne pristojnosti v zakonodajnem postopku, za njihovo učinkovito izvrševanje pa kot organizator referendumske kampanje potrebuje primerna proračunska sredstva. Državni zbor poudarja, da je poraba proračunskih sredstev strogo omejena, saj Vlada lahko pristojni službi nameni največ 25 % sredstev, ki so kot omejitev v splošnem predpisana za organizatorje referendumskih kampanj. Zato meni, da očitki o neenakem materialnem položaju organizatorjev referendumske kampanje niso utemeljeni. Zatrjuje, da izpodbijana določba zaradi teh omejitev zagotavlja sorazmerno porabo proračunskih sredstev in s tem preprečuje, da bi referendumska kampanja ene strani povzročila neuravnoteženost, neobjektivnost in pristranskost referendumske kampanje kot celote, prav tako pa zagotavlja tudi transparentnost financiranja referendumske kampanje Vlade.

6. Mnenje o zahtevi je poslala tudi Vlada. Navaja, da je bila ureditev referendumskega spora v 53.a členu ZRLI sprejeta na podlagi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-63/99 in da ima poleg tega Vrhovno sodišče ob smiselni uporabi prvega odstavka 66. člena ZUS-1 (upravni spor za varstvo človekovih pravic) pooblastilo, da "določi, kar je treba, da se odpravi poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostavi zakonito stanje", kar naj bi vključevalo tudi pooblastilo za razveljavitev glasovanja na referendumu in odreditev ponovnega glasovanja. Vlada navaja, da iz sklepa Ustavnega sodišča št. U-I-130/17, Up-732/17 in pravne teorije izhaja, da je zaradi objektivne narave referendumskega spora poseg v referendumski izid dopusten le takrat, kadar so nepravilnosti take, da bi bil izid referendumu drugačen, če nepravilnosti ne bi bilo. Drugačen izid pa naj bi pomenil zavrnitev zakona na referendumu, če ta glede na ugotovljeni izid ni bil zavrjen, oziroma obratno. Vlada meni, da protiustavna pravna praznina v ZRLI ne obstaja, temveč je ureditev sodnega varstva v referendumskem sporu ustavnoskladna in zagotavlja učinkovito sodno varstvo (23. člen Ustave). Navaja, da zato v obravnavanem primeru ne obstaja pravovarstvena potreba za odločanje Ustavnega sodišča o ustavnosti ZRLI. V zvezi z ZVRK navaja, da je odgovorna za stanje na vseh področjih v državi, zato mora imeti tudi v postopku zakonodajnega referendumu, ki pomeni del zakonodajnega postopka, možnost biti udeležena v referendumski kampanji kot organizator kampanje, pri čemer pa to ni mogoče brez ustreznih finančnih sredstev. Tudi Vlada opozarja na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-295/07, v kateri je Ustavno sodišče ugotovilo, da je Državni svet, izvršujoč svojo ustavno pristojnost, lahko sodeloval v referendumski kampanji kot takrat upravičeni predlagatelj zahteve za razpis zakonodajnega referendumu, zaradi česar so mu morala biti v ta namen zagotovljena primerna sredstva. Vlada meni, da velja enako tudi zanjo glede na njen ustavni položaj in njene naloge. Referendum o ZIUGDT naj bi bil primer odločitve, ki je bistvenega pomena za nadaljnji razvoj države in je

povezana s kompleksnimi posledicami na mednarodnem področju. Zato naj bi morala Vlada, upoštevaje svoj ustavni položaj in pristojnosti organa državne oblasti, odgovornega za izvajanje politike države, v okviru referendumске kampanje predstaviti stališča v podporo ZIUGDT. Brez predstavitve dejstev glede vsebine in pomena zakona ter posledic njegove morebitne zavrnitve na referendumu naj volivci zagotovo ne bi dobili vseh informacij, potrebnih za odločanje. V zvezi z višino sredstev za referendumsko kampanjo Vlada meni, da je ta ustrezno omejena. Navaja, da lahko s tako omejenimi sredstvi izvede le temeljno informiranje volivcev in da pri taki omejitvi nikakor ne more priti do položaja, ko bi Vlada pretirano in enostransko nastopala v kampanji ter s tem vplivala na izid referenduma. Utemeljuje tudi javno korist za čimprejšnjo uveljavitev ZIUGDT.

7. Vili Kovačič, pritožnik v prekinjenem referendumskem sporu (v nadaljevanju pritožnik), je priglasil udeležbo v postopku za oceno ustavnosti izpodbijanih zakonov. Pritrjuje stališčem Vrhovnega sodišča, da je nujno učinkovito sodno varstvo pravic, ki so varovane na podlagi ustavne in zakonske ureditve referenduma, ter da bi morala zakonodaja postopek varstva pravic bolje urejati. Nasprotuje pa ugotovitvi Vrhovnega sodišča, da trenutna zakonska ureditev referendumskega spora zaradi protiustavnih pravnih praznin Vrhovnemu sodišču preprečuje odločitev o pritožbi v referendumskem sporu in da mu preprečuje, da razveljavi referendum. Meni, da bi morala biti država (Vrhovno ali Ustavno sodišče) v primerih, ko je očitno, da je referendum nepošten in da je prišlo do kršitev mednarodnih standardov in poštene kampanje, tudi ob pomanjkanju podrobne ureditve pritožbenega postopka sposobna že po Ustavi ugotoviti kršitev, razveljaviti odločitev volilnih organov in razpisati nov referendum. Navaja, da sklep Ustavnega sodišča št. U-I-130/17, Up-732/17 in mednarodna ustavnopravna praksa dajeta Vrhovnemu sodišču dovolj jasne okvire za odločanje; postopka upravnega in civilnega spora, ki se lahko smiselno uporabita, dajeta dovolj okvira, da Vrhovno sodišče lahko spelje obravnavo in odloči v sporu. Meni, da je že Ustavno sodišče v sklepu št. U-I-130/17, Up-732/17 pojasnilo, da lahko volivec uveljavlja vse očitke. Ureditev naj bi bila dovolj jasna tudi glede kriterijev za razveljavitev referenduma, saj naj bi mednarodna ustavnopravna praksa, iz katere naj bi bilo jasno, kaj se šteje za "poštene in svobodne" volitve in glasovanja, dajala dovolj usmeritev glede tega, kdaj je treba referendumski izid razveljaviti. Pritožnik opozarja na nedavno odločitev, s katero je Ustavno sodišče Avstrije predsedniške volitve razveljavilo in odredilo ponovitev, čeprav naj ne bi bila ugotovljena nobena kršitev, ki bi vplivala na izid. Tudi iz prakse drugih demokratičnih držav, prakse Evropskega sodišča za človekove pravice in mednarodnih organizacij (Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi in Sveta Evrope) naj bi jasno izhajalo, da mora biti sodišče izjemno strogo in občutljivo že za najmanjše nepravilnosti pri volitvah. Pritožnik se prav tako ne strinja z navedbami Vrhovnega sodišča, da bi moral ZRLI določiti nekakšen kvorum ali minimalno število glasovalcev, ki lahko zatrjujejo kršitve v referendumskem postopku, ker bi to pomenilo omejevanje in celo kratenje tako njegove človekove pravice kot tudi človekove pravice drugih glasovalcev do pravnega sredstva. Predlaga, naj Ustavno sodišče v tem delu zavrne zahtevo Vrhovnega

sodišča kot neutemeljeno in mu naloži, naj ZRLI uporabi ustavnoskladno tako, da pritožniku omogoči vse pravice, ki jih ima ta v postopku pred sodiščem, vključno s pravico do javne obravnave in zaslišanja prič, da je izjemno občutljivo za nepravilnosti in da, če te ugotovi, tudi razveljavi izid referendumu in odredi njegovo ponovitev. Pritožnik soglaša z ugotovitvami Vrhovnega sodišča o protiustavnosti šestega odstavka 4. člena ZVRK. V vlogi z dne 5. 1. 2018 dodatno navaja, da v primeru, če Ustavno sodišče ne bo sledilo njegovim navedbam, vlaga "podrejeno ločeno pobudo" za začetek postopka za oceno ustavnosti 3. člena in šestega odstavka 4. člena ZVRK ter sklepa Vlade št. 02401-7-2017/2 z dne 20. 7. 2017, s katerim je Vlada imenovala delovno skupino za vodenje in koordinacijo komuniciranja v referendumski kampanji v podporo uveljavitvi ZIUGDT, in sklepa Vlade št. 41012-50/2017/2 z dne 27. 7. 2017 o dodelitvi sredstev tej delovni skupini za sodelovanje v referendumski kampanji o ZIUGDT.

8. Vloga pritožnika je bila predložena predlagatelju in Državnemu zboru.

9. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade je Ustavno sodišče poslalo predlagatelju in pritožniku, ki je nanju odgovoril. Pritožnik vztraja pri stališčih iz dopisa Ustavnemu sodišču z dne 5. 1. 2018 in pri pobudi za začetek postopka za oceno ustavnosti. Navaja, da je 97.000 EUR za kampanjo, ki si jih je dodelila Vlada, skupaj z drugimi diskriminatornimi pogoji odločilno vplivalo na udeležbo volivcev in na izid referendumu. Opozarja na druge nepravilnosti v referendumski kampanji, ki naj bi jih zagrešila Vlada in ki naj bi udeleženca kot pobudnika referendumu in organizatorja referendumske kampanje o ZIUGDT postavljale v neenakopraven položaj ter vplivale na izid referendumu. Zatrjuje, da je v javnem interesu referendumska razveljavitev ZIUGDT, ne pa njegova uveljavitev, ki pomeni najdražjo, po času izgradnje najdlje trajajočo in najbolj škodljivo rešitev za izgradnjo drugega tira. Predlaga, naj Ustavno sodišče opravi javno obravnavo.

B. – I.

10. Ustavno sodišče ni sledilo predlogu pritožnika, naj odloči po opravljeni javni obravnavi, ker ta za odločitev o oceni ustavnosti izpodbijanih zakonov ni potrebna.

11. Ustavno sodišče v tem postopku tudi ni odločalo o podrejeni pobudi pritožnika. Stranka iz postopka, ki ga je sodišče prekinilo na podlagi 156. člena Ustave, ima pravico v postopku za oceno ustavnosti zakona izjaviti se o navedbah udeležencev v tem postopku. Nima pa v tem okviru pravice vlagati podrejenih pravnih sredstev.

Presoja ZRLI

12. Pravica glasovati na referendumu iz tretjega odstavka 90. člena Ustave pomeni obliko neposrednega sodelovanja državljanov pri upravljanju javnih zadev, zato je

ustavnopravno varovana tudi v okviru 44. člena Ustave. Kot velja za vsako pravico, mora imeti tudi pravica glasovanja na referendumu zagotovljeno sodno varstvo (prvi odstavek 23. člena Ustave). Ker je ta pravica s 44. členom Ustave varovana tudi kot človekova pravica, zanjo velja tudi četrti odstavek 15. člena Ustave, ki še posebej in izrecno zagotavlja sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.¹ Že iz teh ustavnih določb izhaja obveznost zakonodajalca, da za učinkovito uresničevanje pravice do sodnega varstva določi pristojna sodišča, postopek odločanja in njihova pooblastila (vrste odločitev). Poleg tega že iz načel pravne države (2. člen Ustave) izhaja zahteva, da mora zakon pravice urejati jasno in pomensko določljivo (načelo jasnosti in pomenske določenosti predpisov). Navsezadnje tudi drugi odstavek 15. člena Ustave določa, da se z zakonom predpiše način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine. Jasna in pomensko določljiva zakonska ureditev je nujna za učinkovito uresničevanje pravice do sodnega varstva pravice glasovanja na referendumu.

13. Pravica glasovanja na referendumu ima (enako kot volilna pravica) posebno pravno naravo, saj se, čeprav je osebna pravica, lahko uresničuje le na kolektiven način, tj. skupaj z drugimi volivci na vnaprej organiziran način in po vnaprej določenem postopku.² Zanj v temelju veljajo nekatera enaka načela kot pri volilni pravici, zlasti načela splošnosti, enakosti ter svobodnega in tajnega glasovanja. Zaradi teh podobnosti so tudi zahteve glede sodnega varstva pravice glasovanja na referendumu podobne zahtevam sodnega varstva volilne pravice, ki mora biti v obeh primerih prilagojeno posebni naravi teh pravic. Sodno varstvo pravice glasovanja na referendumu 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.³ 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.⁴ Nepravilnosti, ki niso mogle vplivati na izid, ni mogoče upoštevati, saj bi to nedopustno vplivalo na učinkovito uresničevanje pravice drugih volivcev do glasovanja na referendumu oziroma sploh na učinkovito izvedbo referenduma. Kolektivno izvrševanje pravice glasovanja pomeni, da je tej pravici inherentno, da so lahko upoštevne samo nepravilnosti, ki bi lahko imele odločilen vpliv na "kolektivni" izid referenduma. Izjema bi lahko bile samo take nepravilnosti, ki bi po svoji kakovosti (ne številčno) v temeljih prizadele objektivno poštenost referendumskega postopka

¹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-76/14 z dne 17. 4. 2014 (Uradni list RS, št. 28/14, in OdlUS XX, 25), 14. točka obrazložitve.

² Prim. F. Grad v: I. Kaučič (ur.), Zakonodajni referendum, Inštitut za primerjalno pravo, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 164.

³ Prim. J. Sovdat, Sodno varstvo referenduma, Pravniki, št. 9–10 (2013), str. 623.

⁴ Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-130/17, Up-732/17, 8. točka obrazložitve.

(npr. diskriminacija določenih skupin glede obstoja pravice do glasovanja). V takih primerih je treba presoditi, ali bi glede na okoliščine primera in ugotovljene nepravilnosti razumen človek podvomil o poštenosti referendumskega izida.

14. Na zakonodajnem referendumu volivci odločajo o potrditvi zakona, ki ga je sprejel Državni zbor, pred njegovo razglasitvijo (9. člen ZRLI). Državni zbor v osmih dneh po pravnomočnosti poročila DVK o izidu glasovanja na referendumu razglasi odločitev, ki je bila sprejeta na referendumu, in jo objavi v Uradnem listu Republike Slovenije (53.b člen ZRLI). Šele po tej objavi Državni zbor pošlje zakon, ki je bil potrjen na referendumu, v promulgacijo predsedniku republike (prvi odstavek 91. člena Ustave). Ker referendumski spor zadrži nastop pravnomočnosti in povzroči negotovost glede uveljavitve zakona, je nujno, da je časovno razumno omejen.

15. 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 sodnega postopka – kdo, kdaj in kako lahko izpodbija referendumski izid ter katere nepravilnosti iz referendumskega postopka lahko uveljavlja. Zakonodajalec mora zakonsko opredeliti pravno sredstvo (npr. pritožba, tožba, zahteva), 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. Zakon mora med drugim določiti ustrezne roke za postopanje strank in sodišča, pravila o trditvenem in dokaznem bremenu strank, pravila o kontradiktornosti in vsebinska merila sodne presoje.

16. Zaradi poudarjeno objektivne 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 referendumске kampanje, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na poštenost postopka kot celote (ne le z vidika posameznega volivca) in s tem tudi na verodostojnost njegovega izida.⁵ Nepravilnosti, ki lahko vodijo v delno ali popolno razveljavitev glasovanja in njegovo ponovitev, so lahko samo tiste, ki so ali bi lahko številčno ali po kakovosti vplivale na referendumski izid.⁶ Vpliv na referendumski izid pomeni, da je nepravilnost take narave, da bi lahko privedla do drugačnega (nasprotnega) končnega izida glasovanja. 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 ugotovljene nepravilnosti, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na referendumski izid, odpraviti že z ugotovitvijo drugačnega referendumskega izida, mora imeti sodišče pooblastilo za tako ugotovitev. Glede na

⁵ Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-130/17, Up-732/17, 6. točka obrazložitve.

⁶ Prim. J. Sovdat, nav. delo, str. 640 in 641.

to mora tisti, ki ima pravico sprožiti sodno varstvo, zatrjevati in utemeljevati, da je v referendumskem postopku prišlo do takih nepravilnosti, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na referendumski izid, tako da bi bil ta drugačen, če se nepravilnosti ne bi zgodile. Sodišče mora njegove trditve preizkusiti in ugotoviti njihovo utemeljenost ter na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja odločiti. Tisti, ki zatrjuje obstoj ravnanj, ki pomenijo upoštevno nepravilnost, mora za svoje trditve ponuditi ustrezne dokaze. Če so se zgodile nepravilnosti, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na izid glasovanja, mora sodišče razveljaviti referendumsko glasovanje in odrediti njegovo ponovitev, če jih le z ugotovitvijo drugačnega izida referenduma (vključno z morebitnimi drugačnimi delnimi izidi glasovanj na posameznih voliščih, ki pripeljejo do drugačnega izida referenduma v celoti) ni mogoče odpraviti. Katere ugotovljene nepravilnosti referendumskega postopka so takšne, da so vplivale ali bi lahko vplivale na referendumski izid, je lahko le stvar presoje pristojnega sodišča v vsakem posameznem referendumskem sporu. Če sodišče na podlagi ugotovljenih dejstev presodi, da niso nastale nepravilnosti, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na izid referenduma, mora imeti pooblastilo, da zavrne pravno sredstvo.

17. Na potrebo po ustrezni ureditvi sodnega varstva pravice glasovanja na referendumu opozarja tudi Kodeks dobre prakse pri referendumih (v nadaljevanju Kodeks), ki ga je sprejela t. i. Beneška komisija. Kodeks sicer ni neposredno zavezujoč pravni vir, vendar se njegova priporočila v veliki meri prekrivajo z zahtevami Ustave in so zato v tem pogledu lahko ustavnopravno upoštevna. Kodeks v razdelku 3.3., ki se nanaša na sistem učinkovitega pravnega varstva, določa vrsto priporočil, ki naj jih upoštevajo države članice Sveta Evrope. Omeniti je treba zlasti priporočila, da mora biti končna odločitev o spoštovanju pravil referendumskega postopka vedno pridržana sodišču, da morajo biti postopek odločanja, pristojni organi in njihova pooblastila jasno določeni, da mora imeti sodišče pooblastilo, da v celoti ali delno razveljavi referendum, če ugotovi nepravilnosti, ki bi lahko vplivale na njegov izid, in odredi ponovitev glasovanja. Kodeks še poudarja, da mora imeti pravico do pravnega sredstva vsak volivec, pri čemer se lahko določi, da ima pravno sredstvo zoper izid referenduma razumen kvorum volivcev. Za vložitev pravnega sredstva in odločanje o njem morajo biti predpisani kratki roki, v postopku pa mora biti spoštovano načelo kontradiktornosti.

18. Ustava nima določb o sodnem varstvu pravice glasovanja na referendumu.⁷ Ob odsotnosti izrecnih ustavnih določb je v prosti presoji zakonodajalca, katero sodišče bo pristojno za sodno varstvo pravice do glasovanja na referendumu. Zakonodajalec je pristojnost referendumskega sodnika podelil Upravnemu sodišču, ko gre za nepravilnosti pri delu volilnih organov (tretji odstavek 52. člena in 53. člen ZRLI). Pristojnost referendumskega sodnika zoper poročilo DVK o referendumskem izidu pa je podelil Vrhovnemu sodišču. V 53.a členu ZRLI je določil, da lahko zoper poročilo

⁷ V skladu s tretjim odstavkom 82. člena Ustave je volilni sodnik Ustavno sodišče, ko gre za volitve poslancev Državnega zbora.

DVK o izidu glasovanja na referendumu vsak glasovalec vložijo pritožbo v treh dneh po njegovi objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. O pritožbi odloči Vrhovno sodišče v tridesetih dneh. Zoper odločitev sodišča ni dovoljena pritožba. Sodišče odloča ob smiselni uporabi zakona o upravnih sporih. Drugih določb o sodnem varstvu pravice glasovanja na referendumu ZRLI nima.

19. Glede na zahtevo predlagatelja za oceno ustavnosti ZRLI je Ustavno sodišče presojo opravilo le, kolikor se nanaša na referendumski spor pred Vrhovnim sodiščem, ki je pristojno kot redno sodišče prve in zadnje stopnje odločati v referendumskem sporu. Pri tem se Ustavnemu sodišču ni bilo treba opredeliti do vprašanja, ali bi moral zakonodajalec zaradi preprečevanja morebitnega prevelikega števila pritožb določiti kvorum volivcev, ki lahko vložijo pritožbo na Vrhovno sodišče zoper ugotovljeni izid referenduma. Pritožba je bila namreč vložena v skladu z veljavno ureditvijo, ki omogoča sprožitev referendumskega spora vsakemu glasovalcu.⁸

20. Vrhovno sodišče odloča v referendumskem sporu ob smiselni uporabi zakona o upravnih sporih (tretji odstavek 53.a člena v zvezi s tretjim odstavkom 53. člena ZRLI). Smiselna uporaba zakonskih določb ne dopušča, da bi sodišče pravne vire vsebinsko prilagajalo, dopolnjevalo ali spreminjalo do te mere, da bi samo nadomestilo zakonodajalca. Smiselna uporaba zakona pomeni zakonsko odrejeno analogno uporabo drugih zakonskih določb, ki se sicer izrecno ne nanašajo na pravno neurejen pravni položaj. Pri tem je mogoče zakonske določbe, na katere napotuje zakon, ustrezno (npr. jezikovno, sistematično, logično) prilagoditi. Če sodišče za analogno uporabo postopkovnih pravil, na katera napotuje zakon, nima opore, ker se prvine obeh postopkov vsebinsko ne ujemajo, gre za klasično pravno praznino v zakonu.⁹ Obstoje pravne praznine v pravnem redu sam po sebi ni v neskladju z Ustavo. Pravne praznine je mogoče zapolnjevati z ustaljenimi metodami pravne razlage. Če to ni mogoče in če iz Ustave izhaja zahteva po izrecni zakonski ureditvi, brez katere posamezne človekove pravice ni mogoče uresničevati, gre za t. i. protiustavno pravno praznino.

21. Postopek upravnega spora, kot ga ureja ZUS-1, 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 iz prvega odstavka 23. člena Ustave in četrtega odstavka 15. člena Ustave za pravico glasovanja na referendumu (tretji odstavek 90. člena v zvezi s 44. členom Ustave). S tega vidika je pomanjkljiva ureditev v ZRLI. Iz nobenega zakona ne izhaja, katere nepravilnosti je mogoče uveljavljati v referendumskem sporu, prav tako niso določena merila, po katerih naj sodišče presoja kršitve pravil referendumskega postopka, kot tudi ne pooblastila, ki jih

⁸ Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-130/17, Up-732/17, 6. točka obrazložitve.

⁹ M. Pavčnik, Argumentacija v pravu, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 152.

ima Vrhovno sodišče pri odločanju. Pooblastila, ki jih ima Vrhovno sodišče po ZUS-1, so le pooblastilo za odpravo poročila DVK oziroma možnost, da presoja pravilnost in zakonitost poročila kot takega oziroma zakonitost postopka odločanja same DVK. Niti ZRLI niti ZUS-1 pa ne vsebujeta pooblastila za razveljavitev referendumu in odreditev novega glasovanja, še posebno, če ugotovljene nepravilnosti ne izhajajo iz sfere DVK. V zakonih tudi ni posebnih postopkovnih določb, ki bi bile prilagojene posebni naravi pravice glasovanja na referendumu in posebni naravi referendumskega spora (npr. krajši procesni roki, določitev trditvenega in dokaznega bremena).

22. Državni zbor in Vlada navajata, da je 53.a člen ZRLI posledica odločbe št. U-I-63/99, v kateri je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost takrat veljavnega ZRLI, ker ni omogočal učinkovitega in celostnega varstva pravice glasovanja na referendumu. Ustavno sodišče je sprejelo tudi način izvršitve svoje odločbe, in sicer tako, da je med drugim določilo, da (1) lahko vsak glasovalec vložijo pritožbo zoper poročilo Republiške volilne komisije o izidu referendumu v treh dneh po njegovi objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, da (2) o pritožbi odloči Vrhovno sodišče v tridesetih dneh, pri čemer zoper njegovo odločitev ni pritožbe, ter (3) da se pri odločanju smiselno uporabljajo prvi odstavek 52. člena ter drugi in tretji odstavek 53. člena ZRLI. Na podlagi te odločbe Ustavnega sodišča je zakonodajalec z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 83/04 – v nadaljevanju ZRLI-C) sprejel novi, sedaj veljavni 53.a člen ZRLI. Vlada meni, da 53.a člen ZRLI ni v neskladju z Ustavo, saj naj bi se v zakon le prenesel način izvršitve iz navedene odločbe Ustavnega sodišča; načini izvršitve pa kot taki ne morejo biti protiustavni. Zakonodajalec se je z ZRLI-C odzval na navedeno odločbo Ustavnega sodišča tako, da se je oprl na način izvršitve, vendar s pomembno razliko – v 53.a členu je določil, da se v postopku pred Vrhovnim sodiščem uporabljata zgolj drugi in tretji odstavek 53. člena ZRLI, ni pa odkazal na uporabo prvega odstavka 52. člena, ki je ključen, ker vsebuje pooblastila (sicer DVK) za razveljavitev glasovanja in odreditev ponovnega glasovanja. Pri tem je treba poudariti, da je prav v navedeni odločbi Ustavno sodišče ugotovilo, da t. i. subsidiarni upravni spor iz drugega odstavka 157. člena Ustave ne ustreza zahtevam sodnega varstva pravice glasovanja na referendumu. Izrecno je opozorilo, da mora zakonodajalec poleg vprašanj, omenjenih v tej odločbi, urediti tudi morebitna druga vprašanja, da bo zagotovljeno učinkovito sodno varstvo pravice glasovanja na referendumu. Kadar Ustavno sodišče v odločbi, s katero ugotovi protiustavnost zakonske ureditve, z načinom izvršitve svoje odločbe začasno uredi posamezna vprašanja, ki so bila predmet ustavnosodne presoje, se pri tem omeji le na vzpostavitev najnujnejših pravil glede na opravljeno ustavnosodno presojo. Vprašanje, ali so ustavnoskladna pooblastila, ki jih sodišču za odločanje določa ZUS-1, ni bilo obravnavano v navedeni odločbi. Zakonodajalec, ki odpravlja ugotovljeno protiustavnost, pa mora poskrbeti ne le za odpravo izrecno ugotovljene protiustavnosti, temveč tudi za ureditev vseh z njo povezanih vprašanj. Pri tem je vezan na Ustavo. Iz mnenja Vlade izhaja, da mu pooblastil sodišča ni bilo treba urediti že zato, ker ima Vrhovno sodišče po smiselni uporabi prvega odstavka 66.

člena ZUS-1 (subsidiarni upravni spor) pooblastilo, da "določi, kar je treba, da se odpravi poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostavi zakonito stanje", kar naj bi vključevalo tudi razveljavitev glasovanja na referendumu. Pooblastila iz navedene določbe ZUS-1 so namenjena sodišču, kadar odloča prav v subsidiarnem upravnem sporu, po katerem lahko sodišče odloča le, če zakonodajalec ni zagotovil drugega sodnega varstva. Zakonodajalec je referendumski spor z zakonom uredil. Sodišče, ki odloča v njem, mora imeti vnaprej jasno določena pooblastila, ki jih lahko uporabi pri odločanju. Njihova izbira ne more biti prepuščena prosti izbiri sodišča. Volivci in predlagatelj referenduma morajo že pred začetkom referendumskega postopka vedeti, katere morebitne nepravilnosti bodo lahko uveljavljali v sodnem postopku in kakšna pooblastila bo imelo sodišče, če jim bo pritrnilo. Le tako bodo lahko ustrezno utemeljili svoje pravno sredstvo in od sodišča zahtevali, naj glede na naravo zatrjevanih nepravilnosti sprejme ustrezno odločitev. Zato se s stališči nasprotnega udeleženca in Vlade ni mogoče strinjati. Že iz načel pravne varnosti in predvidljivosti zakonske ureditve, ki sta načeli pravne države (2. člen Ustave), izhaja, da je treba vse bistvene elemente sodnega varstva jasno in pomensko določljivo opredeliti v zakonu, kadar posebna narava pravice in posebna narava sodnega varstva tako zahtevata. Pravica glasovanja na referendumu in referendumski spor sta nedvomno taka primera, ki zahtevata jasno, pomensko določljivo in celovito zakonsko ureditev sodnega varstva, na kar izrecno opozarjajo tudi priporočila Kodeksa.

23. Glede na navedeno je očitno, da niti ZRLI niti ZUS-1 nimata določb, prilagojenih reševanju referendumskih sporov, kar pomeni, da sodno varstvo pravice glasovanja na referendumu ni urejeno ustavnoskladno. Čeprav taka nedoločnost in pomanjkljivost (pravna praznina) zakonske ureditve bistveno vplivata na uresničevanje pravice do sodnega varstva pravice glasovanja na referendumu (prvi odstavek 23. člena in tretji odstavek 90. člena v zvezi s 44. členom Ustave), je Ustavno sodišče ugotovilo, da je izpodbijana ureditev protiustavna že zato, ker ne zadosti zahtevi po jasnosti in pomenski določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave (1. točka izreka). Zato drugih očitkov predlagatelja ni presojalo. Ker gre za primer, ko zakonodajalec določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ni uredil, razveljavitev ni mogoča. Zato je Ustavno sodišče na podlagi prvega odstavka 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) sprejelo ugotovitveno odločbo. Na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS je zakonodajalcu naložilo, naj ugotovljeno protiustavnost odpravi v običajnem roku (3. točka izreka).

24. Da bi Vrhovno sodišče lahko odločilo v sodnem postopku, ki ga je prekinilo, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS sprejelo način izvršitve svoje odločbe (4. in 5. točka izreka). Pri tem opozarja, da s takim načinom izvršitve svoje odločbe tudi tokrat prehodno določa le najnujnejša pravila glede na opravljeni obseg ustavnosodne presoje, da bi Vrhovno sodišče lahko odločilo v sodnem postopku, ki ga je prekinilo zaradi vložitve zahteve za oceno ustavnosti

zakonov, ki jih mora uporabiti pri odločanju. Zakonodajalec se bo moral na odločbo Ustavnega sodišča ustrezno odzvati in poskrbeti za celovito ureditev vseh vprašanj v zvezi z referendumskim sporom. Gre za obsežno sistemsko ureditev pravnega (ne zgolj sodnega) varstva referenduma, ki mora upoštevati tudi položaj in pristojnosti DVK ter 51. do 53. člen ZRLI (problem dvojnosti sodnega varstva pred Upravnim in Vrhovnim sodiščem).

25. Vrhovno sodišče bo moralo v prekinjenem postopku upoštevati razloge, ki so narekovali ugotovitev protiustavnosti izpodbijanega zakona. Kot je Ustavno sodišče že večkrat poudarilo,¹⁰ v primeru ugotovitvene odločbe sodišče zavezujejo tako izrek odločbe kot tudi razlogi iz obrazložitve, zaradi katerih je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost zakona. Vrhovno sodišče lahko zavrne pritožbo, če presodi, da so zatrjevane nepravilnosti takšne, da sploh niso mogle vplivati na referendumski izid. Če Vrhovno sodišče pri odločanju ugotovi, da je v pripravah na glasovanje ali pri njegovi izvedbi prišlo do kršitev referendumskega postopka in da so morebitne ugotovljene nepravilnosti takšne, da so vplivale ali bi lahko vplivale na izid glasovanja, glasovanje razveljavi in odredi novo glasovanje. Če vpliva nepravilnosti ni mogoče ugotoviti v številkah, je treba glede na vse okoliščine primera in po prostem preudarku presoditi, ali bi očitana nepravilnost lahko vplivala na izid glasovanja. Pri tem je treba upoštevati vse okoliščine primera, zlasti odstotek udeležbe (četrti odstavek 90. člena Ustave), razliko v številu glasov za in proti, teži vseh ugotovljenih nepravilnosti ter njihovo naravo in pomen v okviru glasovanja. Če obstaja možnost, da bi bil izid glasovanja brez ugotovljenih nepravilnosti drugačen, vendar je ta možnost glede na vse okoliščine tako neznatna, da ni več razumno upoštevna, sodišču izida referenduma ni treba razveljaviti.¹¹ Ob upoštevanju tega je Ustavno sodišče z načinom izvršitve določilo še pooblastila Vrhovnemu sodišču pri odločanju. Na podlagi navedenega bo Vrhovno sodišče lahko ugotovilo konkretni dejanski stan zatrjevanih nepravilnosti v referendumskem postopku in glede na to sprejelo ustrezno odločitev v skladu z določenimi pooblastili, navedenimi v 4. in 5. točki izreka te odločbe. Če ne bo ugotovilo nepravilnosti, ki so vplivale ali bi mogle vplivati na izid glasovanja, bo pritožbo zavrnilo. Če bo ugotovilo nepravilnosti, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na izid glasovanja, pa je Vrhovnemu sodišču s tem dano tudi pooblastilo razveljaviti glasovanje in odrediti novo glasovanje. V slednjem primeru bo morala njegovo odločitev izvršiti v kratkem času DVK. Če bo Vrhovno sodišče razveljavilo referendumski izid zaradi nepravilnosti v volilni kampanji, bo morala DVK pri določitvi novega datuma glasovanja upoštevati, da se pred dnem glasovanja izvaja nova 30-dnevna referendumski kampanja. V tem primeru bo morala DVK izvesti tudi vsa opravila, ki so sicer v njeni pristojnosti, da bi se lahko izvedlo novo glasovanje. Sodba Vrhovnega sodišča, s katero se razveljavlja izid referenduma in odreja njegova ponovitev ali ugotavlja njegov drugačni izid, in sklep DVK se morata

¹⁰ Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-624/11 z dne 3. 7. 2014 (Uradni list RS, št. 55/14, in OdlUS XX, 36).

¹¹ Glej tudi 13. točko obrazložitve te odločbe.

objaviti v Uradnem listu Republike Slovenije, da se vsi volivci lahko z njima pravočasno seznanijo.

B. – II.

Presoja ZVRK

26. Predlagatelj zatrjuje protiustavnost šestega odstavka 4. člena ZVRK, ki določa, da lahko Vlada s sklepom nameni sredstva za referendumsko kampanjo pristojni službi Vlade, kadar je ta organizator referendumске kampanje. Sredstva, ki se za referendumsko kampanjo namenijo pristojni službi Vlade, ne smejo presegati 25 % dopustne višine stroškov, ki jih sicer lahko zberejo drugi organizatorji referendumске kampanje (šesti odstavek 23. člena ZVRK). Drugih sredstev za izvedbo referendumске kampanje služba Vlade ne sme pridobivati.

27. V zvezi z izpodbijano ureditvijo se glede na navedbe predlagatelja zastavljajo štiri vprašanja, in sicer: 1) ali Vlada (oziroma njene službe) sme voditi lastno referendumsko kampanjo po ZVRK, 2) če jo sme, ali si lahko za vodenje te kampanje nameni proračunska sredstva, 3) ali lahko Vlada v primeru, če ne sme voditi referendumске kampanje, vendarle sodeluje v referendumskem postopku in 4) če lahko sodeluje v referendumskem postopku, ali lahko v ta namen uporabi proračunska sredstva. Najprej je treba odgovoriti na prvo vprašanje. Vendar to ni mogoče le s presojo šestega odstavka 4. člena ZVRK, ki ga predlagatelj izrecno izpodbija, temveč je treba opraviti tudi presojo prvega odstavka 3. člena ZVRK, ki sploh omogoča, da je Vlada oziroma njena služba organizatorka referendumске kampanje. Ker gre po naravi za medsebojno povezani zakonski določbi, je Ustavno sodišče na podlagi 30. člena ZUstS začelo postopek za oceno ustavnosti zadnjenavedene določbe ZVRK. Ker so se udeleženci postopka po vsebini o obeh že izrekli, jih Ustavno sodišče ni ponovno pozivalo, naj se izjavijo o ustavnosti prvega odstavka 3. člena ZVRK.

28. Za pravico glasovanja na referendumu, ki je kot človekova pravica varovana v okviru pravice iz 44. člena Ustave, veljajo nekatera splošna načela, ki veljajo za volilno pravico iz 43. člena Ustave, med njimi tudi pravica do svobode glasovanja. Ta pravica po vsebini vključuje možnost volivcev, da svoje mnenje ali politično voljo o določenih vprašanjih, ki so predmet referendumu, oblikujejo svobodno, torej na podlagi lastnih prepričanj, dojemanja oziroma razumevanja vsebine, ki je predmet referendumu. Bistvena za uresničevanje pravice do svobodnega glasovanja je obveščенost (informiranost), torej seznanjenost z vsemi podatki, vsebinami, okoliščinami in razlogi, ki so lahko pomembni za oblikovanje lastne svobodne volje. Pri referendumskem odločanju, pri katerem glasujejo za uveljavitev zakona, ki ga je zakonodajalec že sprejel, oziroma proti njegovi uveljavitvi, morajo biti volivci

seznanjeni z argumenti obeh strani, tako tistih, ki zakon podpirajo, kot tistih, ki mu nasprotujejo. Zlasti pri zakonodajnem referendumu, pri katerem se odloča za predlog ali proti njemu, je ključno, da so informacije volivcem podane stvarno, celovito in transparentno.

29. Obveščенost volivcev se zagotavlja na različne načine in v različnih časovnih obdobjih. Eden od ključnih načinov je referendumsko kampanja, ki poteka krajši čas neposredno pred dnevom glasovanja na referendumu in je formalizirana oblika obveščanja volivcev o referendumskem vprašanju. Referendumsko kampanjo v formalnem pomenu opredeljuje ZVRK, ki v tretjem odstavku 1. člena določa, da so referendumsko kampanja oglaševalske vsebine in druge oblike propagande, katerih namen je vplivati na odločanje volivcev pri glasovanju na referendumu. Gre predvsem za propagando v medijih, elektronskih publikacijah in propagando z uporabo telekomunikacijskih storitev, plakatiranje in javne shode (peti odstavek 1. člena v zvezi s četrnim odstavkom 1. člena ZVRK). Referendumsko kampanja so torej aktivnosti, ki so z zakonom stvarno (po vsebini) in časovno natančno opredeljene.¹² Gre za vrsto organiziranih komunikacijskih aktivnosti, ki vključujejo množične medije in so namenjene točno določenemu cilju, tj. prepričati volivce, da glasujejo za zakon oziroma proti njemu. Zato je kampanja po sami svoji naravi enostranska in usmerjena v točno določen cilj. Propagira bodisi potrditev zakona bodisi njegovo zavrnitev. S svojo pluralnostjo pogledov je pomembna za učinkovito uresničevanje pravice do svobodnega glasovanja na referendumu,¹³ ki pomeni uresničitev svobodne izbire volivcev. Zato je pomembno, da imajo v njej možnost nastopiti po svoji svobodni izbiri tako tisti, ki zakon zagovarjajo, kot tisti, ki mu nasprotujejo.

30. Prav zaradi omogočanja svobodne izbire volivcev ima Vlada v referendumski kampanji drugačen položaj kot tisti, ki lahko enostransko propagirajo le eno ali drugo rešitev, kar je odraz njihove svobode izražanja.

31. Vlada je organ izvršilne oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije (1. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije, Uradni list RS, št. [24/05](#) – uradno prečiščeno besedilo, [109/08](#), [8/12](#), [21/13](#), [65/14](#) in [55/17](#) – v nadaljevanju ZVRS). V skladu z Ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti Državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Državnemu zboru predlaga v sprejetje zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države. Vlada je odgovorna Državnemu zboru (110. člen

¹² Po 2. členu ZVRK se lahko referendumsko kampanja začne najprej 30 dni pred dnevom glasovanja, končati pa se mora najpozneje štiriindvajset ur pred dnevom glasovanja.

¹³ Primerjaj sklep Ustavnega sodišča št. U-I-108/17 z dne 13. 7. 2017 (Uradni list RS, št. 41/17), 3. točka obrazložitve.

Ustave), in sicer za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države; odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov Državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave (prvi odstavek 4. člena ZVRS). Vlada vodi politiko države, nastopa v imenu države in jo zastopa ter je odgovorna za stanje na vseh področjih. Kot predlagateljica večine zakonov je zainteresirana za njihovo sprejetje in uveljavitev.

32. Glede na opisani položaj Vlade je treba pritrditi predlagatelju, da zgolj možnost Vlade, da 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. Vlada ima lahko celo dolžnost, da javnost seznanja z vsemi informacijami, ki so potrebne za oblikovanje politične volje posameznega volivca. To dolžnost lahko Vlada izvršuje tudi v času referendumске kampanje. 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. Logično je, da opisane dolžnosti Vlade hkrati pomenijo tudi dopustne omejitve svobode izražanja članov Vlade in drugih njenih predstavnikov iz prvega odstavka 39. člena Ustave.

33. Na podoben način položaj oblastnih organov v referendumski kampanji ureja tudi Kodeks (v razdelku 3.1.). Določa zahtevo po enaki možnosti podpornikov in nasprotnikov zakona, na katerem se odloča na referendumu, in posebej poudarja zahtevo po nevtralnem odnosu oblastnih organov v referendumski kampanji. Drugače kot pri volitvah Kodeks pri referendumu ne zahteva popolne nevtralnosti javne oblasti in izključitve njenega sodelovanja v prid zakonu, o katerem se bo odločalo na referendumu, ali proti njemu. Zahteva pa, da oblastni organi ne smejo vplivati na izid z enostransko intervencijo. Določa tudi, da morajo oblastni organi volivcem posredovati uravnotežene informacije o predmetu odločanja na referendumu, ki vsebujejo tako stališča izvršilne in zakonodajne oblasti ter njunih podpornikov kot tudi stališča nasprotnikov. Kodeks v 13. točki pojasnil (*explanatory memorandum*) še dodatno opozarja, da prepoved enostranske kampanje ne pomeni, da oblastni organi ne bi smeli predstaviti svojih stališč, vendar morajo glasovalcem predložiti dovolj informacij za oblikovanje svobodnega mnenja.

34. Glede udeležbe državnih organov in pravnih oseb javnega prava v referendumski kampanji tudi ZVRK izhaja iz splošnega pristopa, ki tem zapoveduje nevtralen odnos do referendumске kampanje. Prvi odstavek 4. člena ZVRK namreč določa, da javni shodi niso dovoljeni v prostorih državnih organov, občin, javnih zavodov in drugih oseb javnega prava. Prav tako izrecno prepoveduje uporabo javnih sredstev za namene kampanje, saj kampanje ni dovoljeno financirati s proračunskimi sredstvi

(razen s sredstvi, ki jih v skladu z zakonom, ki ureja politične stranke, iz proračuna dobijo politične stranke). Izjema od zakonsko zapovedanega nevtralnega odnosa javnih oblasti sta le izpodbijani določbi, po katerih lahko služba Vlade sodeluje v referendumski kampanji kot organizator kampanje, za kar ji lahko Vlada nameni proračunska sredstva.

35. V referendumski kampanji, kot jo opredeljuje ZVRK, lahko organizatorji referendumske kampanje nastopajo enostransko in, kot določa tretji odstavek 1. člena, s propagando vplivajo na odločanje volivcev pri glasovanju na referendumu v eno ali drugo smer. Zakon tako ne izhaja iz predpostavke stvarnosti, celovitosti in transparentnosti pri načinu obveščanja volivcev. Pravica do svobodnega izražanja v tem pogledu ni omejena. To velja tako za organizatorje, ki so za uveljavitev zakona, kot za tiste, ki so proti njej. S tega vidika je v izhodišču zagotovljena enakost organizatorjev, saj se vsakdo od njih sam svobodno odloči, v katero smer – za potrditev ali za zavrnitev zakona – bo usmeril svoje nastopanje v referendumski kampanji. S položajem Vlade v sistemu državne oblasti (glej 31. točko obrazložitve te odločbe) referendumska propaganda ni združljiva. Zato je očitno, da Vlada nima enakega položaja kot drugi organizatorji referendumske kampanje. Prav sodelovanje pri opravljanju javnih nalog Vladi nalaga tudi, da varuje ustavno zagotovljeno jamstvo svobode pri oblikovanju in izjavljanju politične volje volivcev. Zato ne sme biti dopustno, da sama na enak način kot drugi organizatorji referendumske kampanje sodeluje v njej. Nasprotno, naloga Vlade je, da zato, ker poseduje ključne informacije, poskrbi, da je ob različnih mnenjih obveščanje javnosti stvarno, celovito in transparentno. Na ta način Vlada kot nosilka izvršilne veje oblasti zagotavlja enako obravnavanje državljanek in državljanov v njihovih temeljnih pravicah. To je še posebno pomembno pri zakonih, ki so bistvenega pomena za razvoj države oziroma ki naj bi imeli kompleksne (pravne, ekonomske itd.) posledice na notranjem ali mednarodnem področju, s katerimi je Vlada najbolj seznanjena. Če bi ob informacijski asimetriji Vladi bilo dopuščeno, da se na enak način kot vsi drugi organizatorji udeležuje kampanje, bi taka njena vloga v bistvenem ogrožala stvarno, celovito in transparentno obveščeno javnosti. Da lahko volivci svobodno izrazijo svojo voljo o predmetu referendumskega odločanja, je namreč najpomembnejše prav to, da imajo na razpolago vse informacije in tudi različne poglede.

36. Glede na navedeno zakonska ureditev iz prvega odstavka 3. člena ZVRK, ki Vladi omogoča, da kot organizator sodeluje v referendumski kampanji na enak način kot vsi drugi organizatorji, pomeni 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.

37. Posegi v človekove pravice ali temeljne svoboščine so po ustaljeni ustavnosodni presoji dopustni, če so v skladu z načelom sorazmernosti. Presoja, ali je poseg v človekovo pravico dopusten, opravi Ustavno sodišče na podlagi meril iz ustaljene ustavnosodne presoje (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). Ustavno sodišče mora najprej ugotoviti, ali je zakonodajalec zasledoval ustavno dopusten cilj. Ob ugotovitvi, da poseg zasleduje ustavno dopusten cilj, je treba vselej oceniti še, ali je ta v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov: primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem pomenu (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02).

38. Glede obstoja dopustnega cilja izpodbijane ureditve Ustavno sodišče ocenjuje, da je ta očitno izkazan, saj upravičenju in dolžnosti Vlade, da obvešča volivce o predmetu referendumu, ni mogoče oporekati. Prav tako ni dvoma, da je ureditev, ki Vladi omogoča formalno sodelovanje v referendumski kampanji, primerna za doseganje cilja informiranja javnosti. Vendar zakonska ureditev ne prestane testa nujnosti, v okviru katerega Ustavno sodišče presoja, ali je zakonska ureditev sploh nujna v tem smislu, da cilja brez nje sploh ni mogoče doseči oziroma da bi ga bilo mogoče doseči na kakšen drug način, ki bi bil po svoji naravi blažji. Ker iz pravice do svobodnega glasovanja na referendumu izhajajo določene dolžnosti Vlade (in drugih državnih organov) glede njenega udejstvovanja v referendumskem postopku – glej 31. do 35. točko obrazložitve te odločbe –, je jasno, da lahko Vlada obveščenost volivcev zagotovi le tako, da ne nastopa kot organizatorica referendumске kampanje, temveč tako, da v njej sodeluje bodisi v okviru svojega rednega delovanja bodisi z dodatnimi aktivnostmi, s katerimi stvarno, celovito in transparentno informira volivce o mogoči izbiri. Vlada je tisti organ državne oblasti, ki ima glede na naravo svojega dela in glede na to, da pod njenim okriljem delujejo tudi vsi upravni organi s strokovnimi službami, prav največ informacij o predmetu referendumskega postopka in tudi najbolj raznovrstne; tako tiste, ki govorijo v prid v Državnem zboru uzakonjenim rešitvam, kot tiste, ki govorijo proti njim. Seveda lahko te informacije sporoča tudi v času referendumске kampanje. Vendar ni nujno, da v referendumski kampanji formalno sodeluje kot organizator kampanje. Zakonska ureditev, ki ji ta položaj daje, zato prekomerno posega v pravico svobodnega glasovanja na referendumu (tretji odstavek 90. člena v zvezi s 44. členom Ustave) in je z njo v neskladju.

39. V odločbi št. U-I-295/07 z dne 22. 10. 2008 (Uradni list RS, št. 105/08, in OdlUS XVII, 56) je Ustavno sodišče odločilo, da je bilo treba ob prejšnji ustavni ureditvi zakonodajnega referendumu nameniti Državnemu svetu sredstva za referendumsko kampanjo iz državnega proračuna, kadar je sam nastopal kot predlagatelj zakonodajnega referendumu. V navedeni odločbi se Ustavno sodišče ni spraševalo, ali je z vidika 44. člena Ustave dopustno, da Državni svet nastopa v vlogi organizatorja referendumске kampanje, in ni po koneksiteti presojalo ustavne skladnosti prvega odstavka 3. člena takrat veljavnega ZVRK, ki je vsem predlagateljem referendumu dopuščal nastopanje v vlogi organizatorja referendumске kampanje. Glede na to, da je posredno pritrdilo ustavni skladnosti nastopanja Državnega sveta v referendumski kampanji in porabi proračunskih

sredstev za ta namen, to stališče nadgrajuje iz razlogov, navedenih v tej odločbi. Tako Vlada kot Državni svet sta državna organa, zato za oba veljajo enake omejitve iz 44. člena Ustave v pogledu nastopanja v referendumskem postopku. Ustavno sodišče še dodaja, da je sedanja ureditev zakonodajnega referenduma drugačna, saj imajo po Ustavi le volivci možnost zahtevati razpis zakonodajnega referenduma (prvi odstavek 90. člena Ustave). Take možnosti pa Državni svet nima več.

40. Glede na navedeno je prvi odstavek 3. člena ZVRK v neskladju z Ustavo (2. točka izreka). Ker Vlada (oziroma njene službe) sploh ne sme biti organizator referendumске kampanje, je logično, da si ne sme dodeliti iz proračuna sredstev, ki bi bila namenjena njenemu nastopanju kot organizatorju referendumске kampanje. Zato je iz enakih razlogov v neskladju z Ustavo tudi šesti odstavek 4. člena ZVRK (2. točka izreka). Vendar pa navedeno ne pomeni, da Vlada nima pooblastila namenjati proračunskih sredstev za financiranje posredovanja informacij, ki ji jih narekuje njen ustavni položaj in iz njega izhajajoča vloga v referendumskem postopku, kot je opredeljena od 31. do 35. točke obrazložitve te odločbe. Ali gre v posameznem primeru za stvarno, celovito in transparentno obveščanje volivcev ali pa gre za nedopustno referendumsko kampanjo, je lahko le stvar presoje v konkretnem referendumskem sporu, v katerem pristojno sodišče ugotovi vsa potrebna dejstva za tako presojo (16. in 25. točka obrazložitve te odločbe). Ustavno sodišče se o tem v okviru postopka za oceno ustavnosti zakona ni pristojno izrekati.

41. 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 referendumске kampanje (ne sicer kot organizator kampanje) in da lahko za to nameni tudi proračunska sredstva. Razveljavitev izpodbijanih določb bi pomenila, da položaj oziroma delovanje Vlade v času referendumске kampanje ne bi bila urejena. To bi z vidika 2. člena Ustave (načelo jasnosti in pomenske določljivosti predpisov) povzročilo obstoj protiustavne pravne praznine. Zato ni mogoča razveljavitev izpodbijanih določb. Ustavno sodišče je na podlagi prvega odstavka 48. člena ZUstS sprejelo ugotovitveno odločbo (2. točka izreka).

42. Zakonodajalcu je v skladu z drugim odstavkom 48. člena ZUstS določilo enoletni rok, da ugotovljeno protiustavnost odpravi (3. točka izreka). Z vidika zahteve po poštemem referendumskem postopku mora upoštevati, da mora biti delovanje Vlade v času referendumске kampanje zakonsko urejeno. Upoštevajoč posebni ustavni položaj Vlade (glej 31. in 32. točko obrazložitve te odločbe), mora zakon urediti zlasti način njenega delovanja v času kampanje in porabo proračunskih sredstev.

43. Ugotovitvena odločba pomeni, da protiustavni zakon ostaja v veljavi, kot pa je bilo že pojasnjeno v tej odločbi (25. točka obrazložitve), v primeru ugotovitvene odločbe zavezujejo tako izrek odločbe kot tudi razlogi iz obrazložitve, zaradi katerih je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost zakona. To pomeni, da mora Vlada – dokler se

zakonodajalec ne odzove na odločbo in ne sprejme drugačne zakonske ureditve – svoje aktivnosti v času referendumске kampanje izvajati v skladu z vsebinskimi razlogi te odločbe, ki se nanašajo na omejitve, ki veljajo za Vlado v tem času.

44. 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 referendumске kampanje), v skladu z izhodišči iz te odločbe. Presoditi bo torej moralo, ali je Vlada kot organizatorica referendumске kampanje volivce stvarno, celovito in transparentno informirala (25. in 32. točka obrazložitve te odločbe). Pri tem bo moralo oceniti tudi, ali je treba dati pritožniku glede na razloge iz obrazložitve te odločbe možnost dopolniti pritožbo (22. člen Ustave). Če bo ugotovilo nepravilnosti, bo moralo presoditi še, ali so vplivale oziroma bi lahko vplivale na izid glasovanja na referendumu.

C.

45. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 30. člena, 48. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS ter druge alineje drugega odstavka 46. 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. Odločbo je sprejelo soglasno. Pritrdilni ločeni mnenji sta dala sodnica Sovdat in sodnik Jaklič.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica