



Številka: 00751-1/2020/11

Datum: 9. 12. 2020

ZADEVA: Stališče Vlade Republike Slovenije do odgovora nasprotnega udeleženca v zadevi U-I-449/20 – zahteva za oceno skladnosti Odloka o razpisu svetovalnega referenduma s posebno e-glasovnico o vprašanju (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 58/20) z ustavo in ustreznima zakonoma ter stališče do zahteve Občinskega sveta Občine Hoče - Slivnica za oceno ustavnosti Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi in Zakona o lokalni samoupravi

ZVEZA: Vaš dopis št. U-I-449/20-10 z dne 26. 11. 2020

Vlada Republike Slovenije je dne 17. novembra 2020 sprejela besedilo zahteve Vlade Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) za oceno skladnosti Odloka o razpisu svetovalnega referenduma s posebno e-glasovnico o vprašanju (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 58/20) z ustavo in ustreznima zakonoma in predlog Ustavnemu sodišču Republike Slovenije, da do končne odločitve o zahtevi zadrži izvrševanje Odloka o razpisu svetovalnega referenduma s posebno e-glasovnico o vprašanju, ter ju poslala Ustavnemu sodišču Republike Slovenije. Na predlog vlade je Ustavno sodišče Republike Slovenije 26. novembra 2020 začasno zadržalo izvajanje referenduma in istega dne na vlado naslovilo odgovor nasprotnega udeleženca, Občine Hoče - Slivnica, ter jo pozvalo, da se v 15 dneh opredeli do njegovih stališč. Vlada se v nadaljevanju opredeljuje do odgovora nasprotnega udeleženca in do zahteve Občinskega sveta Občine Hoče - Slivnica za oceno ustavnosti Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi in Zakona o lokalni samoupravi.

I.

Stališče do odgovora nasprotnega udeleženca glede zahteve za oceno skladnosti Odloka o razpisu svetovalnega referenduma s posebno e-glasovnico o vprašanju (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 58/20) z Zakonom o lokalni samoupravi in Zakonom o referendumu in o ljudski iniciativi

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) ugotavlja, da nasprotni udeleženec glede očitane nezakonitosti referenduma v odgovoru ni ponudil novih dejstev in argumentov, pač pa je ponovil stališča, ki so vladi znana. Na tej podlagi vlada vztraja pri stališču, da je navedeni odlok nezakonit. Svetovalni referendum ureja 46.b člen Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE; v nadaljnjem besedilu: ZLS), ki določa, da občinski svet zato, da ugotovi voljo občanov, pred odločanjem o posameznih vprašanjih iz svoje pristojnosti lahko razpiše svetovalni referendum. Svetovalni referendum se razpiše za vso občino ali njen del, pri čemer pa odločitev volivcev na svetovalnem referendumu ne zavezuje občinskih organov. Vlada znova poudarja, da je Občinski svet Občine Hoče - Slivnica razpisal svetovalni referendum o vsebini, ki ne sodi v njegovo pristojnost, to je na področju določanja sistema poštnih oznak, ter z obliko glasovanja z uporabo e-glasovnice, ki je veljavna referendumsko zakonodaja ne dovoljuje.

Pri tem je vprašanje, ali so poštni številke za občane občine pomembne ali ne, nepomembno. Sistem določanja poštnih števil je v izključni pristojnosti Pošte Slovenije, ki na njihovi podlagi organizira dostavo poštnih pošiljk. Glede na navedeno vlada meni, da je razpis svetovalnega referenduma zaradi pomanjkanja bistvenega zakonskega pogoja (zadeva iz pristojnosti občinskega sveta) nezakonit.

Vlada ne odreka pravice občinskim organom, da ugotavljajo voljo prebivalcev glede katere koli vsebine, ki je za organe občine pomembna. V konkretnem primeru bi to lahko storili na druge načine, ki z zakoni niso predpisani in jih številni občinski organi s pridom izvajajo (elektronska posvetovanja, brezplačne spletne ankete ipd.). Vendar v tem primeru ne smejo uporabiti instituta referendum, ker gre za posebno pravno določeno obliko ugotavljanja volje prebivalcev, za katero je nujni pogoj, da se na referendumu odloča o vsebini, ki je v pristojnosti občine.

Referendum je oblika neposredne demokracije, ki je ni mogoče prosto uporabiti, kadar bi želeli na volivce ali javnost narediti dober vtis. Lahko bi celo rekli, da bi šlo v primeru uporabe nezakonitega referenduma za zlorabo demokratičnih postopkov v politične namene. Gre za institut, katerega uporaba predpostavlja dosledno izpolnjevanje z zakonom določenih pogojev. Zato uporaba referendumov za vprašanja oziroma zadeve, ki jih lokalna oblast ne more predpisovati s splošnimi akti iz svoje izvirne pristojnosti in ki jih tudi izražanje volje lokalnega prebivalstva ne more spremeniti ter ne vplivajo na kakovost njihovega življenja v lokalni skupnosti, ni dovoljena.

Referendum ni brez razloga zakonsko urejeni institut, saj v njem načeloma sodelujejo prav vsi volivci, ki to hočejo, na njem ugotovljena volja prebivalcev ima zato pomembno težo. Če gre za posvetovalni referendum, njegov rezultat občinske organe zavezuje moralno oziroma politično, če gre za naknadni razveljavitveni referendum, pa organe občine zavezuje tudi pravno, saj morajo voljo volivcev spoštovati. Upoštevajoč pomembnost ugotavljanja volje večine volivcev, zakon določa kvorum zavrnitve, ki ga morajo pri naknadnem referendumu doseči pobudniki. V primeru naknadnega referenduma gre za obliko neposredne demokracije, sproženo s strani volivcev, zato občinski organi nimajo arbitrarne pravice odločati, ali in kdaj bodo referendum izvedli, saj postopek sprejemanja občinskega splošnega akta, ki je predmet referendumskega odločanja, ne more biti zaključen, dokler referendum ni izveden.

Nasprotni udeleženec v svojem odzivu zatrjuje, da ZLS ne ureja oblike glasovanja in da to ni predpisano samo v papirni obliki, vendar pri tem spregleda, da je ta vsebina urejena s posebnim zakonom. Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 6/18 – odl. US in 52/20; v nadaljnjem besedilu: ZRLI) v 3. členu določa, da se določbe navedenega zakona o postopku za izvedbo referenduma smiselno uporabljajo tudi za referendum v samoupravnih lokalnih skupnostih, če ni z navedenim ali drugim zakonom drugače določeno. 36. člen ZRLI pa določa, da je glasovanje na referendumu tajno in da se glasuje z glasovnicami. Navedene določbe se nanašajo na vse referendume v občinah.

Nasprotni udeleženec poleg tega zmotno ugotavlja, da ZRLI ureja posvetovalni referendum, medtem ko ZLS v 46.b členu opredeljuje svetovalni referendum, kar naj bi ne bil isti institut. Po mnenju vlade na podlagi nekoliko drugačnega poimenovanja ni mogoče sklepati, da gre za drugo obliko neposrednega odločanja prebivalcev, ki naj bi jo občina urejala samostojno. V obeh primerih gre za isti institut, s katerim se oblasti s prebivalci posvetujejo o določeni vsebini, gre za izražanje mnenja prebivalcev o tem, kako naj občinski organi ravnajo, oziroma kot določa 46.b člen ZLS, da občinski svet »ugotovi voljo občanov«. Trditev, da gre v enem primeru za posvetovanje, v drugem pa za nasvet, po mnenju vlade nima pravne podlage.

Navedba nasprotnega udeleženca, da naj bi odsotnost določbe o elektronskem glasovanju v ZRLI dopuščala elektronsko glasovanje, je pravno zmotna. Za osebe javnega prava oziroma za državne organe in organe samoupravnih lokalnih skupnosti velja, da jim je dovoljeno le tisto, kar je z zakonom določeno, in ne obratno, kot to velja za zasebnopravne subjekte. Referendum je institut neposrednega odločanja prebivalcev, ki je z zakonom celovito urejen tako za državno kot lokalno raven. Noben državni predpis ne določa, da bi občine kateri koli sestavni del referenduma določale s svojimi splošnimi akti. Gre za institut, katerega značilnosti ne dovoljujejo prilagajanja krajevnim okoliščinam, kar je sicer značilnost urejanja s splošnimi akti občine. Referendum po svoji naravi ni lokalna zadeva, ki jo občina lahko ureja samostojno in se nanaša samo na prebivalce občine. V skladu s tem vlada zatrjuje, da glede izvajanja lokalnega svetovalnega referenduma ni pravne praznine.

Vlada ocenjuje, da argumenti nasprotnega udeleženca ne podpirajo trditve, da je Odlok o razpisu svetovalnega referendumu s posebno e-glasovnico o vprašanju (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 58/20 z dne 23. oktobra 2020) v skladu z ZLS.

II.

Stališče do zahteve Občine Hoče - Slivnica za oceno ustavnosti Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi in Zakona o lokalni samoupravi

Občinski svet Občine Hoče - Slivnica v zahtevi za oceno ustavnosti ZRLI in ZLS trdi, da sta zakona neustavna, ker ne urejata referendumu v času epidemije in ukrepov za preprečevanje širjenja bolezni. Pri tem ne navaja, kateri členi konkretno naj bi bili v neskladju z ustavo. Šlo naj bi za protiustavno pravno praznino, češ da zakona nalagata roke referendumskih opravil, ki jih ni mogoče prestaviti ali odložiti, hkrati pa je njihova izvedba nemogoča ali v nasprotju z ukrepi za preprečevanje bolezni in pomeni hudo nevarnost za zdravje in življenje ljudi. S tem naj bi kršila volilno pravico občanov (43. člen ustave) in pravico do sodelovanja pri soupravljanju javnih zadev (44. člen ustave).

Vlada poudarja, da noben predpis, izdan na podlagi epidemioloških razmer v državi, ne ovira izvajanja referendumov in volitev. Odlok o začasni delni omejitvi gibanja ljudi in omejitvi oziroma prepovedi zbiranja ljudi zaradi preprečevanja okužb s SARS-CoV-2 (Uradni list RS, št. 155/20, 159/20 in 163/20) v četrtem odstavku 1. člena določa, da omejitve iz odloka ne veljajo za dejavnosti, ki se izvajajo za zagotavljanje izvajanja nalog države, samoupravnih lokalnih skupnosti in javnih služb ter za organe političnih strank. S formalnopravnega vidika za izvedbo referendumu ali volitev ni ovir. Vladna odločitev temelji na presoji, da epidemiološke razmere z ustreznimi organizacijskimi in higienskimi prilagoditvami dopuščajo izvedbo volitev in referendumov. Politični proces mora ostati neoviran, če kdaj, je v zaostrenih zdravstvenih razmerah pomembno, da demokratični postopki niso suspendirani. Pri presoji ukrepov je vlada tehtala med pravico do sodelovanja prebivalcev v javnih zadevah in med pravico do zdravja. Sprejela je ukrepe, ki se nanašajo na omejitve zbiranja in gibanja ljudi sorazmerno glede na zdravstvene razmere, ter presodila, da obstoj demokratičnih postopkov prevlada nad epidemiološkimi razmerami in da z izvedbo referendumov in volitev zdravje in življenje prebivalcev ne bosta dodatno ogrožena.

Po nedavnem pregledu in primerjavi izvedbe referendumov in volitev v času epidemije v nekaterih drugih evropskih državah je splošna ugotovitev, da omejitev glede volitev in referendumov ni. Kot izhaja iz podatkov Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi, Urada za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR), so bile v času pandemije COVID-19 med drugim izvedene naslednje volitve: 21. junija 2020 parlamentarne volitve v Srbiji, 28. junija predsedniške volitve na Poljskem, 5. julija 2020 parlamentarne volitve na Hrvaškem, 11. oktobra 2020 parlamentarne volitve v Litvi, 31. oktobra 2020 predsedniške volitve v Moldaviji, 3. novembra 2020 splošne volitve v ZDA.¹ Prav tako pandemija ni preprečila razpisa volitev v letu 2021 (npr. na Portugalskem predsedniške volitve 24. januarja 2021 in v Lihtenštajnu parlamentarne volitve 7. februarja 2021). Je pa izvedba volitev zahtevala nekatere organizacijske in higienske prilagoditve volilnega procesa, posebej na dan glasovanja. Tudi v Republiki Sloveniji smo imeli v zadnjih mesecih več nadomestnih volitev, na primer županov v Občini Starše (27. septembra 2020) in Mestni občini Velenje (11. oktobra 2020) ter v svet krajevnih skupnosti v Občini Ajdovščina. Pravkar tečejo priprave na nadomestne volitve v svet vaške skupnosti tudi v Mestni občini Slovenj Gradec. V vseh navedenih primerih so volilni organi uvedli dodatne organizacijske in higienske ukrepe v skladu s priporočili Nacionalnega inštituta za javno zdravje.

Druga trditev Občinskega sveta Občine Hoče - Slivnica, ki naj bi dokazovala neustavnost ZLS in ZRLI, se nanaša na domnevno onemogočanje samostojnega urejanja zadev, ki se nanašajo samo na prebivalce občine, oziroma izvrševanja volilne pravice občanov iz

¹ Celotni seznam izvedenih volitev je dostopen na spletnih straneh ODIHR: [https://www.osce.org/odihr/elections/calendar?filters=+ds_field_event_date_end:\(\[2020-01-01T00:00:00Z%20TO%202021-01-01T00:00:00Z\]\)](https://www.osce.org/odihr/elections/calendar?filters=+ds_field_event_date_end:([2020-01-01T00:00:00Z%20TO%202021-01-01T00:00:00Z])).

43. člena ustave. Zaradi posvetovalne narave referendumu Občinski svet Občine Hoče - Slivnica napačno sklepa, da gre za lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine. Vlada je že v prejšnji točki tega stališča podarila, da je referendum institut demokratičnega preverjanja volje prebivalcev, ki je zaradi svoje pomembnosti (naenkrat se preverja volja celotnega volilnega telesa, odločitev na referendumu politično ali pravno zavezuje občinske oblasti) zakonsko urejen za celotno državo in vse občine enotno. Zakonodajalčeva odločitev temelji na presoji, da gre za vsebino, ki v ničemer ni odvisna od lokalnih razmer, in je zato ni dopustno urejati lokalno.

Iz stališč Občinskega sveta Občine Hoče - Slivnica je razvidno, da vprašanje elektronskega glasovanja razume samo kot zlahka rešljivo tehnično težavo. Veljavna volilna zakonodaja v splošnem ne predvideva oblik glasovanja, pri katerih se ne bi zahtevala osebna prisotnost volivca na volišču, predvsem pa ne določa spletnega oziroma internetnega elektronskega načina glasovanja. Kot že navedeno, izjeme od »osebne prisotnosti« določajo 81., 82. in 83. člen ZVDZ. Pri načinu e-glasovanja ne gre samo za drugačno obliko glasovnice, temveč za drugačen način glasovanja, ki se torej razlikuje od zakonsko predpisanega osebnega glasovanja. Za izvedbo e-glasovanja torej ni pravne podlage. Vlada v zvezi s tem ugotavlja, da se e-glasovanje kljub številnim pobudam in tehnološkim rešitvam pri referendumih in volitvah po svetu, razen redkih izjem, ni uveljavilo, razlog za to pa ni tehnološki. Ključno pri morebitnem elektronskem glasovanju je zaupanje v rezultate glasovanja.

Priporočila Sveta Evrope² sicer določajo standarde za e-glasovanje, če bi se države odločile vpeljati to obliko glasovanja v svojo zakonodajo. Vendar so kljub morebitnim prednostim, ki bi jih to prineslo, države glede tega v splošnem zadržane, predvsem zaradi dvomov, povezanih z varnostjo izvedbe takšnega načina glasovanja (tajnost glasovanja, svoboda glasovanja, varstvo osebnih podatkov). Tako v praksi od držav članic EU elektronske volitve izvaja le Estonija, ki vzporedno nudi tudi osebno glasovanje. Več razvitih svetovnih držav, med drugimi Švica, Norveška, Nemčija, ZDA in Kanada, je že izvedlo pilotne projekte e-volitev, a so jih večinoma opustile, ker so njihovi strokovnjaki za informacijsko varnost v vseh primerih ocenili, da je tehnološki vidik glasovanja na daljavo mogoče zlorabiti in spremeniti izid volitev. Tudi Estoncem so mednarodni strokovnjaki že povedali,³ da je njihov volilni sistem dokazljivo zelo ranljiv in da je z njim mogoče manipulirati, ter jim celo priporočili, da ga prenehajo uporabljati, dokler tehnologija ne ponudi zanesljivejših rešitev.⁴

Vlada je v preteklih letih pripravila več predlogov sprememb volilne zakonodaje, vendar so bili vsi poskusi uvedbe spletnih volitev neuspešni. O uvedbi e-volitev je na 61. nujni seji 5. decembra 2017 razpravljala tudi Odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo Državnega zbora, na seji pa so strokovnjaki za informacijsko varnost opozorili na problematiko, ki se odpira v zvezi s tem.⁵ Ob tem je smiselno opozoriti na visoko stopnjo političnega soglasja, ki se zahteva za sprejetje sprememb temeljne volilne in referendumске zakonodaje, zanj je namreč potrebna dvotretjinska večina poslank in poslancev.

V primerjavi z elektronskim glasovanjem je zaupanje v rezultate klasičnega osebnega glasovanja neoporečno: pri vsakih volitvah volilni proces vodijo in izpeljejo ljudje, in ne stroji. V volilnih organih na državnih ali rednih lokalnih volitvah sodeluje skoraj 25.000 državljanov, vsi volilni organi pa so sestavljeni politično pluralno. Zato je nadzor nad zakonitostjo izvedbe glasovanja zagotovljen že med procesom volitev, pri štetju pa so na volišču prisotni tudi zaupniki kandidatov. Za morebitne drugačne rešitve od veljavnih bo treba zagotoviti zanesljivejša tehnološka rešitve in široko politično soglasje.

² <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/-/council-of-europe-adopts-new-recommendation-on-standards-for-e-voting>

³ <https://jhalderm.com/pub/papers/ivoting-ccs14.pdf>

⁴ Več o tem v spletnem članku: <https://siol.net/digisvet/novice/to-je-najvecje-vprasanje-prihodnosti-volitev-v-sloveniji-453274>.

⁵ Celotni magnetogram je dostopen na naslednji spletni povezavi: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=magdt&uid=807E52B313D1A3A5C12581F300445786>.

Vlada ocenjuje, da argumenti Občinskega sveta Občine Hoče - Slivnica ne podpirajo trditve, da sta ZRLI in ZLS v neskladju z ustavo.

Dr. Božo Predalič
generalni sekretar