

Ustavno sodišče RS
Beethovnova 10
1000 Ljubljana

U-I- _____/_____

Datum vložitve: _____

ZAHTEVA ZA OCENO USTAVNOSTI
Zakona o referendumu in ljudski iniciativi in
Zakona o lokalni samoupravi
zaradi neskladja z 2., 9., 39., 42., 43., 44., 140. členom
S PREDLOGOM ZA ABSOLUTNO PREDNOSTNO OBRAVNAVO
IN ZAČASNO UREDITEV

1. Izpodbijani akti

- Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – UPB, 6/18 – odl. US in 52/20, v nadaljevanju ZRLI)
- Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – UPB, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSL-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE, v nadaljevanju ZLS)

2. Vlagatelja

- Občinski svet Občine Hoče-Slivnica, Pohorska cesta 15, 2311 Hoče, po županu dr. Marku Soršaku
- Občina Hoče-Slivnica, Pohorska cesta 15, 2311 Hoče, po županu dr. Marku Soršaku

3. Zastopanje

Oba vlagatelja zastopa: Odvetniška družba VESENJAK, o.p., d.o.o., odvetnik Slavko Vesenj, Vita Kraigherja 5, 2000 Maribor



4. Protiustavna pravna praznina in kršitev pravic

Izpodbijana zakona ZRLI in ZLS sta protiustavna, ker ne urejata referendumov v času epidemije in ukrepov za preprečevanje širjenja bolezni. Gre za protiustavno pravno praznino (kršitev načela pravne države iz 2. člena Ustave). Nalagata roke, ki jih občina, organi in občani pri referendumskih opravilih morajo upoštevati in so neprestavljivi in neodložljivi, hkrati pa izvedba je teh opravil nemogoča ali je v nasprotju z ukrepi za preprečevanje bolezni ter predstavlja hudo nevarnost za zdravje in življenja ljudi.

Izpodbijana zakona ZRLI in ZLS sta protiustavna, ker občini ne omogočata samostojno urejati zadev, ki zadevajo samo prebivalce občine oz. izvrševanje Ustavne pravice iz 140. člena Ustave. Posledično pride posledično do kršitve volilne pravice občanov (43. člen Ustave) in pravice do sodelovanja pri soupravljanju javnih zadev (44. člen Ustave). Pri lokalnem svetovalnem referendumu in odločanju gre predvsem za izražanje stališča občanov kot posameznikov in kot skupine, zato pride tudi do kršitve pravic do svobode izražanja (39. člen Ustave, 10. člen EKČP) ter zbiranja in združevanja (42. člen Ustave, 11. člen EKČP). Občina je ves čas zatrjevala, da 140. člen Ustave in ZLS v 46.b členu omogočata svetovalni referendum v obliki, ki si ga občina sama izbere, a Ministrstvo zatrjuje, da občina po 140. členu nima pristojnosti in pravice izvajati svetovalnega referendumov, kot ga ureja ZLS, ampak le referendum po ZRLI.

Svetovalno odločanje o poštni številki naselja spada med zadeve, ki zadevajo samo prebivalce občine po 140. členu Ustave. Odločanje ima vsebinski in procesni element. Pri vsebinskem gre za referendumsko vprašanje, pri procesnem pa za obliko glasovanja. Ko občani izražajo svoje neobvezujoče stališče (svetovalni referendum), spada to po 140. členu Ustave med lokalne zadeve in v pristojnost občine ter zadeva le prebivalce občine. 140. člen Ustave določa: "V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine." V neskladju z 9. in 140. členom Ustave sta izpodbijana zakona, ker občini ne omogočata, da izvede glasovanje, ki je procesno popolnoma enako kot klasično referendumsko glasovanje z edino izjemo, da je glasovnica namesto v papirni obliki v e-obliki.

Ker izpodbijana zakona ne urejata svetovalnega referendumov, ki spada pod pristojnost občine in ker ne omogočata e-glasovanja (glasovanja po spletu) v času epidemije in ukrepov za preprečevanje širjenja bolezni, prihaja tudi do kršitve vsebinsko pravic EKČP, po katerih mora država preprečevati širjenje bolezni (8. člen).

Ker izpodbijana zakona ne urejata referendumoma v času epidemije, ker ne omogočata občini, da v primeru svetovalnega referendumoma izvede le tega v skladu s vsemi pravili referendumске zakonodaje z edino izjemo, uvedbo e-glasovnice, ker občanom ne omogočata, da uredijo ali izvedejo glasovanje v obliki, kot si ga po 140. členu Ustave lahko sami uredijo, pride posledično do kršitve volilne pravice občanov (43. člen Ustave) in pravice do sodelovanja pri soupravljanju javnih zadev (44. člen Ustave). Pri lokalnem svetovalnem referendumu in odločanju gre predvsem za izražanje stališča občanov kot posameznikov in kot skupine, zato pride tudi do kršitve pravic do svobode izražanja (39. člen Ustave, 10. člen EKČP) ter zbiranja in združevanja (42. člen Ustave, 11. člen EKČP).

5. Poseg v ustavni položaj in pravice občine

Občinski svet Občine Hoče-Slivnica (v nadaljevanju predlagatelj) po županu in Občina Hoče-Slivnica vlagata zahtevo za oceno ustavnosti ZRLI in ZLS, ker posegata v ustavni položaj oziroma pravice občine kot lokalne skupnosti. Vlagatelja zahteve sta Občinski svet Občine Hoče-Slivnica in Občina Hoče-Slivnica.

Občinski svet po županu je upravičen vlagatelj za vložitev zahteve za oceno ustavnosti (glej na primer U-I-164/14 z dne 16. 11. 2017 in U-I-121/19 z dne 13. 6. 2019) po 23.a členu Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Skladno z deveto alinejo prvega odstavka 23.a člena ZUstS lahko z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti, če se posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti. Zahtevo po pooblaščenju vlaga župan na podlagi pooblastila Občinskega sveta Občine Hoče-Slivnica.

Občina vlaga zahtevo na podlagi 91. člena ZLS, ki določa, da lahko zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov države, s katerimi se posega v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti, pri Ustavnem sodišču vloži občina oziroma pokrajina. Občina vlaga zahtevo po županu.

Na podlagi obeh določb (23.a člen ZUstS in 91. člen ZLS) mora občina izkazati, da izpodbijana ureditev posega v ustavni položaj oziroma v ustavne pravice občine. Izpodbijana ureditev posega v ustavni položaj in pravice občine, ker ji onemogoča izvedbo lokalnega svetovalnega referendumoma v času epidemije in ukrepov za zaježitev

bolezni. Občina Hoče-Slivnica in občinski svet sta razpisala lokalni svetovalni referendum o poštni številki v naselju Rogoza za 29. novembra 2020.

Zaradi okoliščin, ki so nastale zaradi COVID 19 je Občina neposredno na podlagi 140. člena Ustave RS občina organizirala svetovalni referendum z glasovanjem preko e-glasovnice na način, da **ni škodljivih posledic za zdravje ali življenje ljudi**, da **ne nastane večja gospodarska škoda** in na način, da se **z izvedbo ne krši z ustavo in zakonom zagotovljenih pravic in svoboščin občanov**. Ministrstvo za javno upravo je občini sporočilo, da zakonodaja ne omogoča e-glasovanja in svetovalo, da občani izvedejo zbor občanov (veliko srečanje vseh občanov v dvorani, v času najstrožjih ukrepov in epidemije). Ministrstvo je občini tudi onemogočilo dostop do evidenc občanov volivcev. **Občina je ves čas zatrjevala, da 140. člen Ustave in ZLS v 46.b členu omogočata svetovalni referendum v obliki, kot ga je zastavila Občina v sodelovanju številnimi IKT ter pravnimi strokovnjaki, a Ministrstvo zatrjuje, da občina po 140. členu nima pristojnosti in pravice izvajati svetovalnega referenduma, kot ga ureja ZLS, ampak le referendum po ZRLI.**

Občina ima po 9. in 140. členu Ustave pristojnost in pravico izvajati lokalni svetovalni referendum in pristojnost in pravico izbrati način glasovanja pri zadevah, ki jih lahko ureja samostojno. Ta pristojnost in pravica je v zakonu urejena v 46.b členu ZLS: "Da ugotovi voljo občanov, lahko občinski svet pred odločanjem o posameznih vprašanih iz svoje pristojnosti razpiše tudi svetovalni referendum. Svetovalni referendum se razpiše za vso občino ali za njen del. Odločitev volivcev na svetovalnem referendumu ne zavezuje občinskih organov."

S tem, ko izpodbijana zakona ne urejata referenduma v času epidemije in ukrepov za zavezitev bolezni in s tem ko ne omogočata občini izvedbe e-glasovanja v svetovalnem lokalnem referendumu, posegata v ustavni položaj in ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti.

Občina Hoče-Slivnica je ves čas zatrjevala, da gre pri svetovalnem referendumu po 9. in 140. členu Ustave ter 46.b členu ZLS za druge vrste odločanje kot so referendumi po ZRLI (ZRLI ureja posvetovalni referendum). Občina Hoče-Slivnica je zatrjevala, da 46.b člen ZLS za svetovalni referendum ne ureja oblike glasovanja in da ni predpisano, da mora glasovnica oddana le v papirni obliki, saj je ta odločitev v pristojnosti občine po 9. in 140. členu Ustave.

Torej, četudi ZRLI ne predvideva e-glasovanja:

- ga omogočata 140. člen Ustave neposredno in ZLS v 46.b členu, saj gre za drugo glasovanje in ne za glasovanje po ZRLI
- v času epidemije je glasovanje na voliščih z običajnimi glasovnicami z zdravstvenega vidika nevarno in neizvedljivo, e-glasovanje pa je z zdravstvenega vidika varno in je izvedljivo
- gre za svetovalni in ne obvezujoči referendum
- gre za lokalno glasovanje, po ustavi pa "v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine." Uvedba oblike e-glasovanja na svetovalnem referendumu, ki se tiče samo prebivalcev občine, med epidemijo in s ciljem preprečevanja širjenja bolezni in s ciljem izvesti glasovanje ob ukrepih, je v skladu z 9., 15., 43. in 140. členom Ustave in celo edini način, ki omogoča varovanje zdravlja in volilne pravice hkrati.

6. E-glasovanje je v Evropi in svetu široko uveljavljeno, omogočajo ga akti Sveta Evrope in v času epidemije je zaželen oblika glasovanja

E-glasovanje je ustrezen način izražanja volje občanov med epidemijo na svetovalnem referendumu po 46.b členu Zakona o lokalni samoupravi.

V času epidemije so se mnoge države poslužile glasovanja po pošti ali po spletu. Najbolj znano je razširjeno glasovanje po pošti na letošnjih volitvah v ZDA, v vsaj eni od držav (Massachusetts) so oblasti omogočile tudi glasovanje po spletu.

E-glasovanje po spletu je v uporabi na državni ali lokalni ravni v Švici, Kanadi, Norveški, Avstraliji, Estoniji, Armeniji, Združenih državah Amerike, Indiji, Pakistanu in Panami in drugje. Ponekod gre za pilotne projekte, drugje se uporablja že 15 let.

Svet Evrope glasovanje po spletu s svojimi priporočili dovoljuje in občina Hoče Slivnica je ta priporočila upoštevala.¹

¹ <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/-/council-of-europe-adopts-new-recommendation-on-standards-for-e-voting>

7. Predlog za začasno ureditev in absolutno prednostno obravnavo, ki je ustaljena praksa ob referendumih

Izvrševanje izpodbijanih zakonov v času epidemije in ukrepov je nevarno za zdravje in življenja ljudi. Da se varuje zdravje in življenja ljudi, sta nujna absolutna prednostna obravnava in začasna ureditev oziroma zapolnitev pravne praznine do končne odločitve.

Glasovanje je razpisano za 29. november 2020, opravila so stekla in občina, volilni organi ter občani so na glasovanje pripravljeni. Le absolutna prednostna obravnava lahko prepreči škodo, ki bi nastala, če do glasovanja ne pride ali če pride do glasovanja po veljavni zakonodaji. Absolutna prednostna obravnava je v referendumskih postopkih ustaljena.

Predlagamo, naj Ustavno sodišče do končne odločitve določi začasno ureditev, s katero zapolni pravno praznino, saj bi brez začasne ureditve v času epidemije ob protiustavni pravni praznini (ob pomanjkanju ureditve glasovanja za čas epidemije in ukrepov) nastale težko popravljive posledice. ZRLI namreč omogoča in v nekaterih situacijah nalaga izvedbo klasičnega glasovanja, ki je nevarno za zdravje, ne ureja pa glasovanja v času epidemije. Predlagamo, da Ustavno sodišče določi začasno ureditev, ki bo varovala življenja in zdravje v času epidemije dokler o zahtevi ne odloči in hkrati omogočila občanom izvrševanje ustavnih pravic iz 43. in 44. člena, občini in občanom izvrševanje pristojnosti iz 140. člena Ustave. Začasna ureditev bi tudi preprečila kršitev pravic občanov iz 39., 42., 43. in 44. člena Ustave.

Predlagamo, da sodišče določi, da do končne odločitve ustavnega sodišča v času epidemije Občina Hoče-Slivnica že na podlagi ustave lahko izvede posvetovanje o poštni številki z e-glasovanjem.

Začasna ureditev ne bi imela nobenih škodljivih posledic. Ravno nasprotno: zapolnila bi pravno praznino in prispevala k ohranitvi zdravja in preprečitvi širjenja bolezni.

8. Predlog ustavnemu sodišču

Predlagamo, da Ustavno sodišče RS:

- odloči, da sta Zakon o referendumu in ljudski iniciativi in Zakon o lokalni samoupravi v neskladju z 2. členom Ustave zaradi protiustavne pravne praznine, saj ne urejata referenduma v času epidemije in ukrepov za zajezitev nalezljive bolezni

- odloči, da sta zakona v neskladju s 140. členom Ustave, ker ne omogočata, da občina sama izbere obliko glasovanja pri lokalnem svetovalnem referendumu
- **odloči, da Ustava in ZLS že sedaj omogočata občinam svetovalni referendum v obliki e-glasovanja (glasovanja po spletu)**
- določi začasno ureditev do končne odločitve in sicer, da občina Hoče-Slivnica lahko izvede referendum z glasovanjem po spletu (e-glasovanje); določi, da se morajo državni organi vzdržati ravnanj, s katerimi bi ovirali ali onemogočili izvedbo glasovanja; naloži, da državni organi omogočijo občini dostop do evidenc volilne pravice, ki jo občina potrebuje za izvedbo glasovanja.

Vlagatelji

Občina Hoče-Slivnica
Občinski svet Občine Hoče-Slivnica

Po pooblastilu



Hoče-Slivnica, 20. 11. 2020

Seznam prilog:

- Pooblastilo Občinskega sveta
- Pooblastilo odvetniku
- Sklep Občinskega sveta Občine Hoče-Slivnica o vložitvi zahteve
- Kronologija komunikacije z deležniki z dokazili