



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Gregorčičeva 20–25, SI-1001 Ljubljana

T: +386 1 478 1000

F: +386 1 478 1607

E: gp.gs@gov.si

<http://www.vlada.si/>

Številka: 00751-1/2020/4
Datum: 17. 11. 2020

Ustavno sodišče Republike Slovenije
(*e-naslov: info@us-rs.si*)

Zadeva: Zahteva Vlade Republike Slovenije za oceno skladnosti Odloka o razpisu svetovalnega referendumu s posebno e-glasovnico o vprašanju (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 58/2020 z dne 23. 10. 2020) in predlog Ustavnemu sodišču Republike Slovenije, da do končne odločitve o zahtevi zadrži izvrševanje Odloka o razpisu svetovalnega referendumu s posebno e-glasovnico o vprašanju

Na podlagi četrtega in petega odstavka 88.a člena 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 – ZSPDLSL-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE) vlaga Vlada Republike Slovenije

ZAHTEVO

za začetek postopka za oceno skladnosti Odloka o razpisu svetovalnega referendumu Občine Hoče-Slivnica (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 58/2020) z ustavo in zakonom in

PREDLOG,

da Ustavno sodišče Republike Slovenije do končne odločitve o zahtevi zadrži izvrševanje Odloka o razpisu svetovalnega referendumu Občine Hoče-Slivnica (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 58/2020).

Obrazložitev:

I.

Občinski svet Občine Hoče-Slivnica (v nadaljnjem besedilu: občinski svet) je na 13. redni seji dne 22. 10. 2020 sprejel Odlok o razpisu svetovalnega referendumu s posebno e-glasovnico o vprašanju (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 58/2020; v nadaljnjem besedilu: odlok). Z odlokom je razpisal svetovalni referendum s posebno e-glasovnico za ugotovitev volje prebivalcev krajevne skupnosti Rogoza, ali želijo obdržati staro poštno številko, ki pripada občini Miklavž na Dravskem polju 2204, ali pa bi raje uporabljali poštno številko Občine-Hoče Slivnica

2311, ki ji pripada njihova krajevna skupnost. Svetovalni referendum je razpisan za Krajevno skupnost Rogoza za 1291 volilnih upravičencev.

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) ugotavlja, 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 lahko občinski svet zato, da ugotovi voljo občanov, pred odločanjem o posameznih vprašanjih iz svoje pristojnosti 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. V konkretnem primeru je občinski svet razpisal svetovalni referendum o vsebini, ki ne sodi v njegovo pristojnost, to je na področju določanja sistema poštnih oznak, ter obliko glasovanja z uporabo e-glasovnice, ki je veljavna referendumsko zakonodaja ne predpisuje.

Vlada meni, da je sistem določanja poštnih oznak v pristojnosti Pošte Slovenije. Zakonodaja ne ureja oziroma ne dopušča poseganja v pristojnost Pošte Slovenije pri urejanju oznak, na podlagi katerih organizira dostavo poštnih pošiljk v skladu s sistemom poštnih oznak. Glede na navedeno vlada meni, da je razpis svetovalnega referenduma zaradi pomanjkanja bistvenega zakonskega pogoja (zadeva iz pristojnosti občinskega sveta) nezakonit. Navedeno stališče vlada opira tudi na Zakona o prijavi prebivališča (Uradni list RS, št. 52/16) kot sistemski zakon na področju urejanja prebivališča posameznikov v Republiki Sloveniji, ki v okviru pojma »naslov v Republiki Sloveniji« ne določa poštno številke kot del naslova posameznika. Iz navedenega gre povzeti, da določanje sistema poštnih oznak ni v pristojnosti ne organov samoupravnih lokalnih skupnosti niti državnih organov Republike Slovenije in temu posledično ne more biti predmet odločanja na svetovalnem referendumu v občini.

Svetovalni referendum naj bi se izvedel z uporabo elektronske glasovnice, ki je veljavna referendumsko zakonodaja ne predvideva. Drugih oblik glasovanja, pri katerih se ne bi zahtevala osebna prisotnost volivca na volišču, ne določa. Prav tako ne določa spletnega oziroma internetnega elektronskega načina glasovanja. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 6/18 – odl. US in 52/20) v 3. členu določa, da se določbe tega zakona o postopku za izvedbo referenduma smiselno uporabljajo tudi za referendum v samoupravni lokalni skupnosti, kolikor ni s tem ali drugim zakonom drugače določeno. V 36. členu pa izrecno določa, da se na referendumu glasuje tajno in z glasovnico. Nadalje je v 37. členu istega zakona določeno, da se glasuje osebno in da mora biti zagotovljena tajnost glasovanja. Ker morajo po ZLS materialni akti in akti poslovanja občine temeljiti na zakonu ali drugem zakonitem predpisu, tudi občina drugih oblik glasovanja na svetovalnih referendumih, dokler ni zakonske podlage za e-glasovanje, ne more uvesti. Izjeme od »osebne prisotnosti« so zakonsko določene, in sicer to velja za poštno glasovanje, ki je predvideno za volivce, ki so v priporu, zavodu za prestajanje kazni, v bolnišnici ali v socialnovarstvenem zavodu za institucionalno varstvo in invalide (drugi in tretji odstavek 81. člena Zakona o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US in 23/17, v nadaljnjem besedilu: ZVDZ) in za volivce, ki nimajo stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji ali za volivce, ki so na dan glasovanja v tujini, ker tam začasno prebivajo, prvi in drugi odstavek 82. člena ZVDZ). Izjemo glede osebne prisotnosti določa še 83. člen ZVDZ (glasovanje na domu za volivce, ki se zaradi bolezni ne morejo osebno zglasiti na volišču).

II.

Dne 7. 7. 2020 se je z dopisom številka 900-43/2020 Skupnost občin Slovenije (v nadaljnjem besedilu: SOS) na pobudo Občine Hoče-Slivnica obrnila na ministrstvo, pristojno za lokalno samoupravo, s prošnjo za podporo izvedbe svetovalnega referendumu z uporabo posebne elektronske glasovnice z obrazložitvijo, da je njena uporaba skladna z ustavnim načelom ter da je v pravni državi dovoljeno, kar z zakonom ni izrecno prepovedano. Uporabo e-glasovnice je SOS ocenila enakovredno fizičnemu glasovanju na lokalnih referendumih, ker naj bi ravno v času korona krize pripomogla k bolj varnemu glasovanju. Ministrstvo je SOS poslalo odgovor, v katerem je pojasnilo, da v skladu z ZLS občinski svet lahko razpiše svetovalni referendum o zadevah iz občinske pristojnosti in da ZRLI e-glasovanja ne dovoljuje.

Dne 27. 8. 2020 je dopis s podobno vsebino na Ministrstvo za javno upravo poslal tudi župan Občine Hoče-Slivnica. Dne 1. 9. 2020 je ministrstvo seznanilo občino, da je izvedba svetovalnega referendumu po vsebini in obliki izvedbe nezakonita. Ne glede na jasno izraženo mnenje ministrstva, da občina, dokler ni zakonske podlage za e-glasovanje, tega ne more uvesti, je Občinski svet Hoče-Slivnica dne 22. 10. 2020 sprejel odlok in ga dne 23. 10. 2020 objavil v uradnem glasilu občine.

Zato je ministrstvo županu z dopisom števila 042-3/2020-12 z dne 5. 11. 2020 predlagalo, da predlaga občinskemu svetu v sprejem splošni akt o razveljavitvi odloka. Pojasnjeno mu je tudi bilo, da bo, v kolikor bo občinski svet vztrajal pri svoji odločitvi, ministrstvo stopnjevalo ukrepe v skladu s tretjim in četrtem odstavkom 88.a člena ZLS in predlagalo vladi, da vložijo pri Ustavnem sodišču Republike Slovenije zahtevo za oceno skladnosti odloka z ustavo in zakonom. Županu je bilo tudi pojasnjeno, da ima v skladu s 33. členom ZLS pravico in dolžnost zadržanja izvajanja odločitve občinskega sveta, če meni, da je ta nezakonita, in mu predlagati, da o njej ponovno odloči na prvi naslednji seji. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko vložijo pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom. V konkretnem primeru je bil župan pri presoji, ali bo uporabil to določbo, seznanjen s stališčem pristojnega ministrstva o nezakonnosti odloka, kljub temu pa ni ukrepal.

III.

88.a člen ZLS določa, da nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin v zadevah iz njihove pristojnosti izvršujejo ministrstva, vsako na svojem področju. Ministrstvo mora opozoriti organ občine, za katerega meni, da je izdal akt, ki ni v skladu z ustavo in zakonom, in mu predlagati ustrezne rešitve za odpravo nezakonnosti. Če organ občine ne uskladi svojega splošnega akta z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom.

Ministrstvo za javno upravo je organ, pristojen za nadzor zakonitosti splošnih aktov občin na področju izvrševanja ZLS in ZRLI. Zato je organe občine pravočasno opozorilo na nezakonnost izvedbe referendumu z vsebino, ki ni v pristojnosti občin, in na način, ki ga zakon ne dovoljuje. Organi občine so kljub temu nadaljevali z aktivnostmi in sprejeli odlok, ki je po mnenju ministrstva nezakonit. Zato je ministrstvo z dopisom številka 042-3/2020-12 z dne 5. 11. 2020 ponovno opozorilo na navedene nepravilnosti in nezakonnosti in predlagalo ustrezne rešitve. Rok za odpravo nepravilnosti oziroma ukrepanje občinskih organov se je iztekel v petek, 13. 11. 2020.

IV.

Na podlagi navedenega vlada Ustavnemu sodišču Republike Slovenije predlaga, da izvede postopek ocene skladnosti Odloka o razpisu svetovalnega referendumu s posebno e-glasovnico o vprašanju (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 58/2020) z ustavo in zakonom.

Vlada Ustavnemu sodišču Republike Slovenije tudi predlaga, da do končne odločitve zadrži izvajanje Odloka o razpisu svetovalnega referendumu s posebno e-glasovnico o vprašanju (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 58/2020), saj bi se z izvedbo nezakonitega referendumu huje kršil pravni red v Republiki Sloveniji. Referendum je oblika neposredne demokracije, ki je ni mogoče prosto uporabiti, pač pa je z zakonom določen institut, katerega uporaba predpostavlja 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 in ki ne vplivajo na njihovo kvaliteto življenja v lokalni skupnosti, pomeni zlorabo demokratičnih postopkov. Z izvedbo referendumu bi bila med drugim lahko kršena temeljna načela glasovanja kot sta osebno glasovanje in tajnost glasovanja.

Dr. Božo Predalič
generalni sekretar

Prejmejo:

- Občina Hoče-Slivnica
- Ministrstvo za javno upravo
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
- Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje