



Številka: 040-15/2018/53
Ljubljana, 9. 6. 2021
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE gp.gs@gov.si

ZADEVA: Poročilo o izpolnitvi nalog Medresorske delovne skupine za pripravo izhodišč za spremembe in dopolnitve zakonodaje, ki ureja referendum in referendumsko kampanjo (2018-2019) – predlog za obravnavo

1. Predlog sklepa vlade:

Na podlagi četrtega in šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) in 6. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14, 164/20, 35/21 in 51/21) je Vlada Republike Slovenije na svoji seji dne ... sprejela naslednji sklep:

S K L E P

1. Vlada Republike Slovenije je sprejela Poročilo Medresorske delovne skupine za pripravo izhodišč za spremembe in dopolnitve zakonodaje, ki ureja referendum in referendumsko kampanjo.
2. Vlada Republike Slovenije je ugotovila, da je Medresorska delovna skupina za pripravo izhodišč za spremembe in dopolnitve zakonodaje, ki ureja referendum in referendumsko kampanjo, prenehala z delovanjem.
3. Sklep o ustanovitvi Medresorske delovne skupine za pripravo izhodišč za spremembe in dopolnitve zakonodaje, ki ureja referendum in referendumsko kampanjo št. 02401-6/2018/5 z dne 16.5.2018, spremenjen s sklepom Vlade Republike Slovenije št. 00407-4/2018/28 z dne 20.12.2018, preneha veljati.

mag. Janja Garvas Hočevar
v. d. generalnega sekretarja

PREJMEJO:

- Ministrstvo za javno upravo
- Služba Vlade RS za zakonodajo
- Služba Državne volilne komisije
- imenovani s sklepom Vlade Republike Slovenije št. 02401-6/2018/5 z dne 16.5.2018

2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov: /

3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:		
<ul style="list-style-type: none"> - Boštjan Koritnik, minister - Urška Ban, državna sekretarka - Mag. Saša Jazbec, v.d. direktorice Direktorata za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem na Ministrstvu za javno upravo - Natalija Drnovšek, vodja Sektorja za transparentnost, integriteto in politični sistem, Direktorat za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem - Mag. Mateja Prešern, Sektor za transparentnost, integriteto in politični sistem, Direktorat za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem 		
3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:		
4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:		
5. Kratek povzetek gradiva:		
<p>Vlada Republike Slovenije je s sklepom št. 02401-6/2018/5 z dne 16. 5. 2018 ustanovila medresorsko delovno skupino za pripravo izhodišč za spremembe in dopolnitve Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo in 6/18 – odl. US, v nadaljnjem besedilu: ZRLI) in Zakona o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPoIS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13; v nadaljnjem besedilu: ZVRK), ki so jo sestavljali predstavniki Ministrstva za javno upravo, Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Ministrstva za pravosodje, Službe Državne volilne komisije in Pravne fakultete Univerze v Ljubljani.</p> <p>Delovna skupina je pripravila izhodišča za določbe 5. poglavja ZRLI, ki celovito urejajo varstvo pravice glasovanja na referendumu ter odpravljajo protiusustavnosti, ki jih je v odločbi U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018 ugotovilo Ustavno sodišče Republike Slovenije. Rešitve, ki jih je pripravila delovna skupina, je Ministrstvo za javno upravo vključilo v osnutek novele ZRLI (EVA: 2020-3130-0017). Predlog zakona je bil v javni razpravi decembra 2020 in je trenutno v drugem krogu medresorskega usklajevanja.</p> <p>Delovna skupina je opravila svoje naloge. Na podlagi 6. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije se Vladi Republike Slovenije v sprejem predloži poročilo o izpolnitvi nalog.</p>		
6. Presoja posledic za:		
a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	NE
e)	socialno področje	NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none"> – nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja – razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna – razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij 	NE
7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR:		

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov državnega proračuna	/	/	/	/
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov občinskih proračunov	/	/	/	/
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov državnega proračuna	/	/	/	/
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov občinskih proračunov	/	/	/	/
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) obveznosti za druga javnofinančna sredstva	/	/	/	/
II. Finančne posledice za državni proračun				
II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
/	/	/	/	/
/	/	/	/	/
SKUPAJ			/	/
II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
/	/	/	/	/
/	/	/	/	/
SKUPAJ			/	/
II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:				
Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)		Znesek za t + 1	
/	/		/	
/	/		/	
/	/		/	
SKUPAJ		/	/	
OBRAZLOŽITEV:				
I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
/				
II. Finančne posledice za državni proračun				
/				
II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
/				
II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:				

/	
II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:	
/	
7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR: (Samo če izberete NE pod točko 6.a.) Kratka obrazložitev: Sprejem sklepa nima finančnih posledic.	
8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:	
Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na: <ul style="list-style-type: none"> - pristojnosti občin, - delovanje občin, - financiranje občin. 	NE
Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje: <ul style="list-style-type: none"> - Skupnosti občin Slovenije SOS: - Združenju občin Slovenije ZOS: - Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani: <ul style="list-style-type: none"> - v celoti, - večinoma, - delno, - niso bili upoštevani./ Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani. /	
9. Predstavitev sodelovanja javnosti:	
Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:	NE
(Če je odgovor NE, navedite, zakaj ni bilo objavljeno.)	
10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:	NE
11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:	NE
Boštjan KORITNIK Minister	
Priloge: <ul style="list-style-type: none"> ○ Predlog sklepa vlade ○ Poročilo 	

PRILOGA 1

Na podlagi četrtega in šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17) in 6. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14, 164/20, 35/21 in 51/21) je Vlada Republike Slovenije na svoji seji dne ... sprejela naslednji sklep:

S K L E P

1. Vlada Republike Slovenije je sprejela Poročilo Medresorske delovne skupine za pripravo izhodišč za spremembe in dopolnitve zakonodaje, ki ureja referendum in referendumsko kampanjo.
2. Vlada Republike Slovenije je ugotovila, da je Medresorska delovna skupina za pripravo izhodišč za spremembe in dopolnitve zakonodaje, ki ureja referendum in referendumsko kampanjo, prenehala z delovanjem.
3. Sklep o ustanovitvi Medresorske delovne skupine za pripravo izhodišč za spremembe in dopolnitve zakonodaje, ki ureja referendum in referendumsko kampanjo št. 02401-6/2018/5 z dne 16.5.2018, spremenjen s sklepom Vlade Republike Slovenije št. 00407-4/2018/28 z dne 20.12.2018, preneha veljati.

mag. Janja Garvas Hočevar
v. d. generalnega sekretarja

PREJMEJO:

- Ministrstvo za javno upravo
- Služba Vlade RS za zakonodajo
- Služba Državne volilne komisije
- imenovani s sklepom Vlade Republike Slovenije št. 02401-6/2018/5 z dne 16.5.2018

PRILOGA 2

Poročilo o izpolnitvi nalog Medresorske delovne skupine za pripravo izhodišč za spremembe in dopolnitve zakonodaje, ki ureja referendum in referendumsko kampanjo (2018–2019)

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) je s sklepom št. 02401-6/2018/5 z dne 16. 5. 2018 (v nadaljevanju: sklep) ustanovila medresorsko delovno skupino za pripravo izhodišč za spremembe in dopolnitve Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo in 6/18 – odl. US, v nadaljnjem besedilu: ZRLI) in Zakona o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPoIS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13; v nadaljnjem besedilu: ZVRK), ki so jo sestavljali predstavniki Ministrstva za javno upravo, Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Ministrstva za pravosodje, Službe Državne volilne komisije in Pravne fakultete Univerze v Ljubljani.

Delovna skupina je opravila svoje naloge. Na podlagi 6. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije se Vladi RS predloži poročilo o izpolnitvi nalog, kot sledi v nadaljevanju.

Naloge delovne skupine, kot izhaja iz sklepa, so bile:

- priprava izhodišč za implementacijo Ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 47/13) in Odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije o ugotovitvi, da so ZRLI ter prvi odstavek 3. člena ZVRK, kolikor se nanaša na Vlado Republike Slovenije, in šesti odstavek 4. člena ZVRK v neskladju z Ustavo Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 6/18; v nadaljevanju: odločba Ustavnega sodišča);
- priprava izhodišč za druge zakonske rešitve, ki bodo učinkovito prispevale k izvajanju ZRLI in ZVRK v skladu z namenom in ciljem zakonske ureditve.

Delovna skupina se je sestala junija 2018, nato pa je nadaljevala z delom po sprejetju sklepa Vlade RS št. 00407-4/2018/28 z dne 20. 12. 2018, s katerim je bilo odločeno, da delovna skupina nadaljuje z delom.

V okviru delovne skupine je bil s strani Ministrstva za javno upravo pripravljen pregled potrebnih sprememb in dopolnitev, ki izhajajo iz odločbe Ustavnega sodišča. Prav tako je bil članom delovne skupine posredovan osnutek določb, ki naslavlja implementacijo Ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 47/13). Na podlagi več sestankov je bilo marca 2019 v okviru delovne skupine oblikovano prvo besedilo okvirnih izhodišč za določbe 5. poglavja, ki ureja referendumski spor. Besedilo se je na podlagi nadaljnjih sestankov in diskusij dopolnilo. K usklajevanju so bili kot zunanji sodelavci povabljeni tudi predstavniki Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora. Drugo besedilo okvirnih izhodišč za določbe 5. poglavja je bilo pripravljeno julija 2019. Na podlagi okvirnih izhodišč, ki so bila pripravljena v sodelovanju članov delovne skupine in zunanjih strokovnjakov, so bila s strani predstavnikov Pravne fakultete Univerze v Ljubljani do začetka septembra 2019 pripravljena končna izhodišča za novo 5. poglavje ZRLI. Ministrstvo za javno upravo je končna izhodišča za novo 5. poglavje posredovalo v usklajevanje na Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

Po prejemu pozitivnega mnenja o določbah novega 5. poglavja je Ministrstvo za javno upravo pripravilo besedilo predloga novele ZRLI in ga dne 27. 11. 2019 posredovalo v enomesečno javno razpravo in v medresorsko usklajevanje. Potekalo je tudi dodatno usklajevanje z Informacijskim pooblaščenecem, pristojnimi ministrstvi, Vrhovnim sodiščem, Službo Vlade RS za zakonodajo, Sekretariatom Državnega zbora ter s poslanskimi skupinami.

Ureditev referendumskega spora (novo 5. poglavje), kot izhaja iz izhodišč, ki jih je pripravila delovna skupina:

Ustavno sodišče je v odločbi U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018 navedlo, da 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 je zakonodajalcu naložilo sprejem ureditve, ki odgovarja na vsa temeljna vprašanja sodnega postopka – kdo, kdaj in kako lahko izpodbija referendumski izid ter katere nepravilnosti iz referendumskega postopka lahko uveljavlja. Zakonodajalec mora opredeliti pravno sredstvo, 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 tudi ustrezne roke za postopanje strank in sodišča, pravila o trditvenem in dokaznem bremenu strank, pravila o kontradiktornosti in vsebinska merila sodne presoje.

Predlog določb 5. poglavja, ki urejajo varstvo pravice glasovanja na referendumu, na novo in celovito ureja postopke nadzora nad ustavnostjo, zakonitostjo in poštenostjo referendumskega postopka. Predlagane določbe odpravljajo protiučelnosti, ki jih je v odločbi U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018 ugotovilo Ustavno sodišče. Predlagane določbe izboljšujejo in na novo urejajo tudi postopek nadzora nad zakonitostjo izvedbe referenduma pred Državno volilno komisijo. Določbe ZRLI za referendumskega sodnika določajo Vrhovno sodišče, in sicer za vse primere referendumskih sporov. Hkrati ohranjajo ugovorni postopek pred Državno volilno komisijo, pri čemer so slednji dodeljene številne pomembne pristojnosti referendumskega nadzora. Skladno s predlagano ureditvijo bo poročilo Državne volilne komisije o referendumskem izidu nadomeščeno z aktom o izidu glasovanja na referendumu in izidu referenduma. Še vedno bo imel možnost sprožitve referendumskega spora vsak volivec. Sprožitev sodnega referendumskega spora je v skladu s predlagano ureditvijo v nekaterih primerih pogojena s predhodno sprožitvijo ugovornega postopka pred Državno volilno komisijo in uveljavljanjem zatrjevanih nepravilnosti v ugovornem postopku.

Glede predloga novele ZVRK je Ministrstvo za javno upravo že pripravilo osnutek sprememb. Kar zadeva implementacijo odločbe Ustavnega sodišča, je treba v veljavnem zakonu črtati določbo v zvezi s tem, da bi bili državni organi organizatorji volilne kampanje. V skladu z odločbo Ustavnega sodišča se vlada lahko opredeli do referendumskega vprašanja, na primer tako, 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 lahko podaja informacije tudi v času, ko poteka referendumska kampanja, na pošten in zadržan način, v okviru rednih in običajnih aktivnosti.

Predlog sprememb in dopolnitev Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (EVA 2018-3130-0051), katerega namen je bila implementacija ustavnega zakona iz leta 2013 in odločbe ustavnega sodišča, je bil v 30-dnevni javni razpravi decembra 2019. Na predlog ureditve referendumskega spora, v okviru javne razprave ministrstvo ni prejelo pripomb; iz strokovnega usklajevanja pa izhaja, da je predlagana ureditev usklajena z deležniki. V skladu z navedenim je medresorska delovna skupina, ustanovljena s sklepom Vlade RS št. 02401-6/2018/5 z dne 16. 5. 2018, izpolnila svoje naloge in je 31. 12. 2019 prenehala delovati.

Ministrstvo za javno upravo je aprila 2020 pripravilo predlog »ožje« novele Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (v nadaljnjem besedilu: ZRLI-E)¹, ki jo je Državni zbor sprejel 7. 4. 2020 in ki implementira ustavno ureditev zakonodajnega referenduma iz leta 2013 glede ene

¹ Uradni list RS, št. 52/20.

od sestavin, namreč določitev postopka v primeru, ko je referendum v skladu z ustavo nedopusten. Navedena rešitev je torej že bila implementirana v zakonodajo. Rešitve glede implementacije odločbe Ustavnega sodišča RS (št. U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018), ki jih je pripravila delovna skupina, je Ministrstvo za javno upravo vključilo v osnutek novele ZRLI (EVA: 2020-3130-0017). Predlog zakona je bil v javni razpravi decembra 2020 in je trenutno v drugem krogu medresorskega usklajevanja.