

Sodišče: Vrhovno sodišče

Oddelek: Upravni oddelek

ECLI: ECLI:SI:VSRS:2026:UV.1.2025.20

Evidenčna številka: VS00091711

Datum odločbe: 10.03.2026

Senat: mag. Matej Čujovič (preds.), mag. Aleksandra Hočevar Vinski (poroč.), mag. Marijan Debelak

Področje: UPRAVNI SPOR - VOLITVE

Institut: referendum - zakonodajni referendum - ugotovitev izida glasovanja - referendumska kampanja - organizator referendumske kampanje - nepravilnosti v postopku izvedbe referenduma - javni zavod - verska skupnost - zdravniška organizacija - svoboda izražanja - ločitev države od verskih skupnosti - informiranje volivcev - pravica do informiranosti - poštenost referendumskega postopka - vpliv na referendumski izid

Zveza: ZRLI člen 50, 52, 52/4, 53b, 53b/3. ZVRK člen 1, 1/3, 3, 3/1, 3/2, 3/6, 4, 4/1, 17, 17/3. ZVS člen 2, 4, 4/1, 8. URS člen 3, 7, 39, 41, 42, 44, 90. Protokol 1 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin člen 3

Jedro

Okvir pravno odločilnih nepravilnosti v referendumskem sporu ni omejen zgolj na določbe ZVRK, temveč zajema vse nepravilnosti v zvezi z referendumsko kampanjo, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na poštenost postopka kot celote ter s tem na verodostojnost njegovega izida. Presoja nepravilnosti se lahko nanaša tudi na ravnanja oseb, ki se niso prijavile kot organizatorji kampanje. Ker gre za izražanje ljudske volje, je razveljavitev referendumskega izida dopustna le v primeru okoliščin, za katere stranka dokaže, da so vplivale ali bi lahko vplivale na izid.

Lažne ali zavajajoče informacije, predstavljene v kampanji, same po sebi ne utemeljujejo razveljavitve referenduma. Presoja, katera stran (za ali proti uveljavitvi zakona) je v času kampanje podajala bolj ali manj resnične izjave, ne more biti predmet referendumskega spora.

Ravnanja neprijavljenih oseb in organizacij, ki niso izraz ustavno varovanih svoboščin, temveč so usmerjena v doseganje določenega referendumskega izida, pomenijo nepravilnosti v referendumski kampanji.

Statistične analize in javnomnenjske ankete niso primeren dokaz za ugotavljanje vzročne zveze med zatrjevanimi nepravilnostmi in referendumskim izidom, zlasti če temeljijo na neprimerljivih okoliščinah ali nepreverljivih metodoloških predpostavkah. Prav tako pravno odločilnega sklepanja o vplivu zatrjevanih nepravilnosti ne omogoča primerjava različnih vrst referendumov ali različnih kontekstov glasovanja. Ob pluralnem javnem diskurzu, visoki volilni udeležbi in izraziti razliki v številu glasov ni mogoče zaključiti, da

so zatrjevane nepravilnosti imele odločilen vpliv na referendumski izid, saj tožniki tega niso dokazali.

Izrek

I. Tožba se zavrne.

II. Tožeča stranka in stranka z interesom trpita vsaka svoje stroške postopka.

Obrazložitev

1. Državna volilna komisija (v nadaljevanju DVK) je na podlagi 50. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (v nadaljevanju ZRLI) na 19. seji 8. 12. 2025 sprejela zapisnik o ugotovitvi izida glasovanja na zakonodajnem referendumu o Zakonu o pomoči pri prostovoljnem končanju življenja (ZPPKŽ) in o izidu referenduma, ki je bil 23. 11. 2025. Iz zapisnika izhaja, da je na referendumu skupaj glasovalo 696.341 volivk in volivcev oziroma 41,08 % vseh volivcev, ki so imeli pravico glasovati. "ZA" uveljavitev navedenega zakona je glasovalo 323.047 volivk in volivcev oziroma 46,56 % volivk in volivcev, ki so veljavno glasovali; "PROTI" pa 370.802 volivk in volivcev oziroma 53,44 % volivk in volivcev, ki so veljavno glasovali. Ker je več volivk in volivcev na referendumu glasovalo "PROTI" ZPPKŽ kot "ZA", obenem pa je proti zakonu glasovala več kot petina volivk in volivcev, je bil ZPPKŽ na referendumu zavrnjen. Zapisnik je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 103/2025 z dne 9. 12. 2025.

Povzetki navedb strank

2. Tožniki so na podlagi četrtega odstavka 52. člena ZRLI vložili tožbo, v kateri zatrjujejo, da so zdravniške organizacije (Zdravniška zbornica, Slovensko zdravniško društvo, Društvo katoliških zdravnikov in druga zdravstvena društva ter združenja), posamezni zdravniki in zdravstveni delavci, Katoliška cerkev in njeni predstavniki ter druge verske organizacije in posamezniki v referendumski kampanji storili nepravilnosti, ki so po vsebini, intenzivnosti in učinku prizadele poštenost referendumskega postopka ter vplivale na izid referenduma o ZPPKŽ. Navajajo, da sta ti dve skupini (neregistriranih) organizatorjev referendumske kampanje nedopustno izkoristili svoj vpliv in položaj, ki izhajata iz njunega razmerja s posamezniki, ki tvorijo volilno telo, na način, da sta sistematično razširjali izjave in stališča, ki jih je mogoče, upošteva vsebino zakona, glede katerega je potekal referendum, označiti za objektivno neresnične in zavajajoče. S tem je bila volivcem odvzeta možnost, da se na referendumu odločajo na podlagi resničnih in verodostojnih informacij glede vsebine zakona, in obenem tudi možnost, da oblikujejo pravo in resnično referendumsko voljo. Poleg tega so referendumsko kampanjo izvajali v prostorih, kjer jih drugi organizatorji kampanje objektivno niso mogli izvajati oziroma jim je bila onemogočena (zaradi zakonske prepovedi shodov v javnih zavodih in zaradi zakonske prepovedi oglaševanja v sakralnih objektih), kar po njihovem mnenju kaže na to, da sta obe skupini v statistično pomembnem delu volilne baze z agresivnim oglaševanjem povsem prevladali oziroma preglasili mnenje druge strani in tako prekomerno omejili svobodo izražanja tistih, ki so se zavzemali za potrditev zakona. Poudarjajo tudi, da je bil rezultat na referendumu glede deležev glasov za in proti izjemno tesen, da je odstopal od rezultata na posvetovalnem referendumu v letu 2024 in da je statistično izkazano, da v odsotnosti nedovoljene kampanje sploh ne bi bil dosežen kvorum proti uveljavitvi ZPPKŽ. V tožbi zatrjevane formalne in vsebinske kršitve referendumske kampanje so imele glede na vse podane okoliščine

in njihov skupni učinek takšno težo ter naravo in pomen v okviru glasovanja na referendumu o ZPPKŽ, da jih ni mogoče šteti za neznatne in jim je zato treba priznati potencialni vpliv na referendumski rezultat. Tožniki se na več mestih sklicujejo na stališča iz referendumске zadeve, ki je bila predmet odločbe Ustavnega sodišča U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018 in Vrhovnega sodišča Uv 10/2017 z dne 14. 3. 2018. Predlagajo, da se zapisnik DVK o ugotovitvi referenduma odpravi, referendumski rezultat razveljavi in odredi ponovno glasovanje o uveljavitvi ZPPKŽ.

3. Toženka uveljavlja, da so tožniki tožbo vložili prepozno, pri čemer opozarja na tretji odstavek 29. člena prehodnih in končnih določb Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (v nadaljevanju ZRLI-F) ter poslovni čas sodišča. Sicer pa navaja, da bi ekstenzivna razlaga tožnikov, ki bi tudi neprijavljene subjekte štela za organizatorje referendumske kampanje, trčila ob načelo zakonitosti in ustvarila položaj, ko bi bila svoboda izražanja v javni razpravi omejena in bi bili subjekti, ki sodelujejo v javnem diskurzu, podvrženi zakonski ureditvi, vključno z vsemi obveznostmi, ki iz tega izhajajo, kljub odsotnosti predvidljivih in jasnih meril. Glede 4. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (v nadaljevanju ZVRK) opozarja, da se nanaša samo na volilne/referendumske shode. Širitev zakonske določbe na "vse oblike izražanja" bi lahko vodila v sankcioniranje na podlagi nedopustne analogije. Poudarja, da v referendumskem sporu ni predvidena splošna "presoja resnice" političnih, etičnih in moralnih argumentov. Referendumske razprave nujno vključujejo vrednostne sodbe, ocene tveganj, napovedi posledic in svetovnonazorska izhodišča, pri katerih "objektivna neresničnost" ni vedno pravno ali metodološko enostavno določljiva. Strožji standard zadržanosti je vezan le na državne organe (vlado), zaradi njihove institucionalne avtoritete in uporabe javnih sredstev, za preostale subjekte pa je polje dopustnega govora širše. Ker je vprašanje ureditve prostovoljnega končanja življenja izrazito etično in svetovnonazorsko, je bilo treba pričakovati, da bodo verske skupnosti izražale moralna stališča, zdravniki pa izhajali s položaja strokovne in poklicne avtoritete. Zato njihovega izražanja nasprotovanja zakonu ni mogoče šteti kot nedopustno kampanjo oziroma nepravilnosti v smislu ZRLI. Čeprav bi bila meja dopustnega prekoračena, je treba upoštevati dejstvo, da so v kampanji nastopali številni prijavljeni organizatorji s smiselno enakimi stališči kot Katoliška cerkev in zdravniki ter da so bila tovrstna stališča predmet širšega javnega diskurza, ki ni izključeval nasprotnih stališč. Navaja še, da strokovna mnenja in analize, ki so jih predložili tožniki, nimajo posebne dokazne vrednosti, ampak predstavljajo del njihove trditvene podlage. Statistične korelacije same po sebi ne dokazujejo vzročnosti, ker metodologija in nabor podatkov nista jasno preverljiva, saj gre za uporabo posameznih nedoločnih pojmov (npr. konservativnost), in ker se ne upošteva ustrezno drugih odločilnih dejavnikov, kot so mobilizacija volivcev, struktura udeležbe, učinek zadnjih dni javnega diskurza, medijsko poročanje, razumevanje zakonskih rešitev ipd. Neutemeljeno je sklicevanje tožnikov na referendum iz leta 2024, ki je bil del t. i. trojčka posvetovalnih referendumov, ki so bili izvedeni tudi skupaj z volitvami poslancev v Evropski parlament. Poleg tega se takratna razprava ni osredotočala na ureditev pravice do pomoči pri prostovoljnem končanju življenja. Treba je upoštevati tudi razmeroma visoko udeležbo in nezanemarljivo razliko v glasovih za in proti ter dejstvo, da je bil javni diskurz v zvezi z referendumskim vprašanjem pluralen. Neutemeljeno je tudi sklicevanje na stališča iz referendumske zadeve Ustavnega in Vrhovnega sodišča, v kateri je šlo za nepravilnosti v referendumski kampanji, ki jih je storila Vlada. Njena svoboda izražanja je namreč bistveno bolj omejena kot v primeru drugih organizatorjev referendumske kampanje. Zato predlaga, da se tožbo zavrne.

4. Stranka z interesom v odgovoru na tožbo najprej ugovarja sodno pristojnost in uveljavlja, da je tožba nepopolna, nerazumljiva in nesklepčna. Navaja, da tožba temelji na napačni razlagi pojma organizator referendumske kampanje po ZVRK, saj bi bilo tako mogoče vsako javno izražanje strokovnega ali etičnega stališča v zvezi z referendumskim vprašanjem retroaktivno kvalificirati kot kampanjo, to pa bi

predstavljalo nedopusten poseg v svobodo izražanja in izvotlitev pojma kampanje. Nepravilnosti pri kampanji že po svojem bistvu ne morejo biti dejanja in besede oseb, ki niso bile del kampanje, prav tako ne trditve oseb, ki so javno in svobodno izražale svoja stališča. Prav tako se očitek nepravilnosti ne more nanašati na vprašanje, ali so bile izjave resnične ali ne. Tožniki bi že v času kampanje lahko vložili zahtevo za uvedbo postopkov, v katerih bi pristojni organ v kontradiktornem postopku ugotovil eventualni obstoj kršitev, vendar tega niso storili. Tožniki ne zatrjujejo ravnanj in okoliščin, ki bi v temelju prizadeli poštenost referendumskega postopka. Vse oblike "oglaševanja in izjav", ki so jih priložili k tožbi in so jih po njihovih navedbah izvajali "neprijavljeni organizatorji referendumске kampanje", nimajo narave kampanje, ampak predstavljajo izvajanje ustavnih pravic. Obvestil, ki so jih zdravniki oziroma skupine zdravnikov objavili v zdravstvenih domovih, ni mogoče razumeti kot referendumskih oglasov, ampak kot samoiniciativno pojasnilo zdravnikov, v katerem ni bilo navodila, kako glasovati. Posamezniki in organizacije, ki spadajo v okvir Katoliške cerkve, so uporabljali gradiva, ki jih je pripravil in financiral zavod Pridi.com, ki je bil registriran organizator kampanje. Meni, da tožniki posamezne okoliščine presoja selektivno in metodološko neenotno, predvsem pa ne vzpostavijo jasne vzročne zveze med zatrjevanimi nepravilnostmi in referendumskim izidom. Rezultati statistične analize sami po sebi ne morejo imeti pravno odločilnega vpliva na presojo in tudi ne morejo služiti kot dokaz, da je bila možnost vpliva kampanje na izid referenduma več kot teoretična ali nezanimljiva. Tudi anketa javnega mnenja ne more pomeniti dokazovanja vpliva na izid referenduma. Prav tako se tožniki neutemeljeno sklicujejo na primer Ustavnega in Vrhovnega sodišča, saj se je ta nanašal na presojo ravnanja Vlade, za katero v referendumski kampanji velja poseben, strožji standard, ki ga ni dopustno širiti na udeležence, ki nimajo oblastnega položaja, ki ne razpolagajo z institucionalno močjo države in niso nosilci javne oblasti. Tudi sicer za poseg v referendumski rezultat ne bi zadostovala zgolj ugotovitev obstoja kampanje, temveč bi moralo biti dokazano, da so nepravilnosti volivcem onemogočile seznanitev z različnimi stališči in svobodno oblikovanje volje. Referendumska kampanja je potekala v pluralnem medijskem prostoru, v katerem so bila volivcem dostopna različna stališča in strokovna pojasnila. Volivcem ni bil onemogočen dostop do informacij, niti niso bili postavljeni v položaj informacijske zaprtosti ali enostranskega vplivanja. Vrhovnemu sodišču zato predlaga, naj tožbo zavrže oziroma zavrne.

5. Vrhovno sodišče je izvedlo vse predložene listinske dokaze, ki se nahajajo v prilogah A in B, kot nepotrebne pa je zavrnilo dokazne predloge za zaslišanje strank in prič ter za angažiranje izvedencev, ki jih je predlagala stranka z interesom, saj je z njimi nasprotovala navedbam tožnikov, ki za odločitev v sporu niso pravno pomembne (glej 48. točko obrazložitve).

K I. točki izreka:

6. Tožba ni utemeljena.

Sodna pristojnost

7. Stranka z interesom neutemeljeno ugovarja pristojnosti sodišča v tem sporu, češ da je za odločanje o zatrjevanih nepravilnostih pristojen inšpekcijski organ oziroma da bi bile nepravilnosti lahko kvečjemu predmet drugih predsodnih, upravnih oziroma prekrškovnih postopkov, ki pa jih tožniki pred vložitvijo tožbe niso sprožili.¹

8. Tožniki uveljavljajo nepravilnosti v času referendumске kampanje, glede tega pa ZRLI v četrtem odstavku 52. člena dopušča neposredno sodno varstvo z vložitvijo tožbe na Vrhovno sodišče. To pomeni, da ne zahteva izvedbe nobenega predhodnega postopka (ne pred DVK ne pred kakšnim drugim organom).

9. V skladu s prvim odstavkom 53. b člena ZRLI Vrhovno sodišče tožbi ugoti, če ugotovi nepravilnosti v referendumski kampanji oziroma v zvezi z njenim financiranjem, ki so ali bi lahko privedle do nasprotnega končnega izida referenduma (t. i. relativne kršitve), ali če ugotovi nepravilnosti, ki so po svoji naravi v temeljih prizadele poštenost referendumskega postopka (t. i. absolutne kršitve). Vrhovno sodišče pri odločanju po prvem odstavku 53. b člena ZRLI upošteva vse, kar vpliva ali bi lahko vplivalo na izid glasovanja, predvsem pa naravo in težo nepravilnosti, volilno udeležbo in razliko v glasovih za in proti (tretji odstavek 53. b člena ZRLI).

10. V referendumskem sporu torej Vrhovno sodišče ugotavlja, ali so zatrjevane nepravilnosti vplivale oziroma bi lahko vplivale na izid referenduma na način, da bi bil ta ob (ne)upoštevanju določenih glasov drugačen.

11. Nepravilnosti, ki se lahko uveljavljajo v tovrstnem sporu, niso samo kršitve pravil referendumске kampanje po ZVRK, ampak vsa nedopustna, pravno odločilna dejanja, ki so ali bi lahko vplivala na referendumski izid. To so lahko tudi prekrški (ali celo kazniva dejanja), določeni v drugih predpisih, kar pa ne pomeni, da ta ista dejanja ne morejo biti tudi predmet presoje v referendumskem sporu, pri čemer t. i. volilno sodišče ne ugotavlja prekrškovne (ali kazenske)² odgovornosti. Prav tako uvedba prekrškovnega (ali kazenskega) postopka ni procesna predpostavka za uveljavljanje nepravilnosti v referendumskem sporu.³ Celo če neko ravnanje ni kvalificirano kot prekršek po ZVRK ali kakšnem drugem predpisu, ga je vseeno možno upoštevati v zvezi s kampanjo in presojati njegov vpliv na izid referenduma. Referendumski spor je namenjen varstvu javnega interesa oziroma varstvu ustavnopravnih vrednot.

12. Odklonitev presoje zatrjevanih nepravilnosti bi zato pomenila kršitev pravice (tožnikov) do sodnega varstva, ki jo zagotavlja prvi odstavek 23. člena Ustave.⁴

Pravočasnost tožbe

13. Vrhovno sodišče uvodoma zavrača ugovor toženke, da tožniki tožbe niso vložili pravočasno.

14. Po četrtem odstavku 52. člena ZRLI je rok za vložitev tožbe zaradi nepravilnosti v referendumski kampanji oziroma v zvezi z njenim financiranjem ali zaradi nepravilnosti, ki so po svoji naravi v temeljih prizadele poštenost referendumskega postopka, 15 dni po objavi akta iz 50. člena ZRLI (tj. akt o izidu glasovanja na referendumu in o izidu referenduma) v Uradnem listu Republike Slovenije.

15. Če v ZRLI ni drugače določeno, Vrhovno sodišče odloča ob smiselni uporabi zakona, ki ureja upravni spor (četrty odstavek 52. c člena ZRLI). Po 22. členu Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) se v upravnem sporu uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravdni postopek, če ta zakon ne določa drugače. Po prvem odstavku 29. člena ZUS-1 se tožba vloži pri pristojnem sodišču neposredno pisno ali pa se jo pošlje po pošti. Podrobnejših določb o tem ZUS-1 nima. Zato je treba na podlagi prvega odstavka 22. člena uporabiti določbe Zakona o pravdnem postopku (v nadaljevanju ZPP), ki v prvem odstavku 112. člena določa, da se, če je vloga vezana na rok, šteje, da je vložena pravočasno, če je izročena pristojnemu sodišču, preden se rok izteče.

16. ZRLI v 52. b členu določa, da je treba tožbo vložiti v elektronski obliki (prvi odstavek) in da se vloge strank vlagajo v elektronski obliki v skladu z zakonom, ki ureja pravdni postopek, če ta zakon ne določa drugače (drugi odstavek). Vendar se obe določbi na podlagi tretjega odstavka 29. člena prehodnih in končnih določb ZRLI-F⁵ začneta uporabljati šele z dnem uveljavitve odredbe iz prvega odstavka 28. člena

ZRLI-F (ki še ni bila sprejeta, op. Vrhovnega sodišča). Do takrat se tožba ali druga vloga vloži na drug način, ki ga določa zakon, ki ureja pravdni postopek, pri čemer se šteje, da je tožba ali druga vloga pravočasno vložena le, če jo Vrhovno sodišče fizično prejme pred iztekom roka. Iz te določbe izhaja posebna ureditev v ZRLI, strožja od ureditve v ZPP, da se vloga, oddana na pošto zadnji dan roka, ki prispe na sodišče po roku, šteje za prepozno.

17. ZRLI v 55. členu določa še, da se glede vprašanj postopka izvedbe referendumov, ki s tem zakonom niso posebej urejena, smiselno uporabljajo še določbe Zakona o volitvah v državni zbor (v nadaljevanju ZVDZ). Tako se glede štetja rokov (in načina vložitve tožbe) upošteva tudi 4. člen ZVDZ, ki določa, da roki po tem zakonu tečejo ne glede na nedelje, državne praznike in druge dela proste dneve (prvi odstavek) ter da se vloge, ki so po tem zakonu vezane na roke, vlagajo neposredno pri pristojnih organih (drugi odstavek). Zato je pri Vrhovnem sodišču v aktualnem času organizirana dežurna služba za sprejem navedenih vlog v (volilnih in) referendumskih zadevah tudi izven poslovnega časa sodišča.⁶

18. Glede na to, da je bil Zapisnik o ugotovitvi izida glasovanja na zakonodajnem referendumu o ZPPKŽ objavljen v Uradnem listu 9. 12. 2025, je 15-dnevni rok za vložitev tožbe začel teči 10. 12. 2025 in se je iztekel 24. 12. 2025. Tožniki so tožbo vložili neposredno na sodišču 24. 12. 2025 ob 17.54, torej zadnji dan roka. Četrty odstavek 50. člena Sodnega reda res določa, da je poslovni čas vseh sodišč 24. in 31. decembra od 8. do 13. ure, vendar je vložena tožba pravočasna, saj glede na vse povzete pravne podlage ni bila vezana na poslovni čas sodišča, ampak na iztek dneva – konkretno 24. 12. 2025.

Referendumski spor – pravni okvir

19. Pravica glasovati na referendumu iz tretjega odstavka 90. člena Ustave pomeni obliko neposrednega sodelovanja državljanov pri upravljanju javnih zadev, zato je varovana tudi po 44. členu Ustave (sodelovanje pri upravljanju javnih zadev); temelj ustavnopravnega okvira pa sicer predstavlja 3. člen Ustave (ljudstvo kot nosilec oblasti lahko neposredno izvršuje oblast tudi z referendumom). Ustavno varovane vrednote, ki jih je treba upoštevati pri odločanju v tej zadevi, vključujejo še volilno oziroma referendumsko pravico in načelo enakosti pri njenem uresničevanju (43. člen Ustave), svobodo izražanja (39. člen Ustave), versko svobodo (41. člen Ustave), pravico do zbiranja in združevanja (42. člen Ustave) ter načelo ločitve države in verskih skupnosti (7. člen Ustave).

20. Kot je Ustavno sodišče poudarilo v zadevi U-I-191/17, ima pravica do glasovanja na referendumu posebno pravno naravo, saj se, čeprav je osebna pravica, lahko uresničuje le na kolektiven način, torej skupaj z drugimi volivci na vnaprej organiziran način in po vnaprej določenem postopku. Zanj v osnovi veljajo nekatera enaka načela kot pri volilni pravici, zlasti načela splošnosti, enakosti ter svobodnega in tajnega glasovanja. Ta pravica do svobodnega glasovanja vključuje možnost volivcev, da svoje mnenje ali politično voljo o določenih vprašanjih, ki so predmet referendumov, oblikujejo svobodno, torej na podlagi lastnih prepričanj in dožemanja oziroma razumevanja vsebine, ki je predmet referendumov. Bistvena za uresničevanje pravice do svobodnega glasovanja je obveščenost (informiranost), z vsemi podatki, vsebinami, okoliščinami in razlogi, ki so lahko pomembni za oblikovanje lastne svobodne volje. Pri referendumskem odločanju, pri katerem volivci 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 ne odloča med več možnostmi, ampak zgolj med za ali proti uveljavitvi zakona, je ključno, da so informacije volivcem podane stvarno, celovito in transparentno.⁷

21. Obveščenost volivcev se zagotavlja na različne načine in v različnih časovnih obdobjih. Ena takšnih oblik je referendumska kampanja, ki poteka krajši čas neposredno pred dnevom glasovanja na referendumu in je formalizirana oblika obveščanja volivcev o referenduskem vprašanju. Pri tem je pomembno, da imajo v njej možnost nastopiti po svoji svobodni izbiri tako tisti, ki zakon zagovarjajo, kot tisti, ki mu nasprotujejo.⁸ Ustavno sodišče je že večkrat poudarilo, da je o poštenem glasovanju, na katerem se izrazi resnična volja ljudi, mogoče govoriti le, če je javnost v referendumski kampanji vsestransko in celovito informirana.⁹ Na zahtevo po enaki možnosti sodelovanja tako podpornikov kot tudi nasprotnikov zakona, na katerem se odloča na referendumu, opozarja tudi Kodeks dobre prakse pri referendumih (v nadaljevanju Kodeks), ki ga je sprejela Beneška komisija.¹⁰

22. O pravici do svobode izražanja, ki zajema tako svobodo posredovanja informacij in mnenj (aktivni vidik) kot svobodo njihovega sprejemanja, torej pravico do obveščenosti (pasivni vidik), se je izreklo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP). Poudarilo je, da je treba v času volitev pravico do svobode izražanja po 10. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (v nadaljevanju EKČP) obravnavati v luči pravice do svobodnih volitev, ki uživa varstvo po 3. členu Protokola št. 1 k EKČP. Pojasnilo je, da referendum načeloma ne spada na področje uporabe 3. člena Protokola št. 1 k EKČP, vseeno pa ni izključilo možnosti, da bi demokratični postopek, ki ga pogodbenica označi kot "referendum", lahko spadal v obseg navedene določbe.¹¹ Svobodne volitve in svoboda izražanja, zlasti svoboda politične razprave, skupaj pomenita temelj vsakega demokratičnega sistema. Ti pravici sta medsebojno povezani in praviloma učinkujeta tako, da druga drugo vzajemno krepi. Zato je še posebej v predvolilnem obdobju pomembno, da se mnenja in razne informacije svobodno širijo.¹² Poudarilo je, da ima politični govor najvišjo stopnjo zaščite in da je v demokratični družbi malo prostora za omejevanje razprave o vprašanih splošnega javnega interesa. Dopušča pa možnost, da država omeji svobodo izražanja v predvolilnem obdobju, če s tem zasleduje legitimne cilje. Po tej presoji ESČP imajo države glede organizacije volilnih (in referendumskih) sistemov sicer "polje proste presoje" (*marge d'appréciation*), a ta ne sme biti tako široka, da bi uničila samo bistvo svobode govora.¹³

23. Glede na navedeno je jasno, da ima svoboda izražanja iz 39. člena Ustave v volilnih in referendumskih postopkih poseben pomen, saj omogoča volivcem oblikovanje svobodne in informirane volje. Omejitve te svobode so dopustne le, če so nujne, sorazmerne in z zakonom jasno določene.

24. Kot za vsako pravico, tudi za pravico glasovanja na referendumu velja, da mora imeti zagotovljeno sodno varstvo. To zagotavlja ZRLI, kar je Vrhovno sodišče deloma že pojasnilo že zgoraj.

25. ZRLI v 52. členu daje volivcem podlago za vložitev tožbe na Vrhovno sodišče tako zaradi nepravilnosti, ki so nastale pri delu DVK, kot tudi zaradi nepravilnosti, ki so nastale v referendumski kampanji oziroma v zvezi z njenim financiranjem, ali pa nepravilnosti, ki so po svoji naravi v temeljih prizadele poštenost referendumskega postopka. To sodno varstvo primarno ni 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.¹⁴

26. Zaradi poudarjeno objektivne narave sodnega varstva pravice glasovanja na referendumu je v referenduskem sporu mogoče izpodbijati le referendumski izid kot tak in v njem uveljavljati vse domnevne nepravilnosti, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na poštenost postopka kot celote in s tem tudi na verodostojnost njegovega izida. Ker gre za izjavo ljudske volje, je referendumski izid dopustno razveljaviti le zaradi okoliščin, za katere stranka dokaže, da so ali bi lahko vplivale na izid.

27. V slovenskem pravnem redu je bil – zaradi urejanja vprašanj, ki se nanašajo na volilne in referendumске kampanje, zlasti pa z namenom zagotovitve preglednosti ter poštenih in enakopravnih pogojev za vse udeležence kampanje ter zaradi preprečevanja oziroma omejitve možnosti zlorabe postopka v času volilne kampanje ter politične oziroma finančne moči posameznih udeležencev – sprejet ZVRK.¹⁵ Ta določa postopek, po katerem morajo postopati zainteresirane pravne ali fizične osebe, ki imajo s svojimi stališči namen vplivati na odločanje volivk in volivcev pri glasovanju na referendumu.¹⁶

28. ZVRK v tretjem odstavku 1. člena v splošnem določa, da so referendumska kampanja oglaševalske vsebine in druge oblike propagande, katerih namen je vplivati na odločanje volivcev pri glasovanju na referendumu. V četrtem odstavku 1. člena določa, da za referendumsko kampanjo veljajo določbe o volilni kampanji, razen če ta zakon ne določa drugače, v petem odstavku istega člena pa še, da se za volilno kampanjo štejejo zlasti: propaganda v medijih in elektronskih publikacijah ter propaganda z uporabo telekomunikacijskih storitev, plakatiranje in javni shodi v zvezi z volilno ali referendumsko kampanjo (predvolilni shodi). Ne gre za edine možne oblike kampanje; ključna je njihova vsebina, ki mora biti jasno usmerjena v naslavljanje volivcev o tem, kako naj glasujejo.¹⁷

29. V referendumski kampanji gre torej za vrsto organiziranih komunikacijskih aktivnosti, ki vključujejo množične medije in so namenjene točno določenemu cilju – prepričati volivce, da glasujejo za zakon oziroma proti njemu. Zato je kampanja že po svoji naravi enostranska, saj propagira bodisi potrditev zakona bodisi njegovo zavrnitev.¹⁸

30. ZVRK ne izhaja iz predpostavke stvarnosti, celovitosti in preglednosti pri načinu obveščanja volivcev. Pravica do svobodnega izražanja v tem pogledu ni omejena.

31. Izvajanje referendumske kampanje pa je omejeno. Npr. prvi odstavek 4. člena ZVRK določa, da predvolilnih shodov ni dovoljeno izvajati v prostorih državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih zavodov in drugih oseb javnega prava ter v prostorih verskih skupnosti, razen kadar je verska skupnost organizator referendumske kampanje. Po 3. členu ZVRK je lahko organizator referendumske kampanje pravna ali fizična oseba, ki je pobudnik zahteve za razpis referenduma ali ki je zainteresirana za izid referenduma. Zainteresirana oseba je državljan Republike Slovenije z volilno pravico, posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, samostojni podjetnik posameznik ali pravna oseba s sedežem na območju Republike Slovenije (prvi odstavek). Za zakonitost izvajanja kampanje je odgovoren organizator kampanje, ki je odgovoren tudi za tista opravila kampanje, za katerih izvajanje je pisno pooblastil druge izvajalce (drugi odstavek). Vsaka pravna ali fizična oseba, ki je pobudnica zahteve za razpis referenduma ali je zainteresirana za izid referenduma, ima lahko samo po enega organizatorja (šesti odstavek). Na podlagi tretjega odstavka 17. člena ZVRK so dolžni organizatorji najpozneje v roku 25 dni pred dnevom glasovanja sporočiti podatke o organizatorju referendumske kampanje DVK. Če tega ne storijo, ZVRK v 37. a členu za organizatorja določa globo.

Splošno o opredelitvi pravno ne/odločilnih nepravilnosti

32. Kot je Vrhovno sodišče že izpostavilo, okvir pravno odločilnih nepravilnosti v tovrstnih sporih ni omejen le na določila ZVRK, ampak zajema vse pravno odločilne nepravilnosti v zvezi z referendumsko kampanjo, ki so oziroma ki bi lahko vplivale na referendumski izid. To pomeni, da ni možno sprejeti razlage, ki jo ponuja toženka, da se presoja nepravilnosti v referendumski kampanji nanaša samo na tiste osebe, ki so se prijavile kot organizatorji referendumske kampanje, in le na tiste kršitve, ki jih ZVRK določa v tej zvezi. Presoja nepravilnosti se lahko nanaša tudi na osebe, ki se niso prijavile kot organizatorji

referendumske kampanje, pa bi njihova ravnanja vseeno lahko vplivala na referendumski izid.

33. Tisti, ki ima pravico sprožiti sodno varstvo, mora zatrjevati in utemeljevati, da je v referenduskem 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,¹⁹ sodišče pa preveri, ali so se v okviru trditvene in dokazne podlage zatrjevane nepravilnosti (objektivno) res zgodile in kakšen je njihov (mogoč) vpliv na izid referenduma.

34. Ustavno sodišče je v dveh že omenjenih volilnih zadevah opredelilo merila oziroma preizkus vpliva nepravilnosti na volilni izid,²⁰ kar Vrhovno sodišče smiselno upošteva tudi v tem referenduskem sporu.

35. Prvi preizkus je o tem, ali bi zatrjevane nepravilnosti sploh lahko prizadele volilni oziroma referendumski izid. Pri tej presoji gre pravzaprav za vprašanje sklepčnosti tožbe – ali zatrjevana dejstva sploh lahko privedejo do odločitve, da je tožba po materialnem pravu utemeljena. Če so zatrjevane nepravilnosti pravno neodločilne, Vrhovnemu sodišču ni treba ugotavljati, ali so se zgodile. V nasprotnem primeru pa mora raziskati dejansko stanje, s tem da mora stranka, ki zatrjuje obstoj nepravilnosti, za svoje trditve ponuditi tudi dokaze. Če je pri dokazovanju uspešna, mora Vrhovno sodišče presoditi še možnost vpliva nepravilnosti na izid glasovanja (tretji odstavek 53. b člena ZRLI).

36. Do delne ali popolne razveljavitve glasovanja in njegovo ponovitev lahko namreč privedejo samo tiste nepravilnosti, ki so ali bi lahko vplivale na referendumski izid. 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.²¹ Katere ugotovljene nepravilnosti referendumskega postopka so takšne, da so vplivale ali bi lahko vplivale na referendumski izid, je tako stvar presoje Vrhovnega sodišča v vsakem referenduskem sporu posebej.

Opredelitev pravno ne/odločilnih nepravilnosti v tej zadevi

37. Vrhovno sodišče poudarja, da ni v njegovi pristojnosti, da bi pojasnjevalo ali se vsebinsko opredeljevalo do ZPPKŽ, na uveljavitev katerega se je nanašal referendum, prav tako ne, da bi podalo svoja predvidevanja o tem, kakšna bo uporaba tega zakona v praksi.

38. Vrhovno sodišče to izpostavlja zato, ker se v tej zadevi bistvo trditev tožnikov nanaša na očitke, da je bila referendumska kampanja več udeležencev (ki jih je v grobem možno deliti na zdravniške in verske organizacije) polna izjav in stališč glede vsebine ZPPKŽ in različnih drugih vprašanj (svetovnonazorskih, poklicnih, moralnih idr.), na katera se ZPPKŽ nanaša, ki jih je mogoče označiti za objektivno neresnične in zavajajoče, s čimer naj bi bila volivcem odvzeta možnost, da bi se na referendumu odločali na podlagi resničnih in verodostojnih informacij ter si oblikovali resnično voljo.

39. Glede udeležencev, ki so se prijavili kot organizatorji referendumske kampanje in jo zato tudi dopustno izvajali, se presoja Vrhovnega sodišča osredotoča (le) na utemeljenost očitkov glede neresničnih oziroma zavajajočih izjav. Medtem ko je treba glede udeležencev, ki se niso prijavili kot organizatorji kampanje, najprej ugotoviti, ali je njihovim ravnanjem sploh možno pripisati lastnosti izvajanja kampanje, in šele nato presoditi, ali je šlo za pravno upoštevne nepravilnosti.

40. Iz seznama organizatorjev referendumske kampanje na referendumu o ZPPKŽ je mogoče razbrati 33 prijaviteljev; med njimi je poleg koalicijskih in večjih opozicijskih političnih strank sodelovalo tudi 13

pravnih oseb in 8 fizičnih oseb.

41. Očitki tožnikov o nepravilnostih verskih organizacij v zvezi z referendumsko kampanjo se nanašajo na Slovensko škofovsko konferenco, Nadškofijo Ljubljana, Komisijo Pravičnost in mir pri Slovenski škofovski konferenci, nadškofa A. A., nadškofa B. B., duhovnika C. C. ter stranko z interesom in zavod Pridi.com. Le zadnja navedena sta se prijavila kot organizatorja referendumске kampanje.

42. Iz vrst zdravniških organizacij pa se očitki tožnikov nanašajo na Koordinacijo zdravniških organizacij, Zdravniško zbornico Slovenije, Slovensko zdravniško društvo, Slovensko medicinsko akademijo, Sindikat zdravnikov in zobozdravnikov Fides, Strokovno združenje zdravnikov in zobozdravnikov, Komisijo Republike Slovenije za medicinsko etiko, Katedro za medicinsko etiko Univerze v Ljubljani, Medicinsko fakulteto, Združenje slovenskih katoliških zdravnikov, Zdravnike proti zakonu, Zdravnike za trezno presojo zakona, Le skupaj, Mlade zdravnike Slovenije ter posamezne predstavnike zdravnikov in zaposlenih v zdravstvenih domovih. V referendumsko kampanjo so se kot organizatorji prijavili le Združenje slovenskih katoliških zdravnikov (odgovorna oseba D. D.) in Le skupaj (odgovorna oseba E.E.) ter zdravnika F. F. in G. G..

a) Neresnične oziroma zavajajoče izjave

43. Referendumske razprave so legitimno sredstvo, ki je odkrito namenjeno vplivanju na vedenje volivcev in predvsem na njihovo odločitev o tem, kako glasovati. Še posebej, če odpirajo tako občutljiva vprašanja kot v spornem primeru, so lahko razprave tudi zelo čustveno obarvane in nujno vključujejo vrednostne sodbe, ocene tveganj, napovedi posledic in svetovnonazorske ideje, pri katerih objektivna neresničnost ni vedno pravno ali metodološko enostavno določljiva. Vseeno so takšne javne razprave dopustne in za demokracijo nujne.

44. Pomembno pri tem pa je, da se zagotovi enakost udeležencev v referendumski razpravi, tudi z možnostjo komentiranja nasprotnih stališč. S tem je volivcem omogočeno, da si o temi referendumskega vprašanja ustvarijo svoje mnenje in se nato na podlagi njega sami odločijo, kako bodo glasovali. Upoštevana nepravilnost v tej zvezi bi npr. bila, če bi bilo udeležencem referendumске kampanje onemogočeno odgovoriti na izjave nasprotnikov.

45. Če pa so v kampanji predstavljene lažne ali zavajajoče informacije, to samo po sebi ni razlog za razveljavitev referenduma. Raziskovanje, katera stran (za ali proti uveljavitvi zakona) je v času referendumске kampanje podajala bolj ali manj resnične izjave, ne more biti predmet referendumskega spora. Presoja poštenosti referendumskega postopka torej ni usmerjena v razkrivanje neresničnih ter zavajajočih izjav in argumentov v zvezi z referendumskim vprašanjem.

46. Tudi primerjalnopravno Vrhovno sodišče ni našlo ureditve oziroma sodne prakse, po kateri bi se lahko volilno sodišče spustilo v presojo verodostojnosti izjav, podanih v referendumski razpravi, in iz tega razloga razveljavilo referendum. Nasprotno.²²

47. Izjema pa je, ko je bilo pod presojo ravnanje države. V primeru izjav in stališč, ki jih podajo državni organi (vlada), oziroma v primeru, ko je organizator referendumске kampanje država sama, namreč veljajo strožja pravila. Zaradi njihove institucionalne avtoritete in uporabe javnih sredstev so državni organi podvrženi strožjemu standardu glede informacij, ki jih podajo v okviru referendumске kampanje,²³ medtem ko je za ostale subjekte polje dovoljenega govora širše.

48. Iz navedenega izhaja, da očitki številnih neresničnih izjav in celoten sklop okoliščin, ki so jih tožniki zatrjevali glede laži in zavajanj (ki predstavljajo bistveni del tožbenih navedb), ne prestanejo niti prvega preizkusa opredelitve pravno odločilnih nepravilnosti, ki bi lahko vplivale na referendumski izid. S tem je izčrpan pretežni del zatrjevanih nepravilnosti, s katerimi tožniki utemeljujejo tožbo.

49. Tožniki s preostalimi navedbami, ki so skope in tudi dokazno slabo podprte, ponazarjajo organiziranost referendumske kampanje obeh skupin udeležencev in izpostavljajo nekatera ravnanja v kampanji (propaganda v medijih, plakatiranje, izobešanje letakov, širjenje propagandnega gradiva ...). Na te trditve se nanaša nadaljnja obrazložitev te sodbe.

b) Druge nepravilnosti

50. Zakonska ureditev referendumske kampanje je namenjena predvsem temu, da se zagotovi preglednost financiranja in nadzor nad izvajanjem referendumske kampanje.²⁴ Preglednost financiranja zagotavlja enakopravnost organizatorjev pri zasledovanju njihovega interesa za izid referenduma. Gre za izraz sklepanja, da ima udeleženec, ki ima večja finančna sredstva, v referendumski tekmi nedopustno prednost pred ostalimi. Že zato je nujna prijava v referendumsko kampanjo, saj se ta sicer nedopustno izvaja mimo pravil ZVRK – brez nadzora nad financiranjem in upoštevanjem drugih določb zakona.²⁵ Neprijava utegne kazati celo na poskus izogibanja odgovornosti za zakonito izvajanje kampanje.

51. Opustitev prijave v referendumsko kampanjo in pridobitve statusa organizatorja v primeru dejanskega izvajanja referendumske kampanje torej nedvomno predstavlja pravno upošteveno nepravilnost. In to ne glede na to, da ZVRK opustitve prijave ne predpisuje kot kršitev in je jasno ne sankcionira. Določa namreč le, da so organizatorji dolžni najpozneje v roku 25 dni pred dnem glasovanja sporočiti podatke o organizatorju referendumske kampanje DVK (tretji odstavek 17. člena ZVRK). Če tega ne storijo, je za organizatorje v 37. a členu ZVRK predpisana globa. Drugih sankcij v zvezi z opustitvijo registracije v zvezi s sodelovanjem v referendumski kampanji pa ZVRK ne določa.

52. Tožniki te očitne nepravilnosti v zvezi z neprijava udeležencev v referendumsko kampanjo posebej ne poudarjajo oziroma ji ne pripisujejo posebnega pomena. Tako nanjo tudi ne vežejo očitkov zoper neprijavljene organizatorje glede financiranja referendumskih kampanj (čeprav ZVRK v 4. in 14.–23. členu predpisuje stroge omejitve glede financiranja). Zato tudi Vrhovno sodišče ni pretresalo vprašanj o neenakosti zaradi razlik v finančnih sredstvih med zdravniškimi in verskimi organizacijami ter ostalimi udeleženci referendumske kampanje. Sicer pa se primerjalnopravno gledano referendumski (in volilni) spori največkrat nanašajo na nepravilnosti v zvezi s financiranjem,²⁶ in ravno te nepravilnosti so že privedle do razveljavitve referendumov.²⁷ Nenazadnje se je na nepravilnosti glede financiranja referendumske kampanje (sicer s strani države) nanašal tudi referendumski spor Uv 10/2017, v katerem je Vrhovno sodišče razveljavilo referendum o Zakonu o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper (v nadaljevanju ZIUGDT).

b1) Zdravniške organizacije

53. Tožniki tej skupini udeležencev referendumske kampanje očitajo propagando v medijih (Radio Ognjišče) in propagando z uporabo komunikacijskih storitev (Facebook, Zdravniška zbornica Slovenije, Katoliška cerkev) ter plakatiranje oziroma izobešanje letakov v zdravstvenih ustanovah. V ta namen so predložili več listin (z vsebino, ki je po njihovem mnenju tudi lažna in zavajajoča, kar pa, kot že obrazloženo, ni bistveno), ki jo štejejo za propagandno gradivo, s katerim naj bi vplivali na odločanje

volivcev pri glasovanju na referendumu.

54. Tako kot v primeru države,²⁸ se tudi v zvezi z javnimi (zdravstvenimi) službami predpostavlja njihova verodostojnost, zlasti glede posredovanih informacij. Ta predpostavka je razlog, da je v 4. členu ZVRK uzakonjena prepoved predvolilnih shodov v prostorih državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih zavodov in drugih oseb javnega prava. Čeprav je zakonodajalec to prepoved vezal le na shode, ne tudi na druge oblike referendumske kampanje, tožniki pravilno opozarjajo na nedopustno izvajanje propagande v zdravstvenih zavodih. Ključna sta njihova narava in namen delovanja. Tako kot drugi javni zavodi, se namreč tudi zdravstveni zavodi ustanovijo za zagotavljanje javnih storitev, ki so nujne za delovanje države, lokalnih skupnosti in kakovost življenja prebivalcev. Javni zdravstveni zavodi so del javnega sektorja, za katerega je značilno uresničevanje javnega interesa in zadovoljevanje javnih potreb, s poudarjeno javno odgovornostjo, etiko javnega delovanja, nepristranskostjo ipd. Prav tako morajo javni zavodi, podobno kot državni organi, zagotavljati nevtralnost prostorov, ki so namenjeni izvrševanju javnih nalog.

55. Zato se Vrhovno sodišče strinja s tožniki, da izobešeni letaki v zdravstvenih domovih Celje, Izola, Kamnik, Kranj, Ljutomer, Ivančna Gorica in Vojnik (A 24, A 25), iz katerih je razbrati, da bodo zdravniki glasovali proti uveljavitvi ZPPKŽ, ki mu nasprotujejo vse zdravniške organizacije, in da se bodo v primeru, da bo zakon sprejet, posluževali ugovora vesti in pri izvedbi zakona ne bodo sodelovali, pomenijo kršitve v referendumski kampanji, ki so lahko vplivale na oblikovanje volje volivcev – ne glede na to, da ni povsem jasno, kdo točno jih je izobesil oziroma dopustil njihovo izobešanje.²⁹ Kot je bilo že pojasnjeno, namen tega spora ni iskanje odgovornih oseb, ampak ugotavljanje objektivnih nepravilnosti v kampanji, ki bi lahko vplivale na voljo volivcev in s tem na izid referenduma.

56. Tožniki prav tako utemeljeno uveljavljajo, da je Zdravniška zbornica Slovenije pozivala k razširjanju spletne ankete (ki jo je na spletni strani Referendumski kompas pripravila ambulanta Le skupaj, sicer registriran organizator kampanje), ki je bila pripravljena tako, da je ne glede na podane odgovore vedno ponudila rezultat, naj anketiranec na referendumu glasuje proti (A 16, A 17, A 20, A 21).

57. Utemeljeni so tudi očitki tožnikov glede poziva na strani Zdravstvo.si, naj se na vrata ambulant izobesi obvestilo o glasovanju "PROTI zlorabam ZPPKŽ" (A 10) in v zvezi s tem tudi osebno nagovori paciente, kot tudi očitki glede peticije v podporo "ugovoru slovenskih zdravnikov proti ZPPKŽ" (A 12).

58. Navedena ravnanja niso izraz svobodnega izražanja (osebnih stališč ali medicinske stroke do vsebine ZPPKŽ), temveč so kot oglasne vsebine in oblike propagande eksplicitno usmerjena k doseganju specifičnega izida (proti) na referendumu. Ker lahko tovrstna ravnanja zakonito izvajajo le prijavljeni organizatorji, za kar pa v navedenih primerih ni šlo, jih Vrhovno sodišče prepozna kot nepravilnosti v referendumski kampanji, ki bi lahko vplivale na oblikovanje volje volivcev.

b2) Verske organizacije

59. Tožniki tej skupini udeležencev referendumske kampanje očitajo propagando v medijih (Družina, Radio Ognjišče, RTV SLO, NOVA24tv.si, 24ur.com, Domovina), propagando z uporabo komunikacijskih kanalov (Pridi.com, Katoliška cerkev, Facebook) ter pozivanje na razširjanje sporočil po vernikih, duhovnikih in laikih (ki jih ne konkretizirajo). Katoliški cerkvi očitajo, da je pripravila plakate, ki so vsebovali poziv glede dolžnosti udeležbe na referendumu in navodilo za glasovanje proti sprejemu zakona, da je pozivala, naj se plakati izobesijo na oglasnih deskah župnij, in širila propagandno gradivo "12

razlogov proti", pripravila posebne prošnje in molitve, ki naj se izrekajo ob svetih mašah, devet dni pred referendumom pa je pripravila devetdnevnicu za spoštovanje življenja pred referendumom in pastirsko pismo slovenskih škofov. Tožniki Katoliški cerkvi in njenim predstavnikom očitajo tudi, da so vabili k pogovornim dogodkom v zvezi z referendumom, ki so potekali v različnih krajih po Sloveniji, pozivali k ogledu filma Glas življenja, ki so ga pripravili Zdravniki proti zakonu, pozivali k obveščanju o nujnosti udeležbe na referendumu, ponujali prevoz na volišča in pozivali k nudenju takšnega prevoza, dostavili na župnije zloženke proti referendumu in pozvali, naj se raznesejo po poštnih nabiralnikih, plakirali v mariborski stolnici, cerkvi na Bledu, cerkvi na Dobu pri Domžalah, Župnijski cerkvi sv. Antona Padovanskega v Ljubljani ter organizirali referendumske shode v slovenskih župnijah in cerkvah.

60. Vrhovno sodišče znova poudarja, da predmet tega spora ni raziskovanje, koliko resnice je bilo v spornih izjavah, ampak le, ali je svoboda govora prešla v (nedovoljeno) referendumsko propagando, pri čemer se glede primerov, nanizanih v prejšnji točki, odpira še vprašanje verske svobode.

61. Po 2. členu Zakona o verski svobodi (ZVS) je verska svoboda v zasebnem in javnem življenju nedotakljiva in zagotovljena. Obsega pravico do svobodne izbire ali sprejetja vere, svobodo izražanja verskega prepričanja in odklonitve njenega izražanja ter svobodo, da vsakdo, sam ali skupaj z drugimi, zasebno ali javno, izraža svojo vero v bogoslužju, pouku, praksi in verskih obredih ali drugače, pri tem pa država zagotavlja nemoteno uresničevanje verske svobode.

62. Po 8. členu ZVS imajo osebe istega verskega prepričanja pravico, da zaradi uresničevanja svojega prepričanja ustanovijo cerkev ali drugo versko skupnost. ZVS ureja tudi postopek registracije cerkva in verskih skupnosti ter predvideva poseben register cerkva in verskih skupnosti, ki ga vodi ministrstvo za kulturo. Po prvem odstavku 4. člena ZVS cerkve in druge verske skupnosti delujejo ločeno od države ter so svobodne v svojem organiziranju in pri izvajanju svojih dejavnosti. Država pa ne sme posegati v njihovo organiziranje in delovanje, razen v primerih, določenih z zakonom.

63. Zgolj zato, ker je šlo v spornem obdobju za čas referendumske kampanje, ni bilo mogoče pričakovati od vernikov in verskih skupnosti, da bodo prenehali z izražanjem svojih prepričanj, sploh ker so ta izrazito povezana s temo referendumskega vprašanja. Verske skupnosti imajo pravico vernikom podati moralna in etična izhodišča o vprašanjih, ki so ključna za njihovo doktrino. Tako pastirsko pismo slovenskih škofov kot devetdnevnicu za spoštovanje življenja pred referendumom (A 36), ki ju izpostavljajo tožniki, sta izraz verskega nauka. Čeprav je bil torej referendum o ZPPKŽ iztočnica zanju ter druge molitve in prošnje (npr. A 30, A 32), pa v tej zvezi predloženi dokazi ne izkazujejo referendumske propagande, ampak izrazito versko vsebino.

64. Že omenjena prepoved iz 4. člena ZVRK je predpisana tudi za prostore verskih skupnosti, razen kadar je verska skupnost organizator referendumske kampanje. V obravnavani zadevi se kot organizator referendumske kampanje ni prijavila nobena verska skupnost,³⁰ kar pomeni, da ni podana izjema od prepovedi izvajanja referendumske kampanje v prostorih verskih skupnosti. Le če bi se Katoliška cerkev sama prijavila kot organizator referendumske kampanje, potem bi bilo izvajanje referendumske kampanje v njenih prostorih zakonito, sicer pa ne.

65. Tožniki dodatnih navedb in dokaznih predlogov v zvezi s trditvijo o referendumskih shodih v slovenskih župnijah in cerkvah (kje, kdaj, na kakšen način – npr. ob izvajanju maš) niso podali, zato tudi Vrhovno sodišče morebitnih nepravilnosti v zvezi s tem ni moglo ugotavljati.

66. Stranka z interesom pritrjuje tožnikom, da so posamezniki in organizacije, ki spadajo v okvir Katoliške cerkve, uporabljali gradiva, ki jih je pripravil zavod Pridi.com (prijavljeni organizator), vendar pa z vidika dopustnega izvajanja referendumске kampanje preširoko razlaga njegovo vlogo v razmerju do Katoliške cerkve. Navedeni zavod je bil v referendumski kampanji udeležen s pripravo plakatov, ki so vsebovali poziv glede udeležbe na referendumu in navodilo za glasovanje proti zakonu. To propagando gradivo so, kot tudi zloženko "12 razlogov proti", ki jo je izdalo Gibanje za otroke in družine, razširjali posamezniki in organizacije iz okrilja Katoliške cerkve, ki pa niso bili prijavljeni udeleženci referendumске kampanje (A 31, A 46, A 51 – A 53, A 79). Vrhovno sodišče poudarja, da ZVRK v 3. členu določa, da ima vsaka pravna ali fizična oseba, ki je pobudnik zahteve za razpis referenduma ali je zainteresirana za izid referenduma, lahko le po enega organizatorja. To pomeni, da je bil lahko zavod Pridi.com v referendumski kampanji zakonito udeležen le zase (enako velja za stranko z interesom, ki je bila pobudnik zahteve za razpis referenduma), ne pa tudi za širši krog pravnih oseb ali fizičnih oseb, ki niso bili registrirani udeleženci kampanje.

67. Ravnanja teh ostalih oseb, ki so se nanašala na podajanje navodil za glasovanje proti sprejemu zakona preko njihovih komunikacijskih kanalov in medijev (A 47 - A 50, A 61, A 64, A 66 – A 70, A 74, A 81), pogovorne dogodke v zvezi z referendumom (A 56), organiziranje prevozov na volišča – t. i. referendumski taksi (A 38, A 77) in na plakatiranje v cerkvah (A 82, A 83), niso izraz verske svobode, ampak jasne usmeritve v dosego določenega referendumskega izida. Zato tudi te primere Vrhovno sodišče prepoznava kot upoštevne nepravilnosti v času referendumске kampanje.

68. Ob zaključku tega poglavja Vrhovno sodišče znova opozarja na šibko povezanost trditvenega in dokaznega bremena na strani tožnikov in tudi siceršnjo pomanjkljivo trditveno podlago, kar je vplivalo tudi na oblikovanje dokaznih in pravnih zaključkov o ugotovljenih nepravilnostih.

Presoja vpliva ugotovljenih nepravilnosti na referendumski izid

69. V nadaljevanju mora Vrhovno sodišče presoditi še, ali bi ugotovljene nepravilnosti lahko vplivale na izid glasovanja, pri čemer je treba upoštevati vse okoliščine primera, predvsem pa naravo in težo nepravilnosti, volilno udeležbo in razliko v glasovih za in proti (tretji odstavek 53. b člena ZRLI).

70. Če vpliva nepravilnosti ni mogoče ugotoviti v številkah, je Vrhovnemu sodišču zaupano, da po prostem preudarku presodi, ali bi nepravilnost lahko vplivala na izid glasovanja, pri čemer je izhodišče prostega preudarka v standardu, ali bi razumen človek podvomil v poštenost referendumskega izida.³¹ Razveljavitev referenduma je dopustna le ob ugotovljeni resni in sistemski nepoštenosti postopka.³²

71. Tožniki vpliv na referendumski izid utemeljujejo s splošno znanim vplivom v družbi, ki ga imajo na volivce (zlasti na bolnike) zdravniki in (zlasti na vernike) verske skupnosti. Iz pomembnosti njihove vloge, položaja in vpliva (z vidika strokovne, poklicne oziroma duhovne, svetovnonazorske avtoritete) je resda mogoče sklepati na posebno naravo obravnavanih nepravilnosti (in s tem na potencialno širok domet), a je treba upoštevati tudi dokazanost njihove teže, ki se meri bodisi po obsegu (številčnosti, pogostosti) ali intenziteti³³ (učinku).

72. Tožniki vpliv na referendumski izid dokazujejo s Statistično analizo sprememb referendumskih vprašanj po geografskih enotah (A 84, A 85). Trdijo, da je s statističnimi testi dokazano, da je vpliv tako neprijavljene zdravniške kampanje kot tudi neprijavljene cerkvene kampanje statistično značilen in ni zanemarljiv. Sklicujejo se tudi na anketo Agencije NinaMedia (A 86), ki da je pokazala, da se večina

anketirancev ni strinjala z referendumsko odločitvijo. Po njihovem mnenju lahko razumen človek po rezultatih ankete nedvomno sklepa, da so imeli "argumenti", ki sta jih predstavili sporni skupini, pomemben vpliv na volivce, ki so glasovali proti zakonu.

73. Vrhovno sodišče pritrjuje toženki in stranki z interesom, da predložena statistična analiza predstavlja kvečjemu del trditvene podlage tožnikov, ne pa ustrezen dokaz za ugotavljanje vpliva nepravilnosti na referendumski izid. Analize in s tem povezana (strokovna) mnenja že načeloma nimajo posebne dokazne vrednosti. Če je nekaj matematično zaznavno, še ne pomeni, da je statistično pomembno, in še manj, da je pravno odločilno.³⁴ Prav tako posamezne statistične korelacije same po sebi še ne dokazujejo vzročnosti, še zlasti če metodologija in nabor podatkov nista jasno preverljiva in če se ne upošteva vseh drugih možnih dejavnikov (na primer mobilizacije volivcev, strukture udeležbe, učinka zadnjih dni javnega diskurza, medijskega poročanja, razumevanja zakonskih rešitev ipd.).

74. Predložena analiza se opira na primerjavo dveh različnih referendumskih vprašanj, vendar pa različni izid leta 2024 in 2025 ne dokazuje zatrjevanih nepravilnosti oziroma njihove posebne intenzitete in obsega. Leta 2024 je šlo za vprašanje na posvetovalnem referendumu o tem, ali naj se pravica do pomoči pri prostovoljnem končanju življenja zakonsko uredi, leta 2025 pa je šlo za odločanje na zakonodajnem referendumu o konkretnem zakonu z natančno določenimi postopki. Volilna odločitev v obeh primerih ni neposredno primerljiva. Posvetovalni referendum je namreč lahko le fakultativen, predhoden in nezavezujoč ter zato nima pravnih učinkov. Meri le načelno podporo volivcev posamezni ideji oziroma je namenjen pridobivanju njihovega mnenja o posameznem vprašanju. Zakonodajni referendum pa pomeni odločanje o konkretni zakonski rešitvi s pravnimi učinki.

75. Prav tako ni zanemarljivo, da je bil referendum leta 2024 del t. i. trojčka posvetovalnih referendumov,³⁵ ki je bil izveden skupaj z volitvami poslancev Republike Slovenije v Evropski parlament, da je bila volilna udeležba zelo visoka in da se referendumska razprava ni osredotočala samo na vprašanje ureditve pravice do pomoči pri prostovoljnem končanju življenja, ampak se je nanašala na številna vprašanja.

76. Iz navedenih razlogov izhodiščna predpostavka statistične analize, da bi volivci brez spornih kampanj glasovali v enakem številu in enako kot leto prej, ni utemeljena.

77. Vzročne povezave med ugotovljenimi nepravilnostmi in izidom referendumoma tudi ni mogoče dokazovati z rezultati predložene ankete. Javnomnenjske ankete namreč niso zanesljiv vir,³⁶ saj so običajno opravljene na statistično manjšem vzorcu, rezultati pa so odvisni od več dejavnikov (npr. neodvisnost izvajalca, izbira metodologije, način zbiranja podatkov in podobno).

78. Sicer pa tožniki ne zanikajo, da je bil javni diskurz v zvezi z referendumskim vprašanjem pluralen. Volivcem so bila ves čas dostopna različna, tudi nasprotna stališča, strokovna pojasnila in javne razprave. Kot organizatorji referendumske kampanje so bile namreč poleg 13 pravnih oseb in 8 fizičnih oseb ter koalicijskih strank prijavljene tudi vse večje opozicijske stranke. Med 33 prijavljenimi organizatorji je bilo več kot 20 takšnih, ki so zastopali stališče proti zakonu in med temi je večina uporabljala podobne argumente kot zdravniške in verske organizacije. Tožniki niso zmogli trditvenega in dokaznega bremena, da je razlika v glasovih za in proti ravno posledica nepravilnosti, ki jih je Vrhovno sodišče ugotovilo v tej sodbi. Končno je treba namreč upoštevati, da se je glasovanje na referendumu udeležilo kar 696.341 oziroma 41,08 % volivcev, kar je razmeroma visoka udeležba, ki zagotavlja reprezentativen rezultat glasovanja. Za uveljavitev zakona je glasovalo 322.047 oziroma 46,56 % volivcev, proti pa 370.802

oziroma 53,44 % volivcev. Razlika v glasovih za in proti je bila tako velika – kar 48.755 glasov.

79. Na podlagi navedenega Vrhovno sodišče zaključuje, da tožniki niso dokazali, da bi imele ugotovljene nepravilnosti odločilen vpliv na rezultat referendumu o ZPPKŽ oziroma da bi bil brez ugotovljenih nepravilnosti izid referendumu drugačen. Zato je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo (53. a člen ZRLI).

80. Vrhovno sodišče še pojasnjuje, da takšna odločitev v ničemer ne pomeni vrednostne opredelitve do vsebine ZPPKŽ oziroma do različnih stališč ene ali druge strani v zvezi z njim. Referendumski spor je bil omejen na presojo postopkovne poštenosti pri izvedbi referendumske kampanje oziroma na presojo vpliva ugotovljenih postopkovnih nepravilnosti na referendumski izid, ki pa ga tožniki, kot rečeno, niso dokazali.

K II. točki izreka:

81. Odločitev o stroških strank v postopku temelji na četrtem odstavku 25. člena ZUS-1, po katerem trpi vsaka stranka svoje stroške postopka, če sodišče tožbo zavrne.

[1](#)Tožniki so zanikali, toženka pa je predložila dokazila, da tovrstni postopki niso bili sproženi. Vendar, kot je razvidno iz nadaljnje obrazložitve, nič od navedenega ni pomembno za odločitev v tem sporu.

[2](#)Izrecno o tem npr. Vrhovno upravno sodišče Češke republike v sklepu Vol/2025-36 z dne 31. 10. 2025.

[3](#)Vrhovno sodišče se pri opredelitvi okvira pravno pomembnih nepravilnosti za odločitev v tem sporu opira na stališča Ustavnega sodišča RS iz sklepa Up-676/19-22, U-I-7/20-4 z dne 16. 1. 2020, tč. 53 obrazložitve, ki se sicer ni nanašal na presojo nepravilnosti v referendumski kampanji v zvezi z uporabo ZRLI, ampak na presojo nepravilnosti v volilni kampanji glede županskih volitev v zvezi z uporabo Zakona o lokalnih volitvah (v nadaljevanju ZLV).

[4](#)Ibidem.

[5](#)Ta zadnja novela ZRLI, s katero je bil zakon v bistvenem dopolnjen (tudi v skladu z usmeritvami Ustavnega sodišča RS iz odločbe U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018), je bila objavljena v Uradnem listu RS, št. 30/2024 z dne 16. 3. 2024.

[6](#)Npr. sklep Vrhovnega sodišča RS Uv 4/2017 z dne 6. 11. 2017, sklep Uv 20/2022 z dne 21. 12. 2022.

[7](#)Glej odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018, tč. 13 in 28 obrazložitve.

[8](#)Ibidem, tč. 29 obrazložitve.

[9](#)Npr. v odločbah U-I-172/94 z dne 9. 11. 1994 in U-I-67/09, Up-316/09 z dne 24. 3. 2011.

[10](#)Kodeks sicer ni neposredno zavezujoč pravni vir, se pa njegova priporočila v veliki meri prekrivajo z zahtevami Ustave. Zato je Ustavno sodišče RS v odločbi U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018 (tč. 17 obrazložitve) pojasnilo, da so v tem pogledu njegova priporočila lahko ustavnopravno upoštevana. Kodeks tako v razdelku 3.3., ki se nanaša na sistem učinkovitega pravnega varstva, določa vrsto priporočil, ki naj jih

upoštevajo države članice Sveta Evrope.

[11](#)Npr. sodbi v zadevah Moohan in Gillon proti Združenemu kraljestvu z dne 13. 6. 2017, Cumhuriyet Halk proti Turčiji z dne 21. 11. 2017.

[12](#)Npr. sodbe v zadevah Bowman proti Združenemu kraljestvu z dne 19. 2. 1998, Długolecki proti Poljski z dne 24. 2. 2009, Cheltsova proti Rusiji z dne 13. 6. 2017, Orlovskaya Iskra proti Rusiji z dne 21. 2. 2017, Teslenko in drugi proti Rusiji z dne 5. 4. 2022.

[13](#)Glej sodbo v zadevi *Bowman proti Združenemu kraljestvu* z dne 19. 2. 1998, v kateri se je ESČP sklicevalo zlasti na sodbo v zadevi *Mathieu-Mohin in Clerfayt proti Belgiji* z dne 2. 3. 1987. Enaka stališča je ponovilo tudi v odločitvah *TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti proti Norveški* z dne 11. 3. 2009, Animal Defenders International proti Združenemu kraljestvu z dne 22. 4. 2013 in Orlovskaya Iskra proti Rusiji z dne 21. 2. 2017.

[14](#)Glej odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018, tč. 13 obrazložitve.

[15](#)Glej Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o volilni in referendumski kampanji – prva obravnava, št. 00717-25/2013/4 (EVA: 2013-1711-0057) z dne 25. 7. 2013.

[16](#)Le malo evropskih držav ima volilno (in referendumsko) kampanjo sistemsko urejeno.

[17](#)Gre za vprašanje objektivne zmožnosti spodbuditi volivca in vplivati na njegovo odločitev. O tem je presojalo npr. Vrhovno upravno sodišče Češke republike v sodbi Ars 2/2023-45 z dne 13. 12. 2023, v kateri je kandidat določenega gibanja med volilno kampanjo v Brnu postavil 33 plakatov, na katerih je bil upodobljen z gesli, ki spodbujajo šport, s številko 20 in simbolom kljukice, kar je ustrezalo njegovi številki na listi kandidatov. Neuspešno se je branil z navedbo, da je šlo za promocijo športa, ne za volilno kampanjo.

[18](#)Glej odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018, tč. 29 obrazložitve.

[19](#)Ibidem, tč. 16 obrazložitve.

[20](#)V sodbi Up-135/19, U-I-37/19 z dne 5. 6. 2019, tč. 38 obrazložitve, podobno v sodbi Up-676/19, U-I-7/20 z dne 4. 6. 2020, tč. 28 obrazložitve.

[21](#)Tako Ustavno sodišče RS v odločbi U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018, tč. 13 obrazložitve. Bistveno enako tudi v odločbi Up-135/19, U-I-37/19 z dne 5. 6. 2019, tč. 38 obrazložitve, in Up-676/19, U-I-7/20-7 z dne 4. 6. 2020, tč. 28 obrazložitve.

[22](#)Glede tega je posebej bogata praksa Vrhovnega upravnega sodišča Češke republike. To je v sodbi Ars 2/2025 z dne 3. 9. 2025 ugovor o zavajajočih informacijah med referendumsko kampanjo zavrnilo z besedami, da ni "paternalistični varuh resnice". V sklepu Vol 50/2018 z dne 21. 2. 2018, ki se je nanašal na izpodbijanje volitev zaradi dezinformacij v kampanji (npr. očitki glede pedofilije), je pojasnilo, da je odgovornost za presojo informacij, vključno z napačnimi, primarno na volivcih – pod pogojem, da je imel nasprotni kandidat možnost, da se brani. Zato tudi ni izvedlo dokaznega postopka v predlagani smeri, da naj se z izvedenci, raziskavami, anketami preveri vpliv laži na volivce. Pred tem je že v sklepu Vol 5/2013

z dne 18. 2. 2013 poudarilo, da je na volivcih, da ocenijo moralne vidike glede zavajajočih izjav v kampanji.

[23](#)Glej npr. odločbo Vrhovnega sodišča Švice 1C 315/2018 z dne 10. 4. 2019, s katero je razveljavilo izid zveznega referendumu zaradi napačnih oziroma nepopolnih informacij, ki jih je podala vlada. Šlo je za glasovanje o zakonski pobudi, ki jo je zavrnilo 50,08 % glasovalcev, in se je nanašala na davek, ki je razlikoval med poročenimi in neporočenimi pari. Napačen podatek se je nanašal na število poročenih parov – 80.000, namesto 454.000. Zato je bila ugotovljena kršitev svobode glasovanja volivcev, kar je bilo opredeljeno kot nepravilnost, ki je lahko vplivala na (tesen) izid glasovanja.

[24](#)Glej Predlog Zakona o volilni in referendumski kampanji – prva obravnava, št. 00714-27/2006/10 (EVA: 2006-3111-0021) z dne 30. 11. 2006.

[25](#)ZVRK za nadzor nad financiranjem kampanje določa pristojnost Računskega sodišča; za nadzor nad izvajanjem določb ZVRK, katerih kršitve so s tem zakonom določene kot prekrški, ko za posamezne prekrške niso pristojni drugi organi (npr. volilni molk, prelepljanje ali uničevanje plakatov ...), pa določa Inšpektorat RS za notranje zadeve. Za nadzor nad izvajanjem določb, ki urejajo volilno kampanjo v medijih in druge načine objave informacij (5., 6. in prvi odstavek 7. člena ZVRK), določa Inšpektorat za kulturo in medije; za nadzor nad izvajanjem določb, ki urejajo plakatiranje (8., 9. in 11. člen ZVRK), pa inšpekcije in redarstva lokalnih skupnosti.

[26](#)Npr. sodba Vrhovnega sodišča Latvije SA-5/2006 z dne 3. 11. 2006, odločba Ustavnega sodišča Litve KT30-N7/2025, št. zadeve 8/2024 z dne 6. 6. 2025, sklep Ustavnega sodišča Češke republike Pl.ÚS 26/03 z dne 30. 6. 2003, sklep Vrhovnega sodišča Češke republike Vol 47/2018 z dne 21. 2. 2018, pa tudi sodba Vrhovnega sodišča Irske Jordan v Minister for Children and Youth Affairs z dne 24. 4. 2015, v kateri je sodišče sicer ugotovilo nepravilnosti pri organizaciji referendumске kampanje, vendar je ob tem pojasnilo, da bi bil poseg v izid referendumu možen le, če bi nepravilnost pomembno vplivala na izid referendumu, česar pa pritožnik ni dokazal (s to sodbo je potrdilo svoja izhodišča iz zadeve Hanafin v Minister for the Environment iz leta 1996).

[27](#)Npr. sodba Vrhovnega sodišča Irske v zadevi McCrystal v Minister for Children and Youth Affairs z dne 11. 12. 2012, v kateri je bilo poudarjeno, da je vlada protiustavno uporabljala javna sredstva za pripravo in širjenje informacij v prid glasovanju "za" na referendumu o spremembi ustave. S tem je Vrhovno sodišče Irske potrdilo t. i. načela ustavne nevtralnosti referendumu, ki jih je predhodno sprejelo v zadevi McKenna v An Taoiseach iz leta 1995.

[28](#)Glej tč. 47 obrazložitve te sodbe.

[29](#)Sicer pa je v splošnem glede presoje zakonitega plakatiranja v referendumski kampanji pomembna določba 8. člena ZVRK, po kateri je lepljenje in nameščanje plakatov z oglaševalskimi vsebinami dovoljeno le na plakatnih mestih, ki jih določi lokalna skupnost. Plakatiranje zunaj plakatnih mest iz 8. člena ZVRK je dovoljeno le s soglasjem lastnika oziroma upravljavca reklamnih tabel, stavb, drugih objektov ali zemljišč (prvi odstavek 9. člena ZVRK).

[30](#)Zavod Pridi.com, ki se je edini izmed verskih organizacij (poleg stranke z interesom), prijavil kot organizator referendumске kampanje, namreč ni verska skupnost, temveč zavod. Ni vpisan v register cerkva in verskih skupnosti, ampak v sodni register, saj ni bil ustanovljen po ZVS, ampak po Zakonu o

zavodih (v nadaljevanju ZZ). Čeprav je ustanoviteljica zavoda (in edina družbenica) Župnija Ljubljana - Koseze (ta je po navedbah stranke z interesom organizacijska enota Katoliške cerkve, ki je vpisana v register cerkva in verskih skupnosti) in čeprav se njegova firma glasi Pridi.com, Zavod za pastoralno dejavnost, to še ne pomeni, da gre za versko skupnost.

[31](#)Tako je poudarilo Ustavno sodišče RS v odločbi U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018, tč. 25 obrazložitve, in Vrhovno sodišče RS v sodbi in sklepu Uv 10/2017 z dne 14. 3. 2018, tč. 62 obrazložitve.

[32](#)Glej pritrdilno ločeno mnenje sodnice dr. Jadranke Sovdat k odločbi Ustavnega sodišča RS U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018.

[33](#)Intenziteta nepravilnosti mora dosegati takšno stopnjo, da je mogoče utemeljeno domnevati, da bi bil brez ugotovljenih nepravilnosti izid referendum drugačen. Glej npr. sodbo Vrhovnega sodišča Irske *Jordan v Minister for Children and Youth Affairs* z dne 24. 4. 2015 in sklep Vrhovnega sodišča Češke republike Vol 27/2013 z dne 18. 2. 2013.

[34](#)Tako se tudi v tej zadevi statistične analize, ki so jih predložili tožniki, opirajo na okoliščine, ki so se v sodnem sporu pokazale kot pravno neodločilne.

[35](#)Odlok o razpisu posvetovalnih referendumov o ureditvi pravice do pomoči pri prostovoljnem končanju življenja, o uvedbi preferenčnega glasu za volitve v državni zbor in o gojenju in predelovanju konoplje v medicinske namene ter gojenju in posredovanju konoplje za omejeno osebno rabo (Ur. l. RS, št. 35/2024).

[36](#)Npr. v sodbi Irskega Vrhovnega sodišča *Jordan v Minister for Children and Youth Affairs* z dne 24. 4. 2015 sodišče ni sledilo izvedencem za statistično analizo in je ankete opredelilo kot preveč nezanesljive, da bi se na njihovi podlagi razveljavilo referendum. Že zelo velika razlika med glasovi za in proti na referendumu (169.868) bi terjala izjemno močne dokaze o vplivu kampanje na izid referendum.

Sploh pa je že v starejši zadevi *Hanafin v Minister for the Environment* z dne 12. 6. 1996, v kateri je bil izid referendum tesen – razlika med glasovi je bila samo 9.000 glasov, Vrhovno sodišče Irske zavzelo stališče, da so ankete in pričevanja strokovnjakov "preveč špekulativna", volja ljudstva pa "sveta" (volivci so svobodna in razumna bitja, ki se odločajo na podlagi lastnih prepričanj, ne zgolj zaradi vladnih oglasov) in bi bila razveljavitev referendum pretiran poseg v demokracijo.

Datum zadnje spremembe: 24.03.2026