

Številka: U-I-260/19-21

Datum: 5. 5. 2022

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na zahtevo Okrajnega sodišča v Mariboru, na seji 5. maja 2022

odločilo:

**Prvi odstavek 2. člena, kolikor določa, da se mora volilna kampanja končati najkasneje 24 ur pred dnevom glasovanja, in 32. člen Zakona o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07, 11/11 in 98/13) nista v neskladju z Ustavo.**

Obrazložitev

A.

1. Predlagatelj izpodbija prvi odstavek 2. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (v nadaljevanju ZVRK), kolikor določa, da se mora volilna kampanja končati najkasneje 24 ur pred dnevom glasovanja, in 32. člen ZVRK. Predlagatelj navaja, da je z jezikovno razlago 1. do 3. člena ZVRK mogoče priti do zaključka, da lahko volilno kampanjo v smislu določb ZVRK organizira in je za njeno zakonitost odgovorna le oseba, ki je imenovana za organizatorja volilne kampanje. Vendar pa naj bi iz 32. člena ZVRK izhajalo, da volilni molk zavezuje vsakogar. Zato so po mnenju predlagatelja tretji do peti odstavek 32. člena ZVRK nerazumljivi in pomenijo kršitev načela pravne države iz 2. člena Ustave. Izpodbijani prvi odstavek 2. člena ZVRK naj bi bil v neskladju z 39. členom Ustave. Predlagatelj meni, da kljub ustavno dopustnemu cilju (zagotavljanje svobodnega oblikovanja in izražanja volje volivcev na volitvah) volilni molk, ki pomeni omejitev oziroma poseg v pravico do svobodnega javnega obveščanja in izražanja, ni primerno sredstvo za doseg tega namena, ker je v času neposredno pred volitvami volivcem onemogočeno svobodno sprejemanje vesti in mnenj, ki bi bili objavljeni na način, določen v ZVRK. Izpodbijana ureditev naj bi bila neprimerna tudi zato, ker naj bi bilo v času sodobnih komunikacij in množične uporabe mobilnih aplikacij takšno prepoved mogoče obiti na številne načine, zaradi česar naj bi bilo oteženo tudi sankcioniranje morebitnih kršiteljev. Izpodbijana ureditev naj prav tako ne bi bila nujna, saj je po vzoru tujih ureditev (npr. v Nemčiji, Avstriji, Veliki Britaniji) mogoče ustavno dopusten cilj doseči tudi z bistveno manjšimi posegi v pravico do svobode izražanja (npr. z omejitvijo politične propagande v volilnih prostorih oziroma stavbah). Zaradi časovnega trajanja naj izpodbijana ureditev vsaj za osebe iz tretjega do petega odstavka 32. člena ZVRK tudi ne bi bila sorazmerna v ožjem pomenu. Izpodbijana določba naj bi prav tako pomenila nedopusten poseg v pravico do svobodnega sprejemanja vesti in mnenj. Izpodbijana določba naj bi bila tudi v neskladju s pravico do svobode izražanja in obveščanja iz 10. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP), ker naj ne bi zasledovala nobenega od ciljev, ki so naštetih v drugem odstavku 10. člena EKČP.

2. Državni zbor v odgovoru na zahtevo navaja, da volilno kampanjo lahko organizirajo le osebe, ki so določene v prvem odstavku 3. člena ZVRK, izvajajo pa jo lahko tudi druge pravne in fizične osebe. Zato izpodbijani prvi odstavek 2. člena ZVRK o volilnem

molku zavezuje vse pravne in fizične osebe, ki dejansko izvajajo volilno kampanjo, ne le njenega organizatorja. Drugačna razlaga bi po mnenju Državnega zbora izvotlila namen izpodbijane določbe, ki je (upoštevaje sodbo Vrhovnega sodišča št. IV Ips 31/2016 z dne 25. 8. 2016) v zagotavljanju določenega časa pred dnevom glasovanja, v katerem lahko volivci svobodno in nemoteno oblikujejo svojo pravo voljo brez kakršnihkoli sistematičnih oziroma načrtnih javnih pritiskov, kako naj glasujejo na volitvah. Državni zbor opozarja tudi na stališče Ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-67/09, Up-316/09 z dne 24. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 28/11, in OdlUS XIX, 19), da bi v primeru, če bi mediji na dan pred glasovanjem ali celo na dan glasovanja objavljali raziskave javnega mnenja, volilni molk v veliki meri izgubil svoj smisel. Da izpodbijani prvi odstavek 2. člena ZVRK ne zavezuje le organizatorja volilne kampanje, naj bi potrejevala tudi jasna kazenska določba 32. člena ZVRK, v skladu s katero so določene sankcije za prekršek za vsakogar, kdor ne konča volilne kampanje v predpisanem roku, razlikuje se le višina predpisanih glob. Glede očitka predlagatelja, da je izpodbijani del prvega odstavka 2. člena ZVRK v neskladju s prvim odstavkom 39. člena Ustave (svoboda izražanja), Državni zbor meni, da institut volilnega molka ne posega prekomerno v pravico do svobode izražanja. Navaja, da ob nespornem ustavno dopustnem cilju volilni molk pomeni nujen poseg v pravico do svobode izražanja, saj omogoča, da ima posamezni volivec vsaj en dan pred glasovanjem in na dan glasovanja čas za premislek brez zunanjih vplivov, t. i. dan za refleksijo. Po mnenju Državnega zbora izpodbijanemu ukrepu prav tako ni mogoče odreči primernosti, saj se z njim doseže zasledovani cilj – en dan pred glasovanjem in na dan glasovanja se na volivca ne sme vplivati in vršiti načrtnega in sistematičnega javnega pritiska o volilnih preferencah. Izpodbijani ukrep naj bi bil tudi sorazmeren v ožjem smislu, saj je čas posega v pravico do svobode izražanja glede na dolžino trajanja volilne kampanje omejen na najmanjšo možno mero in kot tak razumen. Da je zakonski institut ustavnoskladen, naj bi izhajalo tudi iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-67/09, Up-316/09 in postopanja Vrhovnega sodišča pri sprejetju sodbe št. IV Ips 31/2016, ki ni vložilo zahteve za oceno ustavnosti izpodbijane določbe ZVRK. Glede očitka predlagatelja o neskladnosti izpodbijanih določb z 10. členom EKČP Državni zbor navaja, da je treba v skladu s stališčem Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v času volitev pravico do svobode izražanja po 10. členu EKČP obravnavati v luči pravice do svobodnih volitev, ki uživa varstvo po 3. členu Prvega protokola k EKČP. Državni zbor poudarja, da ESČP dopušča možnost, da se v predvolilnem obdobju oziroma med volitvami izkaže za nujno, da se svoboda izražanja omeji na način, ki sicer ne bi bil dopusten, da lahko ljudje svobodno izrazijo svoje mnenje pri izbiri članov zakonodajnega telesa. Glede tega, kako ti pravici v volilnem času uravnotežiti, naj bi ESČP državam priznavalo širše polje proste presoje, kot to sicer velja glede omejitev svobode izražanja po drugem odstavku 10. člena EKČP. Zato po mnenju Državnega zbora tudi iz prakse ESČP izhaja, da je zagotavljanje pogojev, ki volivcem omogočajo, da na volitvah svobodno oblikujejo in izrazijo svojo resnično politično voljo brez kakršnihkoli načrtnih in sistematičnih zunanjih javnih vplivov, lahko razlog za razumno časovno omejitev trajanja volilne kampanje do 24 ur pred dnevom glasovanja.

3. Svoje mnenje o zahtevi je poslala tudi Vlada. Navaja, da volilni molk zavezuje tako organizatorja volilne kampanje kot tudi druge pravne in fizične osebe. Upošteva namen volilnega molka in opredelitev volilne kampanje v 1. členu ZVRK, so po mnenju Vlade 1. do 3. člen v zvezi z 32. členom ZVRK medsebojno usklajeni ter jasni in razumljivi. Vlada navaja tudi, da volilni molk ne posega prekomerno v pravico do svobode izražanja. Poudarja, da se volilni molk nanaša zgolj na volilno kampanjo, katere namen je vplivati na odločanje volivcev pri glasovanju na volitvah, ne pa tudi na javno obveščanje o drugih vsebinah. V času volilnega molka ni dovoljena javna objava novih predvolilnih vsebin, medtem ko volilni molk ne posega v izražanje mnenj posameznika oziroma v medsebojne izmenjave mnenj med posamezniki v zasebnem življenju. Volivci se lahko v tem času tudi neovirano seznanijo z vsemi predvolilnimi vsebinami, ki so bile objavljene med volilno kampanjo. Po mnenju Vlade je zato omejitev pravice iz 39. člena Ustave sorazmerna. Tudi Vlada se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-67/09, Up-316/09 in stališča ESČP o dopustnih omejitvah svobode

izražanja v predvolilnem obdobju oziroma med volitvami, pri urejanju katerih ESČP državam priznava široko polje proste presoje. Vlada navaja še, da je institut volilnega molka, ki se začne 24 ali celo 48 ur pred dnevom glasovanja, določen v zakonodaji veliko držav (npr. Bolgarije, Madžarske, Hrvaške, Rusije, Poljske, Češke, Slovaške, Romunije).

4. Saša Pelko, stranka iz postopka o prekršku (v nadaljevanju udeleženec), je priglasil svojo udeležbo v postopku za oceno ustavnosti izpodbijanih zakonskih določb. Navaja, da pritrjuje zahtevi predlagatelja. Meni, da ima Republika Slovenija najstrožjo ureditev volilnega molka v Evropi in je edina, ki državljane kaznuje zaradi objav na spletnih omrežjih. Ustavnemu sodišču predlaga, naj ugotovi neskladje izpodbijanih določb s pravico do svobode izražanja (39. člen Ustave) in da mu je bila z odločbo o globi kršena ta pravica.

5. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade sta bila posredovana predlagatelju, ki se o njiju ni izjavil, ter udeležencu. Udeleženec ponovno navaja, da pritrjuje zahtevi predlagatelja, in Ustavnemu sodišču predlaga, naj tudi njega šteje kot pobudnika za oceno ustavnosti izpodbijanih določb in kot ustavnega pritožnika. Nasprotuje trditvi Vlade, da se večina volivcev odloči, za koga bo glasovala, tik pred dnevom glasovanja. Meni, da večina volivcev voli isto stranko kot na prejšnjih volitvah, zaradi česar naj volilni molk ne bi imel smisla in naj bi bil protiustaven. Vladne navedbe o smiselnosti volilnega molka naj bi bile brez vsake razumne ali strokovne podlage in v neskladju s študijami in pravno ureditvijo razvitih demokracij.

#### B. – I.

6. Prvi odstavek 2. člena ZVRK določa, da se volilna kampanja lahko začne najprej 30 dni pred dnevom glasovanja, končati pa se mora najkasneje 24 ur pred dnevom glasovanja. Predlagatelj izpodbija del te določbe, ki določa t. i. volilni molk v obdobju 24 ur pred dnevom glasovanja in na dan glasovanja. člen 32 ZVRK določa prekršek v primeru kršitve volilnega molka za organizatorja volilne kampanje in njegovo odgovorno osebo (prvi in drugi odstavek 32. člena ZVRK), pravno osebo, samostojnega podjetnika posameznika ali posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, in njihove odgovorne osebe (tretji in četrti odstavek 32. člena ZVRK) ter za posameznika (peti odstavek 32. člena ZVRK).<sup>1</sup>

7. V skladu s 156. členom Ustave mora sodišče prekiniti postopek in začeti postopek pred Ustavnim sodiščem, če pri odločanju meni, da je zakon, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven. Prekinitev postopka in uporaba določenega zakona ali dela zakona v sodnem postopku sta kot pogoja za začetek postopka za oceno ustavnosti določena tudi v prvem in drugem odstavku 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Predlagatelj je zahtevi priložil pravnomočen sklep št. ZSV 104/2019 z dne 29. 9. 2019 o prekinitvi postopka odločanja o zahtevi za sodno varstvo zoper odločbo o prekršku Inšpektorata Republike Slovenije za notranje zadeve zaradi prekrška po prvem odstavku 32. člena ZVRK. Iz navedenega sklepa in iz same zahteve za oceno ustavnosti izhaja, da bi moral predlagatelj pri odločanju uporabiti 32. člen v zvezi s prvim odstavkom 2. člena ZVRK, ki sta po njegovem mnenju protiustavna. Ustavno sodišče je štelo, da so izpolnjene procesne predpostavke za vsebinsko odločanje o zahtevi za oceno ustavnosti izpodbijanih zakonskih določb.

#### B. – II.

#### ***Presoja z vidika načela jasnosti in pomenske določljivosti iz 2. člena Ustave***

8. Predlagatelj navaja, da so tretji do peti odstavek 32. člena ZVRK glede na jezikovno razlago 1. do 3. člena ZVRK nerazumljivi. Nejasno naj bi bilo, ali se kaznuje za prekršek, ker ne konča volilne kampanje 24 ur pred dnevom glasovanja, le organizator volilne kampanje, ali vsaka fizična in pravna oseba.

9. Eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče ugotoviti njihovo vsebino in namen. Načelo jasnosti in pomenke določljivosti predpisov med drugim zahteva, da so opredeljeni jasno in določno, tako da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja ter da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo.<sup>2</sup>

10. Zahteva po jasnosti in pomenki določljivosti predpisa pa ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago, in tako kot vsi drugi predpisi so tudi zakoni predmet razlage. Z vidika pravne varnosti, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave, pa postane predpis sporen takrat, ko s pomočjo razlage ne moremo priti do njegove jasne vsebine, oziroma tedaj, ko se z ustaljenimi metodami razlage ne da ugotoviti vsebine (ne pa že tedaj, ko samo besedilo predpisa ne daje odgovorov na vsa vprašanja, ki se utegnejo pojaviti v praksi).<sup>3</sup> Predpis torej izpolnjuje zahtevo po jasnosti in pomenki določljivosti, če je mogoče z ustaljenimi metodami razlage ugotoviti vsebino pravila in je na ta način dolžno ravnanje naslovnikov določno in predvidljivo.<sup>4</sup>

11. V skladu s prvim odstavkom 2. člena ZVRK v času volilnega molka ni dovoljeno izvajati vseh dejanj, ki pomenijo volilno oziroma referendumsko kampanjo. Volilna in referendumsko kampanja so vse oglaševalske vsebine in druge oblike politične propagande, katerih namen je vplivati na odločanje oziroma glasovanje volivk in volivcev (drugi in tretji odstavek 1. člena ZVRK). Izvaja se na prvem mestu s propagando v medijih,<sup>5</sup> elektronskih publikacijah in z uporabo telekomunikacijskih storitev (prva alineja petega odstavka 1. člena ZVRK), pa tudi s plakatiranjem in javnimi shodi (druga in tretja alineja petega odstavka 1. člena ZVRK). V času volilnega molka tudi ni dovoljena objava raziskav javnega mnenja in anket o kandidatih, listah kandidatov, političnih strankah in o referendumskem vprašanju (drugi odstavek 5. člena ZVRK). Prav tako je v času volilnega molka prepovedano lepiti in nameščati nove plakate (drugi odstavek 10. člena ZVRK). ZVRK pa izrecno ne ureja volilnega molka na spletu ali javnih družbenih omrežjih. Glede volilnega molka je treba tudi za te platforme smiselno uporabiti pravila, ki veljajo za medije oziroma plakatiranje. Tudi na spletu in javnih družbenih omrežjih<sup>6</sup> je torej dovoljeno objavljati nove vsebine, ki pomenijo volilno oziroma referendumsko kampanjo, le do polnoči na dan pred volilnim molkom, potem pa lahko na omrežjih ostanejo le vsebine, ki so bile nameščene do nastopa volilnega molka.

12. Namen volilnega molka je zagotoviti volivcem določen krajši čas tik pred dnevom glasovanja in na dan glasovanja (do zaprtja volišč), da lahko po skoraj mesec dni trajajoči volilni oziroma referendumski kampanji, v kateri imajo neomejen dotok informacij o volilnih kandidatih, v miru razmislijo o prejetih informacijah ter svobodno in nemoteno oblikujejo svojo voljo o tem, za koga bodo glasovali. Z institutom volilnega molka je volivcem zagotovljeno, da vsaj dan pred volitvami in na dan glasovanja niso izpostavljeni novim informacijam oziroma načrtnim in sistematičnim pritiskom, kako naj glasujejo. Volilni molk je prav tako namenjen mirni izvedbi volitev na dan glasovanja. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-172/94 z dne 9. 11. 1994 (Uradni list RS, št. 73/94, in OdlUS III, 123) in nato v odločbi št. U-I-67/09, Up-316/19 poudarilo, da zahteva po poštenih in svobodnih volitvah, na katerih imajo volivci možnost, da pred glasovanjem brez neprimernih (manipulativnih, zavajajočih ipd.) zunanjih vplivov, motenj ali pritiskov oblikujejo svojo resnično voljo, v Ustavi izhaja že iz načela demokratičnosti (1. člen Ustave).

13. Volilno kampanjo lahko organizirajo sami kandidati ali kandidatke, predlagatelji kandidatov ali list kandidatov, politične stranke ali druge pravne ali fizične osebe, v primeru referenduma pa predlagatelj referenduma in drugi za izid referenduma zainteresirani subjekti (prvi odstavek 3. člena ZVRK).<sup>7</sup> Volilno oziroma referendumsko kampanjo pa lahko izvajajo tudi druge pravne in fizične osebe. Za zakonitost izvajanja volilne kampanje je odgovoren organizator volilne kampanje. Organizator volilne kampanje je odgovoren tudi za tista

opravila volilne kampanje, za katerih izvajanje je pisno pooblastil druge izvajalce (drugi odstavek 3. člena ZVRK). V skladu z drugim in tretjim odstavkom 1. člena ZVRK je bistveni element vseh oblik volilne oziroma referendumске kampanje poskus vplivanja na odločanje volivcev pri glasovanju. Možnosti vplivanja na volivce pa nimajo zgolj organizatorji volilne kampanje, temveč tudi druge fizične in pravne osebe, ki prav tako sodelujejo v volilni kampanji oziroma so njen del, npr. izdajatelji medijev,<sup>8</sup> lokalne skupnosti glede plakatiranja<sup>9</sup> ter vse druge fizične in pravne osebe, ki izvajajo volilno kampanjo. Če bi volilni molk veljal le za organizatorje volilne kampanje, vse druge pravne in fizične osebe pa bi lahko javno in brez omejitev z volilno propagando vplivale na odločanje volivcev, bi bil ogrožen oziroma izničen namen volilnega molka. Glede na navedeno Ustavno sodišče ocenjuje, da je, upoštevaje namen volilnega molka (zagotavljanje miru, da lahko volivci svobodno oblikujejo svojo odločitev o tem, za koga bodo glasovali) in opredelitev pojma volilna propaganda (katere bistveni element je namen vplivanja na odločanje volivcev pri glasovanju), jasno, da določbe o volilnem molku zavezujejo tako organizatorje volilne oziroma referendumске kampanje kot tudi vse druge pravne in fizične osebe, ki z dejanji volilne propagande lahko vplivajo na voljo volivcev pri glasovanju.<sup>10</sup> Tako razlago potrjuje tudi 32. člen ZVRK, ki kot storilce prekrška v primeru kršitve volilnega molka določa ne le organizatorje volilne kampanje, temveč tudi vse pravne in fizične osebe.<sup>11</sup>

14. Glede na navedeno je iz izpodbijanih določb mogoče jasno in nedvomno ugotoviti, koga zavezujejo določbe o volilnem molku oziroma kdo se lahko kaznuje za prekršek zaradi kršitve volilnega molka. Zato je Ustavno sodišče presodilo, da 32. člen v zvezi s prvim odstavkom 2. člena ZVRK nista v neskladju z načelom jasnosti in pomenske določljivosti kot enim od načel pravne države iz 2. člena Ustave.

#### ***Presoja z vidika pravice do svobode izražanja iz prvega odstavka 39. člena Ustave***

15. Predlagatelj zatrjuje tudi, da je prvi odstavek 2. člena ZVRK, kolikor zapoveduje volilni molk, v neskladju s pravico do svobode izražanja iz prvega odstavka 39. člena Ustave. Ta zagotavlja svobodo izražanja misli, govora in javnega nastopanja, v tem okviru pa posebej varuje svobodo tiska in drugih oblik javnega obveščanja oziroma izražanja. Vključuje pravico do sprejemanja in pravico do sporočanja (širjenja) vesti in mnenj.<sup>12</sup> Pravico do svobode izražanja določata tudi 19. člen Splošne deklaracije človekovih pravic (ki jo je Generalna skupščina OZN sprejela 10. decembra 1948 z Resolucijo št. 217 A (III) – v nadaljevanju Splošna deklaracija OZN)<sup>13</sup> in Mednarodni pakt o političnih in državljanskih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/91, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – v nadaljevanju Pakt), ki v drugem odstavku 19. člena tako kot Splošna deklaracija OZN določa, da pravica do svobode izražanja vključuje pravico do iskanja, sprejemanja in širjenja informacij.<sup>14</sup> Tudi EKČP v 10. členu ureja pravico do svobode izražanja; izražanje v skladu z EKČP obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil ter idej.<sup>15</sup>

16. O pravici do svobode izražanja oziroma dopustnosti njenega omejevanja v času med oziroma pred volitvami se je izreklo tudi ESČP. Načelno stališče tega sodišča je, da je treba v času volitev pravico do svobode izražanja po 10. členu EKČP obravnavati v luči pravice do svobodnih volitev, ki uživa varstvo po 3. členu Prvega protokola k EKČP.<sup>16</sup> Svobodne volitve in svoboda izražanja, zlasti svoboda politične razprave, skupaj pomenijo temelj vsakega demokratičnega sistema. Ti pravici sta medsebojno povezani in praviloma učinkujeta tako, da druga drugo vzajemno krepi. Po stališču ESČP je namreč svoboda izražanja eden od nujnih pogojev za zagotavljanje svobodne izbire ljudi pri oblikovanju zakonodajnega telesa. Zato je še posebej v predvolilnem obdobju pomembno, da mnenja in razne informacije krožijo svobodno. Kljub temu pa ESČP meni, da sta lahko v določenih okoliščinah pravica do svobode izražanja in pravica do svobodnih volitev v koliziji. ESČP zato dopušča možnost, da se v predvolilnem obdobju oziroma med volitvami izkaže za nujno, da se svoboda izražanja omeji na način, ki sicer ne bi bil dopusten, da lahko ljudje

svobodno izrazijo svoje mnenje pri izbiri članov zakonodajnega telesa. Glede tega, kako ti pravici v volilnem času uravnotežiti, pa ESČP državam priznava širše polje proste presoje, kot to sicer velja glede omejitev svobode izražanja po drugem odstavku 10. člena EKČP.<sup>17</sup> Glede na prakso ESČP je torej mogoče ugotoviti, da je zagotavljanje pogojev, ki volivcem omogočajo, da na volitvah svobodno oblikujejo in izrazijo svojo resnično politično voljo, lahko razlog za časovno omejitev trajanja volilne kampanje oziroma zapoved volilnega molka.

17. Pravica do svobode izražanja je neposredno povezana z demokratično obliko vladavine (1. člen Ustave).<sup>18</sup> Njen nepogrešljivi sestavni del je javna in odprta razprava o zadevah, ki so splošnega pomena. Odprt proces omogoča spopad mnenj o vprašanih, ki zadevajo vsakogar, in tehtanje argumentov. Soočenje nasprotujočih si in različno motiviranih pogledov prispeva k bolj učinkovitemu in bolj zanesljivemu procesu odločanja. Z udeležbo v tem procesu je ljudem dana možnost, da prispevajo k odločitvam, ki jih zadevajo, hkrati pa odprtost in preglednost delovanja zmanjšuje možnost zlorab.<sup>19</sup> V okviru svobode izražanja ima posebej pomembno vlogo svoboda tiska in drugih oblik javnega obveščanja. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-172/94 poudarilo, da svoboda tiska pomeni enega od ključnih institucionalnih pogojev učinkovitosti demokratičnega procesa.<sup>20</sup> Stališča Ustavnega sodišča iz te odločbe niso upoštevna le za tisk, temveč smiselno tudi za druge oblike javnega obveščanja, pa tudi za vse druge oblike posredovanja informacij in mnenj. Svoboda javnega obveščanja, posredovanja informacij in mnenj pogojuje sposobnost javnosti, da nadzira oblast, in zagotavlja učinkovito delovanje politične opozicije vsakokratni oblasti. Pravica do svobode izražanja je pomembna tudi v času pred volitvami. O poštenih volitvah oziroma glasovanju, na katerem se izrazi resnična volja ljudi, je namreč mogoče govoriti le, če je javnost pred glasovanjem vsestransko in celovito informirana.<sup>21</sup>

18. Na podlagi navedenega je treba ugotoviti, da svoboda zbiranja, sprejemanja in širjenja vesti in mnenj (prvi odstavek 39. člena Ustave) uživa posebno ustavno varstvo. Prvi odstavek 2. člena ZVRK, ki določa, da v času volilnega molka nista dovoljeni sporočanje (širjenje) vesti in mnenj ter njihovo sprejemanje, pomeni poseg v to človekovo pravico.

19. Zakonske omejitve pravice do svobode izražanja so dopustne le v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave, torej samo v primerih, ki jih določa Ustava, oziroma zaradi varstva pravic drugih. Zakonski poseg v svobodo izražanja lahko temelji le na stvarno upravičenem in ustavno dopustnem cilju. Če je takšen cilj izkazan, je treba oceniti še, ali je izpodbijana ureditev v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave). Oceno, ali gre za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti v skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo.<sup>22</sup>

20. Ustava v 39. členu izrecno ne opredeljuje dopustnih razlogov za omejitve pravice do svobode izražanja. Taki razlogi pa so navedeni v drugem odstavku 10. člena EKČP<sup>23</sup> in tretjem odstavku 19. člena Pakta,<sup>24</sup> ki sta glede na 8. člen in peti odstavek 15. člena Ustave zavezujoča. Zato Ustavno sodišče pri presoji ustavno dopustnega cilja za poseg v pravico do svobode izražanja ne sme spregledati razlogov, ki so navedeni v drugem odstavku 10. člena EKČP in tretjem odstavku 19. člena Pakta.<sup>25</sup>

21. Pravici do svobode izražanja stoji nasproti pravica do svobodnega izvrševanja volilne pravice. Slednja se lahko učinkovito izvršuje le, če so volivcem zagotovljeni pogoji, v katerih bodo lahko na volitvah svobodno in nemoteno oblikovali in izrazili svojo resnično voljo. To pomeni, da izpodbijana določba varuje svobodno izvrševanje volilne pravice volivcev, kar po presoji Ustavnega sodišča pomeni ustavno dopusten cilj varovanja pravic drugih (tretji odstavek 15. člena Ustave v zvezi z drugim odstavkom 10. člena EKČP in tretjim odstavkom 19. člena Pakta).

22. Ustavno sodišče pri presoji primernosti posega v človekove pravice ocenjuje, ali je poseg sploh primeren za doseg ustavno dopustnega cilja omejitve človekove pravice v

tem smislu in ali je ta cilj s presojo ureditvijo sploh mogoče doseči.<sup>26</sup> Ukrep je neprimeren šele takrat, ko sredstvo za doseg cilja ni v razumni zvezi s tem ciljem in ko navedenega cilja v nobenem primeru ni mogoče doseči s sredstvom za doseg cilja.<sup>27</sup> Volilni molk volivcem zagotavlja, da se vsaj na dan pred volitvami in na dan glasovanja nanje ne vpliva z novimi informacijami, temveč se jim omogoči, da v miru premislijo o vseh informacijah, s katerimi so bili seznanjeni v volilni kampanji, in se na podlagi premisleka odločijo, za koga bodo glasovali. Zato pomeni primeren ukrep (za zagotavljanje pogojev) za svobodno izvrševanje volilne pravice.

23. V nadaljevanju mora Ustavno sodišče presoditi, ali je ukrep nujno potreben oziroma ali za uresničitev cilja, ki mu sledi, niso na voljo manj invazivni ukrepi, ki bi manj posegli v človekove pravice posameznikov.<sup>28</sup> V primeru posredovanja novih informacij tik pred glasovanjem volivci ne bi mogli niti preveriti njihove verodostojnosti niti zares razmisliti o njihovi vsebini oziroma pomenu. Možnost zlorab in manipulacij z informacijami, posredovanimi tik pred volitvami ali že med njimi, bi se zato upošteveno povečala. Glede na navedeno je takšen poseg nujen.

24. Ker je volilni molk v funkciji zagotavljanja svobodnega izvrševanja volilne pravice, je moralo Ustavno sodišče pri presoji sorazmernosti v ožjem smislu oceniti, v kolikšni meri bi omejitev oziroma prepoved javne objave informacij o kandidatih 24 ur pred dnem in na dan glasovanja ogrozila svobodno izvrševanje volilne pravice.

25. Predpogoj za svobodno oblikovanje mnenja je ne samo, da volivci razpolagajo s čim več informacijami o kandidatih, temveč tudi, da imajo zagotovljen določen kratek čas neposredno pred volitvami, da lahko vse pridobljene podatke preučijo in ovrednotijo, ne da bi bili tudi zadnji dan pred volitvami in na dan glasovanja izpostavljeni intenzivnemu, sistematičnemu in načrtnemu javnemu vplivu z objavljanem novih informacij o kandidatih. Ustavno sodišče je upoštevalo, da so v obdobju volilne kampanje (lahko pa tudi že prej) volivci brez omejitev izpostavljeni vsem možnim predvolilnim vsebinam (volilni propagandi). Pred volilnim molkom je torej pravica do svobode izražanja 29 dni zagotovljena v polnem obsegu, kar pomeni, da imajo volivci na voljo skoraj mesec dni časa, da spremljajo oziroma pridobivajo informacije o kandidatih. Le na dan pred volitvami in na dan glasovanja izvajanje dejanj, ki pomenijo volilno kampanjo, ni dovoljeno. Poseg v pravico do izražanja je torej omejen na razumno kratek čas v primerjavi s trajanjem volilne kampanje. Pri ocenjevanju sorazmernosti v ožjem pomenu besede je Ustavno sodišče upoštevalo tudi, da v času volilnega molka ni dovoljena objava novih predvolilnih vsebin, volivci pa se tudi v tem času lahko seznanijo z vsemi predvolilnimi vsebinami, ki so že bile objavljane v času volilne kampanje. Prav tako se volilni molk nanaša zgolj na javno življenje, kar pomeni, da volivci tudi v času volilnega molka lahko izražajo oziroma medsebojno izmenjujejo mnenja v zasebnem življenju. Glede na navedeno je Ustavno sodišče ob presoji sorazmernosti v ožjem smislu ugotovilo, da koristi, ki jih za svobodno izvrševanje volilne pravice zagotavlja (prinaša) volilni molk, pretehtajo nad težo posega v pravico do svobode izražanja.

26. Ustavno sodišče je iz navedenih razlogov presodilo, da prvi odstavek 2. člena ZVRK, kolikor določa, da se mora volilna kampanja končati najkasneje 24 ur pred dnem glasovanja, ni v neskladju s prvim odstavkom 39. člena Ustave.

27. Ustavno sodišče v tem postopku udeleženca ni moglo šteti za pobudnika in ustavnega pritožnika. Stranka iz postopka, ki ga je sodišče prekinilo na podlagi 156. člena Ustave, ima pravico v postopku za oceno ustavnosti zakona izjaviti se o navedbah udeležencev v tem postopku. Nima pa v tem okviru pravice vlagati pravnih sredstev.

C.

28. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS in tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno.

**Dr. Matej Accetto**  
Predsednik

---

<sup>1</sup> Člen 32 ZVRK se glasi:

»(1) Z globo od 800 do 3.000 eurov se kaznuje za prekršek organizator volilne kampanje, ki ne konča volilne kampanje 24 ur pred dnevom glasovanja (prvi odstavek 2. člena).

(2) Z globo od 300 do 600 eurov se kaznuje odgovorna oseba organizatorja volilne kampanje, ki stori prekršek iz prejšnjega odstavka.

(3) Z globo od 250 do 550 eurov se kaznuje pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, ki stori prekršek iz prvega odstavka tega člena.

(4) Z globo od 150 do 250 eurov se kaznuje odgovorna oseba pravne osebe, samostojnega podjetnika posameznika ali posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, ki stori prekršek iz prvega odstavka tega člena.

(5) Z globo od 150 do 250 eurov se kaznuje posameznik, ki stori prekršek iz prvega odstavka tega člena.«

<sup>2</sup> Prim. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-131/04 z dne 21. 4. 2005 (Uradni list RS, št. 50/05, in OdlUS XIV, 24), št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XVI, 74) in št. U-I-155/11 z dne 18. 12. 2013 (Uradni list RS, št. 114/13, in OdlUS XX, 12).

<sup>3</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-32/02 z dne 10. 7. 2003 (Uradni list RS, št. 73/03, in OdlUS XII, 71). Prim. tudi odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-29/04 z dne 30. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 68/05, in OdlUS XIV, 64), 12. točka obrazložitve, in št. U-I-277/05 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 15), 45. točka obrazložitve.

<sup>4</sup> Prim. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-98/02 z dne 28. 10. 2004.

<sup>5</sup> ZVRK ne opredeljuje pojma medija. Po prvem odstavku 1. člena Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo in nasl. – ZMed) pa so mediji časopisi in revije, radijski in televizijski programi, elektronske publikacije, teletekst ter druge oblike dnevnega ali periodičnega objavljanja uredniško oblikovanih programskih vsebin s prenosom zapisa, glasu, zvoka ali slike na način, ki je dostopen javnosti.

<sup>6</sup> V okviru zaprtih, nejavnih profilov posameznikov na družbenih omrežjih pravice do svobode izražanja ni dovoljeno omejevati.

<sup>7</sup> Zainteresirana pravna ali fizična oseba iz tega odstavka je državljan Republike Slovenije z volilno pravico, posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, samostojni podjetnik posameznik ali pravna oseba s sedežem na območju Republike Slovenije ter, ko Vlada tako odloči, pristojna služba Vlade (prvi odstavek 3. člena ZVRK).

<sup>8</sup> Mediji praviloma ne vodijo lastne kampanje, vendar lahko nudijo svoj programski čas ali časopisni prostor za vodenje kampanje (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-67/09, Up-316/09, 5. točka obrazložitve).

<sup>9</sup> Glej 8. in 10. člen ZVRK.

<sup>10</sup> Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-67/09, Up-316/09 obrazložilo, da bi volilni molk kot poseben zakonski institut v veliki meri izgubil svoj smisel, če bi lahko mediji v času volilnega molka (in celo na dan glasovanja) brez omejitev objavljali raziskave javnega mnenja (20. točka obrazložitve).

<sup>11</sup> Glede razlage izpodbijanih določb primerjaj tudi sodbo Vrhovnega sodišča št. IV Ips 31/2016.

<sup>12</sup> Prvi odstavek 39. člena Ustave določa: »Zagotovljena je svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. Vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja.«

<sup>13</sup> Člen 19 Splošne deklaracije OZN določa: »Vsakdo ima pravico do svobode mišljenja in izražanja, v številni pravici, da nihče ne sme biti nadlegovan zaradi svojega mišljenja, in pravico, da lahko vsak išče, sprejema in širi informacije in ideje s kakršnikoli sredstvi in ne glede na meje.«

<sup>14</sup> Drugi odstavek 19. člena Pakta določa: »Vsakdo ima pravico do svobodnega izražanja; s to pravico je mišljeno svobodno iskanje, sprejemanje in širjenje vsakovrstnih informacij in idej, ne glede na državne meje, v ustni, pisni, tiskani ali umetniški obliki ali na katerikoli drug svobodno izbran način.«

<sup>15</sup> Prvi odstavek 10. člena EKČP določa: »Vsakdo ima pravico do svobode izražanja. Ta pravica obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje. Ta člen ne preprečuje državam, da zahtevajo dovoljenje za delo radijskih, televizijskih in kinematografskih podjetij.«

<sup>16</sup> Člen 3 Prvega protokola k EKČP se glasi: »Visoke pogodbene stranke se zavezujejo, da bodo izvedle v razumnih časovnih presledkih svobodne in tajne volitve, ki bodo zagotovile svobodno izražanje mnenja ljudstva pri izbiri zakonodajnih teles.«

<sup>17</sup> Glej sodbo ESČP 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



- ESČP ponovilo, tudi s sklicevanjem na omenjene sodbe, v sodbi v zadevi *TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti proti Norveški* z dne 11. 12. 2008.
- <sup>18</sup> Glej K. Jaklič v: L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 417.
- <sup>19</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-226/95 z dne 8. 7. 1999 (Uradni list RS, št. 60/99, in OdlUS VIII, 174), 11. točka obrazložitve.
- <sup>20</sup> Ustavno sodišče je v tej odločbi izhajalo iz 1. člena Ustave, ki določa, da je Republika Slovenija demokratična država. Pri tem je poudarilo, da je učinkovitost demokratičnega procesa odvisna zlasti od (a) poštenih volitev na vseh ravneh, ki omogočajo oblikovanje predstavniških organov države in lokalne samouprave v skladu z voljo ljudstva, (b) od javnega nadzora nad zakonodajno, sodno in izvršno vejo oblasti ter (c) od priznane pravice do politične opozicije vsakokratni oblasti.
- <sup>21</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-67/09, Up-316/09, 8. točka obrazložitve.
- <sup>22</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86).
- <sup>23</sup> Drugi odstavek 10. člena EKČP določa: »Izvrševanje teh svoboščin vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti in je zato lahko podrejeno obličnosti in pogojem, omejitvam ali kaznim, ki jih določa zakon in ki so nujne v demokratični družbi zaradi varnosti države, njene ozemeljske celovitosti, zaradi javne varnosti, preprečevanja neredov ali kaznivih dejanj, za zavarovanje zdravja ali morale, za zavarovanje ugleda ali pravic drugih ljudi, za preprečitev razkritja zaupnih informacij ali za varovanje avtoritete in nepristranskosti sodstva.«
- <sup>24</sup> Tretji odstavek 19. člena Pakta določa: »Uveljavljanje svoboščin iz 2. točke tega člena obsega posebne dolžnosti in posebno odgovornost. Zato sme biti podvrženo določenim omejitvam, ki pa morajo biti izrecno določene z zakonom in potrebne:
- a) zaradi spoštovanja pravic in ugleda drugih;
  - b) zaradi zaščite nacionalne varnosti ali javnega reda, javnega zdravja ali morale.«
- <sup>25</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1128/12 z dne 14. 5. 2015 (Uradni list RS, št. 37/15, in OdlUS XXI, 14), 10. točka obrazložitve.
- <sup>26</sup> Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-164/09 z dne 4. 2. 2010 (Uradni list RS, št. 12/10, in OdlUS XIX, 1), 19. točka obrazložitve, in št. U-I-118/09 z dne 10. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 52/10, in OdlUS XIX, 6), 16. točka obrazložitve.
- <sup>27</sup> Primerjaj z odločbo št. U-I-65/13 z dne 3. 7. 2014 (Uradni list RS, št. 54/14, in OdlUS XX, 27), 20. točka obrazložitve.
- <sup>28</sup> Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-77/08 z dne 8. 7. 2010 (Uradni list RS, št. 61/10), 22. točka obrazložitve, in št. U-I-65/13, 21. točka obrazložitve.