



Številka: 005-02/24-4/4  
Datum: 26. 3. 2024

Na podlagi drugega odstavka 184. in prvega odstavka 27. člena Poslovnika državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

## M N E N J E

### **o Predlogu za razpis posvetovalnega referenduma o obravnavi ureditve pravice do pomoči pri prostovoljnem končanju življenja, EPA 1385-IX.**

Zakonodajno-pravna služba (v nadaljevanju ZPS) je na podlagi 184. člena Poslovnika državnega zbora (v nadaljevanju PoDZ-1) preučila Predlog za razpis posvetovalnega referenduma o obravnavi ureditve pravice do pomoči pri prostovoljnem končanju življenja, ki ga je 7. 3. 2024 vložila skupina poslancev s prvopodpisanim mag. Borutom Sajovicem (v nadaljnjem besedilu Predlog) in daje v zvezi s tem Predlogom naslednje mnenje.

#### I.

Posvetovalni referendum, ki je urejen v Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi (v nadaljevanju ZRLI), se razpiše o vprašanih iz pristojnosti Državnega zbora, ki so širšega pomena za državljane. Lahko je le predhoden (preden Državni zbor končno odloči o posameznem vprašanju), mnenje volivcev na referendumu pa Državnega zbora pravno ne zavezuje. Državni zbor je pri uporabi tega referenduma lahko dokaj svoboden, kar pomeni, da ga lahko razpiše tudi za posamezna ustavno-revizijska in zakonodajna vprašanja. Za posebej zahtevna vprašanja je posvetovalni referendum učinkovito sredstvo za testiranje javnega mnenja in za ugotavljanje smeri reševanja določenega vprašanja.<sup>1</sup>

Predlog je vložen pisno in je obrazložen, vložilo ga je 51 poslank in poslancev, ki so upravičeni predlagatelji posvetovalnega referenduma (prvi odstavek 184. člena PoDZ-1). Predlog vsebuje vprašanje, ki naj bo predmet referenduma. Predlog se nanaša na vprašanje iz pristojnosti Državnega zbora, ki je širšega pomena za državljane (26. člen ZRLI), pri čemer o tem vprašanju Državni zbor še ni sprejel končne odločitve (28. člen ZRLI). Predlagan je razpis referenduma na celotnem območju države (27. člen ZRLI).

<sup>1</sup> I. Kaučič v F. Grad in ostali: Ustavno pravo, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2016, str. 257.



Vprašanje, ki naj bo predmet referendumu, mora biti jasno izraženo (prvi odstavek 184. člena PoDZ-1). Zahteva po jasnosti vprašanja je odraz pravice volivca, da je njegov glas za ali proti referendumskemu vprašanju pravilen (korekten) odraz njegove svobodne volje. Nejasno vprašanje (oziroma nejasen del vprašanja) je v nasprotju z načelom pravne države (2. člen Ustave), pa tudi s samim bistvom referendumu kot oblike neposrednega odločanja državljanov, na katerem morajo biti glasovalci natančno seznanjeni z vsebino vprašanja, o katerem glasujejo (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-121/97 z dne 23. 5. 1997, 39. točka obrazložitve). Državni zbor z določitvijo jasnega referendumskega vprašanja omogoči jasen referendumski izid, prepreči različne interpretacije in omogoči njegovo realizacijo. Iz zahteve, da mora biti referendumsko vprašanje jasno, *a contrario* izhaja tudi, da referendumsko vprašanje ne sme biti zavajajoče.

## II.

Predlagano je, da bi na posvetovalnem referendumu volivci odločali o vprašanju, ali ste za to, da se sprejme zakon, ki bo urejal pravico do pomoči pri prostovoljnem končanju življenja. Po mnenju ZPS vprašanje ni jasno, ker ni jasno opredeljeno, kaj pravica do pomoči pri prostovoljnem končanju življenja obsega.

V pravnem redu Republike Slovenije pravica do pomoči pri prostovoljnem končanju življenja ni določena, prav tako pa tako določena in ustaljena pravica ne obstaja v primerjalno pravnih ureditvah in v pravni teoriji ali sodni praksi. Vendar pa so v nekaterih pravnih ureditvah že uveljavljene oblike pomoči pri končanju življenja in evtanazija. Bistvena razlika med temi oblikami je, da v primeru pomoči pri končanju življenja oseba sama konča življenje, pri evtanaziji pa to stori nekdo drug. Takšno je tudi stališče tuje pravne teorije.<sup>2</sup> V slovenski teoriji se pojavljajo različna splošna poimenovanja (pravica do pomoči pri končanju življenja, pravica do dostojne smrti, pravica do ohranitve dostojanstva),<sup>3</sup> enotne vsebinske opredelitve pa ni.

V primerjalno pravnih zakonskih ureditvah so pravice do pomoči pri končanju življenja in evtanazija prav tako različno urejene. V večini držav Evropske unije pravica do pomoči pri končanju življenja ali evtanazija nista uzakonjeni, v državah, v katerih zakonske ureditve obstajajo, pa ureditev ni enaka in se bistveno razlikuje prav glede oblik pravice do pomoči pri končanju življenja in evtanazije. Evtanazija je zakonsko dovoljena na Nizozemskem (Zakon o prenehanju življenja na zahtevo in pomoči pri samomoru), v Belgiji (Zakon o evtanaziji), v Luksemburgu (Zakon o evtanaziji in pomoči pri samomoru) in Španiji, pomoč pri samomoru pa je dovoljena v Švici in Avstriji (Zakon o izjavi volje glede smrti).

<sup>2</sup> D. Sartori, *End-of-life issues and the European Court of Human Rights. The value of personal autonomy within a »proceduralized« review*;

»Commonly, the term euthanasia is used to indicate the intentional termination of life by someone other than the person concerned. In this stricter sense, euthanasia is distinguished from assisted suicide, which consists in providing assistance to someone who actively terminates his or her own life.« QIL, Zoom-in 52 (2018);

B. Broeckaert, *The Flemish Palliative Care Federation, »Treatment Decisions in Advanced disease: A conceptual Framework« (2009) 15 Indian Journal of Palliative Care 30*. The distinction between the two practices by the 2002 Dutch law is following: »in the case of euthanasia, the doctor administers the so-called euthanatica; in the case of assistance with suicide the doctor supplies the drugs which the patient thereupon ingests«.

<sup>3</sup> Krneža, L. in Šepec, M: Uzakonitev evtanazije – družbi škodljiv korak ali pot do ohranitve človekovega dostojanstva, PP, št. 37/2020, str. 14-16; Mišič, L.: Pravica do dostojne smrti, PP, št. 4/2022, str. 4; Kranjc, J.: Pravica do pomoči pri končanju življenja, PP, št. 20/2022, str. II-VII; Kranjc, J.: Je tradicija res breme in nedotakljivost življenja zgolj privid?, PP, št. 29-30/2022, str. 25-26; Varanelli, L.: Evtanazija in domnevno soglasje, PP št. 22-33/2023, str. 25; Pribac, I.: Pravica do ohranitve dostojanstva, PP, št. 12/2019, str. 8; Ošlaj, B.: Evtanazija, dostojanstvo in prevrednotenje vrednot, PP, št. 33/2022, str. 14-16.

Bistveno razlikovanje med oblikami pomoči pri končanju življenja in evtanazijo obstaja tudi v kazenskem pravu Republike Slovenije. Kazenski zakonik (v nadaljevanju KZ-1) ločeno inkriminira evtanazijo v obliki kaznivega dejanja uboja (115. člen KZ-1) in pomoč pri samoumrtitvi v obliki kaznivega dejanja pomoči pri samomoru (120. člen KZ-1).<sup>4</sup>

Glede na navedeno je referendumsko vprašanje nejasno, ker iz njega ne izhaja, katere oblike pomoči pri končanju življenja naj bi uredil zakon, na katerega se nanaša posvetovalni referendum, oziroma je zavajajoče, če poleg pomoči pri končanju življenja vključuje tudi evtanazijo.

### III.

PoDZ-1 v prvem odstavku 184. člena zahteva, da mora biti vprašanje, ki naj bo predmet referenduma, jasno izraženo. Glede na to, da iz predlaganega vprašanja izhaja, da je referendum namenjen sprejetju zakona, ki naj bi vsebino vprašanja udejanil v pravnem redu, bi bilo treba s pravnega vidika za presojo jasnosti vprašanja poznati vsebino (bodoče) zakonske ureditve, ki naj bi predlagano vprašanje uresničila v zakonodaji. To je še toliko bolj pomembno, če iz referendumskega vprašanja ne izhaja, kaj po vsebini naj bi obsegala pravica do pomoči pri prostovoljnem končanju življenja. Stališče, da je v primeru posvetovalnega referenduma o bodoči zakonski ureditvi določenega vprašanja potrebna seznanitev z zakonskimi določbami, ki naj bi izhajale iz referendumskega vprašanja, smiselno izhaja tudi iz 28. člena ZRLI, ki določa, da lahko Državni zbor razpiše posvetovalni referendum, preden končno odloči o posameznem vprašanju. Izrecnega zakonskega pogoja, da bi morale biti ustrezne zakonske določbe vložene v zakonodajni postopek že v času odločanja o razpisu posvetovalnega referenduma o njihovi vsebini, ni, vendar pa zahteva po jasnosti vprašanja narekuje presojo jasnosti v razmerju do zakonske ureditve glede vprašanja, ki naj bo predmet referenduma. Vsebina bodoče zakonske ureditve je pomembna tudi zato, ker se na tak način izključi možnost različnih interpretacij referendumskega izida, in s tem izničenje referendumske volje volivcev.

V obravnavanem primeru gre za Predlog za razpis posvetovalnega referenduma za sprejetje zakona, vendar zakon, ki je po vsebini predmet posvetovalnega referenduma, ni vложен v zakonodajni postopek. Pri tem pa je mogoče ugotoviti, da Predlog za razpis posvetovalnega referenduma že v naslovu in v referendumskem vprašanju povzema vsebino Predloga zakona o pomoči pri prostovoljnem končanju življenja (EPA 925-IX, ZPPKŽ, v nadaljevanju Predlog zakona), ki je že bil v zakonodajnem postopku in ni bil sprejet. Na tak način je ustvarjen utemeljen vtis, da je Predlog za razpis posvetovalnega referenduma vsebinsko povezan s Predlogom zakona, ki je bil vложен v zakonodajni postopek. Pri tem je pomembno, da je Predlog zakona pod pojmom pravice do pomoči pri prostovoljnem končanju življenja urejal pravico do pomoči pri samoumrtitvi (13. točka 2. člena Predloga zakona) in pravico do evtanazije (3. točka 2. člena Predloga zakona) v zvezi s prvim in drugim odstavkom 5. člena Predloga zakona. Če je Predlog za razpis posvetovalnega referenduma vsebinsko povezan s Predlogom zakona, se torej referendumsko vprašanje nanaša na pravico do samoumrtitve in na pravico do evtanazije, vendar pa to niti v referendumskem vprašanju niti v obrazložitvi Predloga za razpis posvetovalnega referenduma ni jasno določeno. Takšen pomen pravice do pomoči pri prostovoljnem končanju življenja, ki vključuje dve pravici, ne da bi bili ti pravici na referendumskem odločanju jasno določeni (razvidni), je nejasen in zavajajoč, takšno referendumsko vprašanje pa nedopustno.

<sup>4</sup> O novejši nemški ustavno sodni judikaturi glede pomoči pri samomoru in o spremembah slovenskega kazenskega prava pri opustitveni pomoči pri samomoru glej *Korošec v: Veliki znanstveni komentar posebnega dela Kazenskega zakonika (KZ-1), člen 120, robna št. 4 in 56.*

Posebej je treba izpostaviti, da se pravica do pomoči pri prostovoljnem končanju življenja v pravnem redu Republike Slovenije ureja prvič, zaradi česar mora biti povsem jasno, kaj ta pravica obsega.

Odgovora na vprašanje, kaj pomeni pravica do prostovoljnega končanja življenja, ne da niti obrazložitev Predloga za razpis posvetovalnega referenduma, ki je kljub pomenu pravice do prostovoljnega končanja življenja zelo kratka in navaja le stanje v družbi, ne opredeli pa, kaj obsega pravica do prostovoljnega končanja življenja, o kateri naj bi se volivci izjavili na referendumu. Ustavno sodišče je v dosedanji ustavnosodni praksi že presojalo referendumsko vprašanje predhodnega zakonodajnega referenduma in ga razveljavilo, ker po vsebini ni bilo jasno, dvoma o pomenu dela referendumskega vprašanja pa ni odpravljala niti obrazložitev (odločba št. U-I-121/97, 38. točka obrazložitve).

#### IV.

Z ustavnopravnega vidika je temelj pravice do posvetovalnega referenduma v načelu demokratične države iz 1. člena Ustave, znotraj katerega obstajata dva temeljna načina izvrševanja ljudske suverenosti: posredni in neposredni, v načelu ljudske suverenosti iz 3. člena Ustave, po katerem vsa oblast v državi izhaja iz ljudstva in pripada ljudstvu, ter v 44. členu Ustave, ki določa, da ima vsak državljan pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev (torej tudi s posvetovalnim referendumom). Referendumsko vprašanje je eden od bistvenih elementov pravice do izjavljanja na posvetovalnem referendumu.

Pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev je klasična in izhodiščna ustavna pravica, ki zagotavlja najbolj splošno pravno podlago za sodelovanje državljanov pri upravljanju javnih zadev. Konkretizirana je v številnih ustavnih določbah o demokratičnosti, ljudski suverenosti, izvrševanju oblasti, referendumu, volitvah, ljudski iniciativi in lokalni samoupravi. Izvršuje se posredno ali neposredno (zlasti z referendumskim odločanjem in ljudsko iniciativo), na državni in lokalni ravni, tako v razmerju do oblastnih organov kot tudi do izvajalcev javnih služb. Ustavno sodišče se je s to pravico najpogosteje ukvarjalo v povezavi s pravico do glasovanja na referendumu, za katero je ugotovilo, da je kot ustavna pravica varovana v okviru 44. člena Ustave.<sup>5</sup>

Iz ustavnosodne judikature izhajajo pomembna ustavnopravna izhodišča, ki jih mora upoštevati Državni zbor pri določanju načina izvrševanja pravice do izjavljanja na posvetovalnem referendumu, in sicer morajo biti izpolnjene naslednje zahteve:

- zahteva po učinkovitem izvrševanju pravice do izjavljanja na referendumu kot pravice pozitivnega statusa,
- zahteva po pošteni izvedbi referendumskega postopka v vsakem posameznem referendumskem postopku in
- pravica do informiranega izjavljanja na referendumu.

Pravica do izjavljanja na referendumu je pravica pozitivnega statusa, zato je država zavezana k določenemu aktivnemu ravnanju. To pomeni, da ni dovolj, da je zakonska ureditev takšna, da omogoča čim bolj učinkovito izvrševanje pravice do izjavljanja na referendumu, ampak mora biti takšna tudi izvedba referendumskega postopka z referendumskim vprašanjem. Referendumsko vprašanje mora biti tako, da omogoča svobodno in pravo izjavo volje volivca.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Kaučič v Komentar Ustave Republike Slovenije, 1. del: Človekove pravice in temeljne svoboščine, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 427.

<sup>6</sup> Primerjaj s stališčem Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-76/14 z dne 17. 4. 2014, 19. točka obrazložitve.

Pri načinu izvrševanja pravice do izjavljanja na referendumu mora zakonodajalec, da njegovo ravnanje ne preraste v nedopustno omejevanje pravice, spoštovati zahtevo po vzpostavitvi pravil in njihovi uporabi na način, ki bo omogočil pošten referendumski postopek za uresničevanje pravice do glasovanja na referendumu. Pošten postopek je odločilni pogoj zagotovitve verodostojnosti referendumskega izida, ker zagotavlja zaupanje volivk in volivcev v odločitve, ki jo je večina sprejela na referendumu.<sup>7</sup>

Za poštenost referendumskega postopka je potrebna uveljavitev pravil, ki pošten postopek omogočijo. Enako pa je pomembna tudi njihova ustavno skladna uporaba v vsakem konkretnem referenduskem postopku, da se zagotovi učinkovito uresničevanje pravice do glasovanja na referendumu. S tem se zagotavlja tudi legitimnost na referendumu sprejete odločitve.<sup>8</sup>

Poleg tega za pravico do izjavljanja na posvetovalnem referendumu velja, enako kot za volilno pravico iz 43. člena Ustave, svoboda glasovanja. Bistvena za uresničevanje pravice do svobodnega glasovanja je obvešččenost (informiranost), torej seznanjenost z vsemi podatki, vsebinami, okoliščinami in razlogi, ki so lahko pomembni za oblikovanje lastne svobodne volje.<sup>9</sup> Temeljno podlago za informiranost daje referendumsko vprašanje, zato le jasno referendumsko vprašanje daje možnost svobodnega izjavljanja o referendumski vsebini. V nadaljnjem referenduskem postopku je na referendumsko vprašanje vezana tudi referendumska kampanja. Referendumsko kampanjo po Zakonu o volilni in referendumski kampanji (v nadaljevanju ZVRK) sestavljajo oglaševalske vsebine in druge oblike propagande, katerih namen je vplivati na odločanje volivcev pri glasovanju na referendumu (tretji odstavek 1. člena ZVRK). Ker je referendumska kampanja izrecno vezana na referendumsko vprašanje (5., 6. in 8. člen ZVRK), je referendumsko vprašanje ključno tudi za referendumsko kampanjo. Jasno referendumsko vprašanje onemogoča zavajanje pri izvajanju referendumske kampanje ter zagotavlja informirano referendumsko kampanjo in izjavljanje na posvetovalnem referendumu. Le takšno referendumsko vprašanje in tako izražena volja volivcev zadosti zahtevam iz 44. člena Ustave.

V primeru vsebinsko nejasnega vprašanja o pravici do pomoči pri prostovoljnem končanju življenja bi bili kršeni vsi trije vidiki izvrševanja pravice do izjavljanja na posvetovalnem referendumu, in sicer učinkovito izvrševanje pravice, zahteva po poštenu izvedbi referendumskega postopka in pravica do informiranega izjavljanja na referendumu.

Posvetovalni referendum o sprejetju zakona mora poleg tega vsebovati vprašanje, ki je tako jasno, da je mogoče določiti vsebino zakonske ureditve, za katero je razpisan posvetovalni referendum. Če referendumsko vprašanje ni jasno, ali ni dovolj jasno, ni mogoče ugotoviti prave volje volivcev, zato je takšno vprašanje ne le v neskladju z načelom pravne države (2. člen Ustave) in s 44. členom Ustave, ampak v vsebinski povezavi tudi s 87. členom Ustave, ker niti iz samega referendumskega vprašanja niti iz pojmovanja pravice do pomoči pri prostovoljnem končanju življenja niti iz referendumskega gradiva (Predloga za razpis posvetovalnega referenduma) ni mogoče ugotoviti vsebine pravic in obveznosti, ki naj bi bile določene z zakonom. Referendumsko vprašanje je zato tudi v neskladju s 87. členom Ustave, če se nanaša na pravico, ki naj jo uredi zakon, vsebina te pravice pa ni opredeljena.

<sup>7</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-76/14, 18. točka obrazložitve in J. Sovdat, Sodno varstvo referendumu, Pravniki, št. 9-10 (2013), str. 641.

<sup>8</sup> Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-76/14, 21. točka obrazložitve.

<sup>9</sup> Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-191/17 z dne 25. 1. 2018, 28. točka obrazložitve.

V zaključku je treba poudariti, da gre pri posvetovalnem referendumu o pravici do pomoči pri prostovoljnem končanju življenja tudi za moralno, etično in filozofsko vsebino, zato je še posebej pomembno, da je referendumsko vprašanje jasno in da ni nobenega dvoma o tem, kaj vprašanje obsega in čemu bodo volivci pritrdili ali zavrnili z izjavljanjem na referendumu.

Glede na vse navedeno je po mnenju ZPS referendumsko vprašanje v neskladju z 2., 44. in 87. členom Ustave ter prvim odstavkom 184. člena PoDZ-1.

Nataša Voršič  
vodja

Poslano:

– Odboru za zdravstvo