

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

ZAKLJUČNA STROKOVNA NALOGA VISOKE POSLOVNE ŠOLE
**REFERENDUMSKA UREDITEV V SLOVENIJI - DVAJSET LET
POZNEJE**

Ljubljana, junij 2013

ALEŠ KASTELIC

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisani Aleš Kastelic, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtor zaključne strokovne naloge z naslovom Referendumska ureditev v Sloveniji – 20 let pozneje, pripravljene v sodelovanju s svetovalcem doc. dr. Mitjo Kovačem.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo zaključne strokovne naloge na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
 - poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v zaključni strokovni nalogi, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
 - pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisal;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku (Ur. l. RS, št. 55/2008 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predložene zaključne strokovne naloge dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne _____

Podpis avtorja: _____

KAZALO

UVOD	1
1 NEPOSREDNA DEMOKRACIJA IN VLOGA REFERENDUMA	2
1.1 POSREDNA IN NEPOSREDNA DEMOKRACIJA	2
1.2 REFERENDUM KOT NAJPOGOSTEJŠA OBLIKA NEPOSREDNE DEMOKRACIJE	2
2 SPLOŠNO O REFERENDUMU	3
2.1 POJEM REFERENDUM	3
2.2 RAZVOJ REFERENDUMA DOMA IN PO SVETU	3
2.3 VRSTE REFERENDUMA	4
2.4 INSTITUT REFERENDUMA V SLOVENSKI PRAVNI UREDITVI	5
2.4.1 Referendum o spremembi ustave	6
2.4.2 Zakonodajni referendum	7
2.4.3 Referendum o mednarodnih povezavah	7
2.4.4 Posvetovalni referendum	7
2.4.5 Lokalni referendum	8
2.5 REFERENDUMSKA INICIATIVA	9
3 UREDITEV ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA V SLOVENSKEM PROSTORU	9
3.1 OBLIKE ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA	9
3.1.1 Predhodni in naknadni referendum	9
3.1.2 Obligatorni in fakultativni referendum	10
3.2 PRAVNA UREDITEV ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA V REPUBLIKI SLOVENIJI	11
3.2.1 Ustavna ureditev zakonodajnega referenduma	11
3.2.2 Zakonska ureditev zakonodajnega referenduma	12
3.3 PREDMET REFERENDUMA	12
3.4 PREPOVEDI IN OMEJITVE ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA	13
3.5 REFERENDUMSKA VEČINA	13
3.6 REFERENDUMSKA ODLOČITEV IN PRAVNA MOČ	14
4 PRAKSA ZAKONODAJNIH REFERENDUMOV V OBDOBJU 1991-2012	14
4.1 IZVEDENI ZAKONODAJNI REFERENDUMI V REPUBLIKI SLOVENIJI ..	14
4.2 SLABOSTI REFERENDUMSKE UREDITVE KOT JO VIDI POLITIKA	21
4.3 SLABOSTI REFERENDUMSKE UREDITVE KOT JO VIDI STROKA	22
5 TEŽNJE PO SPREMEMBI REFERENDUMSKE UREDITVE	22
5.1 TEŽNJE PO SPREMEMBI REFERENDUMSKE UREDITVE V OBDOBJU 1991-2012	22

5.2	TEŽNJE POLITIČNIH STRANK PO SPREMEMBI REFERENDUMSKE UREDITVE DANES.....	24
5.3	TEŽNJE PO SPREMEMBI REFERENDUMSKE UREDITVE S STRANI STROKE DANES	25
5.4	KLJUČNE TOČKE, KI SO PREDMET RAZPRAVE ZA SPREMEMBO REFERENDUMSKE UREDITVE.....	26
	SKLEP	26
	LITERATURA IN VIRI	29

UVOD

Demokracija je v današnjem času po vsem svetu priznana kot človeku najbolj prijazna oblika vladavine. Glede na vključenost družbe v sistem upravljanja ločimo posredno in neposredno obliko demokracije. Posredna oblika demokracije prevladuje povsod, kjer politično življenje uravnavajo predvsem politične stranke. Vse politične odločitve tako sprejema ozek krog ljudi, ki jih je ljudstvo sicer izvolilo na demokratičnih volitvah, a imamo vse pogosteje občutek, da se odločitve sprejemajo le na podlagi razmerij med posameznimi političnimi strankami in njihovimi interesi, na kar pa ljudstvo nima več vpliva.

Čisto neposredno demokracijo si lahko seveda zamislimo samo teoretično. To bi namreč pomenilo, da bi državljani skupno urejali vse javne zadeve, kar je seveda s stališča organizacije, različnih pogledov na zadeve in nepoznavanja strokovnih problemov popolnoma nemogoče. Referendum kot oblika pol-neposredne oblike političnega odločanja se tako kaže kot primerno sredstvo za vključitev ljudstva v politično dogajanje ter priložnost javnosti, da sama neposredno odloča o vprašanih državne ureditve, njihovega okolja, ustavne ureditve in drugih stvareh, ki se jih zadevajo. Vsekakor pa je pomembno, da so referendumski zastavljeni preudarno in jasno ter da vključujejo teme in vprašanja, ki jih volivci dobro poznajo in so o njih poučeni. Referendum ima svoje omejitve, zaradi katerih ne more nadomestiti predstavniške demokracije, lahko pa jo pomembno dopolnjuje.

V nalogi se ukvarjam s prakso zakonodajnih referendumov v Republiki Sloveniji. V dvajsetih letih slovenske referendumске zgodovine se je odločalo na kar šestnajstih zakonodajnih referendumih. V zadnjem času je bilo izvedenih kar nekaj referendumov, ki so sprožili dvom o takšni obliki političnega odločanja, saj so bili neučinkoviti in slabo zastavljeni, kar je dokazal tudi odziv volivcev. Prav tako se je pogostokrat izkazalo, da je šlo pri vsebini referenduma za poseg v pravice posameznikov ali družbenih manjšin, kar je seveda v nasprotju z Ustavo in namenom instituta referenduma.

Cilj zaključne naloge je preučiti izvedene zakonodajne referendume, opozoriti na njihove slabosti z vidika vsebine in odziva državljanov, pregledati mnenja politike in stroke ter oceniti uspešnost in posledice referendumске odločitve. V zaključnem delu predstavim težnje politike in stroke po spremembi referendumске zakonodaje, ki je tudi sicer od leta 1994 doživela celo vrsto sprememb in je bila večkrat predmet ustavne presoje. Pobude in ideje z vseh strani se sicer vrstijo, a smo zaradi velikih nasprotovanj predvsem znotraj politične elite še vedno precej oddaljeni od konkretnih rešitev v obliki spremembe Ustave ali referendumске zakonodaje.

1 NEPOSREDNA DEMOKRACIJA IN VLOGA REFERENDUMA

1.1 POSREDNA IN NEPOSREDNA DEMOKRACIJA

Vsaka ureditev sodobne demokratične države temelji na načelu ljudske suverenosti, kar pomeni, da je ljudstvo nosilec oblasti. V demokraciji tako oblast predstavljajo predstavniki ljudstva, ki so njim odgovorni in delujejo v njihovem interesu. Načelo ljudske suverenosti izvajamo na dva načina: **posredno** in **neposredno**. Ljudstvo lahko na demokratičnih volitvah voli svoje predstavnike (posredna demokracija), ali pa samo uresničuje oblast (neposredna demokracija). Prevladujoči način delovanja demokratične države je posredna demokracija, neposredna demokracija pa je v praksi precej redka, saj je povezana z velikimi stroški in zapleteno organizacijo. Prav tako je veliko zadev, povezanih z delovanjem države, preveč kompleksnih, da bi o njih odločali volivci sami. Pri posredni demokraciji tako v imenu ljudstva o pomembnih stvareh odločajo strokovnjaki, ki jih ljudstvo izvoli in jim zaupa. Ker ima v Sloveniji oblast ljudstvo (tako pri posredni kot tudi pri neposredni demokraciji) Ustava določa, da je Slovenija demokratična republika (Kaučič, 2010, str. 17-18).

1.2 REFERENDUM KOT NAJPOGOSTEJŠA OBLIKA NEPOSREDNE DEMOKRACIJE

Neposredna demokracija se najpogosteje pojavlja v dveh temeljnih oblikah. Prva oblika neposredne demokracije je odločanje na skupščinah (zborih), kjer se zberejo državljani določene političnoteritorialne enote in na enem mestu predlagajo odločitve, o njih razpravljajo in odločajo. V tej obliki se je neposredna demokracija pojavila že v 5. stoletju v Atenah, kjer so svobodni državljani na organiziranih zborih sprejemali odločitve. Danes take oblike v našem prostoru ne poznamo, prisotna pa je v nekaterih občinah in v manjših kantonih in polkantonih v Švici, Angliji in na posameznih ruralnih območjih ZDA (Grad, Kaučič, Ribičič & Kristan, 1999, str. 239-240).

Druga oblika je pol-neposredna demokracija. S tem pojmom označujemo demokracijo, ki ne zajema vseh treh faz neposredne demokracije (predlaganje, razpravljanje in odločanje). Oblika neposrednega sodelovanja državljanov, ki zajema samo prvo fazo (predlaganje), je **ljudska iniciativa**, oblika, ki zajema samo tretjo fazo (odločanje), pa je **referendum**. Pod obliko pol-neposredne demokracije uvrščamo tudi pravico do peticije. Kljub vsesplošni prevladi posredne demokracije moramo v današnjem času ob mnogih pomembnih družbenih odločitvah dati možnost odločanja tudi ljudstvu samemu, zato sta ljudska iniciativa in referendum pomembna dopolnitev posrednega odločanja političnih predstavnikov (Grad et al., 1999, str. 239-240).

2 SPLOŠNO O REFERENDUMU

2.1 POJEM REFERENDUM

»V ustavnopravni teoriji označujemo z izrazom referendum (iz lat. *referre* – prinesti, sporočiti; *referendum* – tisto, o čemer je potrebno poročati) obliko neposrednega odločanja volivcev o ustavi, zakonu ali o drugem pravnem aktu in o drugem vprašanju, ki je pomembno za družbeno skupnost.« (Grad et al., 1999, str. 240)

Iz pravnega vidika pomeni referendum pravico vseh državljanov z volilno pravico, da z glasovanjem odločajo o posameznem aktu zakonodajnega telesa. Iz vidika delovanja državne oblasti pa referendum pomeni način sodelovanja ljudstva pri sprejemanju pomembnih pravnih in političnih odločitev, ki je sicer v pristojnosti zakonodajnega telesa. Značilnost referenduma je odločanje o nekem aktu ali vprašanju z »da« ali »ne« oziroma »za« ali »proti«.

Referendumu podobna institucija je **plebiscit**, ki se je v zgodovini pojavil še prej kot referendum, že v času antičnega Rima. Tudi plebiscit predstavlja način neposrednega izjavljanja državljanov o nekem vprašanju, glede na naravo vprašanja pa je lahko državni ali mednarodni. Običajno se pojma referendum in plebiscit uporabljata kot sinonima, načeloma pa govorimo o referendumu, ko se odloča o ustavnih in zakonskih vprašanjih (vprašanja v pristojnosti zakonodajnega telesa), o plebiscitu pa, ko odločamo o pomembnih političnih vprašanjih (vprašanja v pristojnosti izvršne veje oblasti). Pomembno ju razlikuje šele novejša francoska ustavna teorija (Kaučič, 2010, str. 21-22).

2.2 RAZVOJ REFERENDUMA DOMA IN PO SVETU

Referendumu podobne institucije so se prvič pojavile že v 15. in 16. stoletju v srednjeveških švicarskih kantonih. Pod vplivom idej francoske revolucije je bil referendum prvič uveden s švicarsko ustavo iz leta 1802 za odločanje o reviziji ustave, zakonodajni referendum pa so uvedli šele z zvezno ustavo leta 1874. Švica je tako upravičeno imenovana kot domovina referenduma (Kaučič, 1994, str. 19-22).

V ZDA je bil referendum uveden že leta 1776 ob nastajanju severnoameriške zveze. Prvi dve državi (Massachusetts leta 1778 in New Hampshire leta 1783) sta predložili svoji ustavi na referendum, kar je pozneje postala praksa pri sprejemanju ustav večine držav ZDA. V ZDA je se je kasneje uveljavil tudi zakonodajni referendum, ki pa ni tako široko uporabljen kot ustavodajni (Kaučič, 1994, str. 19-22).

V Franciji se je institucija referenduma razvila po zmagi revolucije, prvič pa je bil uveden z ustavo leta 1793. Referendum v nekaterih kasnejših obdobjih ni obstajal, ponovno pa je dobil domovinsko pravico v Franciji po drugi svetovni vojni.

Referendum se je prvotno uporabljal le za sprejem oziroma spremembo ustave, kasneje pa se je njegova uporaba razširila tudi na zakonodajno področje in na druga pomembna družbena in politična vprašanja. Referendum je danes predviden v večini ustav evropskih držav in se uporablja tako na ustavodajnem kot tudi na zakonodajnem področju (Kaučič, 1994, str. 19-22).

V Sloveniji je bil institut referenduma v ustavni ureditvi ves čas prisoten na različne načine in v različnem obsegu, na začetku pa sta se ustavodajni in zakonodajni referendum redkokdaj pojavljala v praksi. Ustava LR Slovenije je referendum bežno omenila že leta 1947, nekoliko pomembnejše mesto pa je dobil z ustavnim zakonom leta 1953. Kasneje je z vsako novo ustavo institut referenduma pridobival na pomenu iz formalnopravnega vidika (Grad et al., 1999, str. 246-247).

2.3 VRSTE REFERENDUMA

Skozi zgodovino so se oblikovale različne vrste referenduma in načini njihove uporabe. Obstaja veliko različnih razvrstitev referenduma, največ avtorjev pa jih razlikuje po merilih, predstavljenih v nadaljevanju (Kaučič, 2010, str. 23-25; Kaučič & Grad, 2008, str. 223).

Razvrstitev referenduma glede **na območje**, na katerem se uporablja:

- splošni referendum (kadar se razpiše za območje celotne države),
- lokalni referendum (kadar se razpiše za območje lokalne skupnosti).

Razvrstitev referenduma glede **na vsebino** oziroma predmet, o katerem se odloča na referendumu:

- ustavnorevizijski referendum,
- zakonodajni referendum,
- referendum o lokalnem predpisu,
- referendum o drugih vprašanjih.

Razvrstitev referenduma glede **na obveznost uporabe**:

- obligatorni referendum (predpisan je z ustavo ali zakonom in je obvezni način odločanja o posameznih pravnih aktih),
- fakultativni referendum (je zgolj ustavna možnost za odločanje volivcev, ni pa obveznost).

Razvrstitev referendumov glede **na čas uporabe**:

- predhodni referendum (volivci se izrekajo o ustavnorevizijskem predlogu ali predlogu zakona preden o tem dokončno odloči predstavniško telo, referendum je bolj posvetovalne narave),
- naknadni referendum (volivci potrjujejo ali zavračajo v zakonodajnem telesu sprejeto ustavno spremembo oziroma zakon).

Razvrstitev referendumov glede **na pravno moč** na referendumu sprejete odločitve oziroma vezanost predstavniškega telesa nanjo:

- referendum z obvezno pravno močjo (volivci dokončno odločajo o posameznem aktu),
- posvetovalni referendum (volivci se samo izjavljajo o posameznem vprašanju, dokončno odločitev bo sprejelo predstavniško telo).

2.4 INSTITUT REFERENDUMA V SLOVENSKI PRAVNI UREDITVI

Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006, v nadaljevanju Ustava) opredeljuje referendum o mednarodnih povezavah (3.a člen), zakonodajni referendum (90. člen), referendum o ustanovitvi občine (139. člen) in referendum o spremembi ustave (170. člen). V naši pravni ureditvi poznamo tudi lokalni referendum, ki ga je uvedel Zakon o lokalni samoupravi in posvetovalni referendum, ki ga je uvedel Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (Ur. l. RS, št. 26/2007-UPB2, 22/2009 Skl. US: U-I-45/09-4, 34/2011 Odl. US: U-I-54/09-13, v nadaljevanju ZRLI).

Ustava ureja samo referendume o tistih pravnih aktih, ki so v domeni državnega zbora. Omejuje se na temeljna vprašanja in vsebine referendumskega odločanja, način uresničevanja referendumov in postopka njegove izvedbe pa določa ZRLI. Zaradi velikega pomena tega zakona Ustava določa, da ga je potrebno sprejeti z dvotretjinsko večino vseh navzočih poslancev državnega zbora. Vse ostale referendume, ki jih Ustava ne ureja, urejajo zakoni (ZRLI, Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o samoprisključju in predlog Zakona o pokrajini).

Slovenski pravni sistem ureja naslednje oblike referendumov:

- referendum o spremembi ustave,
- zakonodajni referendum,
- referendum o mednarodnih povezavah,
- posvetovalni referendum,
- referendum o splošnem aktu občine,
- referendum o vprašanju, ki ga določa zakon,

- referendum o samopriskpevku,
- svetovalni referendum v občini,
- referendum o ustanovitvi in preoblikovanju občine,
- referendum o ustanovitvi in preoblikovanju pokrajine.

Krovni zakon s področja neposredne demokracije (ZRLI) je bil sprejet leta 1994. V osemnajstih letih je bil štirikrat spremenjen in dopolnjen, večkrat pa je v njegove določbe poseglo tudi Ustavno sodišče (Kaučič, 2010, str. 25-27).

2.4.1 Referendum o spremembi ustave

Referendum o spremembi ustave je oblika neposrednega opredeljevanja volivcev o novi ustavi ali o spremembi že obstoječe. Ureja ga Ustava v posebnem poglavju v 168. do 171. členu. Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije lahko da dvajset poslancev Državnega zbora, Vlada ali najmanj trideset tisoč volivcev. Sprememba Ustave je sprejeta, če jo potrdi Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Za spremembo Ustave sta tako potrebni dve obvezni fazi (predlog za začetek postopka in sprejem ustavne spremembe) in neobvezna faza (potrditev spremembe ustave na referendumu). Sprememba Ustave na referendumu je sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so za njo glasovali (pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina volilnih upravičencev).

ZRLI določa, da volivci o spremembi Ustave odločajo po potrditvi spremembe Ustave, ki jo je sprejel Državni zbor in pred njeno razglasitvijo. Glede na vrsto referenduma je referendum o spremembi ustave vedno naknadni in potrditveni, zato ga je potrebno zahtevati po sprejemu novega ustavnega zakona, z glasovanjem »za« oziroma »da« pa volivci potrjujejo spremembo Ustave. Prav tako pa je referendum o spremembi ustave fakultativen, zato ni nujno, da ga je potrebno izvesti ob vsakem poseganju v Ustavo in je predviden samo kot ustavna možnost odločanja volivcev o spremembi Ustave.

V primeru, da je sprememba Ustave na referendumu potrjena, jo Državni zbor razglasi najkasneje osmi dan po prejemu poročila o izidu referenduma. Če se je na referendumu odločalo le o delu ustavnega zakona in je bil le-ta zavržen, lahko Državni zbor razglasi del ustavnega zakona, ki je bil na referendumu potrjen in del, ki ni bil predmet referenduma. Če sprememba Ustave na referendumu zavržena, je postopek končan. ZRLI je določil, da dve leti po razglasitvi odločitve na referendumu Državni zbor ne sme sprejeti ustavnega zakona o spremembi Ustave, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev (Grad et al., 1999, str. 243-244, 248-250; Kaučič, 2010, str. 28-32; Kaučič & Grad, 2008, str. 230-233).

2.4.2 Zakonodajni referendum

Zakonodajni referendum omogoča volivcem neposredno odločanje pri sprejemanju ali spreminjanju zakona, za katerega je sicer pristojno predstavniško telo. Z možnostjo zakonodajnega referenduma ni izključni zakonodajalec le predstavniško telo, ampak tudi ljudstvo. Zakonodajni referendum določa Ustava, natančneje pa ga ureja ZRLI.

Po večih spremembah sedanja zakonodaja predpisuje, da je lahko zakonodajni referendum le naknaden. Na ta način je oblikovanje referendumskega vprašanja dosti bolj enostavno, kot je bilo pri možnosti predhodnega referenduma. V naravi zakonodajnega referenduma je, da se volivci opredelijo do vprašanja, ki mora imeti točno določeno obliko in se glasi: »Ali ste zato, da se uveljavi zakon ..., ki ga sprejel Državni zbor na seji dne ...?« Volivci nato glasujejo »za« ali »proti« uveljavitvi zakona. Če referendumsko vprašanje ni oblikovano po predpisu, ga lahko predsednik Državnega zbora zavrne in zahteva ustrezen popravek. Če vlagatelj pobude ne upošteva, se šteje, da je bila zahteva za zakonodajni referendum umaknjena (Kaučič, 2010, str. 51, 92-93; Kaučič & Grad, 2008, str. 228).

2.4.3 Referendum o mednarodnih povezavah

Proces vključevanja Slovenije v Evropsko unijo je poleg spremembe Ustave zahteval tudi spremembo referendumskega izjavljanja volivcev. V naš ustavni red je bil tako vključen evropski člen, ki ureja posebno obliko referenduma – referendum o mednarodnih povezavah. Z njim je omogočeno volivcem odločati o pristopu Slovenije k Evropski uniji in drugim mednarodnim organizacijam, ter odločanju o vstopu v obrambne zveze (primer NATO).

Predmet referendumskega odločanja je posamezno vprašanje (in ne pravni akt), ki je osrednjega pomena v obravnavani mednarodni pogodbi. Iz tega vidika je ta vrsta referenduma podobna posvetovalnemu referendumu. Referendum o mednarodnih povezavah je fakultativne narave. Za razliko od zakonodajnega in ustavodajnega referenduma je referendum o mednarodnih povezavah predhodni referendum. Namenjen je vnaprejšnjemu izjavljanju volivcev o posameznem vprašanju, ki bo vsebina mednarodne pogodbe.

Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali. Referendum o mednarodnih povezavah je zavezujoč referendum, kar pomeni, da je na njem sprejeta odločitev volivcev za Državni zbor zavezujoča (Kaučič, 2010, str. 32-36).

2.4.4 Posvetovalni referendum

Volivci na posvetovalnem referendumu izražajo svoje mnenje o posameznem vprašanju, ki so v pristojnosti Državnega zbora in širšega pomena za državljane. Državni zbor je pri

uporabi tega referendumu precej svoboden, saj ga lahko razpiše tudi za posamezna ustavnorevizijska, zakonodajna in mednarodnopravna vprašanja in na tak način preveri mnenje državljanov brez obveze.

Posvetovalni referendum ne ureja Ustava, temveč ZRLI. Državni zbor lahko razpiše posvetovalni referendum na celotnem območju države ali pa samo na ožjem območju, če se vprašanje zadeva samo prebivalcev ožjega območja. Posvetovalni referendum je fakultativen, Državni zbor pa ni vezan na njegov izid. Ker je referendum predhoden, je učinkovito sredstvo za preverjanje javnega mnenja, predstavniško telo pa lahko sprejme povsem nasprotno odločitev kot volivci, ti pa jih lahko v tem primeru »kaznujejo« na naslednjih parlamentarnih volitvah (Kaučič, 2010, str. 36-38; Kaučič & Grad, 2008, str. 235-236).

2.4.5 Lokalni referendum

Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) določa, da lahko občani v samoupravnih skupnostih odločajo o zadevah lokalne samouprave posredno prek svetov, pa tudi neposredno na svojih zborih, z referendumom ali prek ljudske iniciative. Razen referendumu o ustanovitvi občine, ki ga določa Ustava, vse ostale referendume lokalne narave urejajo ZRLI, ZLS in Zakon o samoprispevku.

Referendum o splošnem aktu občine je lahko le naknadni, predmet referendumu pa so lahko le vprašanja, ki so vsebina splošnih aktih občine (nikakor pa ne vprašanja finančne narave). Referendum je lahko obligatorni (če tako določa zakon ali statut občine) ali fakultativni, predlaga ga lahko župan, član občinskega sveta ali 5 % volivcev v občini. Odločitev je sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, občinski svet pa zavezuje do konca njegovega mandata.

Referendum o samoprispevku je izjema, ki jo izključuje referendum o splošnem aktu občine. Referendum je obligatoren (ker se mora razpisati za uvedbo vsakega samoprispevka) in predhoden (izvede se preden občinski svet sprejme odlok o uvedbi samoprispevka). Samoprispevek se uvede, če je zanj glasovala večina glasovalnih upravičencev pod pogojem, da se jih je glasovanja udeležila večina.

Svetovalni referendum razpiše občinski svet pred odločanjem o posameznih vprašanjih, da ugotovi voljo občanov. Po naravi je lahko le predhoden in fakultativen, odločitev volivcem pa občinskih organov ne zavezuje.

Referendum o ustanovitvi in preoblikovanju občine ali pokrajine se izvaja v občinah in zadeva njihove prebivalce, a kljub temu ne gre za tipični lokalni referendum ampak za posebno obliko zakonodajnega referendumu. Referendum o ustanovitvi občine je predpisan že v Ustavi in je v pristojnosti Državnega zbora. Kot oblika je referendum obligatoren,

glede na predmet odločanja pa je lahko samo predhodni in pretežno posvetovalne narave (Kaučič, 2010, 38-40).

2.5 REFERENDUMSKA INICIATIVA

Predlagatelj **referenduma o spremembi ustave** je lahko le skupina najmanj tridesetih poslancev Državnega zbora. To pomeni tretjino poslancev Državnega zbora, kar je v praksi skoraj nemogoče doseči, ker se za sprejem ustavne spremembe zahteva dvotretjinska večina glasov vseh poslancev. V tem primeru se lahko izvede referendum le, če ga zahtevajo tudi poslanci, ki so se s spremembo Ustave sicer strinjali (Grad et al., 1999, str. 249).

Državni zbor lahko razpiše **zakonodajni referendum** po lastni odločitvi na pobudo najmanj desetih poslancev, poslanske skupine, predlagatelja zakona ali vlade. Prav tako pa ga mora razpisati na zahtevo najmanj tretjine poslancev, Državnega sveta ali na zahtevo 40 tisoč volivcev. Rok za zbiranje podpisov volivcev je 35 dni.

Referendum o mednarodnih povezavah razpiše Državni zbor po lastni odločitvi na predlog Vlade, najmanj desetih poslancev ali poslanske skupine. Prav tako kot referendum o spremembi ustave je tudi referendum o mednarodnih povezavah v celoti v pristojnosti Državnega zbora.

Posvetovalni referendum razpiše Državni zbor, pobudo zanj pa lahko da vsak poslanec Državnega zbora (Kaučič & Grad, 2008, str. 226-227, 234-235).

3 UREDITEV ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA V SLOVENSKEM PROSTORU

3.1 OBLIKE ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA

3.1.1 Predhodni in naknadni referendum

Poznamo dve obliki zakonodajnega referenduma: predhodni (lat. *ante legem*) in naknadni (lat. *post legem*) zakonodajni referendum. Temeljna razlika med njima je ta, da predhodni referendum ne omogoča, da zakonodajno telo samostojno sprejme zakon, temveč ga mora sprejeti skladno z odločitvijo volivcev, naknadni referendum pa dovoljuje, da je zakonodajno telo pri oblikovanju zakona neodvisno, volivci pa nato le sprejmejo ali zavrnejo že oblikovani zakon.

Naknadni referendum je lahko potrditveni/zavrnitveni ali razveljavitveni. Na obeh se odloča o že sprejetem zakonu s strani zakonodajnega telesa, le da na razveljavitvenem referendumu volivci glasujejo o razveljavitvi že veljavnega zakona, na potrditvenem/zavrnitvenem referendumu pa se volivci izrekajo o zakonu, ki ga je predstavniško telo že sprejelo, a ni še

stopil v veljavo. Tako referendumsko zavrnitev kot tudi referendumsko razveljavitev imata iste posledice: zahtevata sprejem novega zakona, ki mora upoštevati voljo volivcev.

V večini držav, ki poznajo referendum, je v uporabi naknadni referendum potrditvene/zavrnitvene narave. Predhodni referendum uporablja le malo držav, saj močno posega v funkcijo predstavniškega telesa in pogosto ovira sestavljanje novega zakona (volivci lahko odločajo tudi o posameznih določbah zakona, pri naknadnem referendumu pa se vedno odloča o zakonu v celoti). Čeprav je veliko očitkov, da naknadni referendum ne omogoča samostojnega sprejemanja zakonov s strani ljudstva, je ta oblika referenduma prevladujoča v zahodnoevropskih državah. V tem primeru predstavniško telo ohrani svoj položaj in vlogo zakonodajnega organa, ljudstvo pa ima končno besedo pri uveljavitvi zakona (Kaučič, 2010, str. 53-54; Kaučič & Grad, 2008, str. 224-225).

3.1.2 Obligatorni in fakultativni referendum

Glede na obveznost izvedbe je referendum lahko obligatoren ali fakultativen. Če je referendum določen z ustavo in ga je potrebno vedno uporabiti v zakonodajnem postopku, je to obligatorni referendum. Njegova vloga v tem primeru ni odvisna ne od volje subjektov postopka, ne od pravnih aktov ali katerekoli drugih pogojev. Obveznost obligatornega referenduma je lahko absolutna ali relativna. Absolutni obligatorni referendum je izrecno zahtevan za vsak sprejem ali spremembo zakona, relativni obligatorni referendum pa je obvezen le za posamezne kategorije zakonov. V nasprotju z referendumom o spremembi ustave, ki ga je potrebno obvezno uporabiti v številnih državah, je obvezni zakonodajni referendum predpisan le v redkih (Švica, ZDA). Z absolutno obligatornim zakonodajnim referendumom bi bila vloga predstavniškega telesa omejena samo na pripravo zakonskega besedila, državljani pa bi v celoti neposredno izvrševali zakonodajno funkcijo. To bi bila pravzaprav negacija predstavniškega sistema, vloga in obstoj parlamenta pa bi bila zanemarjena.

Fakultativni zakonodajni referendum omogoča uporabo referenduma na pobudo predstavniškega telesa ali volivcev. Tak referendum je uzakonjen v večini držav in predstavlja samo pravno možnost, ne pa tudi obveznost referenduma. Stopnja fakultativnega referenduma je različna, referendum je lahko absolutno fakultativen (uporabi se na zahtevo ali predlog pooblaščenih subjektov) ali relativno fakultativen (uporabi se ob posebnih okoliščinah, ko je izpolnjen določen ustavni pogoj). Večinoma je v uporabi absolutno fakultativni zakonodajni referendum.

Referendum že sam po sebi pomeni manjšo moč parlamenta. To je najbolj izrazito pri obligatornem referendumu, saj mu je z ustavo odvzeta pravica samostojnega odločanja o zakonu, kar sicer spada v njegovo pristojnost. Fakultativni referendum pa daje parlamentu možnost, da se sam odloči o zakonu, do referenduma pa pride le v posebnih okoliščinah, če so izpolnjeni predpisani pogoji (Kaučič, 2010, str. 51-53).

3.2 PRAVNA UREDITEV ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA V REPUBLIKI SLOVENIJI

3.2.1 Ustavna ureditev zakonodajnega referenduma

Ustava določa zakonodajni referendum v 90. členu, ki pravi (Ur. l. RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006):

- Državni zbor lahko o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum. Državni zbor je vezan na izid referenduma.
- Državni zbor lahko razpiše referendum iz prejšnjega odstavka na svojo pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, državni svet ali štirideset tisoč volivcev.
- Pravico glasovanja na referendumu imajo vsi državljani, ki imajo volilno pravico.
- Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so glasovali.
- Referendum se ureja z zakonom, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

Iz določb Ustave izhaja, da je zakonodajni referendum fakultativen (ker se lahko razpiše na pobudo ali zahtevo pooblaščenih predlagateljev) in ima obvezno pravno moč (državni zbor je vezan na izid referenduma). Ustava tudi določa, da zakonodajalec ne sme izbrati posvetovalnega referenduma (vezan je na izid). Ustavodajalec v petem odstavku določa, da zakonodajalec sam izbere obliko referenduma, tak zakon pa mora biti sprejet z dvotretjinsko večino.

Do nesoglasij v stroki prihaja predvsem ob razlagi prvega odstavka 90. člena. Ker govori »o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom«, bi marsikdo pomislil, da Ustava predpisuje samo predhodni referendum. To je zavajajoče, saj Ustava samo opredeljuje, da je predmet referenduma zakonska materija. Velik del stroke tudi zatrjuje, da je ZRLI s svojimi odločbami glede zakonodajnega referenduma protiustaven (Kaučič, 2010, str. 55-56).

Pravnik Matevž Krivic, bivši sodnik Ustavnega sodišča, o ustavni opredelitvi zakonodajnega referenduma pravi takole (Ur. l. RS, št. 34/1996): »Moja temeljna teza je, da je "predhodni referendum" neustaven, ker sploh ne omogoča uresničitve ustavno obljubljenе neposredne demokracije oziroma ljudske zakonodaje (ljudstvo namreč mora imeti možnost sprejeti zakon in to tudi proti volji parlamenta, ne le možnost glasovati o nekakšnih smernicah za zakon, katerih uresničitev pa je potem odvisna od volje parlamenta).«

Glede naknadnega zakonodajnega referenduma pa (Ur. l. RS, št. 34/1996): »... da je tudi koncept "naknadnega referenduma" (v svetovnem merilu kot vrsta zakonodajnega referenduma enako nepoznan kot "predhodni") neustaven, [...] da tudi v primeru, če sam po sebi ne bi bil neustaven, zgolj ta vrsta zakonodajnega referenduma, kjer ljudstvo zakona ne

more sprejeti, ampak lahko le že sprejetega ne potrdi, ne ustreza ustavnim načelom in določbam 3. in 90. člena Ustave, iz katerih bi Ustavno sodišče pri interpretaciji moralo potegniti sklep, da je Ustava hotela ljudstvu omogočiti predvsem "pozitivno" in ne le "negativno" zakonodajno moč ...»

Po mnenju Matevža Krivica bi bilo potrebno uzakoniti eno od »pravih« vrst referendumov, kot jih določa švicarsko – nemški model.

3.2.2 Zakonska ureditev zakonodajnega referenduma

Ustava zelo na splošno ureja pravico do zakonodajnega referenduma, natančnejša pravila pa je zakonodajalec uredil v zakonu. Zakonodajni referendum ureja Zakon o referendumu in ljudski iniciativi. ZRLI je prvotno predpisoval tako predhodni kot tudi naknadni zakonodajni referendum. Zaradi zapletov pri izvajanju predhodnih referendumov, kršitev, zlorab in pomanjkljive ureditve zakonodajnega referenduma (večkrat je moralo posredovati tudi Ustavno sodišče) je bila že leta 1999 predlagana odprava predhodnega referenduma, ki pa ni bila sprejeta.

Dne 17.5.2005 je Ustavno sodišče izdalo odločbo, v kateri je presodilo, da je dotedanja ureditev predhodnega referenduma delno v neskladju z Ustavo, zato je začelo postopek za razveljavitev vseh določb ZRLI, ki se zadevajo predhodnega zakonodajnega referenduma. V enem letu od objave te odločbe bi lahko Državni zbor na novo uredil predhodni referendum, ker pa se to ni zgodilo, je bil institut predhodnega referenduma odpravljen. Tako se je pri nas ohranil samo naknadni zakonodajni referendum, ki ga je dopolnila novela ZRLI iz leta 2006 (ZRLI-D). ZRLI predhodnega zakonodajnega referenduma sicer ne izključuje, a mora biti ta le posvetovalne narave (Kaučič, 2010, str. 57-71).

3.3 PREDMET REFERENDUMA

Ustava Republike Slovenije ne postavlja nobenih omejitev glede predmeta referenduma ampak določa, da lahko Državni zbor razpiše referendum o katerekoli vprašanjih, ki se urejajo z zakonom.

ZRLI pa je zakonodajni referendum omejil v tem smislu, da je določil predmet odločanja na predhodnem in predmet odločanja na naknadnem zakonodajnem referendumu, prepovedal pa je tudi odločanje o nekaterih določenih vrstah zakonov. Predmet predhodnega referenduma je eno ali več vprašanj, ki jih ureja predlog zakona, ne pa tudi zakon v celoti. Pri naknadnem referendumu pa je ravno obratno – predmet odločanja je vedno zakon v celoti in ne njegovi posamezni deli (Kaučič, 2010, str. 72-73).

3.4 PREPOVEDI IN OMEJITVE ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA

Ustava RS ne določa nobenih posebnih omejitev in prepovedi glede vprašanj, ki so predmet zakonodajnega referenduma. Posebna oblika omejevanja zakonskega referenduma je zapisana v 3.a členu Ustave, ki pravi, da je prepovedan zakonodajni referendum o vprašanju, ki je že bilo obravnavano na referendumu o mednarodnih povezavah.

Prvotno je ZRLI iz referendumskega odločanja izključil zakone, ki se sprejemajo po hitrem postopku (kadar to zahtevajo izredne potrebe države), zakone, od katerih je neposredno odvisno izvrševanje sprejetega državnega proračuna in zakone, ki se sprejemajo za izvrševanje ratificiranih mednarodnih pogodb. Ustavno sodišče je v odločbi z dne 19.1.1995 presodilo, da ta določba ZRLI omejuje ustavno določene pravice referendumskega odločanja o vseh vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, zato je bila iz ZRLI naknadno izključena.

Državni zbor lahko v primeru, da bi ob izvedbi določenega zakonodajnega referenduma prišlo do protiustavnih posledic, predloži razpis referenduma v presojo Ustavnemu sodišču (Kaučič, 2010, str. 105-117; Kaučič & Grad, 2008, str. 229).

3.5 REFERENDUMSKA VEČINA

Večina, ki je potrebna, da je referendumsko odločitev sprejeta, je eden od elementov, ki neposredno vplivajo na stopnjo zahtevnosti referenduma in na stopnjo legitimnosti referendumskega postopka. Za odločanje na referendumih velja večinsko pravilo, poznamo pa različne kategorizacije referendumске večine:

- relativna večina (večina glasov volivcev, ki so glasovali),
- kvalificirana relativna večina (večina glasov volivcev, ki so glasovali, z izpolnitvijo dodatnega pogoja),
- absolutna večina (večina vseh volilnih upravičencev).

Izbira večine, potrebne za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu, je eno izmed temeljnih vprašanj kar zadeva stopnjo legitimnosti referendumskega odločanja. Odločitev naj bi sprejelo čim več glasovalnih upravičencev, zato bi najbolj ustrezala uporaba absolutne večine ali kvalificirane relativne večine. Po drugi strani pa naletimo na problem v državah z visoko glasovalno abstinenco, saj v lahko v tem primeru volivci, ki se referendumu ne udeležijo, preprečijo sprejem odločitve tistim, ki so se glasovanja udeležili. Prav zato je v veliki večini evropskih držav v uporabi kvalificirana relativna večina, ki določa, da je predlog sprejet, če je zanj glasovala večina volivcev, ki so veljavno glasovali.

V Sloveniji je za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu predpisana relativna večina. Po prejšnji ureditvi predhodnega in naknadnega referenduma je 23. člen ZRLI

določal relativno večino, po opustitvi predhodnega referendumu pa je dopolnjen zakon ZRLI-D predpisal kvalificirano relativno večino (večina vseh volivcev, ki so veljavno glasovali). V primeru starega zakona so se neveljavni glasovi šteli kot proti, čeprav volja volivca ni bila jasno izražena, sprejem potrditve zakona pa je bil otežen. ZRLI-D tako določa, da se med volivce, ki so glasovali, štejejo tisti volivci, ki so jasno izrazili svojo voljo (Kaučič, 2010, str. 219-223).

3.6 REFERENDUMSKA ODLOČITEV IN PRAVNA MOČ

Odločitev, ki jo sprejmejo volivci na zakonodajnem referendumu je za predstavniško telo zavezujoča, kar določa tudi 90. člen Ustave. Postavlja pa se vprašanje, ali lahko predstavniško telo na referendumu sprejeto odločitev popravi, dopolni in spremeni ali ne. V praksi je to vprašanje rešeno tako, da ZRLI dopušča predstavniškemu telesu spremembe referendumске odločitve, vendar pod posebnimi pogoji.

25. člen ZLRI določa, da Državni zbor eno leto po razglasitvi odločitve na referendumu ne sme sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev. V primeru pozitivne referendumске odločitve (zakon je s strani volivcev potrjen) mora državni zbor zakon poslati v razglasitev predsedniku RS in v objavo. V primeru negativne referendumске odločitve (zakon s strani volivcev ni sprejet) je zakonodajni postopek končan. Državni zbor ne sme sprejeti zakona z vsebino, ki ji volivci nasprotujejo, lahko pa začne postopek za sprejem novega zakona z enako ali podobno vsebino, sprejme pa ga lahko šele po preteku enoletnega roka (Kaučič, 2010, str. 223-228).

4 PRAKSA ZAKONODAJNIH REFERENDUMOV V OBDOBJU 1991-2012

4.1 IZVEDENI ZAKONODAJNI REFERENDUMI V REPUBLIKI SLOVENIJI

Referendum za volitve v Državni zbor (8.12.1996)

- Tip referendumu: predhodni
- Referendumska iniciativa:
 - vprašanje a – na zahtevo Državnega zbora,
 - vprašanje b – na zahtevo 43.710 volivcev,
 - vprašanje c – na zahtevo 30 poslank in poslancev
- Volilna udeležba: 583.380 volivcev (37,90 %)
- Rezultat referendumu:
 - vprašanje a – ZA (14,38 %), PROTI (40,64 %)
 - vprašanje b – ZA (44,52 %), PROTI (23,90 %)
 - vprašanje c – ZA (26,19 %), PROTI (35,65 %)

- Stroški referendumu: ni podatka

Volivci so na referendumu odločali o načinu volilnega sistema, opredeljevali pa so se do treh različnih referendumskih vprašanj. Noben predlog ni dobil večinske podpore, po sprožitvi ustavnega spora s strani socialdemokratov pa je Ustavno sodišče odločilo, da je bil na referendumu izglasovan predlog iniciative volivcev. Referendum je bil po mnenju mnogih sporen, saj naj bi bil referendum take narave tik pred volitvami v nasprotju z ustavnimi načeli demokracije (Kaučič, 2010, str. 231; Referendumi, 2012).

Referendum o financiranju izgradnje TET 3, kot je predlagano v predlogu Zakona za zagotavljanje sredstev in za sofinanciranje izgradnje in o poročtvu RS za najetje kreditov za izgradnjo TET 3 (10.12.1999)

- Tip referendumu: predhodni
- Referendumska iniciativa: 30 poslank in poslancev
- Volilna udeležba: 427.443 volivcev (27,33 %)
- Rezultat referendumu: ZA (19,76 %), PROTI (78,04 %)
- Stroški referendumu: 350 milijonov SIT (1,46 milijonov €)

Vladajoča koalicija je podpirala projekt TET 3 in je želela uveljaviti zakon, ki bi dovolil financiranje TET 3 iz državnega proračuna. Po mnenju opozicije naj bi bil projekt ekološko in finančno sporen, prizadel pa naj bi vse davkoplačevalce. Opozicijska antipropaganda je bila tako močna, da je bil predlog o sofinanciranju TET 3 na referendumu zavrnjen (Kaučič, 2010, str. 232; Referendumi, 2012).

Referendum o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravljenju neplodnosti in postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo (17.6.2001)

- Tip referendumu: naknadni
- Referendumska iniciativa: 34 poslank in poslancev
- Volilna udeležba: 567.878 volivcev (35,66 %)
- Rezultat referendumu: ZA (26,38 %), PROTI (72,36 %)
- Stroški referendumu: 366 milijonov SIT (1,50 milijonov €)

Na prvem slovenskem naknadnem referendumu so se volivci opredeljevali o zakonu, ki ga je Državni zbor že sprejel. Tema spremembe zakona je bilo dovoljenje postopka oploditve z biomedicinsko pomočjo tudi samske ženske. Pojavljalo se je veliko vprašanj o tradicionalni obliki družine, o prikrajšanju otrok iz enostarševskih družin in o svobodnem odločanju posameznika. V nasprotju z javnim mnenjem pred referendumom je bil rezultat jasno proti noveli zakona (Čaka nas enajsti referendum, napovedan je tudi že dvanajsti, 2007; Kaučič, 2010, str. 232; Referendumi, 2012).

Referendum v zvezi s predlogom Zakona o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice (19.1.2003)

- Tip referenduma: predhodni
- Referendumska iniciativa: 60.000 volivcev
- Volilna udeležba: 501.499 volivcev (31,10 %)
- Rezultat referenduma: ZA (47,17 %), PROTI (50,84 %)
- Stroški referenduma: 600 milijonov SIT (2,50 milijonov €) – skupaj z referendumom o telekomunikacijah

Zaradi slabega finančnega položaja javnega podjetja Slovenske železnice je Vlada RS predlagala njegovo preoblikovanje in delno privatizacijo. Temu so se uprli zaposleni in sindikati Slovenskih železnic, zato so kot pobudniki referenduma predlagali, da Slovenske železnice še naprej ostanejo javno in celovito podjetje. Volilni rezultat je bil tesen, večina pa je glasovala proti ureditvi nasprotnikov novega zakona, zato je obveljal vladni predlog zakona (Čaka nas enajsti referendum, napovedan je tudi že dvanajsti, 2007; Kaučič, 2010, str. 233; Referendumi, 2012).

Referendum v zvezi s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (19.1.2003)

- Tip referenduma: predhodni
- Referendumska iniciativa: 40.000 volivcev
- Volilna udeležba: 501.780 volivcev (31,10 %)
- Rezultat referenduma: ZA (76,72 %), PROTI (22,15 %)
- Stroški referenduma: 600 milijonov SIT (2,50 milijonov €) – skupaj z referendumom o železnicah

Leta 2001 je bil sprejet nov zakon o telekomunikacijah, ki je določal, da se vlaganja posameznih investorjev in lokalnih skupnosti v javno telekomunikacijsko omrežje povrnejo na način, ki ga zakon določa. Vlagateljem naj bi bilo vrnjeno 20 do 40 % vloženega denarja. Vseslovensko združenje upravičencev do vračila vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje je zahtevalo 80 % vloženih sredstev, zato so vložili pobudo za referendum, kjer je bil njihov predlog tudi sprejet (Čaka nas enajsti referendum, napovedan je tudi že dvanajsti, 2007; Kaučič, 2010, str. 233; Referendumi, 2012).

Referendum v zvezi s predlogom Zakona o spremembi Zakona o trgovini (21.9.2003)

- Tip referenduma: predhodni
- Referendumska iniciativa: 40.000 volivcev
- Volilna udeležba: 445.842 volivcev (27,54 %)

- Rezultat referenduma: ZA (57,53 %), PROTI (41,67 %)
- Stroški referenduma: 600 milijonov SIT (2,00 milijonov €)

Sindikata delavcev je predlagal zakonodajni referendum v zvezi s spremembo zakona o trgovini, ki bi omejil odpiralne čase trgovin ob nedeljah. Čeprav je bil predlog spremembe zakona na referendumu sprejet, je prišlo v praksi so nejasnosti, saj je bilo referendumsko vprašanje slabo zastavljeno, določeni uporabljeni pojmi pa niso bili natančno definirani (Čaka nas enajsti referendum, napovedan je tudi že dvanajsti, 2007; Kaučič, 2010, str. 234; Referendumi, 2012).

Referendum o Zakonu o izvršitvi 8. točke odločbe Ustavnega sodišča RS št. U-I-246/02-28 (4.4.2004)

- Tip referenduma: naknadni
- Referendumska iniciativa: 30 poslank in poslancev
- Volilna udeležba: 513.195 volivcev (31,54 %)
- Rezultat referenduma: ZA (3,89 %), PROTI (94,59 %)
- Stroški referenduma: ni podatka

Glede problematike izbrisanih je bilo v letih od 1999 do 2004 zahtevanih več referendumov, ki pa jih je Ustavno sodišče uspelo prepovedati, saj naj se na referendumih ne bi odločalo o človekovih pravicah in pravicah manjšin. Oktobra 2003 je Državni zbor sprejel tehnični zakon o izbrisanih, po sprejemu pa je opozicija vložila predlog za naknadni referendum, ki ga je potrdilo tudi Ustavno sodišče. Na referendumu je bil zakon zavržen, kar je za eno leto onemogočilo sprejetje novega zakona, problematika izbrisanih pa se je le še nadaljevala (Čaka nas enajsti referendum, napovedan je tudi že dvanajsti, 2007; Izbrisani, b.l.; Kaučič, 2010, str. 234).

Referendum o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija (25.9.2005)

- Tip referenduma: naknadni
- Referendumska iniciativa: 31 poslank in poslancev
- Volilna udeležba: 504.925 volivcev (30,71 %)
- Rezultat referenduma: ZA (50,30 %), PROTI (48,92 %)
- Stroški referenduma: 643 milijonov SIT (2,70 milijonov €)

Vlada je sprejela novelo zakona o RTV Slovenija, po kateri bi se bistveno spremenila sestava in pristojnosti organov RTV Slovenija. Imenovanje večine članov programskega sveta in nadzornega odbora bi bilo v rokah vsakokratne trenutne oblasti, kar bi pomenilo močan političen vpliv na programske vsebine in na poslovanje zavoda. Volivci so kljub

temu na referendumu glasovali za uveljavitev novega zakona (Čaka nas enajsti referendum, napovedan je tudi že dvanajsti, 2007; Kaučič, 2010, str. 235; Referendumi, 2012).

Referendum o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (11.11.2007)

- Tip referenduma: naknadni
- Referendumska iniciativa: zahteva Državnega sveta
- Volilna udeležba: 997.285 volivcev (57,98 %)
- Rezultat referenduma: ZA (28,88 %), PROTI (71,12 %)
- Stroški referenduma: ni podatka

Državni zbor je sprejel novelo Zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic, ki je onemogočala prenos 35,25 % deleža zavarovalnice na fizične osebe, nekdanje zavarovance zavarovalnice. Temeljni cilj novele je bil zagotoviti učinkovito upravljanje zavarovalnice. Nasprotnik novele je bil Državni svet, ki je vložil razpis za referendum in na referendumu dobil tudi predpisano večino glasov proti, s čimer se je zakonodajni postopek zaključil (Kaučič, 2010, str. 235; Referendumi, 2012).

Referendum o Zakonu o ratifikaciji Arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške (6.6.2010)

- Tip referenduma: naknadni
- Referendumska iniciativa: 86 poslank in poslancev
- Volilna udeležba: 727.361 volivcev (42,66 %)
- Rezultat referenduma: ZA (51,54 %), PROTI (48,46 %)
- Stroški referenduma: 4,30 milijonov €

Referendum je bil izveden na pobudo poslank in poslancev, ki so vprašanje o reševanju spora s Hrvaško prenesli na volivce. Zaradi korektno predstavljene vsebine referendumskega vprašanja, se je volitev udeležilo razmeroma veliko volilnih upravičencev, ki so s tesnim izidom »za« pripomogli k hitrejšem pristopu Hrvaške v EU (Kaučič, 2010, str. 236; Poročilo o izidu glasovanja in o izidu zakonodajnega referenduma o Zakonu o ratifikaciji Arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške, Ur. l. RS, št. 53/2010; Referendumi, 2012).

Referendum o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija (12.12.2010)

- Tip referenduma: naknadni
- Referendumska iniciativa: 32 poslank in poslancev
- Volilna udeležba: 252,408 volivcev (14,78 %)

- Rezultat referenduma: ZA (27,67 %), PROTI (72,33 %)
- Stroški referenduma: 3,98 milijonov €

Le pet let po prvem referendumu o RTV Slovenija je nova oblast ponovno predlagala spremembo zakona, ki je predvidevala, da se RTV SLO iz javnega zavoda preoblikuje v samostojno pravno osebo javnega prava posebnega kulturnega in nacionalnega pomena. Koalicija je v zakonu onemogočila politizacijo v tej meri, kot je bila predvidena v starem zakonu, poseben del programske sheme pa naj bi dobili tudi pripadniki različnih narodnostnih skupin. SDS in SNS sta novemu zakonu predvsem zaradi tega ostro nasprotovali, večina volivcev pa se je potem na referendumu prav tako odločila proti (Kolednik & Svenšek, 2010; Poročilo o izidu glasovanja in o izidu zakonodajnega referenduma o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija, Ur. l. RS, št. 110/2010; Referendumi, 2012).

Referendum o Zakonu o malem delu (10.4.2011)

- Tip referenduma: naknadni
- Referendumska iniciativa: 47.000 volivcev
- Volilna udeležba: 580.347 volivcev (33,99 %)
- Rezultat referenduma: ZA (19,93 %), PROTI (80,07 %)
- Stroški referenduma: 4,06 milijonov €

Zakon o malem delu je urejal trg dela in uvajal nov sistem zaposlitve v omejenem obsegu, upravičenci do njega pa so bili študentje, dijaki, upokojeanci, brezposelni... Državni zbor je zakon sprejel v luči prepotrebnih reform, a je študentski lobi prevladal in rezultat referenduma je bil proti novemu zakonu, po mnenju mnogih pa je bil padec zakona odraz nestrinjanja s politiko Državnega zbora (Kolednik & Petovar, 2011; Poročilo o izidu glasovanja in o izidu zakonodajnega referenduma o Zakonu o malem delu, Ur. l. RS, št. 34/2011; Referendumi, 2012).

Referendum o noveli Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva (5.6.2011)

- Tip referenduma: naknadni
- Referendumska iniciativa: 30 poslank in poslancev
- Volilna udeležba: 690.043 volivcev (40,42 %)
- Rezultat referenduma: ZA (29,12 %), PROTI (70,88 %)
- Stroški referenduma: 4,54 milijonov € - skupaj z ostalima referendumoma, ki sta potekala na isti dan

Novela zakona je spreminjala dostopnost do arhivskega gradiva, ki vsebuje podatke obveščevalno-varnostnih služb, ti pa so občutljivi zaradi varstva človekovih pravic in nacionalne varnosti. Javnost naj bi imela onemogočen dostop do dokumentov nekdanje Službe državne varnosti, o njihovi dostopnosti pa bi odločala posebna komisija. Opozicija je novemu zakonu nasprotovala, le-ta pa je bil tudi na referendumu zavrnjen (Poročilo o izidu glasovanja in o izidu zakonodajnega referenduma o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih, Ur. l. RS, št. 53/2011; Referendumi, 2012; Slovenska tiskovna agencija, 10. februar 2011; Slovenska tiskovna agencija, 10. junij 2011).

Referendum o Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (5.6.2011)

- Tip referenduma: naknadni
- Referendumska iniciativa: 42.000 volivcev
- Volilna udeležba: 690.812 volivcev (40,46 %)
- Rezultat referenduma: ZA (27,95 %), PROTI (72,05 %)
- Stroški referenduma: 4,54 milijonov € - skupaj z ostalima referendumoma, ki sta potekala na isti dan

Državni zbor je sprejel pokojninsko reformo, kar naj bi bila nujna rešitev v sklopu varčevalnih reform. Stranka DeSUS in sindikati so reformi ostro nasprotovali, največji predmet spora pa je bila upokojitvena doba. Ker je bila tendenca protireferendumske kampanje predvsem na tem vprašanju, je pokojninska reforma pričakovano padla, saj večina ne želi delati dlje. Ostale prednosti in slabosti novele zakona so bile v ozadju in pri predstavitvah volivcem zapostavljene (Poročilo o izidu glasovanja in o izidu zakonodajnega referenduma o Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Ur. l. RS, št. 34/2011; Referendumi, 2012).

Referendum o Zakonu o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (5.6.2011)

- Tip referenduma: naknadni
- Referendumska iniciativa: 31 poslank in poslancev
- Volilna udeležba: 690.430 volivcev (40,44 %)
- Rezultat referenduma: ZA (24,59 %), PROTI (75,41 %)
- Stroški referenduma: 4,54 milijonov € - skupaj z ostalima referendumoma, ki sta potekala na isti dan

Nov zakon o delu na črno je uvajal strožji nadzor nad opravljanjem dela na črno, omejeval sosedsko pomoč in zaostroval kazni za kršitelje. Zakonu so ostro nasprotovali poslanci SDS-a in SNS-a, ki so trdili, da so nekatere ključne rešitve v zakonu povsem neustrezne. Zakon je na referendumu zavrnilo več kot tri četrtine volivcev (Poročilo o izidu glasovanja in o izidu zakonodajnega referenduma o Zakonu o preprečevanju dela in zaposlovanja na

čno Ur. l. RS, št. 53/2011; Poslanci podprli omejitve sosedске pomoči in dela na črno, 2011; Referendumi, 2012; Še en referendum: tokrat o preprečevanju dela na črno, 2011).

Referendum o Družinskem zakoniku (25.3.2012)

- Tip referenduma: naknadni
- Referendumska iniciativa: 42.000 volivcev
- Volilna udeležba: 518.207 volivcev (30,31 %)
- Rezultat referenduma: ZA (45,45 %), PROTI (54,55 %)
- Stroški referenduma: 3,42 milijonov €

Družinski zakonik je po dolgih pogajanjih in prilagajanjih junija 2011 sprejel Državni zbor. Zahtevo za referendum o Družinskem zakoniku je vložila Civilna iniciativa za družino in pravice otrok, ki se je zavzemala predvsem za pravice otrok do mame in očeta (nasprotovanje posvojitvam istospolnih partnerjev). Čeprav je Državni zbor nasprotoval referendumu, saj gre v dotičnem primeru za pravice manjšine, je Ustavno sodišče referendum odobrilo. Zakonik je bil na referendumu zavrnjen, odločitve v nasprotju z izraženo željo volivcev pa Državni zbor ne sme sprejeti še leto dni po rezultatih referenduma (Hočevar, 2012; Jančič, 2011; Referendumi, 2012; Slovenska tiskovna agencija, 2012).

4.2 SLABOSTI REFERENDUMSKE UREDITVE KOT JO VIDI POLITIKA

Glede na rezultate izpeljanih referendumov se večina politične elite strinja, da ima današnja referendumska ureditev veliko več slabosti kot prednosti. Namen referenduma naj bi bil, da bi ljudje soodločali pri določenem vprašanju, ki ga ureja zakon, a v praksi največkrat vidimo, da je referendum le orodje opozicije, da z referenduskimi pobudami blokira delo vlade. Iz podatkov o izpeljanih referendumih lahko vidimo, da je kar za polovico referendumov izpeljavo zahteval državni zbor. Posledica tega je bila, da so bili referendumi zelo slabo obiskani, ker so bila tudi referendumska vprašanja preveč zapletena, da bi jih povprečen državljan lahko razumel in si ustvaril mnenje o njih.

Največ pomanjkljivosti referendumske ureditve je bilo opaziti v zadnjih letih, ko se naša država spopada s hudo gospodarsko krizo. Tako opozicija kot koalicija sta si na tem mestu enotni, da je predpisan absolutno preširok krog upravičencev, ki lahko zahtevajo izvedbo referenduma. To se je pokazalo v primerih, ko je specifična skupina ljudi, ki se jih je določena varčevalna reforma dotikala, z lahkoto zavrnila sprejem zakona, ki je bil nujen za reševanje nastale krizne situacije. Nekateri varčevalni ukrepi pa so vendarle nujni, čeprav jih razumljivo nihče, ki se ga to dotika, ne bo sprejel s soglasjem, če ga bo to spraševalo referendumsko vprašanje. Prav zaradi tega razloga se lahko reševanje iz krize ustavi na mrtvi točki, referendumi pa sprejetje zakonov zadržujejo tudi z obvezo, da se v letu po izvedenem referendumu ne sme sprejeti zakona v nasprotju z željo volivcev.

Prav tako se večina političnih strank strinja, da so referendumi prevelik in nepotreben strošek v današnjem času, odziv volilnih upravičencev pa potrjuje apatijo javnosti do parlamentarnih odločitev. Lahko bi povzeli, da se odločanja na referendumu v večini udeležijo tisti, ki se jih referendumsko vprašanje dotika (npr. referendum o pokojninah, malem delu, delu na črno, trgovini, železnicah, telekomunikacijah), velik poudarek je tudi na perečih družbenih vprašanjih, ki pa se večinoma dotikajo manjšine (referendum o oploditvi z biomedicinsko pomočjo, izbrisanih, arbitražnem sporazumu, družinskem zakoniku). Predvsem pri slednjih zasledimo ostre referendumske kampanje, ki razdelijo javnost, vsaka stran pa zakon volivcem predstavlja na sebi všečen način.

4.3 SLABOSTI REFERENDUMSKE UREDITVE KOT JO VIDI STROKA

Stroka vidi slabosti v naši referendumski ureditvi predvsem v tem, da se referendumske odločitve pogosto ne uveljavijo. Na tem mestu bi citiral pravnika Mira Cerarja (Nared, 2009), ki pravi: »V demokratični državi to seveda ni običajno. Vsaj za določen čas se vsaka demokratično ozaveščena politika podredi volji ljudstva, čeprav je bilo morebiti preglasovanje na referendumu zelo tesno. Potem pa se seveda v vsaki državi, kjer politične elite niso zadovoljne z referenduskim izidom, iščejo novi politični vzvodi in »spremenjene okoliščine«, s katerimi bi se dalo utemeljiti odstop od referendumske volje.« Lahko bi rekli, da je institut referenduma pogosto zlorabljen v politične namene.

Glede zlorabe referendumskega odločanja dobro povzame misli stroke pravnik Matej Avbelj (Kolednik, 2012): »Referendum je vselej ventil za neke družbene skupine, manjšinske ali večinske, ki niso dovolj slišane v celotnem političnem procesu. Lahko pa so tudi sredstvo za obrambo nekih korporativističnih, kolektivnih interesov določenih vplivnih skupin. Poudarjam, da v normalnih državah tudi referendumi normalno funkcionirajo.«

Prav tako se stroka soglasno strinja s tem, da je krog predlagateljev referenduma preširok, zaveda pa se, da se poslanci in državni svet ne bodo zlahka odrekli možnosti predlagateljstva zakonodajnega referenduma. Slabosti vidi stroka tudi v vsebini izvedenih referendmov, neinformiranosti javnosti, težko razumljivih vprašanjih, vse to pa je razlog za nizko volilno udeležbo.

5 TEŽNJE PO SPREMEMBI REFERENDUMSKE UREDITVE

5.1 TEŽNJE PO SPREMEMBI REFERENDUMSKE UREDITVE V OBDOBJU 1991-2012

Skozi celotno zgodovino samostojne Slovenije so se velikokrat pojavljale težnje po spremembi referendumske ureditve, še posebej v zadnjih letih, ko je bilo izvedenih čedalje več neuspešnih in nejasnih referendmov. Ustava je le okvirno določala zakonodajni referendum, zakonska ureditev zakonodajnega referenduma pa je bila že od začetka preveč

ohlapna in pomanjkljiva, zato je bilo veliko težav pri uporabi tega instituta. ZRLI je bil razglašen 8.3.1994. Težave so se v začetku nanašale predvsem na predhodni zakonodajni referendum, saj je njegova uporaba le oteževala sprejemanje zakonov.

Do leta 2006 je bil ZRLI večkrat spremenjen in dopolnjen, a so bile spremembe manjše narave in sprejete s soglasjem v Državnem zboru. Kot opisujem že v tretjem poglavju svoje zaključne naloge, je bil leta 2006 z novelo ZRLI odpravljen predhodni zakonodajni referendum, kar je predstavljalo veliko spremembo glede na dotedanjo referendumsko prakso, uporaba instituta referenduma je postala bolj praktična in razumljiva, še vedno pa ni bila preprečena zloraba referenduma v politične namene.

Leta 2001 se je prvič pojavil predlog o spremembi 90. člena Ustave, ki ureja zakonodajni referendum. Predlagana sprememba je predvidevala, da bi se možnost zahteve referenduma na pobudo 30 poslancev in državnega sveta ukinila. Sprememb Državni zbor ni sprejel, saj bi takšna ureditev omejila moč parlamentarnim strankam.

Leta 2009 je ponovno predlagala spremembo Ustave koalicijska stranka ZARES. Zavzemali so se za uvedbo naknadnega zavrnitvenega referenduma, predlagali uvedbo kvoruma in idejo o referendumskih dneh, hkrati pa so želeli določiti prepoved razpisa referenduma za vprašanja, ki se zadevajo temeljnih človekovih pravic. Predlogi stranke Zares niso prišli niti do obravnave v Državnem zboru. Kot ugotavljam v nadaljevanju, je bil načrt sprememb precej podoben aktualnem načrtu o spremembah referendumske ureditve.

Le leto pozneje je koalicija ponovno predlagala spremembo Ustave. Nove rešitve naj bi bile uvedba obveznega kvoruma in določitev tem, glede katerih se zakonodajnega referenduma ne sme razpisati, število poslancev, ki lahko zahteva razpis referenduma pa naj bi bilo vsaj trideset (in ne več tretjina). Želeli so razpisati posvetovalni referendum o ponujenih spremembah ustavne ureditve, a je bila javnost zgrožena zaradi možnosti referenduma o referendumih, do sprememb pa seveda spet ni prišlo.

Januarja 2011 je skupina poslancev v obravnavo predložila predlog za spremembo ZRLI. Sprememba zakona je bila zgolj uvedba referendumskega dne, kar bi pripomoglo k znatno nižjim stroškom izvedbe referendumov, s čimer pa se Vlada ni strinjala.

Ena izmed zadnjih bitk za spremembo referendumske ureditve se je odvijala v luči dogodkov ob pripravi treh referendumov junija 2011. Služba Vlade za zakonodajo je predložila nove spremembe Ustave, ki pa se pravzaprav niso dosti razlikovale od vseh predhodnih predlaganih sprememb. Predlagan je bil kvorum, referendumska iniciativa bi ostala le volivcem, ki bi potrebovali 50.000 podpisov za razpis referenduma, natančno pa so določili, o katerih temah bi volivci lahko odločali. Prvič se je v razpravo o spremembah referendumske ureditve glasno vmešala tudi stroka, ki je do tedaj bila le opazovalec neuspešne referendumske zgodovine. Po zavrnitvi vseh štirih zakonov na referendumih leta

2011 se je vsa pozornost preusmerila na neuspešnost Vlade, pojavili so se novi politični akterji in izvedle predčasne volitve v Državni zbor, kar je zahteve po spremembi referendumске zakonodaje postavilo v ozadje in se o njih ni več razpravljalo (Kozak, 2011).

5.2 TEŽNJE POLITIČNIH STRANK PO SPREMEMBI REFERENDUMSKE UREDITVE DANES

Prav v zadnjem mesecu dni je razprava o spremembi referendumске ureditve dosegla vrhunec. Ustavna komisija je 17. oktobra 2012 organizirala javno predstavitev mnenj o Predlogu za začetek postopka za spremembe Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije. Razpravo je vodil dr. Gregor Virant, glavne teme pa so bile morebitna sprememba 90. člena Ustave, zmanjšanje kroga referendumskih predlagateljev, uveljavitev kvoruma in vsebinske omejitve referendumа. Predstavitve mnenj so se udeležili tako politični predstavniki, kot tudi predstavniki stroke.

Poslanci DL, SDS, SD, SLS in DeSUS so v Predlogu za spremembo Ustave soglasno zapisali naslednje ključne točke spremembe referendumске ureditve:

- Referendum ne bi mogli več predlagati državni svet, niti tretjina poslancev, ampak samo ljudska iniciativa in po novem državni zbor z navadno večino. Tako se želijo izogniti prelaganja odločitev iz državnega zbora na volivce, saj je bila večina dosedanjih izvedenih referendumov na tak način neuspešna.
- Omejili bi vsebine, o katerih lahko govori referendumsko vprašanje. Izvzeta bi bila vprašanja, ki bi lahko prizadela človekove pravice in temeljne svoboščine in vprašanja glede zakonov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, o davkih, o carinah in o drugih zakonih s finančnimi posledicami. Na ta način bi olajšali delo Ustavnemu sodišču.
- Uvedba kvoruma udeležbe volivcev. Na referendumu bi bila veljavna odločitev le, če se glasovanja udeleži vsaj 35 % državljanov, ki imajo volilno pravico.

Sklep o začetku postopka je podprla tudi PS, čeprav se z vsemi predstavljenimi rešitvami ne strinja. Člani stranke podpirajo zmanjšanje kroga referendumskih predlagateljev, a želijo to pravico omogočiti le ljudski iniciativi in ne tudi državnemu zboru. Prav tako se ne strinjajo z preprečitvijo referendumov o zakonih, ki imajo javnofinančne posledice, saj trdijo, da želijo predlagatelji na ta način le omogočiti zlato fiskalno pravilo. Glede kvoruma se s predlagatelji strinjajo, a bi uvedli še višji odstotek od predlaganega, kar naj bi onemogočilo zlorabo referendumа za trenutne družbeno politične zadeve.

Začetka postopka pa ni podprla NSi. Ta novemu predlogu nasprotuje samo v točki, ki določa uvedbo kvoruma. NSi uvedbe kvoruma ne podpira, ker naj bi določitev udeležbe izničila smiselnost referendumskega odločanja. Predlagajo, da bi možnost zlorabe referendumа omejili že v začetni fazi, ko naj bi namesto dosedanjih potrebnih 2.500

podpisov za pobudo referendumu predlagatelji potrebovali 10.000 podpisov, ki pa bi se nato upoštevali h končnim 40.000 podpisov za zahtevo referendumu.

Glede na enotnost političnih strank, da je sprememba referendumске ureditve nujno potrebna in glede na mnenja različnih političnih strank o novi ureditvi, ki se pravzaprav med seboj ne razlikujejo bistveno in bi bilo poenotenje ob uspešni razpravi prav gotovo mogoče do te mere, da bi bila dosežena dvotretjinska podpora v Državnem zboru potrebna za spremembo Ustave, se zdi, da smo morda najbližje spremembi referendumске ureditve v zadnjem času. Ko pa prisluhnemo še mnenju stroke, se postavijo predlagane rešitve v popolnoma novi podobi (Državni zbor, 2012; Mičić, 2012).

5.3 TEŽNJE PO SPREMEMBI REFERENDUMSKE UREDITVE S STRANI STROKE DANES

Na javni predstavitvi mnenj sta svoje poglede na spremembe referendumске ureditve predstavila tudi predstavnika stroke, dr. Ivan Kristan in dr. Igor Kaučič. Oba se strinjata, da je institut referendumu nujno potreben prenove, da bi se izognili njegovi nadaljnji zlorabi.

Dr. Ivan Kristan o spremembi predlagateljev referendumu pravi naslednje (Državni zbor, 2012): »Referendum nastopa pravzaprav kot korektiv odločanja Državnega zbora, korektiv takrat, ko se ljudstvo kot neposredni zakonodajalec ne strinja z zakonom, ki ga sprejme Državni zbor.« Po njegovem mnenju bi tako Državni zbor in Državni svet morala izgubiti pravico do predlaganja referendumu, saj so poslanci odgovorni za urejanje in sprejemanje zakonov in se morajo o tem med seboj uskladiti, ljudstvo pa lahko po predlogu zakona odloča, ali se z novim zakonom strinjajo. V zvezi s takšnim načinom ureditve zakonodajnega referendumu bi bilo potrebno uvesti tudi kvorum, a dr. Kristan meni, da predlagani 35 % prag udeležbe ne zagotavlja legitimnosti referendumu, saj bi v tem primeru le 17,5 % vseh volilnih upravičencev lahko zavrnilo predlagani zakon. Za zgled postavi plebiscit o osamosvojitvi in zagovarja visok predpisani kvorum (Kristan, 2012).

Drugi pogled na novo ureditev zakonodajnega referendumu predstavi dr. Igor Kaučič. Glede na to, da so bili predlagatelji zakona v dosedanji zgodovini naših referendumov vedno nasprotniki novega zakona, dr. Kaučič predlaga spremembo modela zakonodajnega referendumu iz potrditvenega v zavrnitveni. Tako referendumsko ureditev poznata tudi Danska in Irska. Nasprotniki zakona morajo zbrati dovolj veliko število ljudi in jih prepričati, da se udeležijo referendumu, tisti, ki so za zakon, pa lahko ostanejo doma in s tem izrazijo svoje strinjanje z zakonodajalcem. Kvorum v tem primeru ni potreben, potrebno pa je določiti število volivcev, ki morajo zavrniti predlagani zakon. Ta številka se na Danskem in Irskem giblje okoli tretjine volilnih upravičencev. Če predlagatelj zavrnitve zakona zbere tolikšno število ljudi, ki se udeležijo referendumu, zakon pade, v nasprotnem primeru pa je sprejet (Državni zbor, 2012; Mičić, 2012).

Glede omejitev vsebine referendumskega vprašanja dr. Kristan jasno predstavi mnenje stroke (Državni zbor, 2012): »Jaz izhajam iz načelnega stališča, to je iz drugega odstavka 3. člena Ustave. Jaz mislim, da sta obe obliki izvajanja zakonodajne oblasti enakopravni oziroma enakovredni morata biti. S tem, kot smo rekli, da morajo biti uveljavljeni isti kriteriji demokratičnega odločanja. In, če sta obe obliki enakovredni pomeni, da ni mogoče ljudstvu, ko izvaja zakonodajno oblast prepovedati odločati o nekem zakonu. Volivci morajo imeti pravico odločati o vsakem zakonu.« Tudi dr. Kaučič je podobnega mnenja in pravi, da bi ob prepovedi referendumov za zakone, ki imajo vpliv na javnofinančne odhodke ali poročila, dosegli skoraj absolutno prepoved referendumov. Referendum bi seveda še vedno lahko preprečilo Ustavno sodišče, če bi ocenilo, da bi v primeru izvedbe referendumov prišlo do protiustavnih posledic.

5.4 KLJUČNE TOČKE, KI SO PREDMET RAZPRAVE ZA SPREMEMBO REFERENDUMSKE UREDITVE

Po raziskavi mnenj stroke in politike o spremembi ureditve zakonodajnega referendumov in predelanem teoretičnem gradivu menim, da so ključne točke v pogajanjih za spremembo referendumovske ureditve naslednje:

- Določitev **modela referendumov**: odločanje o tem, ali bi bila namesto dosedanjega potrditvenega zakonodajnega referendumov boljša ureditev zavrnitveni zakonodajni referendum.
- V primeru odločitve za potrditveni zakonodajni referendum bi bilo ključno vprašanje razprave uvedba **kvoruma**.
- V primeru odločitve za zavrnitveni zakonodajni referendum bi bilo potrebno določiti **delež volivcev**, ki bi bil potreben za zavrnitev predlaganega zakona.
- Krog **predlagateljev referendumov**: ali bi ostali pri dosedanjih pravicah predlagateljstva referendumov ali bi kakšni skupini odvzeli pravico do predlaganja referendumov?
- **Vsebina** referendumovskega vprašanja: ključno vprašanje je omejitev ali prepoved odločanja o nekaterih referendumovskih vprašanjih.
- Zmanjšanje **stroškov referendumov**: možnost uvedbe referendumovskega dne, združevanje referendumov, združevanje referendumov z volitvami.

SKLEP

Najpogostejša oblika neposredne demokracije v Sloveniji je referendum. Njegov institut ljudstvu omogoča sodelovanje pri sprejemu najpomembnejših pravnih in političnih odločitev, ki so sicer v pristojnosti demokratično izvoljenega državnega zbora. Ustava Republike Slovenije določa vrste referendumov, pri čemer se omejuje na temeljne vsebine, podrobno pa institut referendumov opredeljuje Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI).

V našo Ustavo smo zakonodajni referendum prenesli iz prejšnje ureditve, ki pa mu ni dajala takšnega pomena, kot ga poznamo danes. Prvotno je Ustava določala predhoden in naknaden zakonodajni referendum. Zaradi zapletov pri izvajanju predhodnega zakonodajnega referenduma je bil le-ta dokončno odpravljen leta 2006 s spremembo določb ZRLI. Naknadni zakonodajni referendum, ki ga uporabljamo danes, je lahko le fakultativne narave in se ga razpiše na zahtevo določene referendumске iniciative. Kljub temu pa zaradi obvezne pravne moči zmanjšuje moč zakonodajnega telesa, ki je vezano na izid referenduma.

Zakonodajni referendum v naši ureditvi predstavlja volivcem možnost za izražanje nestrinjanja nad predlagano zakonodajo. Poleg volivcev imata možnost za predlaganje zakonodajnega referenduma še državni zbor in državni svet. Širok krog predlagateljev referenduma ima za posledico njegovo pogosto uporabo, kar je privedlo do te stopnje, da se ga zlorablja v politične namene. Če se ozremo na izvedene zakonodajne referendume lahko vidimo, da je bila večina referendumov izvedena na pobudo državnega zbora ali državnega sveta, poudarek vseh pa je bil na ostri referendumski kampanji predvsem tistih, ki so bili proti novemu zakonu. Tudi referendumi, ki so bili izvedeni na pobudo volivcev, so bili pogosto rezultat političnih manipulacij manjše skupine ljudi, ki so uspeli z negativizmom in agresivnim nasprotovanjem pritegniti tolikšno število volivcev, da je zakon na referendumu padel. Najbolj sporno se takšno vedenje kaže predvsem pri referendumih, na katerih se referendumsko vprašanje veže na družbeno manjšino (referendum o oploditvi z biomedicinsko pomočjo, referendum o izbrisanih, referendum o družinskem zakoniku), saj sproži trenja med državljani in naraščanje nestrpnosti nad že tako zapostavljeno manjšino.

Padec zakona, ki ga je predlagal državni zbor in je največkrat le rezultat merjenja moči med trenutno koalicijo in opozicijo, ima tako lahko odločilne posledice na državno ureditev, še posebej v kriznih časih. Državni zbor še leto po objavljenih rezultatih ne sme sprejeti zakona, ki je v nasprotju z željo volivcev, kar zakonodajni postopek po nepotrebnem podaljšuje in blokira delovanje zakonodajnega telesa.

Da bi preprečili očitno zlorabo zakonodajnega referenduma v politične namene, bi bilo potrebno temeljito preurediti dosedanje referendumsko ureditev, s čimer se strinjata tako politika kot stroka. Žal se težnje po spremembah razlikujejo že med političnimi strankami, ko pa vključimo še stroko, je rešitev referendumске ureditve še bolj oddaljena. Ključna točka v razpravi bi bila po mojem mnenju sprememba modela zakonodajnega referenduma iz potrditvenega v zavrnitveni. S to potezo, ki je politične stranke niso predvidele, bi bila rešena tudi večina drugih vprašanj. Izognili bi se pogajanjem o kvorumu, referenduma bi se udeležili le volivci, ki zakonu nasprotujejo (kar bila je praksa tudi pri dosedanjih izvedenih referendumih), pri zakonski ureditvi zakonodajnega referenduma pa bi se lahko zgledovali po državah, kjer je ta model uspešno v uporabi.

Moje mnenje je, da bi se pri spremembi referendumске zakonodaje morali opreti predvsem na mnenja pravne stroke, saj ima mnenje političnih strank pogosto v ozadju le manipulacijo z oblastjo in naklonjenostjo volivcev. Poseben poudarek pa bi v teh kriznih časih dal na zmanjšanje stroškov izvedbe referendumov, s čimer bi se morali strinjati tudi vsi vpleteni subjekti in v interesu naj bi jim bilo takšne rešitve tudi v najkrajšem času sprejeti.

LITERATURA IN VIRI

1. Čaka nas enajsti referendum, napovedan je tudi že dvanajsti. (2007). Najdeno 16. oktobra 2012 na spletnem naslovu <http://www.razgledi.net/2007/10/29/caka-nas-enajsti-referendum-napovedan-je-tudi-ze-dvanajsti/>
2. Državni zbor. (2012, 17. oktober). Javna predstavitev mnenj o Predlogu za začetek postopka za spremembe Ustave Republike Slovenije. Najdeno 8. novembra 2012 na spletnem naslovu <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VI&type=magdt&uid=9F9E8812EBC86034C1257A9A0041097A>
3. Grad F., Kaučič I., Ribičič C., & Kristan, I. (1999). *Državna ureditev Slovenije* (3. izd.). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
4. Hočevar, I. (2012, 12. junij). Referendum o družinskem zakoniku med cenejšimi. Najdeno 16. oktobra 2012 na spletnem naslovu http://www.finance.si/referendum_o_druzinskem_zakoniku_med_cenejsimi_1_326315
5. Izbrisani. (b.l.) V *Wikipedii*. Najdeno 16. oktobra 2012 na spletnem naslovu <http://sl.wikipedia.org/wiki/Izbrisani>
6. Jančič, P. (2011, 27. december). Referendum o družinskem zakoniku bo. Najdeno 16. oktobra 2012 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/novice/politika/referendum-o-druzinskem-zakoniku-bo.html>
7. Kaučič, I. (1994). *Referendum in sprememba ustave*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
8. Kaučič, I. (2010). *Zakonodajni referendum*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo: GV Založba.
9. Kaučič, I., & Grad, F. (2008). *Ustavna ureditev Slovenije* (5. izd.). Ljubljana: GV Založba.
10. Kolednik, A. (2012, 29. maj). Pirnat za spremembo referendumske ureditve. Avbelj dvomi o učinkih sprememb. Najdeno 3. novembra 2012 na spletnem naslovu <http://www.rtv slo.si/slovenija/pirnat-za-spremembo-referendumske-ureditve-avbelj-dvomi-o-ucinkih-sprememb/284047>
11. Kolednik, A., & Petovar, G. (2011, 10. april). Pahor: Žal ne morem ljudem ponuditi nič, kar bi jim bilo všeč. Najdeno 17. oktobra 2012 na spletnem naslovu <http://www.rtv slo.si/slovenija/pahor-zal-ne-morem-ljudem-ponuditi-nic-kar-bi-jim-bilo-vsec/255097>
12. Kolednik, A., & Svenšek, A. (2010, 26. oktober). Nov zakon o RTV SLO, nova referendumska zahteva. Najdeno 18. oktobra 2012 na spletnem naslovu <http://www.rtv slo.si/slovenija/nov-zakon-o-rtv-slo-nova-referendumska-zahteva/242473>
13. Kozak, K. (2011). *Predlogi sprememb pravne ureditve zakonodajnega referenduma v Republiki Sloveniji* (diplomska naloga). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
14. Kristan, I. (2012, 17. oktober). Zavrnitveni, ne potrditveni referendum! Najdeno 6. novembra 2012 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/zavrnitveni-ne-potrditveni-referendum.html>

15. Mičić, A. (2012, 17. oktober). Predstavitev mnenj o spremembah referendumu. Najdeno 8. novembra 2012 na spletnem naslovu http://www.siol.net/novice/slovenija/2012/10/referendumska_ureditev.aspx
16. Nared, M. (2009, 22. februar). Cerar za MMC: »Vse kliče po spremembah«. Najdeno 3. novembra 2012 na spletnem naslovu <http://www.rtv slo.si/slovenija/cerar-za-mmc-vse-klice-po-spremembah/97347>
17. Odločba o ugotovitvi, da zakon o referendumu in o ljudski iniciativi ni v neskladju z ustavo in o odpravi tretje in četrte točke odloka o razpisu zakonodajnega referendumu za volitve v Državni zbor. *Uradni list RS* št. 34/1996.
18. Poročilo o izidu glasovanja in o izidu zakonodajnega referendumu o Zakonu o malem delu, ki je bil 10. aprila 2011. *Uradni list RS* št. 34/2011.
19. Poročilo o izidu glasovanja in o izidu zakonodajnega referendumu o Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki je bil 5. junija 2011. *Uradni list RS* št. 34/2011.
20. Poročilo o izidu glasovanja in o izidu zakonodajnega referendumu o Zakonu o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, ki je bil 5. junija 2011. *Uradni list RS* št. 53/2011.
21. Poročilo o izidu glasovanja in o izidu zakonodajnega referendumu o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija, ki je bil 12. decembra 2010. *Uradni list RS* št. 110/2010.
22. Poročilo o izidu glasovanja in o izidu zakonodajnega referendumu o Zakonu o ratifikaciji Arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške, ki je bil 6. junija 2010. *Uradni list RS* št. 53/2010.
23. Poročilo o izidu glasovanja in o izidu zakonodajnega referendumu o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih, ki je bil 5. junija 2011. *Uradni list RS* št. 53/2011.
24. *Poslanci podprli omejitve sosedske pomoči in dela na črno.* (2011). Najdeno 17. oktobra 2012 na spletnem naslovu <http://www.rtv slo.si/slovenija/poslanci-podprli-omejitve-sosedske-pomoci-in-dela-na-crno/254172>
25. *Referendumi.* Najdeno 16. oktobra 2012 na spletnem naslovu <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/referendumi>
26. Slovenska tiskovna agencija. (2011, 4. februar). DZ podprl novelo zakona o varstvu arhivskega gradiva. Najdeno 18. oktobra 2012 na spletnem naslovu http://www.siol.net/novice/slovenija/2011/02/sirca_za_reguliranje_dostopa_do_arhivov.aspx
27. Slovenska tiskovna agencija. (2011, 10. junij). Padel tudi zakon o arhivih. Najdeno 4. novembra 2012 na spletnem naslovu <http://www.zurnal24.si/padel-tudi-zakon-o-arhivih-clanek-125363>
28. Slovenska tiskovna agencija. (2012, 25. marec). Volivci zavrnilo družinski zakonik. Najdeno 16. oktobra 2012 na spletnem naslovu http://www.siol.net/novice/slovenija/2012/03/referendum_o_druzinskem_zakoniku.aspx
29. *Še en referendum: tokrat o preprečevanju dela na črno.* (2011). Najdeno 17. oktobra 2012 na spletnem naslovu <http://www.rtv slo.si/slovenija/se-en-referendum-tokrat-o-preprecevanju-dela-na-crno/254728>

30. Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
31. Zakon o referendumu in ljudski iniciativi. *Uradni list RS* št. 15/1994, št. 13/1995 *Odl.US*: U-I-47/94-12, 34/1996 *Odl. US*: U-I-201/96, 38/1996, 43/1996 *Odl. US*: U-I-266/96, 57/1996-ZNGUIG, 82/1998 *Odl. US*: U-I-12/97, 24/2000 *Odl. US*: U-I-276/96, 59/2001, 11/2003 *Skl. US*: U-I-417/02-7, 11/2003 *Odl. US*: U-I-261/02-12, 48/2003 *Odl. US*: U-I-63/99-11, 73/2003 *Odl. US*: U-I-346/02-13, 83/2004, 24/2005-UPB1, 24/2005 *Odl. US*: U-I-217/02-34, 139/2006, 26/2007-UPB2, 22/2009 *Skl. US*: U-I-45/09-4, 34/2011 *Odl. US*: U-I-54/09-13.