

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**DIPLOMSKO DELO
UNIVERZITETNEGA PROGRAMA UPRAVA I**

**NEPOSREDNE OBLIKE ODLOČANJA
V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Oldina Pehadžić

Ljubljana, september 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

DIPLOMSKO DELO
UNIVERZITETNEGA PROGRAMA

**NEPOSREDNE OBLIKE ODLOČANJA
V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Kandidatka:	Oldina Pehadžić
Vpisna številka:	04036389
Mentor:	izr. prof. dr. Rudi Kocjančič

Ljubljana, september 2010

IZJAVA O AVTORSTVU

diplomskega dela

Podpisana Oldina Pehadžić
študentka z vpisno številko 04036389, sem avtor/ica diplomskega dela z naslovom:
Neposredne oblike odločanja v Republiki Sloveniji

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/a v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za upravo v skladu z njenimi pravili,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega / magistrskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala Mija Jandrić.

Ljubljana, 3.9.2010

Podpis avtorice: _____

POVZETEK

Bistvo demokratične ureditve je dejstvo, da izhaja iz načela ljudske suverenosti. Ljudska suverenost je (ideološko) načelo, ki označuje ljudstvo kot nosilca suverene oblasti v posamezni družbeno urejeni skupnosti. Z njim se izraža zamisel o tem, da vsa oblast v državi izhaja iz ljudstva in pripada ljudstvu ter da nosilci oblasti delujejo kot predstavniki ljudstva. Ustava razlikuje dva temeljna načina izvrševanja ljudske suverenosti: posredno in neposredno. Neposredna demokracija obsega obliko demokracije, pri kateri je oblast v rokah zbora vseh državljanov, ki se odločijo za sodelovanje pri odločitvah. Oblike neposrednega sodelovanja državljanov so referendum, ljudska iniciativa in pravica do peticije. Referendum, kot temeljna oblika naše pravne ureditve, je predviden na področju ustavne revizije, zakonodaje, mednarodnih povezav in ustanavljanja občin. Zakon je predvidel tudi referendum v lokalni skupnosti in posvetovalni referendum.

Ključne besede: načelo ljudske suverenosti, neposredna demokracija, ustavnorevizijski referendum, zakonodajni referendum, posvetovalni referendum, ljudska iniciativa, pravica do peticije.

SUMMARY

The essence of a democratic regime is a fact which is based on principle of popular sovereignty. People's sovereignty is (ideologically) the principle of identifying people as a vehicle of sovereign power in socially regulated community. It expresses the idea that all government in the country derives from the people and belongs to the people and that institutions of government work as representatives of the people. The Constitution distinguishes between two basic ways the implementation of popular sovereignty: indirect and direct. Direct democracy takes the form of democracy in which the government is in the hands of citizens who choose to participate in decisions. Forms of direct participation of citizens are referendum, people's initiative and the right to petition. The referendum, as a fundamental feature of our legal system is provided in the constitutional review of laws, international connections and establishment of municipalities. The Act also provides the referendum in the local community and the consultative referendum.

Key words: the principle of popular sovereignty, direct democracy, referendum on constitutional amendment, legislative referendum, a consultative referendum, people's initiative, the right to petition.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU	iii
POVZETEK	ii
SUMMARY	iii
1 UVOD	1
2 OPREDELITEV NEPOSREDNE DEMOKRACIJE.....	3
2.1 POJEM IN OBLIKE NEPOSREDNE DEMOKRACIJE	3
2.2 NAČELO LJUDSKE SUVERENOSTI	4
2.2.1 Načelo ljudske suverenosti v slovenskih ustavah.....	5
3 USTAVNA UREDITEV NEPOSREDNE DEMOKRACIJE	7
4 OBLIKE NEPOSREDNE DEMOKRACIJE	9
4.1 REFERENDUM	9
4.1.1 Pojem in pomen referendumu	9
4.1.2 Razvoj referendumu v svetu in Sloveniji.....	10
4.2 VRSTE REFERENDUMA.....	13
4.2.1 Vrste referendumu glede na območje, na katerem se uporablja	14
4.2.2 Vrste referendumu glede na vsebino oziroma predmet, o katerem se odloča	14
4.2.3 Vrste referendumu glede na obveznost uporabe.....	14
4.2.4 Vrste referendumu glede na čas uporabe.....	15
4.2.5 Vrste referendumu glede na pravno moč odločitve	15
4.3 FUNKCIJE REFERENDUMOV	16
4.3.1 Funkcija dajanja legitimnosti	16
4.3.2 Funkcija protiuteži	16
4.3.3 Arbitražna funkcija	17
4.3.4 Funkcija glasovanja o zaupnici	18
4.4 POZITIVNE IN NEGATIVNE STRANI REFERENDUMA	18
4.5 PREPOVEDI IN OMEJITVE UPORABE REFERENDUMA.....	19
4.6 LJUDSKA INICIATIVA.....	21
4.6.1 Pojem ljudske iniciative.....	21
4.6.2 Ureditev ljudske iniciative.....	22
4.6.3 Ljudska iniciativa v Sloveniji	24
4.6.4 Vrste ljudske iniciative	24
4.7 PRAVICA DO PETICIJE.....	25
5 ZAKON O REFERENDUMU IN LJUDSKI INICIATIVI	28
5.1 USTAVNOREVIZIJSKI REFERENDUM	28
5.1.1 Zahteva za razpis referendumu	28
5.1.2 Referendumska odločitev in njena pravna moč.....	29
5.2 ZAKONODAJNI REFERENDUM	30
5.2.1 Predhodni in naknadni referendum po prejšnji ureditvi	30
5.2.2 Zakonodajni referendum po veljavni ureditvi	31
5.2.3 Referendumska iniciativa	32
5.2.4 Omejitve in prepovedi referendumu.....	34
5.2.5 Referendumska odločitev in njena pravna moč.....	34
5.3 POSVETOVALNI REFERENDUM	35
5.4 REFERENDUM O MEDNARODNIH POVEZAVAH	36
5.5 POSTOPEK ZA IZVEDBO REFERENDUMA.....	36

5.5.1 Razpis referendumu.....	36
5.5.2 Pravica glasovanja na referendumu	37
5.5.3 Organi za izvedbo referendumu.....	37
5.5.4 Glasovanje in ugotavljanje izida glasovanja	38
5.5.5 Varstvo pravice glasovanja.....	39
6 NEPOSREDNA DEMOKRACIJA V LOKALNI SKUPNOSTI	40
6.1 ZBOR OBČANOV.....	40
6.2 LOKALNI REFERENDUM	41
6.2.1 Referendum o splošnem aktu občinskega sveta.....	41
6.2.2 Svetovalni referendum.....	42
6.2.3 Referendum o ustanovitvi in preoblikovanju občine v pokrajine	42
6.3 LJUDSKA INICIATIVA.....	43
7 VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA	44
7.1 USTAVNOREVIZIJSKI REFERENDUM	45
7.2 ZAKONODAJNI REFERENDUM	46
7.3 PREDHODNI IN NAKNADNI REFERENDUM	47
7.4 POSVETOVALNI REFERENDUM	48
8 POLITIČNE STRANKE.....	49
8.1 POJEM POLITIČNIH STRANK	49
8.2 POMEN POLITIČNIH STRANK	49
8.3 RAZVOJ POLITIČNIH STRANK	51
8.4 VLOGA POLITIČNIH STRANK PRI IZIDU REFERENDUMA.....	52
9 ZAKLJUČEK	54
LITERATURA	56
PRAVNI VIRI	57

1 UVOD

Pojem neposredne demokracije v najsplošnejšem pomeni načine in oblike neposrednega sodelovanja državljanov pri izvrševanju oblasti. Delitev na posredno in neposredno demokracijo izhaja iz razlikovanja dveh oblik oziroma načinov sodelovanja državljanov pri izvrševanju oblasti. Posredna oziroma reprezentativna demokracija je utemeljena na volitvah predstavnikov, prek katerih izvršujejo državljani oblast posredno, v neposredni demokraciji pa ljudstvo samo izvršuje funkcije oblasti. Taka stopnja neposrednosti predpostavlja obstoj zbora vseh državljanov, ki zbrani na enem mestu predlagajo odločitve, o njih razpravljajo in odločajo.

Pojem *neposredna demokracija* pomeni tudi to, kako so državljani neposredno udeleženi pri izglasovanju zakonov namesto izvoljenih predstavnikov, ki odločajo namesto njih. Sama neposredna demokracija pa ima temelj na treh stebrih: predvsem na referendumu in ljudski iniciativi, v določenem smislu pa tudi na pravici do peticije.

Referendum je ena od oblik neposrednega odločanja, in sicer volivcev o ustavi, zakonu ali drugem pravnem aktu ali vprašanju, ki je pomembno za družbeno skupnost. Svobodna iniciativa neposredne demokracije temelji na pravici, ki jo ima vsak posameznik ali član skupnosti, da sme dajati pobude in pa predloge za upravljanje javnih ali skupnih zadev. Iniciativa izhaja iz enakopravnosti, statusa posameznika v določeni skupnosti, v kateri vsakemu članu skupnosti pripadajo osnovne človekove pravice. Med te pravice sodijo tudi politične pravice ali pravica sodelovanja pri odločanju v skupnih in javnih zadevah, ki pripadajo vsem članom skupnosti. Bistvo pravice do peticije je v tem, da državljani lahko vlagajo peticije in druge pobude brez strahu pred morebitnimi represivnimi ukrepi državnih organov, odziv na peticije pa je odvisen predvsem od njihovega demokratičnega čuta in njihove politične kulture.

Namen te naloge je predstaviti neposredne oblike odločanja po Ustavi Republike Slovenije. Pomembno je razlikovati neposredno in posredno odločanje ter kolikšno vlogo imajo pri tem državljani. Namen je poudariti razliko med neposrednimi oblikami, ki so referendum, ljudska iniciativa in pravica do peticije. Poleg teh oblik na državni ravni pa poznamo še oblike na lokalni ravni. Te so: lokalni referendumi, zbori.

Diplomsko delo v celoti temelji na teoriji, zato sem pri raziskovanju uporabila posebne analitične metode. Najprej sem izbrala zgodovinsko metodo, saj ima vsak družbeni pojav svoje zgodovinsko ozadje, ki razlaga tudi današnje situacije, tako tudi razvoj neposredne demokracije v Sloveniji in drugih državah.

Dalje sem uporabila še primerjalno ali komparativno metodo, kjer sem primerjala posamezne oblike odločanja med seboj, ugotovila, katera oblika je najbolj pogosta in se ji tudi bolj posvetila.

Osredotočila se bom tudi na organe, ki sodelujejo pri izvedbi posameznih oblik odločanja.

Diplomsko delo obsega osem poglavij.

V uvodu je opredeljen namen in cilj diplomskega dela z uporabljenimi metodami dela. Temu sledi struktura diplomskega dela.

Drugi del zajema opredelitev neposredne demokracije. Ta naslov je razdeljen na dve podpoglavji: pojem in oblike neposredne demokracije ter načelo ljudske suverenosti.

V tretjem delu sem opredelila oblike neposredne demokracije, in sicer referendum s podpoglavji: vrste referendumov, funkcije referendumov, pozitivne in negativne strani referendumov ter prepovedi in omejitve uporabe referendumov. Poleg referendumov pa še dve obliki, in sicer ljudska iniciativa ter pravica do peticije.

V četrtem delu sem opisala ustavno podlago neposredne demokracije v Republiki Sloveniji.

Peti del opisuje zakon o referendumu in o ljudski iniciativi ter posamezne vrste referendumov: ustavnorevidijski, zakonodajni, posvetovalni in referendum o mednarodnih povezavah. Poleg tega pa še opisuje podroben opis postopka za izvedbo referendumov.

V šestem delu sledi opis neposredne demokracije v lokalni skupnosti in oblike take demokracije: zbor občanov, lokalni referendum in ljudska iniciativa.

Sedmi del je namenjen vlogi državnega zbora pri ustavnorevidijskem, zakonodajnem, predhodnem in naknadnem ter posvetovalnem referendumu.

V osmem delu sem opisala pojem in pomen političnih strank, njihov razvoj in vlogo pri izidu referendumov.

V zadnjem delu diplomske naloge je poleg zaključka navedena še uporabljena literatura in viri.

2 OPREDELITEV NEPOSREDNE DEMOKRACIJE

2.1 POJEM IN OBLIKE NEPOSREDNE DEMOKRACIJE

S pojmom *neposredna demokracija* v splošnem označujemo oblike in načine neposrednega sodelovanja državljanov pri izvrševanju oblasti. Pojavlja se v dveh temeljnih oblikah. Ena je odločanje na skupščinah oziroma zborih državljanov političnoteritorialne enote, v kateri živijo. Taka stopnja neposrednosti predpostavlja obstoj zbora vseh državljanov, ki zbrani na enem mestu predlagajo odločitve, o njih razpravljajo in odločajo. V tej prvi obliki se je neposredna demokracija pojavila že v 5. in 6. stoletju pr. n. š. v Atenah, ko so se vsi svobodni državljani (predstavljali so manjšino) zbirali na občasno organiziranih zborih (eklezijah) in sprejemali odločitve. V današnjem času pa je to mogoče uresničiti le v enotah lokalne samouprave in še to v najmanjših. Take oblike neposredne demokracije poznajo le še v nekaterih občinah in v manjših kantonih oziroma polkantonih v Švici (t.i. *Landsgemeinde*), Angliji in na posameznih ruralnih območjih ZDA (t.i. *town meeting*).

Drugo obliko neposredne demokracije pa v teoriji označujemo z oblikami (pol)neposredne demokracije. V sodobnih teorijah so namreč pojmovne razlike med oblikami neposredne demokracije, ki zajemajo le prvo fazo (predlaganje odločitve) ali samo tretjo fazo (sprejemanje odločitve). Oblika neposrednega sodelovanja državljanov v prvi fazi sprejemanja odločitve je zlasti ljudska iniciativa, v fazi odločanja pa referendum. Med obema fazama sprejemanja odločitve pa jima prevladuje zakonodajno telo. Poleg ljudske iniciative in referenduma sodi med oblike (pol)neposredne demokracije tudi pravica do peticije.¹

Predstavniška demokracija je danes v večini primerov edina uresničljiva oblika demokracije. Razlogi so predvsem politični, strokovni in organizacijsko-tehnični. Oblike neposredne demokracije se v praksi uporabljajo le na določenih področjih (praviloma zakonodajne oblasti) in še to zelo omejeno. V sodobnih političnih sistemih nedvomno prevladuje posredna (reprezentativna) demokracija, v kateri pomembno vlogo igrata predvsem parlamentarne politične stranke, vloga volivcev pri oblikovanju in sprejemanju političnih odločitev pa je dokaj omejena. Referendum ali pa ljudska iniciativa sicer ne moreta nadomestiti oblik reprezentativne demokracije, lahko pa pomenita pomembno dopolnitev in korektiv posrednim načinom odločanja. Razmah odločanja o najpomembnejših družbenih vprašanjih, ki smo mu danes priča, kaže, da predstavniška demokracija ni več primerna in zadostna za odločanje o vseh zadevah v družbi, da torej najpomembnejših družbenih odločitev ni več mogoče sprejemati samo prek političnih predstavnikov, ki odločajo v imenu ljudstva, temveč jih je treba prepustiti ljudstvu samemu (Grad, 1990: 29). V državah, kjer te oblike poznajo, ugotavljajo, da vedno

¹ Iz navedenega sledi, da bi bilo najbolj logično, da bi ljudstvo samo izvrševalo vse funkcije oblasti, vendar se neposredna demokracija nikjer ni uveljavila v popolnosti, temveč prevladujejo oblike posredne demokracije.

pogosteje uporabljajo referendum, še večja pa je njegova uporaba tam, kjer poznajo pojem ljudske iniciative (Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, 1999, str. 239).

2.2 NAČELO LJUDSKE SUVERENOSTI

Suverenost je opredeljena kot najvišja, neomejena in neodvisna oblast. Državna suverenost označuje najvišjo oblast v družbi, ljudska suverenost pa nosilca suverene oblasti, to je ljudstvo. Iz tega izhaja ideja, da vsa oblast v državi izhaja iz ljudstva in tudi pripada ljudstvu ter da nosilci oblasti delujejo kot predstavniki ljudstva. To je temelj za demokratično obliko političnega sistema, v katerem so nosilci oblasti v imenu ljudstva pooblaščen izvajalci državne oblasti.²

Ločimo dva temeljna načina izvrševanja ljudske suverenosti: posredno in neposredno. Ko gre za neposredno demokracijo, ljudstvo lahko uresničuje oblast tako, da samo neposredno izvršuje njene funkcije. V primeru posredne demokracije pa voli svoje predstavnike, prek katerih bo posredno izvrševalo oblast (v tem primeru izvršujejo predstavniki ljudstva oblast v imenu ljudstva).

Neposredna demokracija se pojavlja v dveh temeljnih oblikah: ena pomeni predlaganje, obravnavanje posameznih vprašanj in odločanje o njih na skupščinah oziroma zborih državljanov (zlasti v enotah lokalne samouprave), druga pa predlaganje določenih aktov (ljudska iniciativa) in odločanje o njih (referendum).

Načelo ljudske suverenosti je bilo prvič razglašeno v Deklaraciji o pravicah človeka in državljana iz leta 1789. V 3. členu deklaracija določa, da vsa suverenost izvira iz ljudstva in da nobeno telo ali posameznik ne more izvrševati oblasti, ki ne izhaja neposredno iz ljudstva. To načelo so kasneje prevzele številne ustave. Ustava Republike Slovenije (drugi odstavek 3. a člena) je to načelo opredelila na način, ki prevladuje v večini sodobnih demokratičnih ustav: »V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.« Ustava dosledno sprejema načelo ljudske suverenosti kot suverenost vseh državljanov – oblast prepušča ljudstvu Slovenije, izvajanje oblasti pa je prenešeno na slovenske državljane in državljanke (tj. volivce). Ti jo lahko izvajajo bodisi neposredno ali posredno prek svojih predstavnikov.

Z Ustavo Republike Slovenije in z zakoni na njeni podlagi so bile v našo ureditev uvedene vse najpomembnejše oblike neposredne demokracije (referendum, ljudska iniciativa, zbor občanov in pravica do peticije), ki omogočajo neposredno udeležbo državljanov v procesu oblikovanja in odločanja o ustavnih, zakonskih in drugih pravnih aktih ter drugih

² Ljudsko suverenost lahko dejansko istovetimo z demokracijo.

pomembnih odločitvah na državni in lokalni ravni. Slovenija se zato uvršča med države z razvito neposredno demokracijo. Ustavna podlaga za uresničevanje neposredne demokracije so 1. in 3. člen ter 44. člen, ki daje državljanom pravico do neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Te določbe konkretizira ustava v drugem odstavku 3. a člena, v 90. členu, tretjem odstavku 139. člena in v 170. členu, v katerem opredeljuje referendumsko odločanje. Ljudska iniciativa in z njo povezana pravica do peticije pa sta urejeni v 45., 88. in 168. členu. V ustavi so urejene samo tiste oblike neposredne demokracije, ki so v pristojnosti državnega zbora, temeljna vprašanja oziroma sestavine, način njihovega uresničevanja in postopek njihove izvedbe pa ureja zakon o referendumu in ljudski iniciativi. Neposredno demokracijo v samoupravni lokalni skupnosti ureja zakon o lokalni samoupravi, z izjemo referenduma o ustanovitvi občine, ki ga ureja ustava (Kaučič, Grad, 2008, str. 77).

2.2.1 Načelo ljudske suverenosti v slovenskih ustavah

Prva ustava Slovenije iz leta 1947, še kot federalne enote znotraj SFRJ, je načelo ljudske suverenosti opredelila na način, kot ga je poznala že francoska deklaracija o pravicah človeka in državljana: »V LR Sloveniji izhaja vsa oblast iz ljudstva in pripada ljudstvu.« Določila je le posredne načine izvrševanja oblasti (prek predstavniških organov), ne pa tudi neposrednih oblik (kot npr. referendum, ljudske iniciative ipd.). Uvedba delavskega samoupravljanja je vplivala tudi na opredelitev načela ljudske suverenosti v ustavnem zakonu iz leta 1953.³

Ustava iz leta 1963 je zato odšla še dalje in predpisala, da je delovno ljudstvo edini nosilec oblasti in upravljanja družbenih zadev. Ustava je dalje tudi določila, da občani (in ne državljani) uresničujejo samoupravljanje neposredno na zborih volivcev, z referendumom in v drugih oblikah neposrednega odločanja v delovnih organizacijah, v občini in drugih družbenopolitičnih skupnostih ter prek svojih delegatov, ki jih volijo v organe upravljanja in v predstavniška telesa.

Ustava iz leta 1974 je med nosilce oblasti in upravljanja poleg delovnih ljudi uvrstila tudi delavski razred ter še bolj konkretizirala oblike in načine uresničevanja suverenosti: »Delavski razred in vsi delovni ljudje uresničujejo oblast in upravljajo druge družbene zadeve, organizirani v organizacije združenega dela in druge samoupravne organizacije in skupnosti ter v razredne in druge družbenopolitične in družbene organizacije.« Ta ustava je med načine uresničevanja oblasti vključila tudi zbore, referendum in druge oblike osebnega izjavljanja na različnih ravneh, delegate in delegacije in nadzorstvo nad delom organov, ki so odgovorni skupščinam.

³ Ljudstvo kot oblast je zamenjalo »delovno ljudstvo«, s čimer se je želela poudariti razredna narava oblasti.

Ustavni razvoj načela ljudske suverenosti temelji na poskusu preseganja klasičnega političnega predstavništva v meščanskih demokracijah. Ta demokracija je bila imenovana formalna (pasivna) politična demokracija, v kateri državljani odločajo edino na volitvah. Tako so v obdobju med volitvami državljani obsojeni na politično pasivnost, ker ne morejo sodelovati v procesu političnega odločanja oziroma izvrševanja oblasti. V nasprotju s tem pa naj bi socialistično samoupravljanje in znotraj tega delegatski sistem omogočila odločanje oziroma izvrševanje oblasti večini državljanom, zato je bila v širšem in ne v pravnotehničnem pomenu demokracija označena kot neposredna (dejanska oziroma aktivna).

Nova Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je ljudsko suverenost opredelila kot večina drugih ustav: „V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno,“ (člen 3/2). Ustavna določba izrecno ne poudarja, da izhaja oblast iz ljudstva in pripada ljudstvu, ker je ta lastnost vsebovana že v besedi „ima“. Ustava ureja načela ljudske suverenosti kot suverenost vseh državljanov, oblast je prepuščena ljudstvu Slovenije, izvajanje oblasti pa slovenskim državljanom in državljankam (tj. volivcem). Ti jo lahko izvajajo bodisi neposredno ali posredno preko svojih predstavnikov.

3 USTAVNA UREDITEV NEPOSREDNE DEMOKRACIJE

Ustavna podlaga za referendumsko odločanje v Sloveniji je opredeljena v 1.⁴, 3.⁵ in drugem odstavku 3. a člena⁶ (referendum o mednarodnih povezavah). Ustava torej že v splošnih določbah, izhajajoč iz načela ljudske suverenosti, postavlja temelje neposredne in posredne (predstavniške) demokracije. Obe obliki demokracije sta razčlenjeni v normativnem delu, kjer je še posebej urejeno področje referendumskega odločanja in ljudske iniciative, posredna demokracija pa se naslanja na načelo delitve oblasti in iz njega izhajajočo parlamentarno obliko vladavine. Ustava ureja samo referendumsko odločanje o tistih pravnih aktih, ki so v pristojnosti državnega zbora. Pri njihovem urejanju se omejuje na temeljna vprašanja oziroma sestavine, način uresničevanja referenduma in postopek njegove izvedbe pa ureja zakon o referendumu in o ljudski iniciativi. Zaradi zakona o referendumu in o ljudski iniciativi ustava določa, da državni zbor referendum sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

Na podlagi 44. člena⁷ je ustava predpisala zakonodajni referendum (90. člen⁸) in ustavnorevidijski referendum (170. člen⁹). Poleg tega pa je uvedla tudi referendum o ustanovitvi občine (tretji odstavek 139. člena¹⁰).

⁴ 1. člen Ustave RS: Slovenija je demokratična republika.

⁵ 3. člen Ustave RS: Slovenija je država vseh svojih državljanov in državljanov, ki temelji na trajni in neodtujljivi pravici slovenskega naroda do samoodločbe.

V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.

⁶ Drugi odstavek 3. a člena Ustave RS: Pred ratifikacijo mednarodne pogodbe iz prejšnjega odstavka lahko državni zbor razpiše referendum. Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali. Državni zbor je vezan na izid referenduma. Če je bil referendum izveden glede zakona o ratifikaciji, take mednarodne pogodbe referenduma ni dopustno razpisati.

⁷ 44. člen Ustave RS (sodelovanje pri opravljanju javnih zadev): Vsak državljan ima pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri opravljanju javnih zadev.

⁸ 90. člen Ustave RS (zakonodajni referendum): 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.

Drugih vrst referendumov pa ustava ne ureja, temveč so določeni z zakoni. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi, zakon o lokalni samoupravi in zakon o samoprispevku urejajo posvetovalni referendum, lokalne referendume (referendum o splošnem aktu občine, svetovalni referendum ter referendum o ustanovitvi in preoblikovanju občine) in referendum o samoprispevku, predlog zakona o pokrajini pa predvideva referendum tudi na pokrajinski ravni. Naš pravni sistem pozna kar deset vrst in oblik referendumov na državni in lokalni ravni.

⁹ 170. člen Ustave RS (potrditev spremembe ustave na referendumu): Državni zbor mora predlagano spremembo ustave predložiti v sprejem volivcem na referendumu, če to zahteva najmanj trideset poslancev.

Sprememba ustave je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev.

¹⁰ Tretji odstavek 139. člena Ustave RS (občina): Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon tudi določi območje občine.

4 OBLIKE NEPOSREDNE DEMOKRACIJE

4.1 REFERENDUM

Referendum je najpomembnejša oblika neposredne demokracije, prek katerega volivci neposredno odločajo o posameznem pravnem aktu (ustavi, zakonu, občinskem odloku ipd.) ali pa o drugem vprašanju, ki je pomembno za družbeno skupnost.

4.1.1 Pojem in pomen referenduma

Ustava označuje referendum¹¹ kot obliko neposrednega izjavljanja volivcev o ustavi, zakonu ali o drugem pravnem aktu in o drugem vprašanju, ki je pomembno za družbeno skupnost. S pravnega vidika pomeni referendum pravico vseh državljanov, ki imajo volilno oziroma glasovalno pravico, da s splošnim glasovanjem odločijo o posameznem aktu zakonodajnega telesa. Z vidika delovanja državne oblasti pa pomeni možnost participacije ljudstva pri sprejemanju najpomembnejših pravnih in političnih odločitev, ki jih drugače sprejema predstavniško telo. Sodi v eno od oblik neposredne demokracije oziroma neposrednega odločanja državljanov. Po vsebini oziroma predmetu, o katerem se odloča na referendumu, ločimo med ustavnorevizijskim referendumom, zakonodajnim referendumom in referendumom o drugih vprašanjih. Z ustavnorevizijskim (večkrat imenovanim tudi ustavodajnim, ustavotvornim ali kar ustavnim) referendumom označujemo obliko neposrednega opredeljevanja volivcev v postopku revizije ustave. Vloga zakonodajnega referenduma je v tem, da se z njim sprejemajo oziroma spreminjajo zakoni. Značilnost referendumskega izjavljanja je opredeljevanje z „da“ ali „ne“ oziroma „za“ ali „proti“ določenemu aktu ali vprašanju. Za to obliko neposrednega izjavljanja se uporabljajo tudi drugi izrazi kot npr. plebiscit, ljudsko glasovanje, ljudsko odločanje, ljudsko posvetovanje ipd.¹²

Na zakonodajnem referendumu volivci praviloma potrjujejo zakon, ki ga je že sprejelo predstavniško telo, vendar ta še ni veljaven (to bo postal šele po njegovi potrditvi na referendumu), z ljudskim vetom pa volivci naknadno glasujejo o zakonu, ki ga je predstavniško telo že sprejelo, ki je že uveljavljen in se tudi že uporablja. Vloga ljudskega veta je v tem, da se prepreči odpravo zakona ali nadaljnjo uporabo zakona. Odločitev pri zakonodajnem referendumu je torej pozitivna, pri ljudskem vetu pa negativna. Pri zakonodajnem referendumu gre za dokončno potrditev že sprejete odločitve, pri ljudskem vetu pa za razveljavitev že prej dokončno sprejete odločitve. Razlike se poznajo tudi v načinu glasovanja, in sicer pri referendumu pomeni glasovanje „za“ potrditev zakona ali druge odločitve, pri ljudskem vetu pa „za“ pomeni glasovanje zoper zakona. Ljudski veto se uvede le na ljudsko iniciativo. Ljudskemu vetu je podoben t.i. razveljavitveni ali abrogacijski referendum, kjer se ravno tako odloča o že uveljavljenem zakonu.

¹¹ Iz lat. referendum – tisto, o čemer je potrebno poročati.

¹² Ustava razlikuje med referendumom, ljudskim vetom in plebiscitom.

Plebiscit pa je institucija, ki je dokaj podobna referendumu (lat. *plebiscitum* iz plebs – ljudstvo in *sciscere* – z glasovanjem odločiti, določiti). Tudi plebiscit je ena od oblik za neposredno izjavljanje državljanov o nekem vprašanju. Plebiscit je lahko (notranje)državni ali pa mednarodni, odvisno od narave vprašanja, o katerem se odloča in pravne posledice odločitve. (Notranje)državni pomeni način izjavljanja volivcev o notranje pravnih ali političnih vprašanjih, plebiscit v mednarodnem javnem pravu pa opredeljevanje o vprašanjih mednarodnega značaja, najpogosteje kot sredstvo za izvrševanje pravice do samoodločbe naroda oziroma prebivalcev.

(Notranje)državni plebiscit ni bistveno drugačen od referenduma. Referendum se v praksi večinoma uporablja za odločanje o ustavnih in zakonskih vprašanjih, torej o tistih, ki so v pristojnosti zakonodajnega telesa. Plebiscit pa se uporablja v zvezi z izjavljanjem o obliki vladavine, izbiri in pristojnostih šefa države ali o drugih pomembnih političnih vprašanjih, torej vprašanjih izvršne veje oblasti. Razlikuje ju novejša francoska ustavna teorija, in sicer: referendum označuje kot neposredno odločanje državljanov o ustavni in zakonodajni reformi, ki ni povezana z izrekanjem političnega zaupanja šefu države, plebiscit pa kot neposredno glasovanje o določenem vprašanju, za katerim se dejansko skriva opredeljevanje za ali proti politični zaupnici šefu države. V prvem primeru se glasuje samo o ustavnem ali zakonskem besedilu, v drugem pa dejansko o besedilu in o osebi. Kljub nekaterim razlikovanjem v zvezi s predmetom in posledicami izjavljanja volivcev, se običajno referendum in plebiscit uporabljata kot sinonima. Plebiscit je pojmovno starejši; kot pravna institucija je znan še iz časov antičnega Rima, kjer je bil pogosto uporabljan, zlasti v času republike. To je bil sklep, razglas ali normativni akt, ki ga je sprejel plebejski zbor (*concilium plebis*). Prvotno je vezal le plebejce, kasneje (bržčas šele od zakona lex Hortensia iz leta 287 pr.n.š.) pa je postal obvezen za vse ljudstvo. V novejšem času ga je pod tem pojmom prvi uporabil Napoleon III. leta 1851, čeprav je podoben način¹³ uveljavil že Napoleon v času prvega cesarstva, De Gaulle pa v novejši francoski politični praksi.

4.1.2 Razvoj referenduma v svetu in Sloveniji

Pri razvoju samega referenduma so v preteklosti pomembno vlogo odigrale naslednje države: Švica, ZDA in Francija. Referendum ima začetke v srednjeveških švicarskih kantonih, v katerih je nadomestil starejšo obliko neposrednega odločanja na občnem zboru volivcev kantona (*Landsgemeinde*), zato jo upravičeno imenujejo domovino referenduma. Predhodne oblike današnjega referenduma so se v švicarskih kantonih pojavile že v 15. in 16. stol. V kantonu Bern so takrat izvedli številna glasovanja, na katerih je ljudstvo odločalo o zakonih in drugih najpomembnejših javnih zadevah. Prvo tako glasovanje je znano iz leta 1439, ko se je ljudstvo izreklo za nove davke, potrebno za vojno s Zürichom. Taki referendumi so bili zlasti pogosti med verskimi vojnami v 16. stol. Posebna vrsta referenduma pa je bila v Walisu. Odposlanci sedmih desetih (*Zenden*), na katere je bila dežela razdeljena, so se dvakrat letno sešli na skupščino (*Landrath*), kjer so

¹³ V obliki postavljanja vprašanj ljudstvu.

običajno sprejemali sklepe *ad referendum*¹⁴, da bodo o njih poročali svojim ožjim rojakom, katere so zastopali in od njih prejeli navodila za svoje dokončne odločitve. Tudi v Zürichu so poznali podobne ustanove. Zaradi vpliva idej francoske revolucije in J. J. Rousseauja so referendum prvič uvedli s švicarsko ustavo iz leta 1802 za odločanje o reviziji ustave. Ustava iz leta 1848 je določila obvezen ustavodajni referendum, tako za federalno kot tudi za kantonalne ustave, zakonodajni referendum pa je bil uveden šele z zvezno ustavo leta 1874, medtem ko so ga kantonalne ustave poznale že prej. V kantonu Bale-Campagne so leta 1863 prvič uporabili zakonodajni referendum (čeprav je bil t.i. Legislativni veto uveden že prej, npr. leta 1831 v kantonu St. Gallen), do osemdesetih let 19. stol. pa se je razširil tudi na ostale kantone. Zakonodajni referendum je danes določen v vseh kantonalnih ustavah, v katerih ni institucije „*Landsgemeinde*“, le da je ponekod obvezen, drugod pa neobvezen. Med drugim pa se referendum v Švici uporablja tudi v lokalnih skupnostih za odločanje o pomembnih lokalnih vprašanjih. Poznajo ga tudi v tistih kantonih, kjer nimajo več institucije „*Landsgemeinde*“.

V ZDA pa so referendum uvedli že ob nastajanju severnoameriške zveze leta 1776. Izmed 13 držav, ki so zvezo ustanovile, sta dve (Massachusetts leta 1778 in 1780 in New Hampshire leta 1783) predložili svoji ustavi na referendum in na tak način so bile kasneje sprejete tudi ustave večine držav ZDA. Prav ta referendum v Massachusettsu leta 1778 (čeprav na njem ustava ni bila potrjena, temveč šele na referendumu dve leti kasneje) šteje za prvi ustavodajni referendum v svetu. Francoska revolucija je v začetku 19. stoletja ponovno vzbudila idejo o neposrednem odločanju ljudstva, ki se opira na krajevno izročilo v Ameriki. Uveljavilo se je pravilo, da države, ki vstopajo v zvezo, zahtevajo soglasje ljudstva o ustavi, kar se je vse pogostejše uveljavljalo tudi za spremembo ustave. Takrat sta se referendum in ljudska iniciativa uporabljala le na ravni držav ZDA, nikoli pa na zvezni ravni. V državah ZDA je uveljavljen tako ustavodajni kot zakonodajni referendum, s tem da je bil slednji uveden kasneje (najprej v Severni Dakoti leta 1898 in v Utahu leta 1900, v glavnem pa v začetku 20. stoletja) in da ni postal tako široko uporabljen kot ustavodajni.

Po zmagi revolucije v Franciji in pod vplivom Rousseaujevih idej o družbeni pogodbi in naravi predstavniške oblasti, po sprejemu resolucije Konventa leta 1792, ki je razglasil, da „ni ustave, če je ne sprejme ljudstvo“, se je tudi tu uvedel referendum. Vnesen je bil v dve ustavi, ki ju je konvent izglasoval leta 1793 in leta III. Za ljudsko glasovanje o ustavni materiji se je posebej zavzemal Danton: „Ne more obstajati ustava, dokler jo vsebinsko in dobesedno ne sprejme večina primarnih skupščin.“ Obe ustavi so predložili ljudstvu v potrditev. Tudi ustavo iz leta VIII, ki je bila sprejeta po Napoleonovem državnem udaru 18. brumairea, so volivci potrdili. Razen tega je Napoleon uvedel že omenjeno prakso postavljanja vprašanj ljudstvu, na katere je bilo potrebno odgovoriti z „da“ ali „ne“. V času prvega cesarstva so na tak način izvedli dva plebiscita. Po Napoleonovem padcu leta 1815 do državnega udara Napoleona III. leta 1851 referendum v Franciji ni obstajal. Novi cesar ga je kasneje ponovno uvedel, tokrat pod imenom plebiscit, namenjen pa je bil odločanju

¹⁴ To je z obvezo.

ljudstva o pomembnih vprašanjih. Plebiscit so izvedli trikrat: leta 1851 o vprašanju prenosa pravice do sprejema ustave na Napoleona III. (njena temeljna načela je pred tem obrazložil v svoji proklamaciji. To ustavo je Napoleon III. promulgiral leta 1852, vendar ni bila predložena na referendum. Po njegovem mnenju se je ljudstvo o njej že opredelilo s tem, ko je sprejelo njegovo proklamacijo na plebiscitu); leta 1852 o vprašanju sprejema Napoleona za cesarja in leta 1870 o sprejemu izvedene ustavne reforme. Zaradi zlorabe institucije referendum za legitimacijo avtoritativnega režima ustava tretje republike leta 1875 ni vključevala referendum in so vsi kasnejši poskusi uporabe referendum naleteli na odpor in zavračanje. Šele po drugi svetovni vojni je referendum dobil ponovno domovinsko pravico v Franciji. Leta 1945 in 1946 so ga uporabili trikrat, leta 1946 pa ga je za ustavnorevizijska vprašanja uvedla tudi nova francoska ustava. Zakonodajni referendum je bil v francosko ureditev prvič uveden z ustavo leta 1793, poznali pa sta ga tudi ustavi iz leta 1852 in 1870, vendar zgolj kot sredstvo za reševanje sporov med predstavniškim telesom in državnim poglavarjem. Ustava četrte republike iz leta 1946 pa ga sploh ni predpisovala, z dokajšnjimi omejitvami ga je predvidevala šele veljavna ustava pete republike iz leta 1958, ki je določala tudi ustavnorevizijski referendum. Institucije ljudske iniciative pa v Franciji nikoli niso poznali.

Tudi v Avstraliji je bil referendum uveden dokaj zgodaj (1902), o njegovi uporabi pa se je veliko razpravljalo tudi v Angliji ob parlamentarni reformi, izvedeni s *Parliament Act* leta 1911. Referendum so zagovarjali predvsem konservativci, ki so želeli z njim nadomestiti zmanjšano vlogo zgornjega doma. Predvideli so referendum za vse zakone, razen fiskalnega, ki naj bi bil izveden pred potrditvijo zakona s strani kralja. Amandma je zgornji dom sprejel, spodnji dom, v katerem so imeli večino liberalci, pa je zavrnil.

Po prvi svetovni vojni so bile oblike neposredne demokracije, posebej referendum, uvedene v ustave večjega števila držav, npr: Avstrije, Češkoslovaške, Čila, Danske, Danzina, Estonije, Grčije, Haitija, Irske, Letonije, Liechtensteina, Litve, Nemčije, Španije, Urugvaja itd. V teh državah so bile uporabljene različne oblike referendum v kombinaciji z ljudsko iniciativo ali brez nje. Nekatere države so referendum v praksi tudi uporabile, v drugih je obstajal zgolj kot ustavnopravna možnost, nikoli pa ga niso izvedle. V času 19. stoletja je bil referendum široko uporabljen tudi v organizacijah delavskega gibanja, zlasti v britanskih *tradeunionih* v fazi njihovega nastajanja.

Največ se je uporaba referendum razvila po drugi svetovni vojni. Poleg naštetih držav so ga uvedle tudi ustave Islandije in ZSSR leta 1944, Francije, Jugoslavije in Albanije leta 1946, Bolgarije leta 1947, Italije, Romunije in Luksemburga leta 1948, Madžarske leta 1949 itd. V tem času je bil referendum uporabljen v Grčiji, Italiji in Bolgariji leta 1946, kjer so državljani teh držav odločali o obliki vladavine, v Franciji in na Poljskem leta 1946 in v NDR leta 1949 za sprejem nove ustave, v Španiji leta 1947, kjer so odločali o nasledstvu prestola, in v Belgiji leta 1950, kjer so se volivci opredeljevali o vprašanju vrnitve kralja Leopolda v državo (posvetovalni referendum). Pozneje so referendum odpravili na Češkoslovaškem (z ustavo leta 1948) in v Grčiji (z ustavo leta 1952), podobno tudi v ZRN, kjer se po ustavi iz leta 1949 uporablja le za teritorialna vprašanja.

V veljavnih ustavah evropskih držav je referendum (različnih vrst, oblik in pravnih učinkov) predviden v Avstriji, Bolgariji, na Danskem, v Estoniji, na Finskem, v Franciji, Grčiji, na Hrvaškem, na Irskem, v Islandiji, Italiji, Liechtensteinu, Luksemburgu, Makedoniji, v Romuniji, v Ruski federaciji, Sloveniji, Srbiji, Španiji, na Švedskem, v Švici in v ZRN. Referendum ni izrecno določen le v ustavah Belgije, Nizozemske, Norveške, Portugalske, Turčije in Velike Britanije ter v t.i. miniaturnih evropskih državah (v Andori, Monaku, San Marinu in Vatikanu), kar pa ne pomeni, da se v teh državah ne uporablja. V Veliki Britaniji npr. so ga po letu 1975 dvakrat uporabili za odločanje o vprašanju vključitve države v EGS in o „devoluciji“ Škotske in Walesa.

Njegov namen je bil sprva le za sprejem oziroma spremembo ustave (v Švici, ZDA in Franciji), šele nato se je njegova uporaba širila tudi na zakonodajno področje in na druga pomembna politična in družbena vprašanja. Primarno se je referendum uporabljal na ustavodajnem področju pod pogojem, da je ustava temeljni zakon, s katerim prenaša ljudstvo oblast na določene organe, in mora zato to voljo ljudstvo izraziti neposredno in ne zgolj posredno. Volivci se morajo izrecno izjaviti o delegaciji zakonodajne oblasti, ki jo izvršuje predstavniško telo. Tisti, ki temu nasprotujejo, pa so mnenja, da izhajajo ti avtorji z zgrešene zasnove o ustavi kot o družbenem dogovoru, kot konstitutivnem aktu države, kajti država je nastala pred ustavo, zato se ustava uporablja le za določitev oblike države in vladavine.¹⁵ S tem ko se je referendum širil tudi na zakonodajno področje, je to razlikovanje v mnogočem izgubilo pomen, zato se danes v veliki večini držav uporablja na ustavodajnem in tudi na zakonodajnem področju.

Skozi zgodovino je postajal referendum zelo primerna in prožna oblika neposredne demokracije, namenjena odločanju o zelo različnih političnih vprašanjih na različne načine. V razvoju instituta so se oblikovale različne vrste referendumov in različni načini njegove uporabe. Kljub pestrosti klasifikacij referendumov v teoriji, utemeljenih na različnih merilih, med njimi ni pomembnejših razlik. Razlikujejo se predvsem po številu kriterijev, ne pa toliko po njihovi vsebini (Kaučič, 1994, str. 19).

4.2 VRSTE REFERENDUMA

Skozi zgodovino so se oblikovale različne vrste referendumov in načini njegove uporabe. Referendum kot način odločanja nima *a priori*¹⁶ monopola nad demokratičnim odločanjem, zato ga ni mogoče vrednotiti enopomensko. Zaradi tega so referendum pogosto zlorabljali in z njim manipulirali, da bi dosegli določene politične cilje.¹⁷ Da bi bil referendum učinkovita oblika neposredne demokracije, ga je treba uporabljati le izjemoma za najpomembnejša politična vprašanja, ne pa tudi za odločanja o zelo zahtevnih strokovnih in zapletenih vprašanjih, zlasti če o njih ni mogoče oblikovati preglednih in vsem razumljivih alternativnih rešitev.

¹⁵ Ustava je po svoji naravi zakon kot vsi drugi zakoni

¹⁶ Iz lat. »vnaprej«, t.j. sklepati neodvisno od prakse ali izkušnje

¹⁷ Ta institut ima prednosti, ki jih omogoča za demokratično odločanje, vendar pa tudi omejitve, ki jih objektivno vsebuje ali iz njega izhajajo.

4.2.1 Vrste referendumov glede na območje, na katerem se uporablja

Glede na območje, na katerem se uporablja, je referendum lahko splošni (kadar se razpiše za območje celotne države) ali lokalni (za območje lokalne skupnosti). Lokalni referendum se uporablja za vprašanja, ki se posebej tičejo prebivalstva te skupnosti. Možnosti za izvedbo takega referenduma so tem večje, čim bolj je država decentralizirana, ker so tam problemi navadno manjši kot na državni ravni, ki jih rešujejo. Drugo dejstvo pa je, da so strankarska razhajanja manj pomembna na lokalni ravni in so v ospredju lokalni interesi. Lokalni referendum se lahko uporabi kot sredstvo pritiska na državno oblast na področjih, ki niso v njeni pristojnosti, se pa je tičejo.

4.2.2 Vrste referendumov glede na vsebino oziroma predmet, o katerem se odloča

Glede na vsebino oziroma predmet, o katerem se odloča na referendumu, razlikujemo med ustavnorevidijskim in zakonodajnim referendumom ter referendumom o drugih vprašanjih (prvotno se je uporabljal le za sprejem oziroma spremembo ustave, šele kasneje se je njegova uporaba širila tudi na zakonodajno področje in na druga pomembna politična in družbena vprašanja).

Vprašanje, ki je predmet referenduma, o katerem se morajo državljani izreči, lahko opredelimo s formalnega in materialnega vidika.

Formalni vidik se nanaša na način izdelave pravil in njegove pravne veljave in je vezan predvsem na ustavo, zakon in mednarodne sporazume. Tudi tu govorimo zlasti o ustavnorevidijskem in zakonodajnem referendumu ter referendumu o drugih vprašanjih. Prvi pomeni neposredno obliko odločanja volivcev o spremembi ustave ali novi ustavi. Za ustavo lahko rečemo, da je neke vrste pogodba in obvezno pravilo za javne oblasti, ki je ni mogoče razveljaviti, zamenjati ali pa preprosto spremeniti brez privolitve državljanov. Z zakonodajnim referendumom pa imamo v mislih neposredno odločanje volivcev o sprejetju zakona, za katerega je sicer pristojno predstavniško telo.

Materialni vidik se nanaša na vsebino referendumskega akta, torej na obravnavano zadevo. Tako je tu predmet referenduma lahko na primer status teritorialne enote, način izvolitve predsednika republike, stopnja davka itd.

4.2.3 Vrste referendumov glede na obveznost uporabe

Glede na obveznost uporabe ločimo obligatorni in fakultativni referendum s tem, da je obligatorni referendum lahko absolutno ali relativno obvezen.

Obligatorni referendum je z ustavo predpisan obvezen način sprejemanja oziroma spreminjanja ustave ali zakona. Obveznost takega referenduma je lahko absolutna ali pa relativna. Absolutna obveznost pomeni, da ga predpisuje ureditev ter da ga je potrebno uporabiti za vsako spremembo ustave oziroma sprejem zakona. Relativna obveznost pa določa le določene vrste revizije ustave ali za določene vrste zakonov. Če primerjamo obvezni ustavnorevidijski in zakonodajni referendum, je prvega potrebno uporabiti v več

državah kot pa drugega. Torej bi absolutni zakonodajni referendum dal celotno odločanje v roke volivcem in s tem izničil vlogo predstavniškega telesa.

Fakultativni referendum pa predstavlja le pravno možnost odločanja volivcev o sprejemu ali spremembi normativnega akta. Ta referendum se uporabi potem, ko so izpolnjeni z ustavo določeni predpisani pogoji, torej takrat, če ga zahteva oziroma predlaga na primer določeno število volivcev, poslancev, nosilcev izvršne oblasti ali pa če sprememba ni bila sprejeta s kvalificirano večino predstavniškega telesa. Fakultativni referendum je prav tako lahko predpisan absolutno ali pa relativno.

4.2.4 Vrste referenduma glede na čas uporabe

Glede na čas uporabe razlikujemo med predhodnim, naknadnim in razveljavitvenim referendumom.

Bistvena razlika med predhodnim in naknadnim referendumom je v tem, da se predhodni referendum izvede pred sprejemom neke odločitve v zakonodajnem telesu in ne omogoča zakonodajnemu telesu, da samostojno sprejme zakon, medtem ko je pri naknadnem referendumu zakonodajno telo neodvisno pri oblikovanju zakona, saj volivci le potrdijo ali zavrnejo tako sprejeti zakon. Naknadni referendum ni samo potrditveni, ampak je lahko tudi razveljavitveni.

Z razveljavitvenim referendumom se odloča o sprejetem zakonu in tu volivci poskušajo razveljaviti zakon, ki ga je parlament že sprejel, ki je že bil objavljen ter je tudi že začel veljati. Taka vrsta referenduma je predvidena le izjemoma, poznajo ga v Italiji.

4.2.5 Vrste referenduma glede na pravno moč odločitve

Glede na pravno moč na referendumu sprejete odločitve oziroma vezanost predstavniškega telesa nanjo pa razlikujemo med referendumom z obvezno pravno močjo in posvetovalnim referendumom.

Predstavniško telo ni pravno vezano na mnenje volivcev na posvetovalnem referendumu, ampak le politično, zato pomeni svojevrsten vpogled v javno mnenje. Na posvetovalnem referendumu se ne odloča meritorno in dokončno o sprejemu ali spremembi ustave ali zakona, temveč se samo izraža mnenje o posameznem vprašanju, končno odločitev pa sprejme predstavniško telo. Posvetovalni referendum zato učinkuje predhodno. Odločitev, ki je sprejeta na posvetovalnem referendumu, zakonodajnega organa pravno ne veže, ampak le politično, zato pomeni svojevrsten vpogled v javno mnenje o reviziji ustave ali sprejetju zakona. Predstavniško telo lahko sprejme povsem nasprotno odločitev kot volivci. Volivci pa lahko to nespoštovanje sankcionirajo na naslednjih parlamentarnih volitvah.

4.3 FUNKCIJE REFERENDUMOV

Referendum je sredstvo, s pomočjo katerega oblast ugotavlja razpoloženje državljanov glede določene tematike. Tako je ena od funkcij referenduma ugotavljanje javnega mnenja. Poleg tega ločimo tudi štiri posebne funkcije referenduma: funkcijo dajanja legitimnosti, funkcijo protiuteži oblasti, arbitražno funkcijo in funkcijo glasovanja o zaupnici.

4.3.1 Funkcija dajanja legitimnosti

Funkcija dajanja legitimnosti je vezana na predpostavko, da imajo parlamentarni poslanci, kot predstavniki ljudstva, omejen mandat in nimajo pooblastil, s pomočjo katerih odločajo o najpomembnejših vprašanjih, še posebej tistih, ki zadevajo same temeljne oblasti oziroma splošni okvir, znotraj katerega jo izvajajo.¹⁸

Tudi zahodne demokracije najpomembnejše odločitve ne sprejemajo vedno z referendumom. Tak primer je iz leta 1990, in sicer sprejeta odločitev o združitvi Nemčije, ki ni bila s strani ljudstva in tudi Maastrichtski sporazum je bil na referendumu samo v treh državah od vseh članic. Takšna vprašanja so velikega pomena, ker močno posegajo v prihodnost ljudstva, zato je tudi prav, da ima ljudstvo, kot nosilec suverenosti, zadnjo besedo pri odločanju.

4.3.2 Funkcija protiuteži

V referendumu lahko vidimo protiutež oblasti, kadar omogoča ljudstvu, da nasprotujejo odločitvam zakonodajne oblasti tako, da zavrnejo določene zakone. Ni nujno, da je referendum zato obvezen. Toda, če je neobvezen, mora biti razpisan na decentraliziran način oziroma dovoljeno mora biti, da pobudo zanj lahko da določeno število državljanov ali pa nepristranski akter. Množica državljanov je tedaj povzdignjena v avtonomno obliko odločanja, ki tvori protiutež predstavnikom oblasti.¹⁹

Ideja o referendumu kot protiuteži sega v osemnajsto stoletje. Prvi jo je izrazil Rousseau, za katerega vsak zakon, ki ga ljudstvo ne potrdi, ni zakon. Po Condorcetu ima »ljudska kritika« opravičilo v obstoju naravnih neodtujljivih in svetih človekovih pravic.

Naravne pravice so torej neke vrste povezava med pomembnimi vprašanji zakonodaje in temami vsakdanjega življenja in omogočajo državljanom, da se izrečejo o zakonih, ki so jih pripravili posamezniki. Da se zagotovi sožitje med temeljnimi pravicami, ki imajo pogosto nasprotujoče si posledice, jih zakonodajalec omejuje in razvršča po prednostnem redu. Take se kažejo kot rezultat pravniške konstrukcije.

Odločitev, sprejeta s strani volivcev na referendumu, zavezuje predstavniško telo ne glede na to, ali to ustave izrecno določajo ali ne. Glede na pravne učinke referendumske odločitve je referendum lahko odločujoč, zavezujoč ali posvetovalen.

¹⁸ Reševanje takšnih vprašanj ostaja v izključni pristojnosti mandatov, to pomeni ljudstva.

¹⁹ Na ta način referendum uživa demokratično legitimnost.

Odločujoči referendum je referendum z neposrednim pravnim učinkom. Na takšnem referendumu ljudstvo prevzame vlogo zakonodajnega organa in glede odločitve, o kateri se glasuje, začasno v celoti nadomesti parlament kot zakonodajalca. Odločujoči referendum ima lahko različne izvedbe: izvede se lahko kot odločanje o zakonskem predlogu (zakonodajni referendum), kot odločanje o že sprejetem, a še ne uveljavljenem zakonu (naknadni ali potrditveni referendum) ali kot odločanje o razveljavitvi veljavnega zakona (razveljavitveni referendum).

Naknadni zakonodajni referendum je tisti, s katerim lahko ljudstvo le prepreči uveljavitev že izglasovanega zakona²⁰. To bi lahko šteli kvečjemu za uveljavitev »negativnega« dela zakonodajne oblasti ljudstva (možnost preprečiti uveljavitev parlamentarno sprejetega zakona). Na naknadnem referendumu se odloča o zakonu, ki je bil v Državnem zboru sprejet, a še ni bil objavljen. Ta referendum je po svoji naravi odločujoč, ker ima neposreden pravni učinek erga omnes²¹.

Zavezujoči pa je tisti referendum, katerega izid nima neposrednih pravnih učinkov erga omnes. Na tem referendumu ljudstvo ne odloča o sprejemu ali zavrnitvi predloga zakona, potrditvi že sprejetega zakona ali o razveljavitvi zakona. Odloča o določenih vprašanjih, ki se urejajo z zakonom. Če je predlog na referendumu sprejet, zavezuje zakonodajni organ.

Posvetovalni referendum pa je referendum, katerega izid nima niti neposrednih niti posrednih pravnih učinkov.

Kot lahko vidimo, se je s to referendumsko funkcijo vzpostavil učinkovit zaviralni sistem, ki vladajočim preprečuje, da bi postali premočni. Vrednost tega sistema se ne kaže v tradicionalnem ločevanju med zakonodajno, izvršilno in sodno oblastjo, temveč v nenehnem nadzoru državljanov nad dejanji njihovih predstavnikov.

4.3.3 Arbitražna funkcija

Kadar ljudstvo odloča na referendumu o sporih med nekaterimi njegovimi zastopniki, izvaja arbitražno funkcijo. V mnogih ustavah najdemo take postopke ljudskih razsodb, vendar jih ljudstvo nikoli ne uporablja. Že nemška ustava iz leta 1919 je predvidevala možnost²² arbitražnega referenduma, in sicer v dveh primerih:

- ob nesporazumu med zveznim parlamentom in predsednikom države ter
- ob nesporazumu med spodnjim in zgornjim domom parlamenta.

Danes le redke ustave predvidevajo možnost arbitražnega sporazuma, zato je v parlamentarni ureditvi čedalje težje najti razmere, ki bi bile resnično primerne za arbitražni referendum.

²⁰ In to le v kratkem času pred njegovo objavo.

²¹ Akt je absolutno ničn.

²² Čeprav je bil referendum v ustavi predviden, pa tega dejansko niso nikoli izpeljali.

4.3.4 Funkcija glasovanja o zaupnici

Nekatere ustave²³ predvidevajo možnost, da lahko vodja države skliče referendum za glasovanje o zaupnici. V Franciji ima referendum na pobudo predsednika teoretično vedno podlago v zakonskem predlogu. Na referendum se tu gleda kot na predsednikov poziv ljudstvu z namenom, da to podpre predsednikov predlog in mu ponovno izreče zaupnico. V Franciji je takšno referendumsko glasovanje imenovano plebiscit.

V primeru, da referendum, ki je sklican na pobudo predsednika republike, ne uspe, mora predsednik odstopiti, ker to pomeni, da njegovo stališče nima podpore ljudstva in mu zato ne izreče zaupnice. Torej je oblast predsednika v tem primeru pogojena z referendumskim rezultatom. Iz tega sledi, da če ljudstvo podpre referendumsko besedilo, se položaj predsednika okrepi, saj mu ljudstvo s tem izreče svojo zaupnico, v nasprotnem primeru pa mora predsednik odstopiti. Iz navedenega lahko sklepamo, zakaj se referendum s funkcijo glasovanja o zaupnici ni uveljavil v zahodnih demokracijah. Rezultati takšnega glasovanja so praviloma nepredvidljivi, kar za vladajočo elito ni sprejemljivo, saj ta ne želi ogroziti lastnega položaja na oblasti.

4.4 POZITIVNE IN NEGATIVNE STRANI REFERENDUMA

Glavni razlogi za referendum so predvsem:

- referendum povečuje participacijo državljanov v politiki in s tem legitimnost političnih odločitev; širjenje participacije državljanov je tudi v skladu z dinamičnim razumevanjem demokracije, ki mora vse višjo povprečno izobrazbeno stopnjo državljanov upoštevati tudi tako, da jim daje možnost neposrednega političnega odločanja;
- moč parlamenta in parlamentarnih strank je omejena z referendumom, ker le-ta zmanjšuje možnost korupcije med poslanci;
- referendum vzgojno in stimulatивно vpliva na državljane, saj jih sili k temu, da se seznani z aktualnimi družbenimi vprašanji²⁴;
- referendum je sredstvo za vzpostavitev in ohranjanje družbenega miru in stabilnosti, saj z večinsko odločitvijo zagotovi relativno trajnost ureditve določenega razmerja ter zagotavlja nacionalno enotnost (Cerar, 2001, str. 140).

²³ Francoska ustava.

²⁴ S tem se krepi občutek posameznikov, da so tudi dejansko aktivni politični subjekt, kar pogosto tudi povečuje volilno udeležbo v državi.

Glavni razlogi proti uporabi referendumu:

- referendum slabi reprezentativno demokracijo, saj spodkopava uresničevanje reprezentativnih prvin, kot so razprava, razsojanje in kompromis ter s tem slabi zakonodajno odgovornost in pomen predstavniškega telesa, kar slabi motivacijo, prestiž in avtoriteto ljudskih predstavnikov;
- pri prenosu referendumskih rešitev v ustrezne akte igra predstavniško telo predvsem servisno vlogo, kar je dodaten vidik slabitve njegovega položaja;
- povprečni državljani nimajo zadostnih analitičnih sposobnosti niti niso v zadostni meri informirani, da bi lahko sprejemali modre odločitve²⁵;
- referendumske odločitve ne morejo biti dovolj diferencirane, saj za razliko od odločitev predstavniškega telesa ne morejo biti v zadostni meri prilagojene različnim družbenim skupinam in vsem mogočim situacijam;
- odločitve predstavniškega telesa so bolj od referendumskih naklonjene varstvu pravic manjšin;
- referendum lahko privede do ostrih polarizacij med državljani, kar se lahko odrazi v različnih oblikah sovraštva in konfliktov (Cerar, 2001, str. 140).

4.5 PREPOVEDI IN OMEJITVE UPORABE REFERENDUMA

Kljub temu, da številne države predvidevajo referendum, je njegova uporaba v nekaterih ureditvah izrecno omejena. Za razliko od zakonodajnega v ustavnorevizijskem postopku te omejitve niso eksplicitno določene v ustavi, temveč izhajajo iz prepovedi in omejitev revizije ustave. V nekaterih ustavah je prepovedano oziroma omejeno spreminjanje ustave ali posameznih njenih določb, zato tudi referendumu (v primeru, da je predviden v revizijskem postopku) ni mogoče razpisati. V zakonodajnem postopku je drugače, ker se tu uporaba referendumu z ustavo izrecno prepoveduje. V nekaterih državah referendumu ni mogoče uporabiti zlasti za:

1. t.i. **finančne zakone**: davčne in proračunske zakone (npr. v Italiji), finančne zakone, zakone o najemanju državnih posojil, zakone o plačah in pokojninah in zakone o posrednih in neposrednih davkih (na Danskem). Take omejitve določajo tudi kantonalne ustave v Švici, ustava Liechtensteina in ustave držav ZDA, vendar le, če gre za redne državne izdatke. V nasprotnem primeru, torej če gre za izredne izdatke, dajatve, davke in posojila ali da te presegajo določeno vsoto, je referendum celo obvezen;

²⁵ Z različnimi oblikami referendumske propagande je mogoče državljane tudi manipulirati.

2. **zakone o amnestiji in splošni pomilostitvi** (npr. v Italiji);

3. **akte o ratifikaciji mednarodnih pogodb** (npr. v Italiji). V nasprotju s tem pa je v Švici referendum dopusten tudi za nekatere vrste mednarodnih pogodb (ki veljajo za neomejen rok in ne morejo biti odpovedane, ki predvidevajo vključitev v mednarodne organizacije in ki zahtevajo multilateralno unifikacijo prava);

4. **zakone, ki se sprejemajo po hitrem postopku** (npr. na Danskem, vendar lahko tretjina poslancev zahteva referendum tudi o takem zakonu; če tak zakon ni potrjen, preneha veljati takoj po objavi referendumskega izida): Za Švico velja izjema tudi na tem področju – referendum je dopusten tudi za splošnoobvezne zvezne odločitve, ki se sprejemajo po hitrem postopku (vendar slednje prenehajo veljati po letu dni, če na referendumu niso potrjene);

5. **druge zakone**, kot npr.: zakone o javnih uslužbencih, zakone o dodeljevanju državljanstva, zakone o razlastitvah in zakone, ki zadevajo obveznosti, ki izhajajo iz pogodbenih obveznosti (na Danskem).²⁶

V Franciji je uporaba zakonodajnega referenduma posebej omejena. V prvi vrsti zato, ker lahko predloži osnutek zakona na referendum samo predsednik republike na predlog vlade, zlasti pa zato, ker se lahko na referendum predloži le tri vrste zakonov:

1. zakone, ki se nanašajo na organizacijo javne oblasti;
2. zakone, ki vsebujejo potrditev določenega sporazuma Skupnosti in
3. zakone, s katerimi se dajejo pooblastila za ratificiranje določenega mednarodnega sporazuma, ki bi, čeprav ni v nasprotju z ustavo, vplival na delovanje institucij.²⁷

Omejitev oziroma prepoved uporabe referenduma za omenjene kategorije zakonov je utemeljena z njihovo naravo. Pri zakonih finančne narave so državljani kot davkoplačevalci neposredno materialno zainteresirani, zato je utemeljeno pričakovati, da take zakone ne bi podprli. Seveda je mogoče razmišljati tudi drugače, zlasti če je poraba sredstev strogo namenska in transparentna (npr. samoprispevki pri nas). Tudi amnestija in pomilostitve sodijo med vprašanja, za katera se referendum v praksi ne uporablja. Ta pravica je v domeni zakonodajnega organa oziroma šefa države. Po mnenju ustavodajalcev je izvrševanje kazenske politike preveč občutljive narave, da bi jo lahko prepustili emocijam in simpatijam volivcev.²⁸ Ko gre za mednarodne pogodbe in druga vprašanja zunanje politike, je nasprotovanje uporabi referenduma povezano zlasti z občutljivostjo mednarodnih odnosov (ki bi lahko bili ogroženi, če bi npr. volivci zavrnil

²⁶ 2. odst. 75. člena ustave Italije iz leta 1948; 6. in 7. odst. 42. člena (glej tudi 8., 9., 10., 11. in 19. člen) ustave Danske iz leta 1953; 89. in 89. bis člen ustave Švice iz leta 1874.

²⁷ 11. člen ustave Francije iz leta 1958.

²⁸ M. Jovičić, op. Cit., str. 15.

mednarodni sporazum, ki ga je vlada sklenila) in z nestrokovnostjo ter nekompetentnostjo volilnega telesa za odločanje o teh vprašanjih. Vendar tudi teh argumentov ni mogoče posploševati, zlasti ko gre za mednarodne sporazume o vključitvi države v posamezne mednarodne asociacije (npr. v EU, Nato ipd.), in ki neposredno ali posredno vplivajo na pravni status države. Tudi zakoni, ki se sprejemajo po hitrem postopku, so neprimerni za referendumsko odločanje. Takšni zakoni se sprejemajo v izjemnih okoliščinah (najpogosteje zaradi izrednih potreb države, interesov obrambe ali naravnih nesreč), ko je potrebno hitro in učinkovito ukrepanje, referendum pa bi to onemogočil. Po drugi strani pa lahko predstavniško telo (z izgovorom, da gre za izjemne okoliščine ali interese države) sprejme zakon po hitrem postopku in s tem prepreči referendumsko odločanje. Prav zato so sprejem tovrstnih zakonov na Danskem in v Švici vsebinsko oziroma časovno omejili.

Po Ustavi Republike Slovenije ni prepovedano ali omejeno spreminjanje posameznih določb svoje ustave niti uporaba referenduma v ustavnorevizijskem postopku. To velja tudi glede vprašanj, o katerih se lahko odloča na zakonodajnem referendumu. Upoštevati je treba, da je referendumsko odločanje izjema ne pa pravilo sprejemanja zakonov. Smiselno bi bilo, da bi zakon izključil možnost referendumskega odločanja v tistih primerih, ko je to nujno zaradi same narave zadev. Predvsem bi to moralo veljati za zakone, ki so sprejeti po hitrem postopku, za zakone, od katerih je neposredno odvisno izvrševanje sprejetega državnega proračuna in za zakone, ki se sprejemajo za izvrševanje mednarodnih pogodb, saj ustava določa (8. člen), da morajo biti zakoni v skladu z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. V primeru mednarodnih pogodb, ki posegajo v državnopravni status Republike Slovenije, bi državni zbor najustrezneje ravnal, če bi tako vprašanje predložil na referendum preden o njem odloči oziroma preden ratificira mednarodno pogodbo.

4.6 LJUDSKA INICIATIVA

Ljudska iniciativa pomeni pravico določenega števila volivcev ali odstotka volilnega telesa, da pisno predlagajo predstavniškemu telesu pravno ureditev določenega vprašanja oziroma sprejem določene odločitve, ki jim ustreza.²⁹

Poseben postopek je vezan zlasti na izpolnitev določenih pogojev, npr. volilne pravice, izdelavo predloga z vsemi potrebnimi sestavinami, podpore volivcev (s podpisi na posebnem obrazcu), na toke za posredovanje predloga ipd.

4.6.1 Pojem ljudske iniciative

Druga pomembna oblika neposredne demokracije je ljudska iniciativa. Izraz ljudska iniciativa je več ali manj obče sprejet, čeprav se zanj uporabljajo tudi drugi izrazi, kot npr. narodna iniciativa, državljanska pobuda, narodna zahteva ipd. Ljudska iniciativa je pravica določenega števila volivcev ali odstotka volilnega telesa, da pisno predlagajo predstavniškemu telesu pravno ureditev določenega vprašanja oziroma sprejem določene

²⁹ Uresničuje se kot kolektivna pravica, predpisan je tudi poseben postopek.

odločitve, ki jim ustreza. Volivci pa lahko pri tem zahtevajo, da se določeno vprašanje v ustavi ali v zakonu uredi drugače kot doslej, da se uredi na novo, da se sploh ne uredi (če doslej ni bilo pravno urejeno) ali da se pravna ureditev določenega vprašanja odpravi.

Tako za referendum kot tudi za ljudsko iniciativo velja, da zagotavljata vpliv na odločanje predstavniškega telesa, vendar je poglobljena razlika med njima v tem, da se ljudska iniciativa nanaša na odločitev, ki naj bi jo šele sprejeli. Ljudska iniciativa je torej vključena v prvo fazo procesa odločanja v parlamentu. Volivci lahko z njo sooblikujejo odločitev, vplivajo na njeno vsebino, ne morejo pa z njo neposredno vplivati na končno odločitev. Ta je v pristojnosti zakonodajnega organa oziroma izjemoma v rokah volilnega telesa (v primeru referenduma). Mnogi avtorji se zato motijo, ko ljudsko iniciativo uvrščajo med oblike neposrednega odločanja državljanov.

4.6.2 Ureditev ljudske iniciative

Bistveni sestavini ljudske iniciative sta predlog oziroma zahteva za sprejem določenega akta in kvalificirano število volilnih upravičencev.³⁰ Po Ustavi Republike Slovenije ločimo med ljudsko iniciativo in pravico do vlaganja peticij in drugih pobud splošnega pomena. Pravico do peticije ima vsak državljan, ljudsko iniciativo pa le kvalificirano število državljanov oziroma volivcev, ki je predpisano bodisi v ustavi bodisi v zakonu.

Ljudska iniciativa se uresničuje kot kolektivna pravica in je ena temeljnih pravic državljanov. Razlika pa je tudi v tem, da je za uresničevanje pravice do ljudske iniciative predpisan poseben postopek, za peticije in splošne pobude pa ne. Poseben postopek je vezan zlasti na izpolnitev določenih pogojev, npr. volilne pravice, izdelavo predloga z vsemi potrebnimi sestavinami, podpore volivcev (s podpisi na posebnem obrazcu), na roke za posredovanje predloga ipd.

Predmet ljudske iniciative so lahko ustava, zakoni in drugi pravni akti ali druge odločitve. Volivci lahko predlagajo oziroma zahtevajo bodisi sprejem ali spremembo bodisi odpravo teh aktov ali drugih odločitev. Ljudska iniciativa je lahko predložena v obliki zahteve, da predstavniško telo uredi določeno vprašanje, lahko pa se tudi predloži že formaliziran predlog oziroma osnutek zakona ali ustavnorevidijskega akta. Predstavniško telo se je dolžno opredeliti do pobude oziroma zahteve državljanov, ni pa je dolžno sprejeti.

Ljudska iniciativa je tesno povezana z referendumom, s katerim se dopolnjujeta, kljub temu da je opredeljena kot samostojna oblika neposredne demokracije. Z nujno kombinacijo je državljanom omogočeno neposredno sodelovanje v dveh sestavinah sprejemanja določene odločitve – predlaganja in odločanja. Tretja sestavina, razprava o vsebini odločitve, običajno ni institucionalizirana, se lahko izvaja preko neformalnih oblik javne razprave. Ljudska iniciativa je pogostejša v državah, ki poznajo tudi referendum, ker se navadno z njim kombinira tako, da se ustavnorevidijski ali zakonski predlog, ki izvira iz ljudske iniciative in ga je predstavniško telo zavrnilo, obvezno predloži na referendum.

³⁰ Ljudska iniciativa je strogo formalizirana oblika sodelovanja državljanov pri oblikovanju pomembnih pravno političnih odločitev in se razlikuje od drugih podobnih oblik dajanja pobud, predlogov, peticij ipd.

Referendum v tem primeru preprečuje, da bi parlament odločil v nasprotju z voljo ljudstva. Skladno z načelom ljudske suverenosti je volilnemu telesu dana demokratična možnost, da samo dokončno odloči o zavrnjeni pobudi, ki je predmet spora med nosilci pobude in parlamentom. Če glede rešitve določenega vprašanja obstajajo znotraj predstavniškega telesa velike razlike ali nesoglasja ali pa se predstavniško telo upira sprožiti določene spremembe, je zelo verjetno, da bo zavrnilo tudi pobudo volivcev, če ne bo nad njim visela „grožnja“ z referendumom. V nekaterih ureditvah (npr. v Švici in v nekaterih državah ZDA) je celo potrebno vsako, ne le zavrnjeno ljudsko iniciativo, obvezno prepustiti v odločanje državljanom na referendumu.

Zelo malo ustavnih sistemov pozna pojem ljudske iniciative, še tam, kjer jo poznajo, pa jo uporabljajo predvsem na zakonodajnem, manj na ustavodajnem in le izjemoma na obeh področjih. Praviloma so zanje predpisani dokaj strogi pogoji. Temeljno merilo za določitev nosilcev ljudske iniciative je praviloma odvisno od števila volivcev oziroma prebivalcev. Iniciativa določenega števila volivcev je praviloma izražena v absolutnem ali izjemoma v relativnem številu. Oba sistema imata nekatere prednosti in pomanjkljivosti. Sistem relativne večine je z vidika demografskih gibanj ustrežnejši, ker kljub spremembi števila volivcev ohranja nespremenjeno razmerje med predpisanim številom volivcev in obsegom volilnega telesa (izpolnitev tega pogoja je v vsakem trenutku enako zahtevna). Nasprotno pa pomeni sistem absolutnega števila volivcev nenehno lajšanje pogojev, ker se število volivcev praviloma povečuje (zato je potrebno v tem primeru večkrat spremeniti število, da je čimbolj usklajeno z gibanjem prebivalstva). Sistem absolutnega števila pa je bolj pregleden (v vsakem trenutku državljanji vedo, kolikšno število je potrebno) in še zlasti, če je število določeno že v ustavi, daje večjo pravno varnost volivcem. V ureditvah, kjer poznajo ljudsko iniciativo, je zahtevano število volivcev praviloma višje na ustavnorevizijem kot pa na zakonodajnem področju. Le izjemoma je to število enako.

Ljudsko iniciativo na ustavnorevizijem področju poznajo v Evropi npr. v Švici (z njo razpolaga 100.000 volivcev) in v Italiji (ima jo 50.000 volivcev), zunaj Evrope pa npr. v nekaterih državah ZDA, kjer znaša med 5-10%. Ljudsko zakonodajno iniciativo pa predvidevajo npr. ustave Italije, Avstrije in Španije. V Italiji mora iniciativo podpreti 50.000 volivcev, v Avstriji 1/6 volilnih upravičencev treh dežel, v Španiji pa 500.000 volivcev. Tako kot referendum tudi ljudsko iniciativo največ uporabljajo v Švici, vendar jo zvezna ustava predvideva samo na ustavnorevizijem, ne pa tudi na zakonodajnem področju, kjer pa jo predvidevajo kantonalne ustave. V državah, kjer dopuščajo ljudsko iniciativo, ponekod zahtevajo, da se predlog (ustava, zakon ali njuna sprememba) predloži v redigrirani, formalizirani obliki (npr. v Avstriji in Italiji mora biti predložena v obliki zakonskega predloga oziroma zakonskega osnutka, sestavljenega po členih), drugod pa zadošča le splošni predlog parlamentu, da uredi oziroma spremeni določeno zakonodajno vprašanje.

4.6.3 Ljudska iniciativa v Sloveniji

Institut ljudske iniciative je bil prvič uveden v naš ustavni sistem z amandmaji k Ustavi Republike Slovenije leta 1989. Amandma je določil ljudsko zakonodajno iniciativo, torej možnost, da volivci predlagajo zakon. Ni pa predvidel ljudske ustavnorevizijske iniciative, s katero bi lahko volivci predlagali spremembo ustave. Nova ustava je to pravico razširila in jo omogočila tako na zakonodajnem kot tudi na ustavodajnem področju, zakon o lokalni samoupravi pa tudi na lokalni ravni.

V ustavi je ljudska iniciativa (zakonodajna in ustavnorevizijska) vezana izključno na predstavniško telo, ki mora o njej odločiti. Predstavniško telo ima dolžnost, da preuči predlog volivcev in izvede predpisan postopek, ni pa dolžno – tako kot v primeru zahteve za uvedbo zakonodajnega referenduma – pobude tudi sprejeti. Naša ureditev ne predvideva obveznega referendumskega izjavljanja o vsaki zahtevi iz ljudske iniciative (ki bi morda celo nekoliko preveč poudarjalo neposrednost odločanja in ne bi bilo skladno z vlogo predstavniškega telesa) in tudi ne o zavrtni ljudski iniciativi. Le na zakonodajnem (ne pa tudi ustavnorevizijskem) področju je volivcem omogočeno, da še pred zavrnitvijo njihove zakonodajne iniciative v državnem zboru vložijo zahtevo za predhodni referendum o tem vprašanju. Državni zbor nadaljuje zakonodajni postopek pod pogojem, da je predlog na referendumu sprejet in mora pri sprejemanju zakona upoštevati referendumsko odločitev in s tem predlog, ki je izšel iz ljudske zakonodajne iniciative.

4.6.4 Vrste ljudske iniciative

Ljudska iniciativa se v marsičem razlikuje od drugih oblik neposredne demokracije. Pri drugih oblikah dajo pobudo za sprejem odločitve največkrat organi lokalne samouprave, pri ljudski iniciativi pa prebivalci sami neposredno sodelujejo pri oblikovanju odločitve o pravni ureditvi nekega vprašanja, ne sodelujejo pa pri njenem sprejemanju.³¹

Kljub temu, da poteka ljudsko glasovanje enako ali podobno, je v primeru ljudske iniciative predlagatelj skupina volivcev, torej gre za pobudo od spodaj, medtem ko je referendum lahko spodbujen tudi od zgoraj. Medtem ko morajo pobudniki pri naknadnem obligatornem referendumu zahtevo za njegov razpis vložiti po sprejetju splošnega akta na občinskem svetu in pred objavo v uradnem glasilu občine, lahko ljudsko iniciativo, ki povzroči tudi referendum, sprožijo kadarkoli in o katerikoli odločitvi občinskega sveta. Rezultat referenduma je lahko ponovno glasovanje na občinskem svetu in ne razveljavitev predpisa, kot v primeru naknadnega obligatornega referenduma.

4.4.4.1 Ljudska ustavnorevizijska iniciativa

Z novo ustavo Republike Slovenije leta 1991 je bila prvič uvedena pravica volivcev, da lahko predlagajo spremembo ustave. Ustava je v 168. členu določila, da lahko predlog za začetek postopka za spremembo ustave poda poleg 20 poslancev državnega zbora in vlade tudi 30.000 volivcev. Zahtevano število volivcev, ki lahko predlagajo začetek ustavne revizije, je bistveno višje kot na zakonodajnem področju (predstavlja približno 2% volilnega telesa oziroma 1,5% vseh državljanov Slovenije), kar nedvomno poudarja ustavo

³¹ Razlikovanje od referenduma je pomemben argument za formalno umestitev ljudske iniciative v sistem neposredne demokracije.

kot najvišji splošni pravni akt. Postopek za ljudsko iniciativo je uredil zakon o referendumu in o ljudski iniciativi. Ta je določil, da mora biti v predlogu navedeno, v čem in kako naj se ustava spremeni ter razlogi za spremembo. Predlogu morajo biti priloženi tudi podpisi najmanj 30.000 volivcev. V primerjavi s prejšnjo ureditvijo, ki ni predvidevala ljudske ustavnorevizijske iniciative, pomeni to korak naprej v demokratizacijo postopka ustavne revizije, čeprav nekateri opozarjajo, da je ta lahko tudi problematična. Omogoča namreč vsiljevanje ožjih interesov v postopku za spremembo ustave, s pravnega vidika pa pogosto povzroča nekonstituenten ustavni red. Temu pa se je vendarle mogoče izogniti, saj jo lahko predstavniško telo, ki odloča o pobudi volivcev, zavrne.

4.4.4.2 Ljudska zakonodajna iniciativa

Ljudsko zakonodajno iniciativo ima skladno z 88. členom ustave najmanj 5.000 volivcev. V primerjavi s prejšnjo se veljavna ureditev razlikuje kar v nekaj elementih. Nova ustava je potrebno število volivcev razpolovila, saj je amandma predpisoval, da lahko zakon predlaga 10.000 volivcev. S tem se je pogoj za sprožitev zakonodajne ljudske iniciative bistveno ublažil in je primerjalno eden najmanj zahtevnih, predstavlja le 0,3% vseh volivcev v Sloveniji. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi je določil, da mora predlog zakona, ki ga predložijo volivci državnemu zboru, vsebovati sestavine, ki jih določa poslovnik državnega zbora. To so: naslov zakona, uvod³², besedilo členov in obrazložitev. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi določa, da lahko da pobudo volivcem za vložitev predloga za začetek postopka za spremembo ustave oziroma predloga zakona vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov. Pobuda omenjenih subjektov še ni ljudska iniciativa in tudi ne sproži zakonodajnega oziroma ustavnorevizijskega postopka. Tako pobudo mora namreč podpreti predpisano število volivcev. Rok za zbiranje podpisov volivcev za podporo predlogu je 60 dni. Volivec da svojo podporo predlogu na posebnem obrazcu, ki ga določi organ, pristojen za evidenco volilne pravice.

4.7 PRAVICA DO PETICIJE

Poleg referenduma in ljudske iniciative je tudi ustava tista, ki ureja pravico do peticije. V najširšem pomenu je pravica do peticije pravica posameznika ali skupine državljanov do pošiljanja pisnih vlog predstavniškemu telesu ali izjemoma drugim organom oblasti o vprašanjih, ki imajo širši politični ali javni značaj. Predmet peticije so lahko pritožbe, predlogi, zahteve, pobude ali prošnje. Prvotno so s peticijo označevali pomembne odločitve in deklaracije parlamenta, posebej tiste o pravicah in svoboščinah državljanov (npr. *Petition of Rights*) in pobude, ki jih je npr. spodnji dom angleškega parlamenta naslavljal na kralja. Predstavljale so obliko pritiska državljanov za sprejem določenih aktov v parlamentu.

³² Uvod obsega oceno stanja, razloge za sprejem zakona, cilje in načela zakona, oceno potrebnih finančnih sredstev iz državnega proračuna in druge posledice, ki jih bo imel sprejem zakona.

Po ustavi razlikujemo med peticijo v ožjem in peticijo v širšem pomenu. Prva pomeni pravico do vlaganja predlogov, prošenj, pobud ali zahtev, druga pa vključuje tudi pravico do pritožbe zoper izvršne in upravne organe oblasti. Pravico do peticije v ožjem pomenu imajo le državljani določene države in sodi med politične pravice. Pravico do peticije v širšem pomenu (pravico do pritožbe) pa imajo tudi tujci, ki praviloma ne uživajo političnih pravic. Slednjo zato uvrščamo med osebnostne pravice. Pravica do peticije v ožjem pomenu je podobna ljudski iniciativi, vendar obstaja med njima razlika. Predlog, ki je izšel iz ljudske iniciative, je predstavniško telo dolžno preučiti in o njem odločiti, medtem ko za peticijo te obveznosti nima. Za razliko od pravice do peticije, ki jo ima vsak posameznik, razpolaga s pravico ljudske iniciative le določeno število volivcev.

Pravico do peticije so v taki ali drugačni obliki predpisovale vse dosedanje slovenske ustave. Do sprejema nove ustave je bila ta pravica izrecno opredeljena le v ustavi LR Slovenije iz leta 1947. Kasnejše ustave je niso posebej določale, temveč je bila smiselno vsebovana v drugih določbah. Ustava SR Slovenije iz leta 1974 je npr. določala, da ima občan pravico dajati vloge in predloge telesom in organom družbenopolitičnih skupnosti in drugim pristojnim organom in organizacijam, dobiti odgovor nanje in dajati politične in druge pobude splošnega pomena.

V novi ustavi je pravica do peticije urejena v 45. členu: „Vsak državljan ima pravico do vlaganja peticij in do drugih pobud splošnega pomena.“ Za razliko od prejšnje ureditve, ko je imel to pravico vsak občan, je pravica do peticije v novi ustavi opredeljena v ožjem pomenu – ima jo le državljan Republike Slovenije. Ker pa bi bile s tem osebe, ki nimajo slovenskega državljanstva in ne uživajo vseh z ustavo zajamčenih političnih pravic, v nekaterih pravicah prizadete³³, je ustava to varstvo uredila posebej v 25. členu. Po tej določbi je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njihovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Za razliko od pravice do peticije se pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva uresničuje v posebej predpisanih pravnih postopkih.

Glede na predmet peticije ni pomembnejših razlik med prejšnjo in veljavno ustavno ureditvijo, razlikujeta pa se v tem, da nova ustava izrecno ne določa adresantov in njihovih obveznosti do adresantov. Tako lahko sklepamo, da je mogoče peticije naslavljati različnim organom oziroma telesom in ne le predstavniškim telesom in drugim državnim organom. Omejitev izhaja le iz same vsebine peticije oziroma pobude; ker mora biti splošnega pomena, se lahko vloži le pri organu oziroma organizaciji, ki opravlja take funkcije. Ker ustava izrecno ne predpisuje dolžnosti adresantov, da odgovorijo na peticijo (čeprav je mogoče na to dolžnost sklepati iz splošnih določb, ki opredeljujejo obseg in način njihovega dela), se zastavlja vprašanje, ali je pri peticiji sploh mogoče govoriti o

³³ Npr. v pravici do pritožbe nad postopki državnih organov.

pravici *stricto sensu*³⁴. Po določilih naše ustave se namreč ta pravica izčrpa že s samo vložitvijo peticije.

Specifično obliko neposrednega sodelovanja državljanov pri izvrševanju sodne oblasti ureja 128. člen ustave. Ta omogoča, da se z zakonom uredi primere in oblike reda sodelovanja. S to določbo je konstituirano načelo laičnosti sodstva, ki ga konkretizira zakon o sodiščih. Zakon določa, da državljani sodelujejo pri izvajanju sodne oblasti kot sodniki porotniki pri okrožnih sodiščih.

³⁴ Iz lat. v ozkem pomenu.

5 ZAKON O REFERENDUMU IN LJUDSKI INICIATIVI

5.1 USTAVNOREVIZIJSKI REFERENDUM

Referendum o spremembi ustave (ustavnorevizijski, ustavodajni, ustavotvorni ali kar ustavni referendum) je oblika neposrednega odločanja volivcev o spremembi ustave, ne glede na obseg in pomen sprememb (torej tudi o novi ustavi). Ustavnorevizijski referendum ureja ustava v 170. členu. Ta določa, da mora državni zbor predlagano spremembo ustave predložiti v sprejem volivcem na referendum, če to zahteva najmanj 30 poslancev, in da je sprememba na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev.

Tako kot v veliki večini držav se tudi v slovenski ureditvi referendum izvede po sprejetju ustavnega zakona o spremembi ustave v državnem zboru (naknadni referendum oziroma referendum *post constitutionem*). Na referendumu o spremembi ustave volivci odločajo o potrditvi spremembe ustave, ki jo je sprejel državni zbor, pred njeno razglasitvijo (potrditveni referendum). Ustava ga ni opredelila kot obvezne sestavine postopka za spremembo ustave (posledično bi ga bilo treba izvesti ob vsakem posegu v ustavno besedilo), temveč fakultativno. Kljub številnim spremembam ustave pa ustavnorevizijski referendum še ni bil izveden.

5.1.1 Zahteva za razpis referenduma

Državni zbor razpiše referendum o spremembi ustave, če to zahteva najmanj 30 poslancev. S tem je kvalificirani manjšini, ki je ob sprejemanju ustavne spremembe preglasovana, priznana pravica, da svoje (odklonilno) stališče še enkrat preveri, tokrat med volivci. Referendumska iniciativa je dokaj omejena glede na število subjektov, saj jo v nasprotju z zakonodajnim referendumom ne morejo zahtevati niti volivci niti ne državni svet. Odsotnost ljudske referendumske zahteve je referendumskemu postopku zožila demokratično razsežnost.

Zahteva za razpis referenduma se vloži v sedmih dneh po sprejemu ustavnega zakona o spremembi ustave. Nanaša se lahko na ustavni zakon o spremembi ustave v celoti (kadar vsebuje le posamezno spremembo ustave ali več povezanih sprememb) ali na enega ali več njegovih vsebinsko zaokroženih delov (kadar obsega več nepovezanih sprememb ustave). Za vsebinsko zaokrožen del ustavnega zakona se šteje del, ki vsebuje posamezno, z drugimi deli nepovezano spremembo ustave ali več med seboj povezanih, a z ostalimi deli nepovezanih sprememb ustave.³⁵ Ta rešitev je pomembna zlasti takrat, ko je ustavna sprememba širša, kompleksnejša in zadeva več članov. Zaradi izjavljanja o celotni spremembi ustave oziroma ustavnem zakonu se lahko zaradi nestrinjanja volivcev z enim vprašanjem zavrne celotna sprememba ustave, torej tudi tista, s katero se volivci strinjajo. Drugače je pri naknadnem zakonodajnem referendumu, na katerem se odloča o celotnem zakonu, ker se celoten zakon šteje kot enotna materija. Pri ustavnorevizijemskem

³⁵ Ob teh pogojih se lahko vloži tudi več zahtev za razpis referenduma.

referendumu tega ni mogoče vedno doseči. Zahteva za razpis referenduma pa se ne sme nanašati samo na izvedbeni del ustavnega zakona o spremembi ustave, ne glede na obseg sprememb.

Zahteva za razpis referenduma mora vsebovati opredelitev predmeta referenduma in referendumsko vprašanje, priloženi pa ji morajo biti tudi podpisi najmanj 30 poslancev na poimenskem seznamu. Glede na različen obseg predmeta referendumskega odločanja (ustavni zakon v celoti ali njegov del) je zakon vnaprej določil tudi različne tipe vprašanj. Če v zahtevi za razpis referenduma predmet referenduma ali referendumsko vprašanje nista ustrezno opredeljena oziroma oblikovana, se predlagatelje pozove, naj zahtevo ustrezno dopolnijo oziroma popravijo. Če tega ne storijo, državni zbor odloči, da referenduma ne razpiše, predlagatelji zahteve pa lahko v osmih dneh po taki odločitvi državnega zbora zahtevajo, naj to odločitev (v 30 dneh) preizkusi ustavno sodišče. Ustavno sodišče razveljavi odločitev državnega zbora, če ugotovi, da je ta neutemeljena.

5.1.2 Referendumska odločitev in njena pravna moč

Državni zbor razpiše referendum o spremembi ustave v osmih dneh po vložitvi zahteve ali po prejemu odločitve ustavnega sodišča o razveljavitvi odločitve državnega zbora, da referenduma ne razpiše.

Na podlagi drugega odstavka 170. člena je zakon predpisal, da je sprememba ustave na referendumu potrjena, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev. Za pravnoveljavno in končno odločitev je potrebna dvojna večina: večinska udeležba volilnih upravičencev in večina pritrdilnih glasov volivcev, ki so glasovali. Večina, ki vključuje kvorum³⁶, dopušča, da ustavni zakon na referendumu ni potrjen, čeprav ga je potrdila večina volivcev, ki so veljavno glasovali (na primer devetindevetdeset odstotkov), če se glasovanja ne udeleži večina vseh volivcev. V nasprotju s tem pa je ustava potrjena, če se referendumu udeleži nekaj več kot polovica vseh volivcev in zanjo glasuje večina, kar je nekaj več kot petindvajset odstotkov (četrtnina) vseh volilnih upravičencev v Sloveniji. Seveda se tudi na tem referendumu upoštevajo samo veljavne in ne vse glasovnice.

Če je sprememba ustave na referendumu potrjena, državni zbor razglasi ustavni zakon najkasneje osmi dan po prejemu poročila o izidu referenduma. Če se je na referendumu odločalo o delu ustavnega zakona o spremembi ustave, ki na referendumu ni bil potrjen, državni zbor razglasi ustavni zakon v delu, ki je bil na referendumu potrjen, in v delu, ki ni bil predmet referenduma. Če sprememba ustave na referendumu ni potrjena, je postopek za spremembo ustave končan.

Čeprav ustava izrecno ne predpisuje vezanosti državnega zbora na odločitev volivcev, ki je bila sprejeta na referendumu o ustavni spremembi, je zakon določil, da dve leti po razglasitvi odločitve na referendumu državni zbor ne sme sprejeti ustavnega zakona o

³⁶ Kvorum je število članov organizacije, telesa ali organa, ki je potrebno, da se sprejmejo veljavni sklepi.

spremembi ustave, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev. Vezanost na referendumsko odločitev pomeni, da je državni zbor v primeru potrditve ustavne spremembe na referendumu dolžan razglasiti ustavni zakon o spremembi ustave (pozitivna vezanost), v primeru njene zavrnitve pa tega ne sme storiti, saj je s tem postopek za spremembo ustave končan (negativna vezanost). Dveletni suspenzivni rok torej velja tako, če je odločba pozitivna (potrditve ustavne spremembe) ali če je negativna (zavrnitve ustavne spremembe), vendar samo za odločitve, ki bi bile vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev na referendumu ne pa za druge odločitve, ki z njo niso v nasprotju.

5.2 ZAKONODAJNI REFERENDUM

Z zakonodajnim referendumom označujemo neposredno odločanje volivcev pri sprejemanju in spreminjanju zakona, za katerega je sicer pristojno predstavniško telo. Če v posameznem sistemu obstaja referendum, potem to nujno pomeni, da predstavniško telo ni več izključni zakonodajalec, ampak je to tudi ljudstvo. To nujno predpostavlja manjšo moč parlamenta, vpliva pa tudi na njegovo vlogo in položaj v zakonodajnem postopku.

Ustava ne določa oblike zakonodajnega referenduma, saj v prvem odstavku 90. člena predpisuje le, da državni zbor lahko o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum.³⁷ Ustavodajalec je izbiro med različnimi vrstami referenduma prepustil zakonodajalcu.

5.2.1 Predhodni in naknadni referendum po prejšnji ureditvi

Zakon o referendumu in ljudski iniciativi je najprej predpisoval, da je lahko zakonodajni referendum predhodni (*ante legem*) ali naknadni (*post legem*). Predhodni lahko državnemu zboru ne omogoča, da samostojno sprejme zakon, pri naknadnem referendumu pa je državni zbor pri tem neodvisen, volivci le potrdijo ali zavrnejo tako sprejet zakon. Predhodni referendum veliko močneje posega v položaj in zakonodajno funkcijo predstavniškega telesa, ker volilno telo glede vprašanja, o katerem se odloča na referendumu, v resnici začasno jemlje mandat predstavniškemu telesu, s tem da o tem vprašanju predhodno odloči samo. Bistveno drugače je pri naknadnem referendumu, pri katerem zakon samostojno sprejema predstavniško telo, volivci pa ga naknadno potrdijo ali zavrnejo. Suvereno ljudstvo ima vlogo končnega razsodnika, predstavniško telo pa pri tem ohrani svoj položaj in vlogo zakonodajnega organa.

Predhodni in naknadni referendum sta se razlikovala glede na čas izvedbe referenduma in glede na njegovo vsebino. Na predhodnem referendumu so se volivci vnaprej izjavljali o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, na naknadnem pa so potrjevali zakon, ki ga je državni zbor že sprejel. Predhodni referendum se je lahko nanašal na vprašanje, ali naj se

³⁷ Tako splošna opredelitev dopušča najrazličnejše možnosti uporabe referenduma v zakonodajnem postopku.

neko vprašanje uredi z zakonom ali naj se s predlaganim zakonom uredi določeno vprašanje tako, kot je predlagano, ali naj se s predlaganim zakonom uredi določeno vprašanje drugače, kot je predlagano, in kako naj se uredi ter ali naj se v predlaganem zakonu uredi vprašanje, ki v zakonu ni urejeno, in kako naj se uredi. Na naknadnem zakonodajnem referendumu pa so volivci odločali o celotnem zakonu in ne o posameznem vprašanju, ki ga ureja zakon.

Zahteva oziroma predlog za razpis predhodnega referendumu se je lahko vložil od dneva, ko je bil predlog zakona predložen državnemu zboru, do začetka tretje obravnave predloga zakona. Rok za zbiranje podpisov za podporo zahtevi je bil odvisen od tega, ali je bila pobuda vložena pred prvo obravnavo predloga zakona ali po njem.³⁸ V tem primeru državni zbor pred potekom roka ni smel začeti tretje obravnave predloga zakona. Državni zbor je moral razpisati predhodni referendum najkasneje v 30 dneh po vložitvi zahteve za razpis referendumu.

Na podlagi odločbe ustavnega sodišča so leta 2006 prenehale veljati določbe zakona o predhodnem zakonodajnem referendumu in ker te oblike referendumu tudi novela zakona o referendumu in ljudski iniciativi leta 2007 ni vključila, je bil predhodni referendum (ki smo ga v tej obliki poznali samo v Sloveniji) odpravljen. Po spremembi zakona je bil pri nas uveljavljen zgolj naknadni zakonodajni referendum.

5.2.2 Zakonodajni referendum po veljavni ureditvi

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi zdaj določa, da na zakonodajnem referendumu volivci odločajo o potrditvi zakona, ki ga je sprejel državni zbor pred njegovo razglasitvijo. Volivci na njem odločajo o celotnem zakonu in ne o posameznem zakonskem vprašanju, kot na predhodnem referendumu. Ob tem se sicer lahko zastavlja vprašanje, ali je taka ureditev v skladu z ustavo, ki določa, da se zakonodajni referendum razpiše o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom. Načeloma bi bila mogoča oba načina, vendar je pri tem treba upoštevati, da bi bilo možnost odločanja o posameznih vprašanjih, ki jih ureja zakon, z vidika enotnosti materije in konsistentnosti zakona zelo težko zakonsko urediti. Posledica zavrnitve ključnih določb zakona bi bila, da takega zakonskega torza ne bi bilo mogoče uveljaviti. Tako pravno praznino bi moral zakonodajalec zapolniti v novem zakonodajnem postopku, to se pravi, da bi moral sprejeti nov zakon, zato ni naključje, da je taka rešitev (glasovanje o celotnem zakonu) uveljavljena tudi v drugih sistemih suspenzivnega referendumu.

Naknadni referendum je predviden samo kot potrditveni (ratifikacijski), ne pa tudi kot razveljavitveni (abrogacijski, kot ga pozna Italija), ker bi z njim lahko volivci razveljavili zakon, ki že velja. Na potrditvenem referendumu pa lahko volivci potrjujejo ali zavračajo zakon, ki ga je državni zbor že sprejel, vendar ta še ni veljaven (to bo postal šele po njegovi potrditvi na referendumu). Na njem se odloča o tem, ali naj se zakon, ki ga je državni zbor že sprejel, uveljavi ali ne. Zakonodajni referendum se uvršča v skupino

³⁸ V prvem primeru ta rok ni smel biti krajši od 45 in ne daljši od 60 dni, v drugem primeru pa ne krajši od 30 in ne daljši od 45 dni.

suspenzivnih referendumov, ker je referendum sredstvo za preprečitev nastopa veljavnosti zakona, ki ga je sprejelo predstavniško telo, volivci pa mu nasprotujejo.

5.2.3 Referendumska iniciativa

Zakonodajni referendum je predviden le fakultativno (drugi odstavek 90. člena). Državni zbor ga razpiše:

1. na svojo pobudo,
2. na zahtevo:
 - a) najmanj tretjine poslancev,
 - b) državnega sveta,
 - c) 40 tisoč volivcev.

a) Pobuda in zahteva za razpis referenduma

1. Državni zbor lahko razpiše zakonodajni referendum po lastni odločitvi na pobudo najmanj desetih poslancev, poslanske skupine, predlagatelja zakona ali vlade. O tej pobudi državni zbor odloči v osmih dneh, odločitev o razpisu referenduma pa sprejme z večino glasov vseh poslancev (absolutno navadno večino). V tem primeru nastopa državni zbor v treh vlogah: kot avtor zakona, kot predlagatelj referenduma in hkrati kot organ, ki razpisuje referendum. S tem referendumom se daje večja legitimnost zakonu.

2. V nasprotju s pobudo za razpis zakonodajnega referenduma, o kateri mora državni zbor najprej odločiti, v primeru zahteve najmanj tretjine poslancev, državnega sveta ali najmanj 40 tisoč volivcev, državni zbor mora razpisati zakonodajni referendum.

K zahtevi poslancev se morajo predložiti podpisi najmanj tretjine poslancev na poimenskem seznamu, državni svet mora sprejeti zahtevo za razpis referenduma z večino glasov vseh svojih članov, zahtevi volivcev pa morajo biti priloženi podpisi najmanj 40 tisoč volivcev na predpisanih obrazcih.

Pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis zakonodajnega referenduma (tej zahtevi pravimo ljudska referendumska zahteva) da lahko vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov. Pobuda mora vsebovati referendumsko vprašanje in mora biti podprta s podpisi najmanj 2500 volivcev. Predsednik državnega zbora v sedmih dneh po prejemu pobude o njej obvesti ministrstvo, pristojno za vodenje evidence volilne pravice, in določi koledarski rok, v katerem se zbirajo podpisi volivcev za podporo zahtevi za razpis referenduma (rok za zbiranje podpisov je 35 dni). Volivec da svojo podporo zahtevi z vpisom osebnih podatkov in s podpisom na posebnem obrazcu, ki ga podpiše osebno pred pristojnim organom (ali pa podpis potrdi pooblaščen oseba) oziroma prek enotnega državnega portala e-uprava z varnim elektronskim podpisom, overjenim s kvalificiranim potrdilom.

Od sprejetja nove ustave je bilo vloženih več kot 50 pobud in zahtev za razpis zakonodajnega referenduma (od teh je bilo slednjih 12). Devet zahtev se je nanašalo na

razpis predhodnega in tri za razpis naknadnega referenduma (eno je vložil državni svet, dve je vložilo 40 tisoč volivcev, preostalih devet zahtev pa tretjina poslancev). Državni zbor je razpisal referendum na deset (in ne vseh 12) vloženih zahtev, po lastni odločitvi pa ni razpisal še nobenega zakonodajnega referenduma.

b) Vložitev pobude in zahteve za razpis referenduma

Pobuda državnemu zboru za razpis referenduma po lastni odločitvi in zahteve za razpis referenduma se vložijo v sedmih dneh po sprejemu zakona³⁹. Ta rok pa je lahko prekratek v primeru, da namerava zahtevati referendum najmanj 40 tisoč volivcev, saj jim ne omogoča, da bi se seznanili z vsebino zakona, zlasti pa pravočasno zbirali potrebno število podpisov za vložitev zahteve. Zakon je zato določil, da lahko v sedmih dneh po sprejemu zakona pobudnik zahteve o svoji pobudi obvesti predsednika državnega zbora. Rok za zbiranje podpisov najmanj 40 tisoč volivcev za podporo zahtevi je 35 dni, najpozneje v sedmih dneh po preteku roka pa je treba vložiti zahtevo volivcev za razpis referenduma.

Če je državni zbor po vloženem suspenzivnem vetu državnega sveta zakon ponovno sprejel, se rok sedmih dni šteje od dneva sprejema zakona pri ponovnem odločanju. Dokler državni zbor o zakonu ponovno ne odloči, se postopek za razpis referenduma v tem delu zadrži, že zbrani podpisi, s katerimi je bila podprta pobuda pred ponovnim odločanjem o zakonu, pa se upoštevajo. V primeru vložitve obvestila o pobudi in ponovnega glasovanja o zakonu, državni zbor zakona ne pošlje v razglasitev do poteka roka za vložitev zahteve za razpis referenduma, če pa zahteva v tem roku ni vložena, ga pošlje v razglasitev.

Po zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi lahko pride tudi do vprašanj konkurence referendumskih zahtev, če ob istem zakonu zahtevajo zakonodajni referendum tretjina poslancev, državni svet in 40 tisoč volivcev. Če sta v sedmih dneh po sprejemu zakona vloženi zahtevi za razpis referenduma najmanj tretjine poslancev in državnega sveta, državni zbor razpiše referendum na obe zahtevi, če pa sta vloženi pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma in zahteva (tretjine poslancev ali državnega sveta), se referendum razpiše na zahtevo. Taka rešitev je skladna z načelom ekonomičnosti, kajti neracionalno bi bilo, da bi poleg referendumske zahteve poslancev ali državnega sveta državni zbor omogočil tudi zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referenduma o istem zakonu, kar namreč podaljša suspenzivni rok za uveljavitev zakona oziroma rok za izvedbo referenduma za več kot mesec dni, pri tem pa sploh ni nujno, da bo zbrano potrebno število podpisov oziroma vložena zahteva za referendum.

c) Referendumsko vprašanje

Po spremembi zakona se lahko na referendumu odloča samo o sprejetem zakonu kot celoti (naknadni referendum). Pri tej obliki zakonodajnega referenduma je oblikovanje referendumskega vprašanja bistveno enostavnejše kot pa pri predhodnem, na katerem se je odločalo o posameznem vprašanju, ki se ureja s predlogom zakona. Možnosti za

³⁹ Najkasneje osem dni po sprejemu zakona ga mora razglasiti predsednik republike.

nastanek zapletov v zvezi z oblikovanjem referendumskega vprašanja so pri naknadnem referendumu bistveno manjše. Vprašanje, ki ga vsebujeta pobuda in zahteva za razpis referenduma, se mora vedno glasiti: »Ali ste za to, da se uveljavi zakon ... (navesti naslov zakona), ki ga je sprejel državni zbor na seji dne ...?«

Če referendumsko vprašanje ni oblikovano tako, ga predsednik državnega zbora v soglasju z vlagateljem pobude oziroma zahteve ustrezno popravi oziroma pozove vlagatelja, naj to stori sam. Če tega vlagatelj pobude oziroma zahteve ne stori, se šteje, da je bila zahteva oziroma pobuda umaknjena.

5.2.4 Omejitve in prepovedi referenduma

Nekatere ureditve izključujejo referendum za zakone, ki iz različnih razlogov po svoji naravi niso primerni za neposredno odločanje volivcev. Najpogosteje se to zgodi za finančne zakone, zakone, ki so tako nujni, da njihove uveljavitve ni mogoče odložiti, zakone o ratifikaciji mednarodnih pogodb, zakone o amnestiji, splošni pomilostitvi ipd.

Ustava Republike Slovenije ne določa nobenih izrecnih omejitev glede vprašanj, o katerih je mogoče odločati na referendumu. Skladno s tem, zakon o referendumu in o ljudski iniciativi, ne prepoveduje razpisa referenduma za določene vrste zakonov, temveč določa, da državni zbor, če meni, da bi z odložitvijo uveljavitve zakona ali zaradi zavrnitve zakona lahko nastale protiustavne posledice, zahteva, naj o tem odloči ustavno sodišče.

Državni zbor vloži tako zahtevo na ustavno sodišče v sedmih dneh po vložitvi zahteve za razpis referenduma, izjemoma pa že v času zbiranja podpisov v podporo referendumski zahtevi (zahteva zadrži zbiranje podpisov in potek roka za njihovo zbiranje). Ustavno sodišče odloči o zahtevi državnega zbora v 30 dneh.

5.2.5 Referendumska odločitev in njena pravna moč

Državni zbor razpiše zakonodajni referendum v sedmih dneh po vložitvi zahteve za razpis referenduma (oziroma po sprejetju sklepa o razpisu referenduma po odločitvi državnega zbora ali po prejemu odločitve ustavnega sodišča). Akt o razpisu referenduma se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in v medijih. Določiti mora vrsto referenduma, akt, o katerem se odloča na referendumu, besedilo vprašanja, dan razpisa referenduma in dan glasovanja. Zakon tudi določa, da se za isti dan lahko razpišeta dva ali več referendumov. Od dneva razpisa do izvedbe referenduma ne sme preteči manj kot 30 dni in ne več kot eno leto. S to določbo je novela zakona o referendumu in o ljudski iniciativi uvedla t. i. referendumski dan. Državni zbor lahko v tem obdobju določi dan glasovanja, na katerem se lahko glasuje o enem ali več referendumah, kot tudi na volitvah. Ker lahko določitev referendumskega dne odloži izvedbo referenduma celo za leto dni, je zakon v izogib zlorabam in manipulacijam glede izvedbe referenduma predpisal, da določitev dneva glasovanja, do katerega preteče več kot 45 dni od dneva razpisa referenduma, sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. Vsi državljani, ki imajo pravico voliti v državni zbor, imajo tudi pravico glasovati na zakonodajnem referendumu (tretji odstavek 90. člena).

Večina, ki je potrebna za sprejem odločitve na referendumu, neposredno vpliva na zahtevnost referendumskega postopka in na stopnjo legitimnosti referendumске odločitve. Za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu je najpogostejše predpisana relativna večina, to je večina glasov volivcev, ki so glasovali. Taka večina je za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu predpisana tudi pri nas: zakon je na referendumu potrjen, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali. Sprememba zakona o referendumu in o ljudski iniciativi ne šteje vseh volivcev, ki so glasovali, vseh volivcev, ki so oddali veljavne, prazne ali drugače neveljavne glasovnice (torej vseh, ki so se udeležili referenduma), temveč samo tiste volivce, ki so oddali veljavne glasovnice⁴⁰.

Odločitev, sprejeta na referendumu, je izraz suverenosti ljudstva, zato mora biti ustrezno pravno zavarovana. V nasprotnem lahko predstavniško telo kadarkoli spremeni oziroma izigra voljo volivcev. Medtem ko je ustava le na splošno opredelila, da je državni zbor vezan na izid referenduma (prvi odstavek 90. člena), je razsežnosti te vezanosti določil zakon. Eno leto po razglasitvi odločitve na referendumu državni zbor ne sme sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev. Na odločitev volivcev je državni zbor vezan pozitivno in negativno. V primeru pozitivne referendumске odločitve oziroma potrditve zakona na referendumu, mora državni zbor poslati zakon v razglasitev predsedniku republike in v objavo. Negativna vezanost pa nasprotno pomeni, da državni zbor v primeru zavrnitve, zakona ne sme poslati v razglasitev, temveč je s tem zakonodajni postopek (neuspešno) končan. Ta vezanost vključuje tudi enoletno prepoved sprejemanja nove zakonske ureditve, ki bi bila vsebinsko v nasprotju z referendumsko odločitvijo. Pred potekom tega roka lahko državni zbor kadarkoli sprejme zakon, ki ni vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev na referendumu. Ko rok poteče, pa lahko državni zbor sprejme zakon, ki je v nasprotju z odločitvijo volivcev na referendumu. Glede na pravne učinke je naknadni referendum odločujoč, ker ima referendumска potrditev zakona neposredno pravno veljavo *erga omnes* (za vse subjekte, na katere se nanaša zakon).

5.3 POSVETOVALNI REFERENDUM

Posvetovalni referendum v ustavi ni posebej predviden, pač pa ga ureja zakon o referendumu in o ljudski iniciativi. Posvetovalni referendum je po naravi lahko le fakultativen, razpiše pa ga državni zbor. Pobudo zanj lahko da vsak poslanec državnega zbora. Predmet izjavljanja volivcev na referendumu so vprašanja iz pristojnosti državnega zbora, ki so širšega pomena za državljane. Glede na tako določen predmet referendumskega izjavljanja je državni zbor dokaj svoboden pri uporabi tega referenduma, kar pomeni, da ga lahko razpiše tudi za posamezna ustavnorevidijska in zakonodajna vprašanja, torej nudi na področjih, kjer je predviden referendum z obvezno pravno močjo. Posvetovalni referendum se lahko razpiše na celotnem območju države ali

⁴⁰ V primeru neveljavne glasovnice volivec v bistvu sploh ni glasoval, zato ni mogoče sklepati o njegovi volji.

na določenem ožjem območju, če vprašanje zadeva samo prebivalce tega območja. Referendum je lahko le predhoden (preden državni zbor končno določi o posameznem vprašanju), naknaden pa ne. Državni zbor ni vezan na izid posvetovalnega referenduma.⁴¹ Predstavniško telo s tem krepi svojo legitimnost, odločitev, ki je skladna z ljudsko voljo, pa je ugodneje sprejeta med ljudmi in s tem tudi bolj uresničljiva v praksi.

5.4 REFERENDUM O MEDNARODNIH POVEZAVAH

Z drugim odstavkom novega 3. a člena ustave je bila leta 2003 uvedena posebna vrsta referenduma, to je referendum o prenosu izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije in o vstopu v obrambne zveze oziroma referendum o mednarodnih povezavah, kot ga imenuje zakon o referendumu in o ljudski iniciativi. Predmet tega referenduma ni zakon o ratifikaciji mednarodne pogodbe niti ne celotna mednarodna pogodba, temveč posamezno vprašanje, ki je ključnega oziroma osrednjega pomena v tej pogodbi. Skladno s tem zakon določa, da se na tem referendumu volivci vnaprej izjavijo o prenosu izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije ali o vstopu v obrambno zvezo, ki se ureja z mednarodno pogodbo. Če se z mednarodno organizacijo ureja ali ne ureja vstop v obrambno zvezo, državni zbor takega referenduma ni dolžan razpisati, lahko pa seveda razpiše kakšen drug referendum.

Referendum o mednarodnih povezavah je tako kot ustavnorevizijski in zakonodajni referendum predpisan kot fakultativni, v nasprotju z njim pa je po svoji naravi to oblika predhodnega referenduma. Namenjen je vnaprejšnjemu izjavljanju volivcev o posameznem vprašanju, ki je predmet mednarodne pogodbe o prenosu izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije ali o vstopu v obrambno zvezo.

5.5 POSTOPEK ZA IZVEDBO REFERENDUMA

5.5.1 Razpis referenduma

Akt o razpisu referenduma določa vrsto referenduma, akt, o katerem se odloča na referendumu, besedilo vprašanja, ki se daje na referendum, dan razpisa referenduma in dan glasovanja na referendumu. Akt o razpisu referenduma se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Z dnem, ki je določen kot dan razpisa referenduma, začnejo teči roki za opravila, ki so potrebna za izvedbo referenduma.

Za dan glasovanja na referendumu se določi nedelja ali drug dela prost dan. Za isti dan glasovanja se lahko razpišeta dva ali več referendumov.

⁴¹ Pri posebej zahtevnih vprašanjih posvetovalni referendum ni le zelo učinkovito sredstvo za testiranje javnega mnenja, temveč tudi za ugotavljanje smeri reševanja določenega vprašanja.

Od dneva razpisa do izvedbe referendumu ne sme preteči manj kot trideset in ne več kot petinštirideset dni.

Najpozneje petnajst dni pred dnem glasovanja se akt o razpisu referendumu objavi v javnih občilih. V javnih občilih se objavi tudi besedilo akta, o katerem se bo odločalo na referendumu. Javna občila iz prejšnjega odstavka določi republiška volilna komisija. Stroški objave se krijejo iz sredstev, namenjenih za izvedbo referendumu.

5.5.2 Pravica glasovanja na referendumu

Pravico glasovanja na referendumu imajo državljani, ki imajo pravico voliti v državni zbor. Za vsako glasovanje na referendumu se sestavi splošni volilni imenik po zakonu o evidenci volilne pravice.

Glasovanje na referendumu je tajno. Glasuje se z glasovnicami.

Glasuje se osebno. Nihče ne more glasovati po pooblaščenju. Pri glasovanju mora biti zagotovljena svoboda odločanja in tajnost glasovanja. Nihče ne sme biti klican na odgovornost zaradi glasovanja na referendumu niti se ne sme od njega zahtevati, naj pove, kako je glasoval oziroma zakaj ni glasoval.

5.5.3 Organi za izvedbo referendumu

Postopek za izvedbo referendumu vodijo organi, ki vodijo postopek za volitve v državni zbor.

Republiška volilna komisija skrbi za zakonitost izvedbe referendumu, daje drugim volilnim organom strokovna navodila za izvedbe referendumu in nadzira njihovo delo, predpiše obrazce za izvrševanje tega zakona, določa enotne standarde za material in druge materialne pogoje za izvedbo referendumu, ugotavlja in objavlja izid referendumu, opravlja druge naloge, ki jih določa ta zakon.

Volilna komisija volilne enote opravlja in vodi neposredno tehnično delo v zvezi z izvedbo referendumu in ugotavlja izid glasovanja v volilni enoti.

Okrajna volilna komisija določa volišča, imenuje volilne odbore, opravlja in vodi neposredno tehnično delo v zvezi z izvedbo referendumu in ugotavlja izid glasovanja v volilnem okraju.

Za vsako glasovanje na referendumu se imenujejo volilni odbori, ki vodijo glasovanje na volišču in ugotavljajo izid glasovanja na volišču. Volilni odbor sestavljajo predsednik in parno število članov ter njihovi namestniki, ki jih imenuje okrajna volilna komisija izmed državljanov, ki imajo stalno prebivališče na območju volilnega okraja.

5.5.4 Glasovanje in ugotavljanje izida glasovanja

Glede glasovanja in ugotavljanja izida glasovanja na referendumu se smiselno uporabljajo določbe zakona o volitvah v državni zbor, kolikor s tem zakonom ni drugače določeno.

Javna propaganda v zvezi z referendumom se mora končati najkasneje štiriindvajset ur pred dnevom glasovanja.

Na volišču je treba razobesiti akt o razpisu referenduma in besedilo akta, o katerem se odloča na referendumu.

Glasovnica vsebuje vprašanje, o katerem se odloča na referendumu, in navodilo o načinu glasovanja. Če se glasuje o več referendumskih vprašanjih, se o vsakem vprašanju glasuje s posebno glasovnico. Glasuje se tako, da glasovalec obkroži na glasovnici besedo »za« ali »proti«.

Za glasovanje na referendumu ne veljajo določbe zakona o volitvah v državni zbor, ki se nanašajo na glasovanje po pošti v tujini in na glasovanje pri diplomatsko konzularnih predstavništvih Republike Slovenije.

Naknadno glasovanje se opravi, če na posameznem volišču ni bilo izvedeno glasovanje na dan, ki je bil določen za glasovanje z aktom o razpisu referenduma. Naknadno glasovanje odredi republiška volilna komisija in se opravi najkasneje v petnajstih dneh od dneva, ki je bil določen za dan glasovanja z aktom o razpisu referenduma.

Ugotovitev izida glasovanja obsega:

- število volivcev, vpisanih v volilni imenik,
- število volivcev, ki so glasovali po volilnem imeniku,
- število volivcev, ki so glasovali s potrdili,
- skupno število volivcev, ki so glasovali,
- število neveljavnih glasovnic,
- število veljavnih glasovnic,
- število volivcev, ki so glasovali »za«,
- število volivcev, ki so glasovali »proti«.

Republiška volilna komisija pošlje poročilo o izidu glasovanja državnemu zboru in ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

5.5.5 Varstvo pravice glasovanja

Zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora ima vsak glasovalec pravico vložiti ugovor pri republiški komisiji v roku treh dni od dneva izvedbe referendumu. Republiška volilna komisija mora o ugovoru odločiti v roku osemindesetih ur.

Če republiška volilna komisija na podlagi ugovora ugotovi nepravilnosti, ki so vplivale ali bi utegnile vplivati na izid referendumu, razveljavi glasovanje na posameznem volišču in odredi ponovno glasovanje, ki se opravi najpozneje v petnajstih dneh. Če republiška volilna komisija ugovor zavrne, lahko glasovalec vložijo pritožbo na sodišče, pristojno za upravne spore, v osemindesetih urah po prejemu odločbe.

Sodišče odloči o pritožbi v roku osemindesetih ur. Odloča v senatu treh sodnikov in ob smiselni uporabi zakona o upravnih sporih.

6 NEPOSREDNA DEMOKRACIJA V LOKALNI SKUPNOSTI

Samouprava prebivalcev v lokalni skupnosti predvideva, da temeljne in najpomembnejše odločitve prebivalci samo predlagajo in sprejemajo tudi neposredno, ne pa da se odločitve sprejemajo samo posredno prek predstavnikov v organih lokalne skupnosti. Pravica do neposrednega sodelovanja pri odločanju o najpomembnejših vprašanjih v lokalni skupnosti je neločljiv del pravice do lokalne samouprave, kar izhaja iz njene narave. Za razliko od državne ravni, se oblike neposredne demokracije lahko bistveno učinkoviteje uresničujejo v samoupravnih lokalnih skupnostih. Lokalna skupnost je ozemeljsko in po številu prebivalcev veliko manjša od države, zadeve lokalne skupnosti pa veliko bližje ljudem in njihovim potrebam ter zato bolj razumljive kot državne zadeve.

Z uvedbo novega sistema lokalne samouprave v Sloveniji je dobila neposredna demokracija v marsičem drugačen položaj in vlogo, kot jo je imela v komunalnem sistemu. Referendum se je v glavnem uporabljal za odločanje o samoprispevku občanov, ne pa tudi za splošne politične odločitve v občini, medtem ko referendumu sploh nismo poznali. Prav tako občani niso imeli pravice zahtevati razpisa referenduma, temveč je o njegovi uporabi odločala izključno občinska skupščina. Poleg referenduma o ustanovitvi občine, nova slovenska ustava ne določa oblik neposredne demokracije v lokalni skupnosti, temveč jih ureja zakon o lokalni samoupravi (zlasti njegova novela iz leta 1998). Zakon je določil, da so neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občini: zbor občanov, referendum in ljudska iniciativa.

6.1 ZBOR OBČANOV

Odločanje na zboru občanov je prav gotovo najbolj neposredno, saj omogoča predlaganje, razpravljanje in sprejemanje odločitev. V tem delu je zbor občanov bližje instituciji predstavništva kot referendumu. V primerjavi z drugimi oblikami je zbor občanov veliko bolj spontano in neformalizirano odločanje, v katerem lahko sodelujejo vsi volivci v lokalni skupnosti. Ponekod, na primer v Švici, je zbor občanov najvišji organ v občini, na katerem se obvezno odloča o vseh najpomembnejših zadevah lokalne skupnosti. Drugod, tudi pri nas, pa je le oblika neposrednega sodelovanja občanov pri odločanju v občini.

Po zakonu o lokalni samoupravi občani na zboru obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo stališča, dajejo predloge, pobude in mnenja ali odločajo. Konkretizacijo teh vprašanj prepušča zakon statutom občin. Zbor občanov se lahko skliče za vso občino ali za njen del, sklicuje pa ga župan na način, ki ga določi statut občine. Župan mora sklicati zbor občanov, če je tako predpisano z zakonom ali statutom občine ali če tako zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini oziroma v njenem posameznem delu (obligatorni sklic zbora občanov). Statut občine določi način vložitve zahteve in postopek odločanja o sklicu zbora občanov, če sklic zahtevajo volivci. Župan pa lahko skliče zbor občanov na lastno pobudo, pobudo občinskega sveta ali sveta ožjega dela občine (fakultativni sklic zbora občanov).

Statuti občin določijo števila volivcev, ki morajo sodelovati na zboru, da so stališča, predlogi, pobude in mnenja ali odločitve veljavno sprejete. Predpišejo pa tudi, kako ti zavezujejo občinske organe. Zakon o lokalni samoupravi je občinskim statutom prepustil ureditev drugih vprašanj, pomembnih za izvedbo zbora občanov ter za uveljavljanje njihovih stališč, predlogov, pobud, mnenj in odločitev.

6.2 LOKALNI REFERENDUM

Po zakonu o lokalni samoupravi so predvidene tri vrste referendumov v lokalni skupnosti: referendum o splošnem aktu občinskega sveta, posvetovalni referendum in referendum o ustanovitvi in preoblikovanju občin in pokrajin, predlog zakona o pokrajinah pa tudi referendum o pokrajinskem predpisu.

6.2.1 Referendum o splošnem aktu občinskega sveta

1. Občani odločajo na referendumu o vprašanjih, ki so vsebina splošnih (ne pa tudi posamičnih) aktov občine. Zakon pa prepoveduje referendum o proračunu in zaključnem računu občine ter o splošnih aktih, s katerimi se v skladu z zakonom predpisujejo občinski davki in druge dajatve. Referendum je predviden le kot naknadni, torej po sprejetju splošnega akta v občinskem svetu, ne pa tudi kot predhodni. Na naknadnem referendumu volivci potrdijo ali zavrnejo splošni akt ali njegove posamezne določbe. Na tem referendumu se lahko glasuje ne samo o celotnem občinskem predpisu, temveč o eni ali več njegovih posameznih določbah.

Referendum o aktu občinskega sveta je fakultativen ali obligatoren. Fakultativni referendum občinski svet lahko razpiše na predlog župana ali člana občinskega sveta (o predlogu mora odločiti občinski svet) oziroma ga mora razpisati, če to zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini. Obligatorni pa je referendum, ki se mora razpisati, če tako določa zakon ali statut občine. Predlog oziroma pobuda za razpis referendumov je treba vložiti v 15 dneh po sprejetju splošnega akta. V tem primeru župan zadrži objavo splošnega akta do določitve o predlogu ali pobudi oziroma do odločitve na referendumu. Pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumov je urejena podobno kot pobuda volivcev za razpis zakonodajnega referendumov, samo da lahko pri lokalnem referendumu dajejo volivci podporo zahtevi za razpis referendumov s podpisovanjem na seznamu (overi ga državni organ, ki vodi evidenco volilne pravice) ali z osebnim podpisovanjem (to se izvaja pred državnim organom, ki vodi evidenco volilne pravice). O načinu dajanja podpore odloči župan, ki določi tudi rok za zbiranje podpisov.

Občinski svet razpiše referendum v 15 dneh po sprejemu odločitve o predlogu od vložitve zahteve volivcev za razpis referendumov. Pravico glasovanja na referendumu imajo vsi občani, ki imajo pravico voliti člane občinskega sveta. Odločitev na referendumu je sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali. Če je splošni akt ali njegove posamezne določbe na referendumu potrjen, ga mora župan objaviti, če pa je zavrnjen,

se splošni akt ne objavi, dokler se ob upoštevanju volje volivcev ne spremeni. Odločitve volivcev na referendumu zavezuje občinski svet do konca njegovega mandata.

2. Posebna oblika referenduma o splošnem aktu občinskega sveta je referendum o samoprispevku. Zakon o samoprispevku določa, da lahko občina uvede samoprispevek za gradnjo ali rekonstrukcijo lokalne javne infrastrukture, to je javne komunalne in prometne infrastrukture, javne infrastrukture na področju otroškega varstva, osnovnega šolstva, zdravstvenega varstva, kulture, športa ter druge lokalne javne infrastrukture. Samoprispevek se lahko uvede le, če so se občani na ustreznem območju z referendumom vnaprej izrekli zanj. Uvede pa se lahko za celotno območje ali za njen del. Referendum o samoprispevku je izjema od pravila, ki izključuje možnost odločanja z referendumom o občinskem predpisu, s katerim se v skladu z zakonom predpisujejo občinski davki in druge dajatve. Referendum o samoprispevku je obligatoren, ker se mora razpisati za uvedbo vsakega samoprispevka, in predhoden, ker se izvede, preden občinski svet sprejme odlok o uvedbi samoprispevka. Posebnost tega referenduma sta tudi glasovalna pravica in referendumska večina. Glasovalna pravica je širše določena⁴², samoprispevek pa se uvede, če se je zanj izrekla večina glasovalnih upravičencev na določenem območju, ki so glasovali, pod pogojem, da se je glasovanja udeležila večina. Pri določitvi večine za sprejem odločitve na referendumu o samoprispevku je treba upoštevati, da v nasprotju z drugimi referendumi, na katerih se sprejemajo praviloma politične odločitve, pozitivna odločitev na referendumu o samoprispevku neposredno finančno zavezuje večino občanov določenega območja in da gre za svojevrstno samoobdavčitev občanov.

Zakon o lokalni samoupravi predvideva poleg referenduma o splošnem aktu tudi referendum o drugih vprašanjih, če je tako določeno z zakonom.

6.2.2 Svetovalni referendum

Občinski svet lahko razpiše svetovalni referendum tudi o posameznih vprašanjih iz njegove pristojnosti, da ugotovi voljo občanov. Predmet izjavljanja na svetovalnem referendumu je katerokoli vprašanje iz pristojnosti občinskega sveta. Svetovalni referendum je po naravi le predhoden (občinski svet ga lahko razpiše pred odločanjem o posameznem vprašanju) in fakultativen (razpiše se na pobudo občinskega sveta). Svetovalni referendum se razpiše za vso občino ali za njen del, referendumska odločitev pa občinskih organov ne zavezuje.

6.2.3 Referendum o ustanovitvi in preoblikovanju občine v pokrajine

Že ustava predpisuje referendum o ustanovitvi občine in določa, da se občina ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Referendum in postopek njegove izvedbe urejata zakon o lokalni samoupravi ter zakon o referendumu in o ljudski iniciativi. Referendum je obligatoren (državni zbor ga mora razpisati na temelju same ustave), po naravi predmeta odločanja

⁴² V veliki meri je vezana na višino dohodkov in na lastništvo zemljišča osebe.

pa je lahko le predhoden (preden državni zbor sprejme zakon o ustanovitvi občine). Zakon o lokalni samoupravi predvideva izvedbo referendumu oziroma ugotavljanje volje prebivalcev o ustanovitvi nove občine, o združitvi dveh ali več sosednjih občin v novo občino, o razdelitvi občine na dvoje ali več novih občin, o izločitvi dela občine v novo občino, o izločitvi dela občine in priključitvi k sosednji občini, o ustanovitvi mestne občine, o imenu in sedežu občine oziroma njuni spremembi, o ustanovitvi ožjih delov občine in o spremembi območij ožjih delov občine. Na referendumu ima pravico glasovati vsak, ki ima na referendumskem območju volilno pravico za volitve v občinski svet. Odločitev je na referendumu o ustanovitvi občine oziroma o njenem preoblikovanju (združitvi, razdružitvi, izločitvi dela občine ipd.) sprejeta, če je zanjo glasovala večina volivcev, ki so glasovali. Referendum se lahko razpiše tudi za ustanovitev pokrajin in njenih območij. Zakon o lokalni samoupravi določa, da se o odločitvi občinskega sveta lahko izvede referendum, na katerem je odločitev o vključitvi občine v pokrajino sprejeta, če se za to odloči večina volivcev, ki so glasovali. Referendum se lahko izvede tudi o izstopu občine iz pokrajine. Referendum o ustanovitvi in preoblikovanju pokrajine je torej predhoden in fakultativen, ne pa tudi obligatoren. Te določbe so bile uveljavljene pred spremembo ustavne ureditve pokrajine (143. člena), ki je temeljila na prostovoljnem povezovanju občin širše lokalne skupnosti in pokrajino. Veljavna ureditev določa pokrajino kot obvezno sestavino (drugostopenjske) lokalne samouprave, zato drugi odstavek 143. člena ustave predpisuje, da se pokrajine ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Državni zbor sprejme zakon z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev, v postopku za sprejem zakona pa mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Skladno s tem bo moral zakon urediti načine tega sodelovanja, med katerimi je tudi referendum. Vendar ta ne more biti predpisan kot pogoj za ustanovitev pokrajine in tudi ne za predhodno izjavljanje prebivalcev posamezne občine o odločitvi občinskega sveta o vključitvi v pokrajino, temveč kot izjema⁴³.

6.3 LJUDSKA INICIATIVA

Zakon o lokalni samoupravi omogoča, da lahko najmanj pet odstotkov volivcev v občini zahteva izdajo ali razveljavitev splošnega akta ali druge odločitve iz pristojnosti občinskega sveta oziroma drugih občinskih organov. Glede pobude volivcev za vložitev take zahteve se primerno uporabljajo določbe, ki urejajo postopek s pobudo volivcev za vložitev za razpis referendumu o splošnem aktu občine. V nasprotju z ljudsko ustavnorevizijsko in zakonodajno iniciativo, s katerima lahko volivci predlagajo spremembo ustave oziroma sprejem zakona, lahko volivci v občini zahtevajo tudi razveljavitev akta potem, ko je že začel veljati.

⁴³ Na primer v primeru mejne občine.

7 VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor kot predstavniško telo opravlja vse funkcije, ki so značilne za sodobni parlament. Razdelimo jih lahko zlasti na zakonodajno funkcijo, kamor štejemo tudi sprejemanje drugih pravnih in nepravnih splošnih aktov, volilno in nadzorno funkcijo.

V naši ustavni ureditvi opravlja zakonodajno funkcijo v celoti državni zbor, ki ima edini pravico sprejemati zakone, saj naša ustavna ureditev ne pozna tako imenovane delegirane zakonodaje. V okviru zakonodajne funkcije državni zbor zlasti:

- sprejema spremembe ustave,
- sprejema zakone in druge splošne akte (86. člen ustave)⁴⁴,
- sprejema svoj poslovnik,
- sprejema državni proračun in zaključni račun proračuna,
- ratificira mednarodne pogodbe,
- razpisuje referendum.

Referendum je v naši ustavi neposredno urejen v 90.⁴⁵ in 170.⁴⁶ členu kot zakonodajni oziroma kot referendum za spremembo ustave. Kljub kratkim in zgolj načelnim določbam ustave o zakonodajnem referendumu in referendumu za spremembo ustave pa le-ta daje dovolj opore za nekatere temeljne opredelitve značilnosti zakonodajnega in ustavodajnega referenduma. S takšnimi določbami se Slovenija približuje načelu ljudske suverenosti.

Državni zbor ima v procesu referenduma naslednje funkcije:

⁴⁴ 86. člen Ustave RS (odločanje): Državni zbor sklepa, če je na seji navzoča večina poslancev. Državni zbor sprejema zakone in druge odločitve ter ratificira mednarodne pogodbe z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, kadar ni z ustavo ali z zakonom določena drugačna večina.

⁴⁵ 90. člen Ustave RS (zakonodajni referendum): 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. Referendum se ureja z zakonom, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

⁴⁶ 170. člen Ustave RS (potrditev spremembe ustave na referendumu): Državni zbor mora predlagano spremembo ustave predložiti v sprejem volivcem na referendumu, če to zahteva najmanj trideset poslancev.

Sprememba ustave je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev.

- iniciativna funkcija, ki pomeni, da se lahko državni zbor sam odloči o razpisu referendumu,
- kontrolna funkcija, ki pomeni, da mora državni zbor ugotoviti ali zahteva za referendum izpolnjuje formalne zakonske pogoje in ali je njena vsebina jasna in skladna z ustavo,
- funkcija aktiviranja referendumu določa, da je državni zbor edini pristojen organ za razpis referendumu in
- funkcija vezanosti na izid referendumu, ki pomeni, da mora državni zbor referendumske odločitve upoštevati pri sprejemu zakona (Cerar, 1996, str. 14).

7.1 USTAVNOREVIZIJSKI REFERENDUM

Nova ustava ureja referendum v postopku spreminjanja ustave bistveno ožje kot prejšnja. Predvideva ga samo v drugi fazi postopka, torej le kot potrditveni referendum. Ustava določa, da mora državni zbor predlagano spremembo ustave predložiti v sprejem volivcem na referendumu, če to zahteva najmanj 30 poslancev. Sprememba ustave je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev.

Uporaba referendumu je odvisna od pogojev, ki jih zanjo predpisujeta ustava in zakon. Ti pogoji so: (1) veljaven sprejem ustavne spremembe oziroma nove ustave v državnem zboru; (2) zahtevek najmanj 30 poslancev državnega zbora; (3) vložitev zahtevka na način in v roku, ki ga predpisuje zakon.

V sistemu fakultativnega referendumu je pomembno predvsem vprašanje pooblaščenih subjektov, ki lahko zahtevajo uvedbo referendumu. Ustava je bila pri izbiri možnih predlagateljev sila skromna, saj je to pravico priznala le skupini 30 poslancev državnega zbora. Kvalificirano število poslancev je zelo zahtevno, saj gre za tretjino vseh članov državnega zbora. To število bo v praksi težko doseči, kajti za sprejem ustavne spremembe se zahteva dvotretjinska večina glasov vseh poslancev – torej vsaj 60 poslancev državnega zbora. Kvalificirana manjšina, ki je ob sprejemanju ustavne spremembe preglasovana, bo zato pravico, da svoje (odklonilno) stališče še enkrat preveri, tokrat med volivci, zelo težko uveljavila sama. V tem primeru se lahko referendum izvede le, če ga zahtevajo tudi poslanci, ki so se s spremembo ustave sicer strinjali. Ob tako določeni referendumske iniciativi se zastavlja vprašanje, ali bo do referendumu v takem primeru sploh kdaj prišlo oziroma ali ni ustavodajalec normativno uvedel referendumu in ga hkrati praktično onemogočil. Seveda pa je ob pomembnejših spremembah ustave ali ob sprejemu nove ustave utemeljeno pričakovati, da bodo tudi poslanci, ki so glasovali za spremembo ustave, podprli razpis referendumu, saj bo s tem njihova odločitev dobila širšo podporo ljudstva in večjo legitimnost.

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi določa, da mora državni zbor razpisati referendum v 7 dneh po vložitvi zahteve. Pravico glasovati na referendumu imajo državljani, ki imajo pravico voliti v državni zbor.

7.2 ZAKONODAJNI REFERENDUM

Ustava ne postavlja omejitev glede vprašanj, o katerih je mogoče odločati na zakonodajnem referendumu, saj določa, da državni zbor lahko o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi pa je zakonodajni referendum omejil s tem, da je določil predmet odločanja posebej na predhodnem in posebej na naknadnem referendumu, zlasti pa s tem, da je prepovedal referendum za določene vrste zakonov.

Zakonodajni referendum je tako kot ustavnorevizijski predviden le fakultativno; državni zbor ga lahko razpiše na svojo pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, državni svet ali 40.000 volivcev.

Ustava torej razlikuje med uvedbo referenduma na pobudo državnega zbora⁴⁷ in med uvedbo referenduma na zahtevo tretjine poslancev, državnega sveta ali 40.000 volivcev. V tem primeru lahko državni zbor predlog sprejme ali zavrne, v drugem primeru pa je državni zbor dolžan razpisati referendum. Državni svet sprejme zahtevo za razpis referenduma z absolutno večino svojih članov, zahtevi poslancev in volivcev pa mora biti priložena najmanj tretjina podpisov poslancev oziroma 40.000 podpisov volivcev. Pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov. Taka pobuda mora biti podprta s podpisi najmanj 200 volivcev.

V zahtevi za razpis referenduma mora biti jasno izraženo vprašanje, ki naj bo predmet referenduma, zahteva pa mora biti tudi obrazložena. Če državni zbor meni, da temu ni bilo zadoščeno, pozove predstavnika predlagatelja oziroma pobudnika zahteve, da jasno opredeli vprašanje oziroma dopolni zahtevo z obrazložitvijo. Če predstavnik predlagatelja oziroma pobudnik zahteve vztraja pri nejasnem vprašanju ali ne dopolni zahteve z obrazložitvijo, lahko državni zbor določi, da referenduma ne razpiše⁴⁸. Če pa državni zbor meni, da je vsebina zahteve za razpis referenduma v nasprotju z ustavo, o tem odloči ustavno sodišče.

⁴⁷ Predlog da lahko vsak poslanec in o njem odloči državni zbor z običajno, torej relativno večino.

⁴⁸ To zakonsko določbo bo potrebno še dopolniti z določitvijo mehanizma sodnega varstva zoper odločitve državnega zbora, da referenduma ne razpiše.

7.3 PREDHODNI IN NAKNADNI REFERENDUM

Predlog oziroma zahteva za razpis predhodnega referenduma se lahko vloži od dneva, ko je predlog zakona predložen državnemu zboru, do začetka tretje obravnave. Rok za zbiranje podpisov za podporo zahtevi je odvisen od tega, ali je bila pobuda vložena pred ali po prvi obravnavi predloga zakona (v prvem primeru ta rok ne sme biti krajši od 45 dni in ne daljši od 60 dni, v drugem primeru pa ne krajši od 30 in ne daljši od 45 dni). V tem primeru državni zbor pred potekom tega roka ne sme začeti obravnave predloga zakona. Državni zbor mora razpisati predhodni referendum najkasneje v 30 dneh po vložitvi zahteve za razpis referenduma.

Naknadni referendum pa je namenjen izjavljanju o zakonu, ki ga je državni zbor že sprejel. Predviden je samo kot potrditveni, ne pa tudi kot razveljavitveni (kot ga pozna Italija), s katerim bi lahko volivci neposredno razveljavili zakon, ki že velja. To lahko volivci dosežejo le tako, da sprožijo zakonodajno iniciativo za sprejem novega zakona in z vložitvijo zahteve za predhodni referendum. Če je na referendumu predlog takega razveljavitvenega zakona sprejet, ga mora državni zbor v nadaljevanju zakonodajnega postopka sprejeti. V tem primeru sicer ne gre za pravi razveljavitveni referendum (ampak za predhodni referendum z učinki razveljavitvenega referenduma), vendar je namen volivcev kljub temu dosežen. Naknadni referendum lahko pooblaščen subjekt zahtevajo najkasneje v 7 dneh po sprejemu zakona. Tako kratek rok je posledica ustavne določbe, da zakone razglasa predsednik republike najkasneje 8 dni po njihovem sprejemu, državni svet pa lahko v 7 dneh od sprejetja zakona in pred njegovo razglasitvijo zahteva, da državni zbor o njem še enkrat odloči (suspenzivni veto). Ta rok je prekratek v primeru, da nameravajo zahtevati referendum volivci, saj jim ne omogoča, da bi se seznanili z vsebino zakona. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi je zato predvidel, da lahko najmanj 40.000 volivcev vloži zahtevo za razpis naknadnega referenduma v 30 dneh po sprejemu zakona pod pogojem, da pobudnik zahteve v 7 dneh po sprejemu zakona obvesti o svoji pobudi (podprti s podpisi najmanj 200 volivcev) predsednika državnega zbora. V tem primeru mora državni zbor zadržati objavo zakona do izteka roka. Državni zbor mora razpisati naknadni referendum najkasneje v 7 dneh po vložitvi zahteve za razpis referenduma.

Za odločitev, sprejeto na predhodnem referendumu, je zakon še dodal, da jo mora državni zbor upoštevati pri sprejemanju zakona. Na podlagi odločbe ustavnega sodišča mora državni zbor določiti rok za uzakonitev odločitve, sprejete na predhodnem referendumu, hkrati pa spremeniti (podaljšati) enoletni suspenzivni rok, v katerem državni zbor ne sme sprejeti zakona, ki ni bil v nasprotju z referendumsko odločitvijo, koliko se nanaša na predhodni referendum.

7.4 POSVETOVALNI REFERENDUM

Posvetovalni referendum v ustavi ni posebej predviden, pač pa ga ureja zakon o referendumu in ljudski iniciativi. Posvetovalni referendum je po naravi stvari lahko le fakultativen, razpiše pa ga državni zbor. Pobudo zanj lahko da vsak poslanec državnega zbora. Predmet izjavljanja volivcev na referendumu so vprašanja iz pristojnosti državnega zbora, ki so širšega pomena za državljane. Glede na tako določen predmet referendumskega izjavljanja je državni zbor dokaj svoboden pri uporabi tega referenduma, kar pomeni, da ga lahko razpiše tudi za posamezna in zakonodajna vprašanja, torej tudi na področjih, kjer je predviden referendum z obvezno močjo. Na izid posvetovalnega referenduma državni zbor ni vezan.

Pri posebej zahtevnih vprašanjih posvetovalni referendum ni le zelo učinkovito sredstvo za testiranje javnega mnenja, temveč tudi za ugotavljanje smeri reševanja določenega vprašanja. Predstavniško telo s tem krepi svojo legitimnost, odločitev, ki je skladna z ljudsko voljo, pa je ugodneje sprejeta med ljudmi in s tem v praksi tudi bolj uresničljiva. Za razliko od referenduma z obvezno pravno močjo, kjer volivci začasno jemljejo mandat predstavniškemu telesu, da o posameznem vprašanju samostojno odloči, se to v primeru posvetovalnega referenduma ne zgodi. Parlament obdrži funkcijo samostojnega zakonodajalca. Odločitev je povsem v rokah parlamenta, ki jo lahko sprejme v skladu ali pa v nasprotju z izraženim mnenjem volivcev. V drugem primeru se bo sicer izpostavil kritiki večine volivcev, njegova odločitev pa nikakor ne bo pravno vprašljiva.

8 POLITIČNE STRANKE

Eden najpomembnejših dejavnikov v sodobnem političnem življenju so politične stranke, ki bistveno vplivajo na dejansko uresničevanje državne ureditve.

8.1 POJEM POLITIČNIH STRANK

Opredelitev pojma politične stranke je v teoriji še vedno odprta. Opredelitve različnih avtorjev se zato pogosto razlikujejo, predvsem zato, ker poudarjajo različne prvine politične stranke. S pojmom politična stranka se navadno misli tista politična organizacija, ki vključuje ljudi z istim političnim prepričanjem in ki se bori za osvojitve in obdržanje državne oblasti, prek katere želi uresničiti svoje politične cilje. Prav boj za osvojitve državne oblasti je najbolj pomembna in značilna prvina politične stranke, ki jo bistveno razlikuje od drugih političnih organizacij. Do državne oblasti pridejo stranke praviloma po demokratični, legalni poti. V zgodovini poznamo več primerov, ko temu ni bilo tako. Državna oblast je pravzaprav sredstvo za uresničevanje političnega programa politične stranke.⁴⁹

Politične stranke so tiste organizacije, ki delujejo kot posrednik med družbo in državo in ki družbi omogočajo vpliv na državno odločanje prav zaradi izredno močnega vpliva strank na državni mehanizem.⁵⁰ Prav zaradi svojega boja za oblast so se politične stranke mnogokrat razvile v svoje nasprotje – od instrumenta za vzdrževanje so postale instrument za omejevanje demokracije v korist svojih ozkih manjšinskih interesov.

8.2 POMEN POLITIČNIH STRANK

Politična stranka teži k uresnitvi svojega političnega programa prek državnega mehanizma. Da bi to dosegla, mora osvojiti oblast, torej mora postaviti svoje člane na odločujoča mesta v državni organizaciji, kar ji praviloma uspeva z volitvami. Prav tako mora doseči, da se bodo odločitve v državnih organih res sprejemale po njeni volji, kar dosega prek strankarske discipline, ki so ji podvrženi njeni člani. Vse to omogoča tudi način odločanja v predstavniskem telesu, ki praviloma odloča z večino.⁵¹

Poglavitne funkcije politične stranke so zlasti oblikovanje političnih mnenj, stališč in zahtev, s čimer pridejo do izraza različni politični in drugi skupinski interesi, politizacija družbe in politična vzgoja ljudi, vloga pri volitvah – delovanje na volilno telo (volilna agitacija, volilna kampanja, volilni programi) ter postavljanje kandidatov in končno vloga

⁴⁹ To je sublimiran izraz določenega političnega interesa, ki je lahko razredne, nacionalne, stanovske ali drugačne narave – ali pa gre za različne kombinacije teh prvin.

⁵⁰ S tem omogočajo državljanom demokratičen vpliv pri odločanju o njihovih interesih.

⁵¹ Predvsem pri volitvah in pri delovanju v parlamentu se kaže vpliv političnih strank.

strank pri delu predstavniških organov – vse delo parlamenta namreč poteka v znamenju parlamentarnega boja dveh ali več strank.

Člani politične stranke so tiste osebe, ki se izjavljajo kot njeni člani, plačujejo članarino, so podvrženi strankarski disciplini in imajo druga zunanja obeležja člana stranke (vpis, partijska knjižica itd.).

Sodobne politične stranke imajo običajno piramidalno strukturo. Praviloma so namreč organizirane tako, da so sestavljene iz večjega števila osnovnih organizacij, iz višjih organizacij in iz vrhovnega organa. Organizacija politične stranke je lahko zgrajena na teritorialnem ali pa na funkcionalnem načelu. Značilen za sodobno politično stranko je centralizem v njeni organizaciji in strankarska disciplina v razmerju do njenih članov. Glede tega se sicer stranke precej razlikujejo. Večina jih je dokaj centralistično vodenih in podvrženih strankarski disciplini.

Način financiranja političnih strank je eno najbolj spornih točk njihovega delovanja, ki se pogosto kaže v različnih političnih aferah. V sodobnih državah prevladujejo trije viri financiranja političnih strank, in sicer notranji strankarski viri, prispevki fizičnih in pravnih oseb in javna sredstva. Notranji strankarski viri so zlasti članarina, vpisnina, del dohodka poslancev, članov vlad in drugih državnih funkcionarjev, ki jih je kandidirala stranka, dohodki iz prireditev in strankinih podjetij. Med prispevke oziroma donacije štejejo sredstva, ki jih prispevajo v stranko različna podjetja in druge organizacije in posamezniki. Javna sredstva so praviloma sredstva iz državnega proračuna. Ta se lahko namenijo za redno delovanje strank, lahko pa tudi za njihovo volilno kampanjo. Navadno je javno financiranje stranke odvisno od njenega volilnega uspeha.

Stranka lahko pravno veljavno nastopa le, če je registrirana. Z registracijo pridobi stranka tudi lastnost pravne osebe. Stranka se registrira pri ministrstvu, pristojnem za upravo. Zakon posebej določa, kaj vse mora vsebovati zahteva za registracijo stranke in postopek registracije. Stranka se izbriše iz registra iz razlogov, ki jih določa zakon.

Čeprav zakon izrecno ne predpisuje načina organiziranosti politične stranke in jo načeloma prepušča njeni avtonomiji, pa vendarle dokaj močno posega vanjo s tem, da določa, da mora stranka imeti svoj status in program in da določa vsebino njenega statuta. Zakon pa tudi neposredno posega v notranjo organiziranost stranke s tem, da določa, da mora stranka imeti organ predstavnikov vseh članov stranke in izvršilni organ stranke. S tem skuša zakon zagotoviti demokratično organizacijo v samih strankah, kar je tudi sicer eden največjih problemov strankarskega sistema.

Zakon predpisuje tudi vire, iz katerih sme stranka črpati finančna sredstva, in sicer so to članarine, prispevki zasebnikov ter pravnih in fizičnih oseb, prihodki od premoženja stranke, darila, volila, dotacija iz proračuna ter dobiček iz dohodka podjetja, katerega

lastnik je stranka⁵². Zakon tudi določa način financiranja iz posamičnih virov financiranja in omejuje določene vire. Tako je merilo za dodelitev sredstev iz proračuna volilni uspeh stranke na volitvah v državni zbor. Nekateri subjekti pa ne smejo financirati strank, in sicer državni organi, javna podjetja, organi lokalnih skupnosti, humanitarne organizacije, verske skupnosti kot tudi gospodarske družbe, v katere je vložen javni kapital v višini najmanj 50%. Lokalne skupnosti lahko financirajo stranke, in sicer glede na uspeh na občinskih volitvah. Zakon posebej prepoveduje tudi pridobivanje sredstev stranke iz prispevkov tujih zasebnikov ter fizičnih in pravnih oseb, iz prihodkov od premoženja stranke v tujini, iz volil in daril iz tujine oziroma vsakršno drugo pridobivanje sredstev ali opravljanje storitev za stranko iz tujine.

V okviru zakonske ureditve financiranja politične stranke je še posebej urejeno financiranje volilne kampanje, in sicer v zakonu o volilni kampanji. Zakon ureja način financiranja in finančne omejitve pri tem ter način javnega nadzora med financiranjem volilne kampanje, tako glede političnih strank kot tudi drugih organizatorjev volilne kampanje. Zakon tudi zagotavlja političnim strankam (in drugim organizatorjem volilne kampanje) delno povračilo stroškov za organiziranje in financiranje volilne kampanje, in sicer sorazmerno z volilnim uspehom.

Za zakonitost finančnega poslovanja stranke je izredno pomemben javni nadzor. Finančno in materialno poslovanje stranke mora biti javno. Stranka mora zato državnemu zboru vsako leto do 31. marca predložiti finančno poročilo o poslovanju stranke za preteklo leto. Pred oddajo poročila državnemu zboru pa mora poročilo pregledati in oceniti računsko sodišče. Posebno poročilo mora stranka predložiti državnemu zboru o izdatkih za volilno kampanjo in to najkasneje v treh mesecih po dnevu glasovanja na volitvah.

Vloga političnih strank pri volitvah je urejena predvsem z volilno zakonodajo, zlasti glede vloge strank v kandidacijskem postopku. Posebej je pomembno, da zakon določa tudi način kandidiranja znotraj samih političnih strank, s čimer naj bi bila zagotovljena potrebna demokratičnost določanja kandidatov znotraj samih strank. Delovanje političnih strank v parlamentu ureja zlasti poslovnik državnega zbora, praviloma sicer ne neposredno, temveč posredno s tem, da ureja poslanske skupine kot organizirano obliko delovanja političnih strank v parlamentu.

8.3 RAZVOJ POLITIČNIH STRANK

Politične stranke v sedanji ustavi niso posebej opredeljene niti ni urejen njihov položaj, pač pa je ustava na nekaterih mestih posredno določila nekatere njihove naloge in pooblastila. Zakon o političnih strankah je bil sprejet šele spomladi leta 1994 in ureja samo položaj političnih strank (ne pa tudi drugih, širših političnih organizacij), zlasti postopek registracije strank in njihovo financiranje.

⁵² Stranka pa sme po zakonu opravljati le kulturno oziroma založniško dejavnost.

Po zakonu je politična stranka samo tisto združenje, ki uresničuje svoje politične cilje, sprejete v programu stranke, z demokratičnim oblikovanjem politične volje državljanov oziroma državljanek in s predlaganjem kandidatk oziroma kandidatov na volitvah v državni zbor, za predsednico oziroma predsednika republike ter v organe lokalnih skupnosti. Demokratičnost delovanja stranke v političnem življenju skuša zagotoviti zakon s tem, da določa, da mora stranka delovati javno, kar zagotavlja s tem, da obvešča javnost o svojem delovanju. Zakon še posebej določa načelo javnosti za finančno in materialno poslovanje stranke.

Zakon tudi posebej določa, da se ne sme registrirati niti ne sme delovati stranka, ki propagira nasilje, rušenje ustavne ureditve ali zahteva odcepitev kakšnega dela Slovenije oziroma namerava delovati ali deluje protiustavno.

Prav tako tudi za strankarsko delovanje velja ustavna prepoved iz 63. člena ustave, po kateri je protiustavno vsakršno spodbujanje k narodni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti pa tudi vsakršno spodbujanje k nasilju in vojni. Poleg tega zakon še posebej prepoveduje ustanovitev in delovanje stranke kot vojaškega ali kot oboroženega združenja.

200 polnoletnih slovenskih državljanek in državljanov lahko ustanovi stranko. Podobni so pogoji za članstvo v stranki. Čeprav zakon tega posebej ne določa, je razumljivo, da pogoj polnoletnosti velja tudi za članstvo v stranki. Ta pa ni potrebna za včlanitev v mladinsko organizacijo v stranki.⁵³

8.4 VLOGA POLITIČNIH STRANK PRI IZIDU REFERENDUMA

Odločanje o družbenih zadevah je najpomembnejša funkcija državne organizacije. V primerjavi z vsemi sodelujočimi političnimi subjekti, ki vplivajo na državno odločanje, ima največji vpliv politična stranka, vendar to ne pomeni, da državljani z glasovanjem na referendumu ne bi mogli izraziti svojega mnenja.

Referendum ponavadi povzroči razdelitev javnega mnenja na dva tabora, saj je potrebno odgovoriti z »da« ali »ne« oziroma »za« ali »proti«. Ta razdelitev pa ponavadi ne traja večno, saj se ta razmejitvena črta med obema taboroma premika zdaj na eno zdaj na drugo stran. Vse je odvisno od predmeta glasovanja. Tako referendumska kampanja prisili politične voditelje, da se obrnejo neposredno na javno mnenje.

⁵³ Tujec ne more postati član stranke, lahko je le njen častni član.

Referendum kot tak lahko pomeni sredstvo pritiska na stranke vladajoče koalicije, ki ga lahko izvajajo opozicijske stranke vključno s tistimi strankami, ki niso zastopane v parlamentu.

Politične stranke imajo pomembno vlogo pri izvedbi referenduma in tudi sam vpliv na izid referenduma. Dejstvo je, da že pri samem zbiranju podpisov volivcev za predlog nekega zakona, pridejo do izraza politične stranke. Tu pride do prepoznavnosti posamezne politične stranke ali njih vel, ki stojijo za takim zbiranjem podpisov. Pobudnik zbiranja podpisov mora izvesti zelo dobro javno propagando, ki bo čimbolj enostavna in hkrati učinkovita in s tem zbrati dovolj podpisov za določen predlog. Vse skupaj pa je tesno povezano z denarnimi sredstvi, saj le-ta za javno propagando nosijo organizatorji sami. Tako lahko lažje financirajo dobro propagando tiste stranke, ki imajo dovolj različnih donacij za svoje uspešno delovanje.

Moč parlamentarnih političnih strank, ki se financirajo iz proračuna, se kaže v obvladovanju medijev in v finančni moči stranke. Tako lahko pride do večjega izraza prepoznavanje kandidata ob podpori politične stranke, ki stoji za predlogom za izvedbo referenduma, kar zmanjša stroške za propagando.

9 ZAKLJUČEK

Sodelovanje državljanov v političnem upravljanju države je eno osrednjih vprašanj politoloških in drugih družbenih znanosti. Če za sodobne sisteme velja, da v njih prevladuje posredna demokracija (kar je seveda nujno potrebno in razumljivo glede na število in strokovno zahtevnost vprašanj, o katerih morajo odločati predstavniška telesa), kot tudi, da oblike neposredne demokracije ne morejo predstavljati alternative političnemu predstavništvu ali ga celo nadomestiti, potem je lahko naše razmišljanje usmerjeno predvsem na vprašanje načina, oblik in obsega neposrednega sodelovanja državljanov pri sprejemanju političnih odločitev.

Tako kot za reprezentativne oblike odločanja ni mogoče trditi, da so v pogojih sodobnih in kompleksnih družbenih sistemov že same po sebi najbolj primerne in demokratične, tudi oblikam neposredne demokracije oziroma referendumu tega ni mogoče brez pridržkov pripisati. Ne samo zato, ker je bil referendum večkrat zlorabljen za krepitev avtoritativnih političnih režimov in za ustvarjanje njihove navidezne legitimnosti, temveč ali predvsem zato, ker je narava tega instituta in njegova uporaba objektivno omejena. Referendum, prek katerega lahko ljudstvo najbolj demokratično uveljavlja svojo politično voljo, je zelo primeren zlasti za odločanje o temeljnih vprašanjih državne ureditve, ki jih ureja ustava. Prav referendumsko odločanje o ustavi omogoča državljanom neposreden vpliv na oblikovanje in spreminjanje ustavno politične ureditve lastne države, kar je posebej pomembno, ko gre za bistvene premike ali celo prelome v ustavnem razvoju neke države. Zato ni nič čudnega, da veliko število držav predvideva prav referendum na ustavodajnem področju in da je postal obvezna sestavina skoraj vseh sodobnih ustav, kar posebej velja za ustave novejših držav.

Razvoj referenduma pri nas je bil v primerjavi z drugimi političnimi ureditvami tudi sicer dokaj nenavaden, saj se je zelo pogosto uporabljal le na lokalni ravni, na državni pa nikoli ni bil izveden. Po tem takem pri nas ne ustavnorevidijski ne zakonodajni referendum nimata nikakršne tradicije.

Ljudska iniciativa je strogo formalizirana oblika sodelovanja državljanov pri oblikovanju pomembnih pravno političnih odločitev, ki se razlikuje od drugih podobnih oblik dajanja pobud, predlogov, peticij. To pomeni, da lahko volilno telo preko tega instituta sooblikuje odločitev, vpliva na njeno vsebino, vendar pa ne more neposredno vplivati na njen končni sprejem. Čeprav se lahko ljudska iniciativa uporablja kot samostojna oblika neposredne demokracije, se ta v praksi pogosto povezuje in dopolnjuje z institutom referenduma. To je značilno predvsem za tiste države, v katerih je referendum uveljavljen kot oblika neposredne demokracije. Do povezave med obema institutoma prihaja predvsem zaradi težnje po večji učinkovitosti, saj v primeru, da sta instituta izpeljana ločeno, končnega uspeha ni mogoče zagotoviti. Do dejanskega dopolnjevanja institutov pride le, če se zakonski predlog, ki je predložen s pomočjo ljudske iniciative, zavrne s strani parlamenta. Edina možnost, ki v tem primeru preostane ljudstvu je, da se o predlogu zakona odloča na

referendumu. S tem je ljudstvu zagotovljeno, da se upošteva njegova volja, obenem pa je izničena možnost, da bi parlament odločal v nasprotju z ljudskimi interesi.

Pravica do peticije, kot ena od oblik neposredne demokracije, je pravica, ki jo imajo vsi državljani Republike Slovenije. Peticije je mogoče naslavljeti različnim organom oziroma telesom in ne le predstavniškimi telesom in drugim državnimi organi. Omejitev izhaja le iz same vsebine peticije oziroma pobude. Ker mora biti splošnega pomena, se lahko vloži le pri organu oziroma organizaciji, ki opravlja take funkcije. Ker ustava izrecno ne predpisuje dolžnosti adresantov, da odgovorijo na peticijo, se zastavlja vprašanje, ali je pri peticiji sploh mogoče govoriti o pravici *stricto sensu* (lat. v ozkem pomenu). Po določilih naše ustave se ta pravica namreč izčrpa že s samo vložitvijo peticije.

Med pisanjem diplomske naloge in prebiranjem domače in tuje literature sem ugotovila, da je referendum kljub močnim argumentom proti njegovi uporabi še vedno najučinkovitejša oblika neposredne demokracije, kar potrjuje naraščajoča uporaba referendumov pri nas in v svetu.

LITERATURA

1. CERAR, Miro. *Razmerje med neposredno in posredno demokracijo v slovenski ustavni ureditvi*. Javna uprava. 2001.
2. CERAR, Miro. *Referendumsko odločanje in predstavniška demokracija*. Pravna praksa. 1996.
3. GRAD, KAUČIČ, RIBIČIČ, KRISTAN. *Državna ureditev Slovenije*. ČZP Uradni list RS, Ljubljana, 1999.
4. GRAD, Franc. *Lokalna demokracija – organizacija in volitve*. ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1998.
5. GRAD, Franc. *Neposredna demokracija v lokalni samoupravi*. V: Grad, Franc: Teorija in praksa, 1992.
6. GRAD, Franc. *Parlament in vlada*. Uradni list RS, Ljubljana, 2000.
7. KAUČIČ, Igor. *Neposredne oblike demokracije*. V: Grad, Franc: Državna ureditev Slovenije, Uradni list RS, Ljubljana, 1999.
8. KAUČIČ, Igor. *Neposredna demokracija v ustavnem sistemu Republike Slovenije*. V: II. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Rogaška Slatina, 26. in 27. november 1996.
9. KAUČIČ, Igor. *Oblike neposredne demokracije*. V: Kaučič, Igor (ur.): Nova ustavna ureditev Slovenije, Zbornik razprav, Pravna fakulteta v Ljubljani in Društvo za ustavno pravo Slovenije, Ljubljana, 1992.
10. KAUČIČ, Igor. *Referendum in spremembe ustave*. ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1994.
11. KAUČIČ, GRAD. *Ustavna ureditev Slovenije*. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2000.
12. KAUČIČ, Igor. *Ustavna zasnova referenduma*. Pravnik. 1994.
13. KOCJANČIČ, RIBIČIČ, GRAD, KAUČIČ. *Ustavno pravo Slovenije*. Visoka upravna šola, Ljubljana, 1998.
14. KRISTAN, Ivan. *Ustavno sodišče in pravna država*. VI. Dnevi javnega prava, 2000.
15. RUPNIK, CIJAN, GRAFENAUER. *Ustavno pravo Republike Slovenije*. Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, 1994.
16. TERŠEK, Andraž. *O ustavnem sodišču in referendumu*. Pravna praksa. 2000.
17. VLAJ, Stane. *Lokalna samouprava*. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2008.
18. ZAJC, Drago. *Razmerje med neposrednimi in predstavniškimi oblikami odločanja (in učinkovitost političnega sistema)*. V: Teorija in praksa, Let. 25, št. 1/2 (1988), str. 250-256.
19. ZUPANČIČ, M. Boštjan. *Referendum ali zgodba o volji ljudstva*. Nova revija. 1996, let. 15, št. 176, str. 121-139.

PRAVNI VIRI

1. Ustava Republike Slovenije. Ur.l. RS, št. 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
2. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Ur.l. RS-MP, št. 15/1996
3. Zakon o referendumu in ljudski iniciativi. Ur.l. RS, št. 15/1994, 13/1995, 38/1996, 43/1996, 57/1996, 82/1998, 24/2000, 59/2001, 11/2003, 11/2003, 48/2003, 73/2003, 83/2004, 24/2005, 24/2005, 139/2006, 26/2007, 22/2009.