

PRAVNA FAKULTETA

UNIVERZA V LJUBLJANI

**PRESOJA DOPUSTNOSTI RAZPISA
ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA V DRŽAVNEM
ZBORU**

magistrska naloga

Avtorica: Ula Nartnik

Mentor: prof. dr. Igor Kaučič

September, 2017

ZAHVALA

*Zahvaljujem se mentorju prof. dr. Kaučiču za vso strokovno pomoč pri izdelavi magistrske
naloge.*

Za vso podporo med študijem se zahvaljujem družini, fantu in prijateljem.

POVZETEK

Sprememba ustavne ureditve zakonodajnega referendumu leta 2013 je v ta institut posegla v treh delih – zmanjšala je število predlagateljev referendumu, določila je primere nedopustnosti razpisa zakonodajnega referendumu ter dvignila prag legitimnosti na referendumu sprejete odločitve. Za temo magistrske naloge je najpomembnejše, da je s to spremembo Državni zbor prejel več pristojnosti, saj je po novi ureditvi on ključen organ, ki skladno z ustavno ureditvijo odloči, ali je zakonodajni referendum o določenem zakonu dopustno razpisati ali ne. Predhodno je bila ta odločitev v rokah Ustavnega sodišča Republike Slovenije.

Ustavna sprememba predstavlja materialno pravno podlago za odločanje Državnega zbora, zato je na začetku magistrske naloge kratko povzeta ureditev zakonodajnega referendumu, z osredotočenostjo na ustavno ureditev.

V nadaljevanju je nato obravnavan zakonodajni referendum, predvsem s procesnega vidika, saj so predstavljene temeljne določbe referendumskega postopka.

Glavni del magistrskega dela je posvečen dogajanju v Državnem zboru. Predstavljen je časovni vidik odločanja o dopustnosti razpisa zakonodajnega referendumu, odločitev zavrnitve razpisa zakonodajnega referendumu, sodno varstvo zoper odločitev subjektov v referendumskem postopku, v povezavi z vsem navedenim pa pristojnosti Državnega zbora in predsednika Državnega zbora. Veliko dilem po uveljavitvi ustavne spremembe je razrešilo tudi že Ustavno sodišče Republike Slovenije, zato so podrobneje predstavljene tudi njegove odločitve.

Ključne besede: zakonodajni referendum, Državni zbor, predsednik Državnega zbora, referendumski postopek, sprememba Ustave Republike Slovenije

SUMMARY

The change in the constitutional structure of the legislative referendum in 2013 affected legislative referendum in three ways – it reduced the number of proposers of the referendum, determined cases of inadmissibility of the call for a referendum, and prescribed the participation of a certain number of voters in a referendum as a condition for the adoption of a valid decision. The most important thing about the topic of this master's thesis is that with this change the National Assembly has received more power, since according to the new regulation it is a key body that, in accordance with the constitutional order, decides whether a legislative referendum on a particular law is to be permitted or not. Previously, this decision was in the hands of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia.

The constitutional amendment presents a substantive legal basis for the decision of the National Assembly. Therefore, at the beginning of the master's thesis, the regulation of the legislative referendum is briefly summarized, with a focus on the constitutional system.

In the following, the legislative referendum is discussed mainly from a procedural point of view, as the basic provisions of the referendum process are presented.

The main part of the master's thesis is dedicated to the events in the National Assembly. The time aspect of deciding on the admissibility of the call for a legislative referendum, the decision to reject the call for a legislative referendum, the judicial protection against the decision of the entities in the referendum procedure, and the competences of the National Assembly and the President of the National Assembly related to all that. The Constitutional Court of the Republic of Slovenia has already resolved many dilemmas after the constitutional amendment was introduced, which is why the decisions of the latter are presented in more detail.

Keywords: legislative referendum, National Assembly, President of the National Assembly, referendum procedure, amendment of the Constitution of the Republic of Slovenia

KAZALO VSEBINE

1.	UVOD	1
2.	PRAVNA UREDITEV ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA	3
2.1	Splošno o zakonodajnem referendumu	3
2.2	Spremembe Ustave Republike Slovenije leta 2013	4
2.3	Referendumska iniciativa	6
2.4	Predmet in omejitve referendumskega odločanja	7
2.4.1	Nujni ukrepi za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč	7
2.4.2	Davki, carine in druge obvezne dajatve ter izvrševanje državnega proračuna ..	7
2.4.3	Ratifikacija mednarodnih pogodb	8
2.4.4	Odpravljanje protiustavnosti na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter drugih protiustavnosti	9
2.5	Legitimnost referendumske odločitve	10
2.6	Zakonska ureditev	11
2.7	Podzakonska ureditev	12
3.	REFERENDUMSKI POSTOPEK	13
3.1	Uvedba postopka razpisa zakonodajnega referenduma	13
3.2	Pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma	13
3.3	Zbiranje podpisov podpore volivcev	13
3.4	Referendumska odločitev	14
4.	PRESOJA DOPUSTNOSTI RAZPISA ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA V DRŽAVNEM ZBORU	16
4.1	Časovna umestitev presoje razpisa referenduma v referendumski postopek	16
4.2	Položaj in pristojnosti Državnega zbora ter predsednika Državnega zbora	20
4.2.1	Pristojnosti ob vložitvi pobude	20
4.2.2	Odločanje v primeru ustavnih omejitev referendumskega odločanja	23
4.2.3	Določanje datuma referenduma	24
4.2.4	Uskladitev referendumske zakonodaje z ustavno spremembo	26
4.3	Akt o (ne)razpisu zakonodajnega referenduma	27
4.4	Sodno varstvo v referendumskem postopku	32
4.4.1	Aktivna legitimacija	35
4.4.2	Rok za uveljavljanje sodnega varstva	35
4.4.3	Izključitev sodnega varstva	37
4.5	Zloraba pravice do pobude volivcem za zbiranje podpisov za razpis referenduma ..	37
4.5.1	Splošno o zlorabi pravic	37

4.5.2	Pristojnosti Državnega zbora v primeru zlorabe pravice	38
5.	SKLEPNE UGOTOVITVE	44
6.	VIRI IN LITERATURA	46
6.1	Literatura	46
6.2	Pravni viri	47
6.3	Odločbe in sklepi Ustavnega sodišča Republike Slovenije	48
6.4	Sklepi Vrhovnega sodišča Republike Slovenije	49

1. UVOD

Z Ustavo Republike Slovenije¹ in z zakonodajo so bile v naš pravni red uvedene vse najpomembnejše oblike neposredne demokracije – referendum, ljudska iniciativa, zbor občanov in pravica do peticije.² Gre za različne načine sodelovanja državljanov pri izvrševanju oblasti, saj jim je prek teh institutov omogočena neposredna udeležba v procesu oblikovanja in odločanja o ustavnih, zakonskih in drugih pravnih aktih ter pri drugih pomembnih odločitvah na državni in lokalni ravni.³ Po številu oblik neposredne demokracije v svojem pravnem redu se Slovenija uvršča med države z razvito neposredno demokracijo, žal pa se v praksi uresničevanje institutov neposredne demokracije zaradi pomanjkanja tradicije in izkušenj ni udejanjilo, kot je bilo načrtovano.⁴ Eden izmed glavnih razlogov je bila predvsem pomanjkljiva normativna ureditev.⁵

Prav zaradi tega je v vseh teh letih od sprejetja Zakona o referendumu in ljudski iniciativi⁶ kot krovnega predpisa na področju zakonodajnega referenduma prišlo do več zakonodajnih sprememb. Potrebne so bile tudi spremembe ustavne podlage zakonodajnega referenduma, ena pomembnejših je bila leta 2013, ko je bil sprejet Ustavni zakon o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije⁷. Z njim je bila v slovenski pravni red vpeljana nova ureditev, ki je posegla tudi na področje dopustnosti razpisa zakonodajnega referenduma, kar je posledično pomenilo tudi potrebo po novi opredelitvi določenih razmerij med Državnim zborom in Ustavnim sodiščem, predvsem pa novo opredelitev pristojnosti Državnega zbora kot kolektivnega organa ter tudi predsednika Državnega zbora kot pomembnega organa pri presoji izpolnjevanja pogojev za dopustnost razpisa zakonodajnega referenduma.

V nalogi bodo zato v uvodnih poglavjih poenostavljeno in skrajšano prikazane določbe, ki najpomembneje vplivajo na samo delo Državnega zbora in njegovega predsednika v

¹ Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13 in 75/16, v nadaljevanju: Ustava).

² Kaučič (ur.), Zakonodajni referendum, str. 20.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (Ur. l. RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju: ZRLI).

⁷ Ustavni zakon o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 47/13, v nadaljevanju UZ90, 97, 99).

referendumskem postopku. Ustavno sodišče je v svojih odločitvah že razložilo nekaj teh pomembnih določb, zato v magistrskem delu sledi tudi njihov pregled. S tem so bile tudi že postavljene usmeritve, ki jih bo treba upoštevati pri pripravi nove zakonodaje s področja zakonodajnega referendumu. S tem razlogom je v magistrskem delu predstavljena tudi novela referendumske zakonodaje, ki jo je pripravila Vlada Republike Slovenije. Ta sicer ni bila sprejeta, jo je pa pomembno izpostaviti, ker gre za prvo gradivo po spremembi Ustave, katerega namen je bila uskladitev z Ustavnim zakonom.

2. PRAVNA UREDITEV ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA

2.1 Splošno o zakonodajnem referendumu

Referendum kot oblika neposredne demokracije označuje obliko neposrednega odločanja volivcev o pravnem aktu ali drugem vprašanju in predstavlja pravico vseh državljanov z volilno pravico, da z glasovanjem odločijo o posameznem aktu predstavniškega telesa.⁸ Obstoj zakonodajnega referenduma v nekem pravnem redu nujno pomeni, da predstavniško telo ni izključni zakonodajalec, ampak je to tudi ljudstvo.⁹ Predstavlja namreč sredstvo volivcev, da izvajajo nadzor nad delom Državnega zbora ter da lahko posežejo v zakonodajni postopek.¹⁰

Ustavno podlago referendumskemu odločanju dajeta 1. in 3. člen Ustave, ki določata, da je Slovenija demokratična republika in da ima v njej oblast ljudstvo, ki jo lahko izvršuje tudi neposredno, ter 44. člen Ustave, ki daje ljudstvu pravico do neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev.¹¹ Konkretizacijo te pravice predstavlja 90. člen Ustave, ki ureja ustavno pravico do zakonodajnega referenduma.¹² V slovenskem pravnem redu Ustava ureja referendumsko odločanje glede tistih pravnih aktov, ki so v pristojnosti Državnega zbora.¹³ Pri tem Ustava ureja le temeljna vprašanja referendumskega odločanja, podrobna ureditev referenduma pa je urejena v ZRLI, ki ureja način uresničevanja referenduma in postopek njegove izvedbe.¹⁴ ZRLI skladno s 5. odstavkom 90. člena Ustave sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

Od osamosvojitve dalje je zakonodaja doživela veliko sprememb ureditve zakonodajnega referenduma, saj se je pravna ureditev velikokrat izkazala za neustrezno. ZRLI je bil sprejet leta 1994 in je prvotno urejal dve obliki zakonodajnega referenduma – predhodnega in naknadnega.¹⁵ Leta 2005 je Ustavno sodišče razveljavilo določbe ZRLI, ki so se nanašale na

⁸ I. Kaučič, komentar k 90. členu Ustave v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, dopolnitev – A, str. 1165.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Kaučič (ur.): Zakonodajni referendum, str. 20.

¹² Ibidem.

¹³ I. Kaučič, komentar k 90. členu Ustave v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, dopolnitev – A, str. 1165.

¹⁴ Kaučič (ur.): Zakonodajni referendum, str. 20.

¹⁵ Vlada Republike Slovenije: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in ljudski iniciativi s 23. 12. 2015, str. 1.

predhodni referendum z odložnim rokom enega leta.¹⁶ Po preteku roka Državni zbor ni ustavno skladno uredil predhodnega zakonodajnega referenduma, zato so te določbe prenehale veljati, institut predhodnega zakonodajnega referenduma pa je bil tako odpravljen.¹⁷

Po spremembi je ZRLI tako urejal le še naknadni zakonodajni referendum, na katerem so volivci odločali o potrditvi zakona, ki ga je sprejel Državni zbor, pred njegovo razglasitvijo.¹⁸ Predviden je bil le kot ratifikacijski, torej je volilno telo potrjevalo ali zavračalo zakon, ki ga je Državni zbor že sprejel, vendar ta še ni bil veljaven.¹⁹ Spremembo je uredila novela ZRLI-D²⁰, ki je ostala nespremenjena do sprejetja UZ90, 97, 99 leta 2013 – njene določbe bodo predstavljene v naslednjih poglavjih.

2.2 Spremembe Ustave Republike Slovenije leta 2013

Nova ustavna ureditev zakonodajnega referenduma je posegla v tri sestavine referendumske ureditve, in sicer je zmanjšala število predlagateljev referenduma, določila je omejitve in prepovedi referenduma, dvignila pa je tudi prag legitimnosti sprejete odločitve na referendumu.²¹

Zakonodajni referendum je v Ustavi urejen v 90. členu, ta pa je bil v večjem delu spremenjen z Ustavnim zakonom. Po spremembi v skladu s prvim odstavkom 90. člena Ustave Državni zbor razpiše referendum o uveljavitvi zakona, če to zahteva najmanj štirideset tisoč volivcev. Drugi odstavek 90. člena Ustave določa primere, v katerih referendum ni dopusten, in sicer referendum ni dopustno razpisati o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč, o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna, o zakonih o ratifikaciji mednarodnih pogodb in o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali kakšno drugo protiustavnost.

¹⁶ Odločba Ustavnega sodišča U-I-217/02-34 s 17. 2. 2005 (Uradni list RS, št. 24/2005 in OdlUS XIV, 6).

¹⁷ Vlada Republike Slovenije: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in ljudski iniciativi s 23. 12. 2015, str. 1.

¹⁸ Kaučič: Zavrnitveni zakonodajni referendum, v: Javna uprava (2013), str. 34.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi, Uradni list RS, št. 139/06, v nadaljevanju: ZRLI-D).

²¹ Kaučič: Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referenduma, v: Zbornik znanstvenih razprav (2014), str. 65.

V skladu s tretjim odstavkom 90. člena Ustave imajo pravico glasovanja na referendumu vsi državljani, ki imajo volilno pravico. Na podlagi četrtega odstavka 90. člena Ustave je zakon na referendumu zavržen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev. Ureditev načina izvrševanja zakonodajnega referenduma pa Ustava v petem odstavku 90. člena prepušča zakonski ureditvi.

UZ90, 97, 99 v razdelku II ureja prehod k novi ureditvi zakonodajnega referenduma. Ustavna sprememba zahteva uskladitev ZRLI v roku enega leta. Do uskladitve se v skladu z drugim odstavkom razdelka II Ustavnega zakona 21. člen ZRLI smiselno uporablja tako, da Ustavno sodišče odloči o sporu med predlagateljem referenduma in Državnim zborom, ki zavrne razpis referenduma o zakonu.

Sedaj veljavna ureditev zakonodajnega referenduma se v marsičem razlikuje od prejšnje ureditve. Pred spremembo je Ustava urejala zakonodajni referendum, ki ga je Državni zbor lahko razpisal na svojo pobudo, razpisati pa ga je moral, če je to zahtevala najmanj tretjina poslancev, Državni svet ali 40.000 volivcev. V primerjavi s prejšnjo ureditvijo je torej referendumska iniciativa zožena, saj je sedaj ta omogočena le volivcem.²² Bistvena sprememba je tudi določitev primerov nedopustnosti razpisa referenduma. Po prejšnji ureditvi je bilo referendum dopustno razpisati o vseh vprašanjih, ki so lahko predmet zakonskega urejanja.²³ Vendar pa pravica zahtevati zakonodajni referendum tudi po prejšnji ureditvi ni bila absolutna v tem pogledu, da bi moral biti referendum dopusten vselej, kadar so bili za njegov razpis izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 90. člena Ustave.²⁴ Takšno stališče je Ustavno sodišče sprejelo že leta 1995²⁵, v svoji odločitvi pa je izhajalo iz tega, da vzporedno s pravico, zagotovljeno v drugem odstavku 90. člena Ustave, lahko obstajajo tudi druge, prav tako ustavno varovane vrednote, ki jim je treba zagotoviti ustavnopravno varstvo. Teža teh drugih ustavnih vrednot je lahko v posameznih primerih tako pomembna, da se jim mora pravica zahtevati razpis zakonodajnega referenduma umakniti.²⁶ Na tem je temeljil tudi prvi odstavek 21. člena ZRLI, na podlagi katerega se kljub izpolnjenim pogojem iz drugega odstavka 90. člena Ustave referendum ni izvedel, če je Ustavno sodišče presodilo, da bi

²² 36. točka obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča U-II-1/15-20 z 28. 9. 2015 (Uradni list RS, št. 80/2015).

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-47/94 z 19. 1. 1995 (Uradni list RS, št. 13/95, in OdlUS IV, 4).

²⁶ 36. točka obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča U-II-1/15-20 z 28. 9. 2015.

zaradi odložitve uveljavitve zakona ali zaradi njegove zavrnitve na referendumu nastale protiustavne posledice.²⁷ Za razliko od prejšnje ureditve drugi odstavek 90. člena Ustave sedaj izrecno določa štiri področja, s katerih referendumu ni dopustno razpisati.²⁸ V teh, taksativno naštetih primerih, pravica do referendumu sploh ne obstaja.²⁹ Tretja bistvena sprememba pa je opredelitev novih pogojev za veljavnost odločitve na referendumu.³⁰ Na podlagi četrtega odstavka 90. člena Ustave je v veljavi zavrnilni kvorum.³¹ Za zavrnitev zakona namreč ni dovolj, da mu nasprotuje samo večina volivcev, ki so veljavno glasovali, ampak je potrebno, da mu nasprotuje določeno število volivcev znotraj celotnega volilnega telesa.³² Naknadni zavrnitveni zakonodajni referendum, ki ga je uveljavil z zadnjo ustavno spremembo ustavodajalec, je torej sredstvo za preprečitev nastopa veljavnosti pravnega akta, ki ga je sprejel zakonodajalec, volivci pa mu nasprotujejo.³³

2.3 Referendumska iniciativa

Glede na predhodno ureditev in število nosilcev referendumske iniciative, ko je Državni zbor zakonodajni referendum lahko razpisal na svojo pobudo, moral pa ga je razpisati, če so tako zahtevali najmanj tretjina poslancev, Državni svet ali štirideset tisoč volivcev, je bila taka ureditev zelo ekstenzivna in brez primere v tujih ureditvah.³⁴ S sprejetjem Ustavnega zakona je bila referendumska iniciativa odvzeta najmanj tretjini poslancev Državnega zbora, ki že neposredno sodelujejo pri oblikovanju in sprejemanju zakona in Državnemu svetu, ki sodeluje v zakonodajnem postopku v širšem pomenu z zakonsko iniciativo in pravico do suspenzivnega veta.³⁵ Prav tako ne bi bilo več mogoče razpisati referendumu na podlagi lastne odločitve Državnega zbora, a to ne samo zato, ker te možnosti Državni zbor doslej še nikoli ni uporabil in tudi ni pričakovati, da bi jo v prihodnje, temveč tudi zato, ker se v praksi zastavlja vprašanje smiselnosti razpisa referendumu na zahtevo večine poslancev o zakonu, ki ga je Državni zbor pravkar sprejel.³⁶ Predlagana ureditev ne preprečuje Državnemu zboru, da razpiše posvetovalni referendum z namenom ugotavljanja volje volivcev, preden končno

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² Kaučič: Zavrnitveni zakonodajni referendum, v: Javna uprava (2013), str. 36.

³³ Ibidem.

³⁴ Ustavna komisija Državnega zbora: Poročilo o pripravi predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije, EPA 620-VI, z 29. 3. 2012, str. 13.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

odloči o posameznem vprašanju, torej preden to področje uredi z zakonom. To obliko referendumu ZRLI predpisuje v 26. členu. Predlagana rešitev poudarja vlogo referendumu kot instrumenta ljudskega nadzora nad delom parlamenta, hkrati pa omejuje možnosti njegove uporabe za reševanje notranjih strankarskih konfliktov oziroma parlamentarnih nasprotij med obema organoma predstavniškega telesa.³⁷

2.4 Predmet in omejitve referendumskega odločanja

2.4.1 Nujni ukrepi za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč

Ta omejitev zakonodajnega referendumu vključuje le zakone, ki se sprejemajo zaradi zagotavljanja nujnih ukrepov s področja obrambe in varnosti države ter odprave posledic naravnih nesreč.³⁸ Kadar torej ne gre za nujni ukrep, je odločanje o zakonih s tega področja na referendumu še vedno dopustno.³⁹ Razlog za določitev te omejitve je, da mora biti pri nujnem delovanju ukrepanje učinkovito in hitro, razpis zakonodajnega referendumu pa bi postopek uveljavitve zakona v znatni meri podaljšal.⁴⁰

2.4.2 Davki, carine in druge obvezne dajatve ter izvrševanje državnega proračuna

Nedopustnost tega sklopa zakonov je utemeljena zaradi potrebe po zagotovitvi temeljnih davčnih in finančnih podlag in virov za financiranje države ter za uresničevanje nalog na tem področju.⁴¹ Tudi tukaj ustavodajalec ni izključil vseh finančnih zakonov, ampak se prepoved nanaša samo na davčne zakone, ki vključujejo tudi carinske zakone ter zakone o obveznih dajatvah in na zakone s področja izvrševanju državnega proračuna.⁴² Tudi glede državnega proračuna je prepoved omejena le na zakon, ki ureja izvrševanje državnega proračuna, ne pa tudi na zakone, ki bi vplivali na državni proračun ali na druge javnofinančne odhodke.⁴³ V praksi Državni zbor ob krovnem zakonu, ki ureja izvrševanje državnega proračuna Republike Slovenije sprejme več zakonov, za katere ni predvideno, da bi bili izključeni iz

³⁷ Ibidem.

³⁸ Kaučič: Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referendumu, v: Zbornik znanstvenih razprav (2014), str. 68.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ustavna komisija Državnega zbora: Poročilo o pripravi predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije, EPA 620-VI, z 29. 3. 2012, str. 14.

⁴¹ Kaučič: Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referendumu, v: Zbornik znanstvenih razprav (2014), str. 70.

⁴² Ibidem, str. 71.

⁴³ Ibidem.

referendumskega odločanja.⁴⁴ Preširoka razlaga tega izključitvenega razloga bi pripeljala do prepovedi referendumov za večino zakonov, saj ti prevladujoče ali pa vsaj v manjšem delu urejajo tudi javnofinančna vprašanja ali vsaj posredno ali neposredno na njih tudi vplivajo.⁴⁵

2.4.3 Ratifikacija mednarodnih pogodb

V slovenskem pravnem redu Državni zbor ratifikacijo mednarodnih pogodb opravi z zakonom, torej bi ob odsotnosti kakršnih koli omejitev zakonodajnega referendumov tudi ratifikacijski zakoni lahko bili predmet referendumskega odločanja.⁴⁶ Pomisleki glede vsebine in protiustavnosti mednarodnih pogodb se morajo razjasniti pred njihovo ratifikacijo, zato drugi odstavek 160. člena Ustave predvideva možnost predhodne presoje ustavnosti mednarodnih pogodb na predlog predsednika republike, vlade ali tretjine poslancev državnega zbora.⁴⁷ Mnenje Ustavnega sodišča je za Državni zbor zavezujoče.⁴⁸

Iz te prepovedi pa so izvzete posebej pomembne mednarodne pogodbe, ki jih določa drugi odstavek 3.a člena Ustave in s katerimi lahko Slovenija z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot.⁴⁹ Pred ratifikacijo tovrstnih mednarodnih pogodb lahko Državni zbor razpiše referendum o mednarodnih povezavah, subsidiarno pa je temu namenjen referendum o ratifikaciji mednarodne pogodbe. Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, Državni zbor pa je vezan na izid referendumov.⁵⁰ Drugi odstavek 3.a člena Ustave torej prepoveduje referendum o ratifikacijskem zakonu samo, če je bil pred tem izveden referendum o mednarodnih povezavah, v nasprotnem primeru pa ga dopušča.⁵¹ To predstavlja izjemo od drugega

⁴⁴ Ibidem, str. 72.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ustavna komisija Državnega zbora: Poročilo o pripravi predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije, EPA 620-VI, z 29. 3. 2012, str. 15.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Drugi odstavek 160. člena Ustave.

⁴⁹ Kaučič: Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referendum, V: Zbornik znanstvenih razprav (2014), str. 75.

⁵⁰ 25.e in 25.f člen ZRLI.

⁵¹ Kaučič: Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referendum, V: Zbornik znanstvenih razprav (2014), str. 75.

odstavka 90. člena Ustave, ki prepoveduje referendum o zakonu o ratifikaciji mednarodnih pogodb.⁵²

2.4.4 Odpravljanje protiustavnosti na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter drugih protiustavnosti

Prvič se je vprašanje razlage četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave pojavilo v sporu o dopustnosti razpisa zakonodajnega referenduma o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (v nadaljevanju ZZZDR-D). Ustavno sodišče je na to vprašanje odgovorilo v odločbi U-II-1/15-20 z 28. 9. 2015⁵³.

S to odločbo je Ustavno sodišče sklep Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referenduma o ZZZDR-D⁵⁴ razveljavilo. Svojo odločitev je utemeljilo na razlagi pojma protiustavnosti. Odločilo je, da je treba četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave razlagati tako, da se nanaša le na tisto protiustavnost, ki jo je že predhodno, torej preden je nastal spor o razpisu referenduma med predlagateljem in Državnim zborom, ugotovilo Ustavno sodišče ali Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP). Odločitev Ustavnega sodišča temelji na jezikovni in zgodovinsko primerjalni razlagi prejšnje in sedaj veljavne ureditve naknadnega zakonodajnega referenduma. Ustavno sodišče je na podlagi predhodne ureditve odločalo o dopustnosti referenduma na podlagi 21. člena ZRLI, saj prejšnja ureditev ni določala primerov, ko referendum ne bi bil dopusten. Referendum se kljub izpolnjenim pogojem iz drugega odstavka 90. člena Ustave ni izvedel, če je Ustavno sodišče presodilo, da bi zaradi odložitve uveljavitve zakona ali zaradi njegove zavrnitve na referendumu nastale protiustavne posledice.⁵⁵ Prejšnja ureditev je torej prepuščala Ustavnemu sodišču presojo možnosti nastanka katere koli protiustavnosti, tudi take, ki je Ustavno sodišče še ni ugotovilo, in je Ustavnemu sodišču omogočala tehtanje med pravico do referenduma in težo morebitnih protiustavnih posledic referenduma.⁵⁶ Takšna ureditev je zahtevala ugotavljanje morebitnega protiustavnega stanja kot reševanje predhodnega vprašanja znotraj samega postopka odločanja o dopustnosti referenduma, ki je del

⁵² Ibidem.

⁵³ Odločba Ustavnega sodišča U-II-1/15-20 z 28. 9. 2015 (Uradni list RS, št. 80/2015).

⁵⁴ Državni zbor: Sklep o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referenduma o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, ZZZDR-D, EPA 257-VII, z 26. 3. 2015 (Uradni list RS, št. 20/15 in 80/15 – odl. US).

⁵⁵ 43. točka obrazložitve U-II-1/15-20 z 28. 9. 2015.

⁵⁶ Ibidem.

zakonodajnega postopka v širšem smislu.⁵⁷ Vse to je dodatno zapletalo in oteževalo zakonodajni postopek ter odlagalo uveljavitev zakona, ki ga je Državni zbor že sprejel.⁵⁸

Analizo prej veljavne ureditve je ustavni sodnik dr. Ernest Petrič podal že v več ločenih mnenjih. Bistvo njegovega stališča je bilo, da je šlo pri takratni ureditvi referendumu, ko je bilo Ustavnemu sodišču omogočeno odločanje o dopustnosti referendumu na temelju 21. člena ZRLI, za ustavnopravno vprašljivo poseganje Ustavnega sodišča v zakonodajni postopek, kar je bilo po njegovem mnenju sporno z vidika načela delitve oblasti.⁵⁹

Navedeno odločitev je ustavno sodišče sprejelo s petimi glasovi proti štirimi. Med ustavnimi sodniki je namreč glede odpravljanja protiustavnosti obstajalo tudi mnenje, da bi Ustavno sodišče lahko uveljavilo razlago, da se to ne nanaša le na že ugotovljeno protiustavnost, temveč tudi, ko gre za protiustavnost, ki še ni ugotovljena z odločbo Ustavnega sodišča ali ESČP, temveč je Državni zbor tisti, ki trdi in izkaže, da je bil namen sprejetega zakona odpraviti določene konkretne protiustavnosti, torej ne le ugotovljena protipravnost, ampak tudi zatrevana oziroma domnevna protipravnost, ki jo mora predhodno ugotoviti Državni zbor, da sprejme zakon za njeno odpravo, o katerem ni dopusten referendum.⁶⁰

Kljub temu, da je bila s spremenjeno ustavno ureditvijo okrepljena vloga predstavniškega telesa, ker sam odloči, da referendumu o določenem zakonu ne bo razpisal, če ta odpravlja protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost, Ustavnemu sodišču tudi v tem specifičnem primeru ostaja vloga avtoritativnega organa za presojo ustavnosti zakona.⁶¹

2.5 Legitimnost referendumske odločitve

UZ90, 97, 99 je opustil model potrditvenega referendumu, ki je za veljavnost določal relativno večino, torej večino veljavnih glasov volivcev.⁶² Namesto tega je bil uveden model

⁵⁷ 44. točka obrazložitve U-II-1/15-20 z 28. 9. 2015.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Glej ločena mnenja ustavnega sodnika dr. Ernesta Petriča k odločbam št. U-II-1/11 z 10. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 20/11), št. U-II-2/11 s 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 30/11), št. U-II-3/11 z 8. 12. 2011 (Uradni list RS, št. 109/2011) in U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 17. 12. 2012 (Uradni list RS, št. 102/12, in OdlUS XIX, 39).

⁶⁰ Glej odklonilna ločena mnenja k odločbi U-II-1/15-20 z 28. 9. 2015 ustavnih sodnic dr. Etelke Korpič-Horvat, Jasne Pogačar, dr. Jadranke Sovdat in dr. Dunje Jadek Pensar.

⁶¹ 10. točka obrazložitve U-II-1/15-20 z 28. 9. 2015.

⁶² Pred spremembo je 4. odstavek 90. člena Ustave določal, da je predlog na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so glasovali.

zavrnitvenega referenduma, po tem modelu pa je za zavrnitev zakona potrebno, da mu nasprotuje določeno število volivcev. Zakon je na referendumu zavrnjen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev.⁶³ Ta model temelji na številu tistih, ki odločajo, ne pa na volilni udeležbi.⁶⁴ Volivcem je omogočeno, da zavrnejo sprejet zakon, kar ima značaj suspenzivnega veta.⁶⁵ Posledica predpisovanja kvoruma zavrnitve kot pogoja za zavrnitev zakona je, da ko kvorum ni dosežen, zakon ni zavrnjen in se ga zato lahko razglasi in uveljavi.⁶⁶

2.6 Zakonska ureditev

Nespremenjen je ostal peti odstavek 90. člena Ustave, ki določa, da se referendum ureja z zakonom, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko relativno večino.

Temeljni pravni viri referendumskega postopka so ZRLI, Zakon o volilni in referendumski kampanji⁶⁷, Zakon o volitvah v Državni zbor⁶⁸, Zakon o evidenci volilne pravice⁶⁹ in Poslovnik Državnega zbora⁷⁰. PoDZ-1 pretežno ureja postopek pred razpisom referenduma, na sam postopek izvedbe referenduma se osredotočata ZVRK in ZEVP-2. Nosilni pravni akt referendumskega prava tako ostaja ZRLI.⁷¹ Ustavna sprememba zahteva uskladitev ZRLI s 1. členom UZ90, 97, 99 v roku enega leta od njegove uveljavitve.⁷²

ZRLI celovito ureja postopek izvedbe zakonodajnega referenduma. Referendumski postopek bi lahko razdelili na dva dela, pri katerem prvi del predstavlja vlaganje in obravnavanje zahteve za razpis referenduma, nadaljnji postopek pa izvedbo glasovanja na referendumu.⁷³ V

⁶³ Četrty odstavek 90. člena Ustave.

⁶⁴ Ustavna komisija Državnega zbora: Poročilo o pripravi predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije, EPA 620-VI, z 29. 3. 2012, str 16.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Zakon o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPolS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13, v nadaljevanju ZVRK).

⁶⁸ Zakon o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US in 23/17, v nadaljevanju ZVDZ).

⁶⁹ Zakon o evidenci volilne pravice (Uradni list RS, št. 98/13, v nadaljevanju ZEVP-2).

⁷⁰ Poslovnik državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17, v nadaljevanju PoDZ-1).

⁷¹ Kaučič (ur.): Zakonodajni referendum, str. 171.

⁷² Prvi odstavek razdelka II UZ90, 97, 99.

⁷³ Kaučič (ur.): Zakonodajni referendum, str. 171.

nadaljevanju bo bolj podrobno predstavljen predvsem prvi del referendumskega postopka, ki poteka v Državnem zboru.

V vmesnem času je Vlada že pripravila predlog novele ZRLI⁷⁴ (v nadaljnjem besedilu ZRLI-E), ki je predvsem v spremenjenem 21. členu in novem 21.a členu urejal postopek odločanja Državnega zbora v primeru, ko referendum ni dopustno razpisati. Kljub poteku roka in poskusu sprejetja novele ZRLI-E zakonske spremembe še niso bile sprejete, zato se do uskladitve določbe zakona uporabljajo smiselno. Na tej točki je treba razlikovati med smiselno uporabo, pri kateri se določbe materialnega dela ustavne spremembe uporablja neposredno ob smiselni uporabi ZRLI⁷⁵, ter na drugi strani med določbo drugega stavka drugega odstavka razdelka II UZ 90, 97, 99, na podlagi katere se 21. člen ZRLI uporablja smiselno v prehodnem obdobju tako, da Ustavno sodišče odloči v sporu med predlagateljem referendum in Državnim zborom.⁷⁶ Ta določba se nanaša predvsem na prvi odstavek 21. člena ZRLI, medtem ko za druga procesna vprašanja, urejena v tem členu, velja smiselna uporaba kot za druge določbe ZRLI.⁷⁷

2.7 Podzakonska ureditev

Zakonodajni referendum na podzakonski ravni ureja PoDZ-1. Enako kot za ZRLI tudi za PoDZ-1 velja, da je potrebna uskladitev z UZ90, 97, 99.

Prvi odstavek 108. člena PoDZ-1 določa pravni akt, s katerim Državni zbor razpiše zakonodajni referendum, in sicer je to odlok o razpisu referendum. PoDZ-1 ureja tudi del referendumskega postopka, saj določa, da se zahteva za razpis zakonodajnega referendum vloži pisno in mora biti obrazložena.⁷⁸ Zahtevo se pošlje predsedniku Državnega zbora.⁷⁹ Pred razpisom referendum poda zakonodajno-pravna služba mnenje o tem, ali zahteva za razpis referendum izpolnjuje vse z zakonom predpisane pogoje.⁸⁰ Skladno s 186. členom PoDZ-1 predsednik Državnega zbora uvrsti zahtevo za razpis zakonodajnega referendum na dnevni red prve naslednje seje Državnega zbora.

⁷⁴ Vlada Republike Slovenije: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in ljudski iniciativi s 23. 12. 2015.

⁷⁵ Prvi stavek drugega odstavka razdelka II UZ 90, 97, 99.

⁷⁶ Kaučič: Ustavnosodna presoja zakonodajnega referendum po novem, str. 1355.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Prvi odstavek 185. člena PoDZ-1.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Drugi odstavek 185. člena PoDZ-1.

3. REFERENDUMSKI POSTOPEK

3.1 Uvedba postopka razpisa zakonodajnega referenduma

Pred sprejetjem UZ90, 97, 99 je Ustava določala razpis zakonodajnega referenduma na pobudo in na zahtevo. Državni zbor je lahko razpisal referendum na svojo pobudo, moral pa ga je razpisati, kadar je bilo to zahtevano s strani štirideset tisoč volivcev, najmanj tretjine poslancev ali Državnega sveta.⁸¹ UZ90, 97, 99 je prinesel zmanjšanje števila predlagateljev in je tako sedaj pobuda za razpis zakonodajnega referenduma povsem v rokah volivcev.

3.2 Pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma

Pobudnik je lahko vsak volivec, politična stranka ali združenje državljanov.⁸² Pobudnik poda volivcem pobudo za vložitev zahteve za razpis referenduma.⁸³ O svoji pobudi obvesti predsednika Državnega zbora v sedmih dneh po sprejetju zakona.⁸⁴ Rok za vložitev se izteče z iztekom poslovnega časa pristojne službe Državnega zbora na zadnji dan roka za vložitev obvestila.⁸⁵ Pobuda mora vsebovati ustrezno oblikovano referendumsko vprašanje, podprta pa mora biti s podpisi dva tisoč petsto volivcev.⁸⁶ Presoja, ali je referendumska pobuda podprta z verodostojnimi podpisi najmanj dva tisoč petsto volivcev, opravi predsednik Državnega zbora ob pomoči pristojne službe Državnega zbora in Ministrstva za notranje zadeve.⁸⁷ Osebne podatke, ki jih vsebuje seznam volivcev, je dolžan predsednik Državnega zbora, pristojna služba Državnega zbora in ministrstvo, pristojno za vodenje evidence volilne pravice, varovati kot osebne, kar pa ne velja za podatke o pobudniku.⁸⁸

3.3 Zbiranje podpisov podpore volivcev

Postopek zbiranja podpisov podpore zahtevi se prične potem, ko predsednik Državnega zbora ugotovi, da pobuda vsebuje vse zakonske pogoje in določi rok zbiranja štirideset tisoč podpisov. ZRLI nalaga predsedniku Državnega zbora, da v sedmih dneh po prejemu popolne pobude obvesti ministrstvo, pristojno za vodenje evidence volilne pravice, ter pobudnika

⁸¹ I. Kaučič, komentar k 90. členu Ustave v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, dopolnitev – A, str. 1168.

⁸² Prvi odstavek 16. člena ZRLI.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Glej drugi odstavek 12.a člena ZRLI in 16. člen ZRLI.

⁸⁵ Drugi odstavek 16. člena ZRLI.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Tretji odstavek 16. člena ZRLI.

zahteve, istočasno pa določi tudi koledarski rok za zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu.⁸⁹ Pri določanju koledarskega roka mora predsednik Državnega zbora paziti, da rok za zbiranje podpisov ni določen med 15. julijem in 31. avgustom oziroma med 25. decembrom in 2. januarjem. V tem primeru začne koledarski rok teči s 1. septembrom oziroma 3. januarjem.⁹⁰ Rok za zbiranje štirideset tisoč podpisov je petintrideset dni.⁹¹ Oznaka zahteve za razpis referendumu in koledarski rok, določen za zbiranje podpisov, se najpozneje en dan pred začetkom teka roka objavita tudi v medijih.⁹²

Iz navedenih določb ZRLI izhaja, da je zakonodajalec ocenil, da volivke in volivci v času decembrskih praznikov in šolskih počitnic ter poletnih dopustov bistveno težje uresničujejo svojo pravico glasovanja na referendumu, ki jo določa tretji odstavek 90. člena Ustave, zato je vnaprej predvidel, da se v tem času referendumsko opravila ne morejo izvajati.⁹³

3.4 Referendumska odločitev

V veljavi je tako imenovani zavrnitveni referendum, saj volivci glasujejo o zavrnitvi že sprejetega, a še neuveljavljenega zakona in ne kot doslej, ko so glasovali o potrditvi zakona.⁹⁴ Če je zakon na referendumu potrjen, ga Državni zbor pošlje predsedniku republike v razglasitev in objavo; če pa volivci zakon zavrnejo, je zakonodajni postopek s tem končan.

ZRLI v 25. členu določa, da eno leto po razglasitvi odločitve na referendumu Državni zbor ne sme sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev. Glede na zasnovo zavrnitvenega referendumu bo pri pripravi nove zakonodaje treba upoštevati, da so odveč ustavne in zakonske določbe o vezanosti državnega zbora na referendumsko odločitev, saj je bila s spremembo Ustave odpravljena določba v prvem odstavku 90. člena.⁹⁵ Temu je sledil tudi predlog ZRLI-E, ki je predvideval črtanje določbe, ki jo sedaj vsebuje 25. člen ZRLI.⁹⁶

⁸⁹ Drugi odstavek 16.a člena ZRLI.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Več o načinih zbiranja podpisov glej 16.b člen ZRLI, ta člen ureja tudi zbiranje podpisov za osebe, ki so v bolnišnicah, domovih za starejše občane in podobnih ustanovah. Zbiranje podpisov je omogočeno tudi osebam, ki stalno ali začasno bivajo v tujini. V povezavi s tem glej tudi odločbo Ustavnega sodišča U-I-217/02-34 s 17. 2. 2005, Uradni list RS, št. 24/05.

⁹² Drugi odstavek 16.a člena ZRLI.

⁹³ 24. točka obrazložitve odločbe U-I-76/14-17 s 17. 4. 2017 (Uradni list RS, št. 26/2014, Uradni list RS, št. 28/2014 in OdlUS XX, 25).

⁹⁴ Kaučič: Zavrnitveni zakonodajni referendum, str. 36.

⁹⁵ Več o tem tudi Kaučič: Zavrnitveni zakonodajni referendum, str. 47.

⁹⁶ Glej 17. člen ZRLI-E.

Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora je sicer glede vprašanja vezanosti Državnega zbora na izid referendumu opozorila, da gre za vprašanje ustavnopravne dimenzije. UZ90, 97, 99 je to določbo črtal z obrazložitvijo, da ni jasna, da je primerjalnopravne ureditve ne poznajo ter da je s spremembo koncepta zakonodajnega referendumu postala nepotrebna, po mnenju Ustavnega sodišča ta vezanost tudi ni absolutna. O predlogu, da se vezanost na odločitev v ZRLI ohrani, je zato treba temeljito premisliti.⁹⁷

⁹⁷ Odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo: Poročilo k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI-E), EPA 969-VII z 8. 4. 2016, str. 2.

4. PRESOJA DOPUSTNOSTI RAZPISA ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA V DRŽAVNEM ZBORU

4.1 Časovna umestitev presoje razpisa referendumu v referendumski postopek

Začetek referendumskega postopka predstavlja dva tisoč petsto zbranih podpisov podpore volivcev k pobudi za vložitev zahteve za razpis. Gre za prvo dejanje pobudnika, naslovljeno na Državni zbor in zato se od te točke dalje postavlja vprašanje, kdaj lahko Državni zbor odloči, da razpis referendumu na podlagi priložene pobude ni dopusten. Ustavno sodišče je na vprašanje, ali mora Državni zbor z odločitvijo o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu počakati na vložitev zahteve za razpis referendumu tudi v skladu z novo ustavno ureditvijo, že odgovorilo v odločbi U-II-1/15-20 z 28. 9. 2015.

V tem primeru sta pobudnika referendumu zatrjevala, da Državni zbor glede na besedilo drugega odstavka razdelka II UZ90, 97, 99 o dopustnosti referendumu ne bi smel odločati že v fazi zbiranja podpisov za podporo zahtevi za razpis referendumu, temveč šele potem, ko bi bilo štirideset tisoč podpisov že zbranih in bi pobudnik referendumu v skladu z ZRLI postal predlagatelj referendumu.⁹⁸ Na nasprotni strani se je Državni zbor skliceval na smiselno uporabo drugega odstavka 21. člena ZRLI, ki sicer določa, da Državni zbor lahko zahtevo Ustavnemu sodišču, naj ta odloči ali bi z odložitvijo uveljavitve zakona ali zaradi zavrnitve zakona lahko nastale protiustavne posledice, vloži že v času zbiranja podpisov v podporo referendumski zahtevi. Podlago za to sklicevanje prav tako najdemo v drugem odstavku razdelka II UZ90, 97, 99. Po stališču pravne teorije se smiselna uporaba razume kot uporaba, pri kateri organ posamezen predpis ne uporablja vedno dobesedno, temveč v skladu z njegovim namenom glede na naravo primera.⁹⁹ Sklep o zavrnitvi razpisa referendumu zaradi ustavne nedopustnosti je po namenu primerljiv z zahtevo, s katero je Državni zbor pred uveljavitvijo sprememb Ustave od Ustavnega sodišča zahteval, naj odloči, ali bi z odložitvijo uveljavitve zakona ali zaradi zavrnitve zakona lahko nastale protiustavne posledice. Državni zbor je takšno zahtevo lahko sprejel že v času zbiranja podpisov v podporo referendumski zahtevi, tako da ima smiselno tudi v novi ureditvi že v tem času pooblastilo odločiti o ustavni nedopustnosti referendumu.¹⁰⁰

⁹⁸ 37. točka obrazložitve U-II-1/15-20 z 28. 9. 2015.

⁹⁹ Zakonodajno-pravna služba: Odgovor na zaprosilo za pisno mnenje v zvezi z dopisom Ustavnega sodišča o Vlogi za odločitev v sporu zoper Sklep Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o ZZZDR-D z 12. 5. 2015, str. 3.

¹⁰⁰ Ibidem.

Čim prejšnja razrešitev spornih vprašanj v postopku razpisa referenduma je potrebna tudi zaradi varstva pravice volivcev do referendumskega odločanja, na katere je pobuda naslovljena. Volivci dajejo podpise v dobri veri, da referendumska zahteva dobi zadostno podporo, zato ni pošteno, ekonomično in niti ne smiselno nadaljnje zbiranje podpisov, če nad predlaganim referendumom visi sum neustavnosti.¹⁰¹

V samem Sklepu o zavrnitvi zakonodajnega referenduma o ZZZDR-D se je Državni zbor skliceval na odločbo Ustavnega sodišča¹⁰², s katero je leta 1995 presojalo dopustnost razpisa referenduma o sprejetju zakona o odvzemu državljanstev Republike Slovenije, pridobljenih na osnovi 40. člena Zakona o državljanstvu Republike Slovenije¹⁰³. V odločbi se je opredelilo tudi do vprašanja, ali lahko Državni zbor o zahtevi za oceno ustavnosti vsebine zahteve za razpis referenduma odloča že v času zbiranja podpisov v podporo referendumski zahtevi. V povezavi s tem je Ustavno sodišče zapisalo, da so v trenutku, ko predsednik Državnega zbora določi rok za zbiranje podpisov, državljani pozvani, naj se opredelijo, ali vsebino zahteve podpirajo. Vprašanje je zastavljeno vsem državljanom, ki imajo volilno pravico. V tej fazi postopka za razpis zakonodajnega referenduma, je vprašanje, ki se zastavlja, povsem isto kot vprašanje, ki bi se zastavilo na referendumu, če bi dobilo potrebno podporo. Tako v prvem kot v drugem primeru je vprašana ista ciljna populacija. Zato je bilo treba razrešiti vprašanje, ali je samo zaradi tega, ker zbiranje podpisov v tej fazi postopka še nima narave zahteve v smislu 12. člena ZRLI, je pa to že vsebinsko opredeljena zahteva, ki potrebuje samo še podporo volivcev, treba čakati, da to postane še formalno, če je že v tej situaciji očitno, da tega vprašanja ne bo dopustno zastaviti isti ciljni populaciji kasneje. Ustavno sodišče je ocenilo, da je taka razlaga zakona v demokratični in pravni državi nedopustna.¹⁰⁴ Pri tem je treba poudariti, da takrat veljavni ZRLI ni vseboval jasne določbe, da lahko Državni zbor o zahtevi odloča že v času zbiranja podpisov, pač pa je 16. člen ZRLI takrat določal, da če Državni zbor meni, da je vsebina zahteve za razpis referenduma v nasprotju z Ustavo, lahko

¹⁰¹ Zakonodajno-pravna služba: Odgovor na zaprosilo za pisno mnenje v zvezi z dopisom Ustavnega sodišča o Vlogi za odločitev v sporu zoper Sklep Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referenduma o ZZZDR-D z 12. 5. 2015, str. 4.

¹⁰² Odločba št. U-I-266/95 z 20. 11. 1995 (Uradni list RS, št. 69/95, in OdlUS IV, 116).

¹⁰³ Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I, 30/91-I, 38/92 in 13/94, v nadaljevanju ZDRS).

¹⁰⁴ 7. točka obrazložitve U-I-266/95 z 20. 11. 1995.

zahteva, naj o tem odloči Ustavno sodišče. Ustavno sodišče je o zahtevi odločilo v tridesetih dneh.¹⁰⁵

V odločbi št. U-I-266/95 z 20. 11. 1995 je torej Ustavno sodišče samo oblikovalo pravilo o pristojnosti za presojo ustavnosti referendumskega vprašanja že med zbiranjem podpisov, četudi zakon izrecno takšne pristojnosti Državnemu zboru ni dajal. Določba ZRLI pa je bila nato leta 2001 spremenjena skladno s to obrazložitvijo Ustavnega sodišča. Takšna določba je danes vključena v 21. člen ZRLI, na smiselno uporabo katerega napotuje UZ90, 97, 99.¹⁰⁶

V zvezi z zatrjevanim je Ustavno sodišče z odločbo U-II-1/15-20 z 28. 9. 2015 razrešilo dvome o časovni umestitvi presoje dopustnosti razpisa v referendumskem postopku in tudi razložilo pojem predlagatelja referenduma, kar je bilo v tej zadevi potrebno zaradi dikcije Ustavnega zakona, da Ustavno sodišče odloči o sporu med Državnim zborom in predlagateljem referenduma.

Ustavno sodišče je zapisalo, da te določbe ni mogoče razumeti tako, da lahko Državni zbor odloči o zavrnitvi razpisa referenduma šele potem, ko je že zbranih 40.000 podpisov za podporo zahtevi za razpis referenduma in pobudnik referenduma postane predlagatelj referenduma v smislu ZRLI. Besedna zveza predlagatelj referenduma je avtonomen ustavni pojem, ki pomeni tako pobudnika referenduma kot tudi predlagatelja referenduma v smislu ZRLI.¹⁰⁷ Dopustitev možnosti, da Državni zbor lahko odloči o zavrnitvi razpisa referenduma že v fazi zbiranja podpisov, izhaja iz dejstva, da zakoni, glede katerih drugi odstavek 90. člena Ustave izključuje dopustnost referenduma, varujejo pomembne ustavne dobrine, zagotavljajo temeljne davčne in finančne podlage ter vire za financiranje države, omogočajo izvrševanje državnega proračuna ali odpravljajo protiustavnosti na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugih protiustavnosti. Glede na cilje, ki jim ti zakoni sledijo, je treba dopustiti možnost, da se dvomi o ustavnosti referendumskega odločanja čim prej razrešijo, in s tem omogočiti čim hitrejšo končanje zakonodajnega postopka v širšem pomenu, ki naj privede do končne odločitve o tem, ali se določen zakon, ki ga je Državni zbor že sprejel, uveljavi.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Sklep o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referenduma o ZZZDR-D, EPA 257-VII, s 26. 3.2015, str. 2.

¹⁰⁶ Ibidem, str. 3.

¹⁰⁷ 38. točka obrazložitve U-II-1/15-20 z 28. 9. 2015.

¹⁰⁸ Ibidem.

Dopustitev možnosti, da Državni zbor lahko odloči o zavrnitvi razpisa referendumu že v fazi zbiranja podpisov v podporo zahtevi za razpis referendumu, je tudi v korist volivcev. V tem delu je Ustavno sodišče povzelo obrazložitev iz odločbe U-I-266/95 z 20. 11. 1995. Vprašanje je v obeh fazah referendumskega postopka zastavljeno isti ciljni populaciji. Zato samo zaradi tega, ker zbiranje podpisov v tej fazi postopka še nima narave zahteve v smislu 12. člena ZRLI, je pa to že vsebinsko opredeljena zahteva, ki potrebuje samo še podporo volivcev, ni smiselno čakati, da bo pobuda tudi formalno postala zahteva, če je že v tej fazi očitno, da tega vprašanja ne bo dopustno zastaviti isti ciljni populaciji kasneje.¹⁰⁹ Zato je treba ustavni pojem predlagatelj referendumu, upošteva tudi drugi odstavek 21. člena ZRLI, v novi ustavni ureditvi obravnavati kot avtonomen ustavni pojem, razumeti pa ga je treba tako, da lahko Državni zbor odloči o zavrnitvi razpisa referendumu že v fazi zbiranja podpisov v podporo referendumski zahtevi oziroma da lahko sproži spor pred Ustavnim sodiščem v zvezi s tako odločitvijo tudi že pobudnik referendumu.¹¹⁰

Nasprotno je ustavna sodnica dr. Jadranka Sovdat v odklonilnem ločenem mnenju k odločbi U-II-1/15-20 z 28. 9. 2015¹¹¹ o pojmu pobudnik – predlagatelj zapisala, da če je predlagatelj referendumu avtonomni ustavni pojem, potem ga ne moremo razlagati s pomočjo določb ZRLI, saj je ta pojem od njih avtonomen. Ustavnopravno ne more pomeniti tako pobudnika referendumu kot predlagatelja referendumu, ker je med njima bistvena kakovostna razlika. Prav izraz predlagatelj uporabi Ustava v drugem odstavku 162. člena, ko govori o predlagateljih, ki z zahtevo začnejo postopek ocene ustavnosti predpisa pred Ustavnim sodiščem. Sicer pa še večkrat govori o tem, kdo je pristojen predlagati koga ali kaj, iz česar je jasno, da obstajajo v ustavnem pomenu tudi drugi predlagatelji. Ustavnopravno je predlagateljem skupno to, da imajo pooblastilo oblikovati predlog, o katerem mora tisti, ki mu kaj predlagajo ali predlagajo koga v imenovanje ali izvolitev, odločiti. Torej imajo ustavno pooblastilo zahtevati ustrezno odločanje po tem, ko oblikujejo svoj predlog. To je bistveno tudi za predlagatelja referendumu in pri tem to, da Ustava v prvem odstavku 90. člena ne govori o predlaganju, temveč govori o zahtevi določenega števila volivcev za razpis referendumu, ne spreminja te bistvene vsebine. Ustavno določeno število volivcev ima ustavno pravico predlagati, naj se o uveljavitvi zakona, ki ga je Državni zbor že sprejel, odloča na referendumu, če seveda ne gre za položaj iz drugega odstavka 90. člena Ustave.

¹⁰⁹ 39. točka obrazložitve U-II-1/15-20 z 28. 9. 2015.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Odklonilno ločeno mnenje sodnice dr. Jadranke Sovdat št. U-II-1/15-26 z 19. 10. 2015.

Torej je ustavnopravno gledano le najmanj štirideset tisoč volivcev predlagatelj referenduma. Pobudniki to nikakor niso, niti mu niso enaki.¹¹²

Kljub nasprotovanju razlaga pojma pobudnik in predlagatelj se ustavna sodnica dr. Jadranka Sovdat strinja z odločitvijo Ustavnega sodišča, da je Državni zbor ravnal zakonito, ko je s svojo odločitvijo prekinil postopek zbiranja podpisov za vložitev zahteve za razpis referenduma še v fazi, ko lahko govorimo zgolj o pobudniku referenduma, ne pa še o predlagatelju.¹¹³

Iz navedenega izhaja, da Državni zbor lahko v primeru, da se pobuda oziroma zahteva za razpis referenduma nanaša na zakon iz drugega odstavka 90. člena Ustave, ugotovi, da referenduma ni dopustno razpisati, in to že v času zbiranja podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referenduma, saj tehničnih argumentov, da bi Državni zbor s to odločitvijo moral čakati do vložitve zahteve za razpis referenduma, praktično ni.

4.2 Položaj in pristojnosti Državnega zbora ter predsednika Državnega zbora

4.2.1 Pristojnosti ob vložitvi pobude

Veljavna referendumska zakonodaja je še vedno neusklajena z UZ90, 97, 99. Predhodna ureditev, kot jo ureja UZ90, 97, 99, določa, da je Državni zbor tisti, ki zavrne razpis referenduma, kar bistveno krepi njegovo vlogo v primerjavi s prejšnjo referendumsko ureditvijo. Predhodne določbe UZ90, 97, 99 so močno posegle v pravna in politična razmerja med Državnim zborom, Ustavnim sodiščem, predlagateljem referenduma, predlagateljem zakona in volivci.¹¹⁴ Prav tako je velik del dosedanje prakse Ustavnega sodišča na tem področju postal nerelevanten.

Kljub temu iz pozitivnopravne ureditve jasno izhaja, da je Državni zbor in njegov predsednik v referendumskem postopku najprej pristojen za presojo skladnosti referendumske pobude z Ustavo in ZRLI, pristojen je tudi za določitev koledarskega roka za zbiranje štirideset tisoč

¹¹² 7. točka obrazložitve odklonilnega ločenega mnenja sodnice dr. Jadranke Sovdat št. U-II-1/15-26 z 19. 10. 2015.

¹¹³ 8. točka obrazložitve odklonilnega ločenega mnenja sodnice dr. Jadranke Sovdat št. U-II-1/15-26 z 19. 10. 2015.

¹¹⁴ T. Štajnpihler, S. Zagorc: O ustavni spremembi: pod do odločitve o (ne)dopustnosti razpisa referenduma. Pravna praksa, št. 14/2015, priloga, str. I.

podpisov in razpis referenduma. Dolžnost pa ima tudi spoštovati referendumsko odločitev in jo izvršiti skladno z voljo volivcev.¹¹⁵

Pristojnosti predsednika Državnega zbora v zvezi s pobudo urejata 16.a in 20. člen ZRLI. Pri noveli ZRLI-C¹¹⁶ je Ustavno sodišče ugotovilo neustavno pravno praznino¹¹⁷, saj ZRLI ni vseboval določb, ki bi urejale ravnanje predsednika Državnega zbora po prejemu obvestila o pobudi za razpis zakonodajnega referenduma.¹¹⁸ Kot sporne so se izkazale predvsem odločitve o zavrnitvi pobude in nedorečenost posledic take zavrnitve.

Takratni ZRLI ni urejal nadaljnjega postopka po prejemu obvestila o vložitvi pobude za razpis referenduma, niti pristojnosti predsednika Državnega zbora. Določeno je bilo le, da mora predsednik Državnega zbora najpozneje v treh dneh o dani pobudi obvestiti ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, določiti rok, v katerem se zbirajo podpisi volivcev, in o tem obvestiti pobudnika zahteve.¹¹⁹ Glede na opisano ureditev se je zastavljalo vprašanje, kakšne so pristojnosti predsednika Državnega zbora v primeru, ko ugotovi, da pobuda ne vsebuje vseh v zakonu predpisanih pogojev. V sodni praksi se je izoblikovalo stališče, da je predsednik Državnega zbora v tem postopku dolžan preveriti, ali pobuda vsebuje z zakonom predpisane pogoje, čeprav mu ZRLI te pristojnosti izrecno ne daje. To stališče se je izoblikovalo na podlagi smiselne uporabe določb PoDZ-1.¹²⁰

Ustavno sodišče je ugotovilo, da zapolnitev pravne praznine s pomočjo smiselne uporabe PoDZ-1 samo po sebi ne zadostuje in da obstajajo glede pristojnosti predsednika Državnega zbora ob vložitvi pobude in o sodnem varstvu zoper njegove odločitve še vedno neurejena vprašanja, ki zahtevajo posebno ureditev.¹²¹ Glede na ugotovitve Ustavnega sodišča je zakonodajalec v 20. členu ZRLI izrecno določil pooblastila predsednika Državnega zbora ob vložitvi pobude. Ta člen določa, da če referendumsko vprašanje ni oblikovano v skladu s 16.c členom ZRLI, ga predsednik Državnega zbora dopolni v soglasju s pobudnikom. Če soglasja pobudnika ni, ga predsednik Državnega zbora najprej pozove k dopolnitvi v roku, ki ni krajši

¹¹⁵ D. Tušar: Postopek z ljudsko referendumsko iniciativo, str. 88.

¹¹⁶ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 83/04, z nadaljevanju ZRLI-C).

¹¹⁷ Glej odločbo U-I-217/02-34 s 17. 2. 2005.

¹¹⁸ 11. točka obrazložitve U-I-217/02-34 s 17. 2. 2005.

¹¹⁹ 7. točka obrazložitve U-I-217/02-34 s 17. 2. 2005.

¹²⁰ 8. točka obrazložitve U-I-217/02-34 s 17. 2. 2005.

¹²¹ 12. točka obrazložitve U-I-217/02-34 s 17. 2. 2005.

od treh dni. Če referendumsko vprašanje ni popravljeno v predpisanem roku, se šteje, da je pobuda umaknjena.

Določene so tudi pristojnosti predsednika Državnega zbora v primeru, ko je pobuda vložena v skladu z zakonom. Predsednik takrat v sedmih dneh od njenega prejema obvesti o dani pobudi ministrstvo, pristojno za vodenje evidence volilne pravice, in določi koledarski rok za zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referenduma. O določitvi tega roka predsednik Državnega zbora obvesti tudi pobudnika zahteve.¹²²

Procesne predpostavke, ki jih mora preveriti predsednik Državnega zbora, so pravočasnost vložene pobude, zadostno število podpisov podpore pobudi, da je pobuda vložena po upravičeni osebi, da so podpisi dani na predpisanem seznamu skupaj z osebnimi podatki podpisnikov ter da je zakonsko pravilno oblikovano referendumsko vprašanje.¹²³

Na tem mestu je treba izpostaviti pristojnost predsednika Državnega zbora pri oblikovanju referendumskega vprašanja. ZRLI namreč v 16.c členu določa jasno obliko referendumskega vprašanja, ki pobudniku ne dopušča veliko prostora za domišljijo pri oblikovanju vprašanja. Problemi v povezavi z oblikovanjem referendumskega vprašanja so se pojavljali, ko je bil v veljavi še predhodni referendum, saj ZRLI po naravi stvari ni mogel izrecno določati vsebine in oblike referendumskega vprašanja. Zakon je namreč določal le, da mora biti v zahtevi jasno izraženo vprašanje, ki naj bo predmet referenduma, ter da mora biti zahteva obrazložena.¹²⁴ V primeru, da vprašanje ni bilo jasno in da zahteva ni bila obrazložena, jo je Državni zbor zavrnil. Če je predlagatelj ni popravil oziroma dopolnil, je o tem moralo odločati Ustavno sodišče.¹²⁵

UZ90, 97, 99 je spremenil ureditev v zvezi z ustavno pravico »zahtevati referendum«, ki jo določa prvi odstavek 90. člena Ustave, ne pa tudi v zvezi s pravico do pobude volivcem za zbiranje podpisov, ki jo ureja ZRLI.¹²⁶ O tem, ali je ta dana v skladu z zakonom, odloča na podlagi prvega odstavka 16.a člena ZRLI predsednik Državnega zbora. To pomeni, da so

¹²² Prvi odstavek 16.a člena.

¹²³ Kaučič (ur.): Zakonodajni referendum, str. 89.

¹²⁴ Glej 14. člen ZRLI-C.

¹²⁵ Glej 15. člen ZRLI-C.

¹²⁶ 15. točka obrazložitve sklepa U-I-85/16, Up-398/16 s 14. 7. 2016 (Uradni list RS, št. 52/2016).

položaj in pristojnosti predsednika Državnega zbora v začetni fazi referendumskega postopka kljub spremembi 90. člena Ustave ostali nespremenjeni.¹²⁷

4.2.2 Odločanje v primeru ustavnih omejitev referendumskega odločanja

Sprememba Ustave je prinesla omejitve referendumskega odločanja. Kljub taksativno naštetim zakonom, v katerih referendum ni dopusten, pa seveda odločitev, ali gre za tak zakon, ni vedno preprosta. Pred spremembo je Državni zbor od Ustavnega sodišča lahko zahteval, naj odloči o razpisu zakonodajnega referenduma, če je menil, da bi z odložitvijo uveljavitve zakona ali zaradi njegove zavrnitve lahko nastale protiustavne posledice. V skladu z veljavno ureditvijo pa Državni zbor sam odloči o tem, da referenduma ne bo razpisal, če gre za zakon iz drugega odstavka 90. člena Ustave. Tako je odločanje o zavrnitvi razpisa referenduma zoper določen zakon v rokah organa, ki je pred tem ta isti zakon tudi sprejel.¹²⁸

V povezavi z zakoni, ki odpravljajo protipravnost, in prepovedjo razpisa referenduma o njih, je Ustavno sodišče že odločilo, da je besedilo četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave treba razumeti tako, da referenduma ni dopustno razpisati le o zakonih, ki odpravljajo tisto protiustavnost, ki jo je predhodno v svojih odločbah že ugotovilo Ustavno sodišče, in o zakonih, ki odpravljajo kršitev človekove pravice, ugotovljene s sodbo ESČP. V teh primerih je zakonodajna funkcija Državnega zbora omejena. Je pa Ustavno sodišče opozorilo tudi, da te razlage ne smemo razumeti tako, da referenduma ni dopustno razpisati v primerih, ko zakonodajalec sprejme zakonsko ureditev, s katero sicer posredno, prek njenih refleksnih učinkov na druga pravna področja, odpravlja protiustavnost, ki jo je že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP. V takih primerih namreč zakonodajalec spreminja ureditev vprašanj, ki z ugotovljeno protiustavnostjo niso v neposredni zvezi. Državni zbor sme kot zakonodajalec v okviru svojih pristojnosti avtonomno izbrati način, kako in v katerem zakonu bo odpravil protiustavnost, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP. Če to stori na posreden način, tako da spremeni druge ureditve, ki niso bile ugotovljene kot protiustavne, ali na novo uredi kakšno področje, je to vsekakor izraz njegove zakonodajne svobode. Vendar v tem primeru

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ T. Štajnpihler, S. Zagorc: O ustavni spremembi: pod do odločitve o (ne)dopustnosti razpisa referenduma, str. II.

enako količino zakonodajne svobode ohrani tudi ljudstvo. Zato tovrstno odpravljanje ugotovljene protiustavnosti ne sme biti razlog za nedopustitev referendumu.¹²⁹

Ustavno sodišče je tudi že odločalo v sporu o dopustnosti referendumu glede zakona o nujnih ukrepih za zagotovitev varnosti v smislu prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. V zvezi s tem je zapisalo, da je za oceno nujnosti ukrepov za zagotovitev varnosti, zaradi katerih je treba sprejeti zakon, pristojen Državni zbor. Ta tudi oceni, ali mora za sprejetje teh ukrepov nujno vzpostaviti zakonsko podlago. Naloga ustavnega sodišča je le presoja, ali je Državni zbor za sprejeto odločitev izkazal razumne razloge. Če je, je izkazana nujnost ukrepov na področju varnosti, zaradi katerih je lahko nujno potrebno sprejetje zakonske ureditve, ki bo pravna podlaga za njihovo izvajanje. Zakonska ureditev, ki pomeni podlago za izvrševanje nujnih ukrepov za zagotovitev varnosti, ustreza pojmu zakona o nujnih ukrepih iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. V tem primeru nujnost zakona narekuje nujnost ukrepov, ki pomenijo možnost izvršitve zakona v ustreznem času.¹³⁰

4.2.3 Določanje datuma referendumu

Ustavno sodišče je že opredelilo pomembna ustavnopravna izhodišča, ki jih mora upoštevati Državni zbor, ko določa datum izvedbe glasovanja na referendumu.¹³¹ Ta so: zagotovitev učinkovitega uresničevanja pravice do glasovanja na referendumu kot pravice pozitivnega statusa, sama narava pravice do glasovanja na referendumu ob hkratni ustavni zahtevi po kvorumu za zavrnitev zakona na referendumu ter zahteva po poštenu izvedbi referendumskega postopka. Dokler se Državni zbor giblje znotraj teh ustavnih okvirov, ima pri določanju datuma glasovanja na referendumu široko polje proste presoje.¹³²

Državni zbor mora datum določiti tako, da bo omogočil čim večjemu številu volilnih upravičencev udeležbo na referendumskem glasovanju, kar zadosti svobodi udeležiti se glasovanja na referendumu in izjavo svoje volje o tem, ali naj se v Državnem zboru sprejeti zakon tudi uveljavi ali ne, kar pa predstavlja svobodo odločati o uveljavitvi zakona.¹³³

¹²⁹ 51. točka obrazložitve U-II-1/15-20 z 28. 9. 2015.

¹³⁰ 15. točka obrazložitve odločbe št. U-II-2/15 s 3. 12. 2015 (Uradni list RS, št. 98/2015).

¹³¹ Odločba št. U-I-76/14 s 17. 4. 2014.

¹³² 10. točka obrazložitve sklepa U-I-108/17 s 13. 7. 2017 (Uradni list RS, št. 41/2017).

¹³³ 19. točka obrazložitve U-I-76/14 s 17. 4. 2017.

Ustavno sodišče je sicer tudi že presojalo, ali je Državni zbor z določitvijo datuma referendumu, tako da ena četrtna referendumске kampanje poteka v čas počitnic in dopustov, posega v možnost učinkovite referendumске kampanje in posledično možnost učinkovitega izvrševanja pravice do glasovanja na referendumu. Ustavni sodnik Marko Šorli je v odklonilnem ločenem mnenju k sklepu št. U-I-108/17 s 13. 7. 2017¹³⁴ izpostavil, da je za pravilno ustavnopravno presojo utemeljenosti pobude treba odgovoriti na vprašanje, ali izbira datuma glasovanja, ki zmanjšuje učinkovitost referendumске kampanje, čeprav bi bil lahko izbran drug datum, pri katerem do tega ne pride, pomeni nedopustno omejevanje pravice do glasovanja na referendumu. Čas teka referendumске kampanje lahko poseže v pravico do glasovanja ali pravico do učinkovite kampanje. Po njegovem mnenju ni pomembno samo, da je dan glasovanja določen tako, da volivci lahko neovirano in v čim večjem številu glasujejo, ampak tudi da lahko v za to določenem obdobju kampanja neovirano poteka.¹³⁵ Slednje pomeni tudi, da mora kampanja potekati v času, ko bo lahko nagovorila čim širši krog ljudi, saj izvedba referendumskega postopka, v katerega sodi tudi referendumска kampanja, omogoča učinkovito uresničevanje pravice.¹³⁶ Ta ne sme biti ovirana in njeno izvrševanje neoteženo, ne da bi za to obstajal nujen razlog. Odlok mora določiti datum glasovanja na referendumu v zakonsko določenem roku, a to ne pomeni, da ga lahko določi kadar koli v tem času. V roku, ki je za trideset dni krajši od enega leta, lahko izbira med datumi, ki zagotavljajo nemoteno učinkovito uresničevanje pravice do glasovanja.¹³⁷ Če ima takšno možnost, ne sme izbrati datuma, ki pravico omejuje.¹³⁸

Enakega mnenja je bil ustavni sodnik ddr. Klemen Jaklič. V svojem ločenem mnenju¹³⁹, kjer je prek primerjave pristopa presojanja vprašanj enakopravnosti in odprtosti demokratičnega procesa z ustavnosodnimi presojami zahodnih demokracij izpostavil, da je bila odločitev Ustavnega sodišča sprejeta v nasprotju s pristopom, ki se je na tem področju razvil v času večstoletne ustavnosodne prakse. Skladno s strogo presojo bi Ustavno sodišče po njegovem mnenju moralo ugotoviti, da mora zakonodajalec uporabiti takšno sredstvo, ki je najmilejše za omejitev pravice, glede katere poteka ustavnosodna presoja, pa s takšnim za pravice milejšim sredstvom še vedno povsem učinkovito doseže zasledovani prisiljujoči cilj. V konkretnem primeru to pomeni, da ima Državni zbor prosto presojo le med tistimi številnimi

¹³⁴ Odklonilno ločeno mnenje sodnika Marka Šorlija št. U-I-108/17-9 z 20. 7. 2017.

¹³⁵ 4. točka obrazložitve odklonilnega ločenega mnenja sodnika Marka Šorlija št. U-I-108/17-9 z 20. 7. 2017.

¹³⁶ 5. točka obrazložitve odklonilnega ločenega mnenja sodnika Marka Šorlija št. U-I-108/17-9 z 20. 7. 2017.

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ 6. točka obrazložitve odklonilnega ločenega mnenja sodnika Marka Šorlija št. U-I-108/17-9 z 20. 7. 2017.

¹³⁹ Odklonilno ločeno mnenje sodnika ddr. Klemena Jakliča št. U-I-108/17-10 z 21. 7. 2017.

datumi znotraj roka enega leta, ki na enako mil način obremenijo pravico do učinkovite kampanje, ki je zajeta v ustavni pravici do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Zapisal je, da bi bilo za dan glasovanja mogoče določiti tudi katerega od drugih preštevilnih dni znotraj roka po tem datumu, ki pravic sploh ne obremeni oziroma jih več kot očitno omeji bistveno manj. V katerem koli drugem primeru gre po njegovem mnenju za kršitev Ustave.

4.2.4 Uskladitev referendumске zakonodaje z ustavno spremembo

Zadnji poskus novele ZRLI v Državnem zboru ni bil sprejet, je pa bilo pri njeni pripravi nakazano, v katero smer bi se nova zakonodaja lahko razvijala. Cilj novele je bila uskladitev ZRLI s spremembo 90. člena Ustave. Na podlagi tega sledi krajši pregled novele ZRLI-E iz leta 2015, pri pripravi katere je Vlada kot predlagatelj opredelila tudi pristojnosti Državnega zbora in njegovega predsednika.

Predlog ZRLI-E je predvidel aktivnejšo vlogo predsednika Državnega zbora pri dopolnitvi oziroma popravi referendumске zahteve, predvsem glede predmeta referenduma in referendumskega vprašanja. Jasno je bilo določeno tudi, da predsednik Državnega zbora ugotovi, da je bila zahteva oziroma pobuda umaknjena, če predstavnik volivcev ne dopolni oziroma popravi referendumskega vprašanja. Sedaj ni izrecno določeno, kdo to ugotovi.¹⁴⁰

Če bi bila pobuda vložena v skladu z zakonom in če Državni zbor ne bi sprejel sklepa, da referenduma ni dopustno razpisati, predsednik Državnega zbora prvi delovni dan po preteku štirinajstdnevnega roka od prejema popolne pobude določi koledarski rok za zbiranje podpisov za podporo zahtevi. Omogočena pa je bila tudi možnost da se rok za zbiranje podpisov razpiše prej, če bi Državni zbor sprejel odločitev, da je referendum dopustno razpisati. Če Državni zbor ne bi sprejel nobene odločitve, se smatra, da je referendum dopustno razpisati in petnajsti dan od vložene popolne pobude predsednik Državnega zbora določi rok za zbiranje podpisov. Po določitvi roka za zbiranje štirideset tisoč podpisov sklepa o tem, da razpis referenduma ni dopusten, ne bi bilo več mogoče sprejeti.¹⁴¹

Pri pripravi ZRLI-E je Vlada Republike Slovenije v predlogu zakona uredila tudi postopek odločanja Državnega zbora v primeru, ko referenduma ne bi bilo dopustno razpisati. V takem

¹⁴⁰ 11. člen ZRLI-E.

¹⁴¹ Vlada Republike Slovenije: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in ljudski iniciativi s 23. 12. 2015, obrazložitev k 8. členu ZRLI-E.

primeru bi Državni zbor v štirinajstih dneh po vložitvi popolne pobude sprejel ugotovitveni sklep o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referendumu. Sklep mora nujno vsebovati razloge, zaradi katerih referendumu ni dopustno razpisati. Predlagatelju referendumu bi bila zoper to odločitev na voljo zahteva za ustavnosodno presojo sklepa Državnega zbora v roku petnajstih dni od objave ugotovitvenega sklepa v Uradnem listu Republike Slovenije. Navedba razlogov za zavrnitev razpisa referendumu v ugotovitvenem sklepu volivcem omogoča učinkovito uveljavljanje zahteve za presojo ustavnosti sklepa. Nadaljevanje postopka pa bi bilo mogoče po sprejeti odločitvi Ustavnega sodišča, ki bi o zahtevi za ustavnosodno presojo odločilo v tridesetih dneh. Če bi Ustavno sodišče ugotovilo, da je sklep Državnega zbora v nasprotju z ustavo, bi ga razveljavilo. V tem primeru bi predsednik Državnega zbora v sedmih dneh po prejetju odločitve Ustavnega sodišča določil koledarski rok za zbiranje podpisov v podporo zahtevi.¹⁴²

V skladu s prejšnjo ureditvijo je Državni zbor odločal o zahtevi za Ustavno sodno presojo nastanka protiustavnih posledic kadar koli med zbiranjem podpisov v podporo zahtevi za razpis referendumu in vse do sedmih dni po vložitvi zahteve za razpis referendumu. Vlada je predlagala spremembo 21. člena ZRLI tako, da je določila, da predsednik Državnega zbora ne objavi roka za zbiranje štirideset tisoč podpisov, dokler ne bo sprejeta odločitev Državnega zbora oziroma odločitev Ustavnega sodišča. Po novem predlogu je tako določena hitra odločitev Državnega zbora, in šele ko je jasno, da referendumu ni nedopustno razpisati, se prične druga faza referendumskega postopka, zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu, ko se v postopek vključijo tudi drugi državni organi in volivci.¹⁴³

4.3 Akt o (ne)razpisu zakonodajnega referendumu

Po sprejetju UZ90, 97, 99 se je okrepila vloga zakonodajalca, saj je sedaj ta tisti, ki zavrne razpis zakonodajnega referendumu. Če Državni zbor ugotovi, da se pobuda za razpis zakonodajnega referendumu nanaša na zakon, glede katerega skladno z drugim odstavkom 90. člena Ustave Republike Slovenije razpis referendumu ni dopusten, zavrne razpis referendumu. Na podlagi smiselne uporabe četrtega odstavka 21. člena ZRLI se z dnem

¹⁴² Vlada Republike Slovenije: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in ljudski iniciativi s 23. 12. 2015, obrazložitev k 12. členu ZRLI-E.

¹⁴³ Vlada Republike Slovenije: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in ljudski iniciativi s 23. 12. 2015, točka 2.3.2.

sprejetja tega sklepa zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu zaustavi.

Državni zbor o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu odloči s sklepom, pravno podlago za sprejem takšnega sklepa pa predstavljajo drugi odstavek 90. člena Ustave, drugi odstavek razdelka II UZ90, 97, 99 ter 21. člen ZRLI in 112. člen PoDZ-1.¹⁴⁴ Državni zbor lahko sklep o zavrnitvi razpisa referendumu sprejme že v času zbiranja podpisov v podporo referendumski zahtevi. Pravno podlago za takšno postopanje določa drugi odstavek 21. člena ZRLI, pri razlagi katerega je treba upoštevati, da referendumski postopek pomeni velik poseg v zakonodajno funkcijo Državnega zbora, saj zadrži promulgacijo, objavo in uveljavitev zakona, ki ga je sprejel Državni zbor.¹⁴⁵ Čim prejšnja razrešitev spornih vprašanj v postopku razpisa referendumu je potrebna tudi zaradi varstva pravice volivcev do referendumskega odločanja, na katere je pobuda naslovljena. Volivci dajejo podpise v dobri veri, da referendumska zahteva dobi zadostno podporo, zato ni nepošteno, neekonomično in nesmiselno nadaljnje zbiranje podpisov, če nad predlaganim referendumom visi sum protiustavnosti.¹⁴⁶

Sklep o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu sicer Državni zbor lahko sprejme v celotnem obdobju od vložitve pobude za razpis referendumu do vložitve zahteve najmanj 40.000 volivcev. Sklep o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu je posamični pravni akt.¹⁴⁷ Če pa je referendum dopustno razpisati, v postopku predhodne presoje njegove dopustnosti Državni zbor o tem odloči z odlokom.¹⁴⁸ Gre za različni pravni naravi dveh aktov in je od tega odvisna tudi postopek obravnave akta, časovna umestitev sprejema akta, njegov učinek in pravno sredstvo.¹⁴⁹ Odlok o razpisu referendumu je podzakonski predpis, saj vsebuje splošne in konkretne pravne norme in je kot tak lahko predmet postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti.¹⁵⁰ Odloku lahko nasprotuje poslanska manjšina ter tudi druge osebe, ki menijo, da je Državni zbor razpisal zakonodajni referendum o zakonu, glede katerega

¹⁴⁴ Npr. Sklep o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o ZZZDR-D, EPA 257-VII, s 26. 3. 2015, Sklep o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o Zakonu o dopolnitvi Zakona o obrambi (Zobr-E, EPA 822-VII) s 4. 11. 2015 (Uradni list št. 83/2015).

¹⁴⁵ 15. točka U-II-1/15-20 z 28. 9. 2015.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Kaučič: Ustavnosodna presoja zakonodajnega referendumu po novem, str. 1356.

¹⁴⁸ Ibidem, str. 1355.

¹⁴⁹ Zakonodajno-pravna služba: Odgovor na zaprosilo za pisno mnenje v zvezi z dopisom Ustavnega sodišča o Vlogi za odločitev v sporu zoper Sklep Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o ZZZDR-D z 12. 5. 2015, str. 11.

¹⁵⁰ Kaučič: Ustavnosodna presoja zakonodajnega referendumu po novem, str. 1355.

skladno z Ustavo referendumsko odločanje ni dopustno, sodnega varstva pa ni mogoče odreči niti predlagateljem zahteve.¹⁵¹ V takih primerih Ustavno sodišče do končne odločitve zadrži izvajanje odloka, s tem tudi izvedbo referendumskih opravil, kar je že storilo s sklepom U-I-76/14 s 1. 4. 2017.¹⁵² Odlok Državni zbor lahko sprejme v roku sedmih dni po vložitvi zahteve najmanj 40.000 volivcev in z njim prav tako lahko zavrne razpis referendumu.¹⁵³

Tako je tudi zakonodajno-pravna služba v postopku pred Ustavnim sodiščem glede spora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o ZZZDR-D izpostavila, da je vprašanje o pravni naravi sklepa zelo pomembno pravno vprašanje, saj je ta povezana s pravno naravo pravice, o kateri se odloča, in ker sta ustavna pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, ki je določena v 44. členu Ustave, in ustavna pravica zahtevati in glasovati na referendumu, ki jo vsebuje 90. člen Ustave, hkrati osebni in kolektivni pravici, to učinkuje tudi na pravno naravo izpodbijanega akta in sodno varstvo.¹⁵⁴ Pobudnika sta pred Ustavnim sodiščem zatrjevala tudi, da v izpodbijanem sklepu glede zavrnitve razpisa referendumu ni pravnega pouka. Trdila sta, da je sklep posamični akt, ki ureja konkretno javnopravno razmerje, in zato bi sklep moral ob splošni uporabi Zakona o splošnem upravnem postopku¹⁵⁵ vsebovati vse elemente odločbe, vključno s pravnim poukom. V povezavi s tem pa je zakonodajno-pravna služba navedla, da je v izhodišču treba upoštevati pravno naravo obravnavanega akta. Sklep Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu je poseben pravni akt *sui generis*, ki vsebuje odločitev o posamični zadevi, hkrati pa ima tudi splošen učinek.¹⁵⁶ Zaradi splošnega učinka za vse volivce je Državni zbor sklep objavil v Uradnem listu Republike Slovenije, zaradi učinka odločitve o posamični zadevi in zaradi pravice do pravnega sredstva in sodnega varstva pa se sklep vroča z osebno vročitvijo pobudniku skupaj s pravnim poukom. Državni zbor je stranki, ki je aktivno legitimirana za sodno varstvo, dal pravni pouk. Po presoji Državnega zbora je pravni pouk pravilen. Državni

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ O pravni naravi rokov za odločitev Državnega zbora o nedopustnosti referendumu glej tudi Tušar: Postopek z ljudsko referendumsko iniciativo, str. 94.

¹⁵⁴ Zakonodajno-pravna služba: Odgovor na zaprosilo za pisno mnenje v zvezi z dopisom Ustavnega sodišča o Vlogi za odločitev v sporu zoper Sklep Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o ZZZDR-D z 12. 5. 2015, str. 11.

¹⁵⁵ Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13, v nadaljnjem besedilu ZUP).

¹⁵⁶ Zakonodajno-pravna služba: Odgovor na zaprosilo za pisno mnenje v zvezi z dopisom Ustavnega sodišča o Vlogi za odločitev v sporu zoper Sklep Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o ZZZDR-D z 12. 5. 2015, str. 11.

zbor pri tem dodaja, da na podlagi predpisov¹⁵⁷ in ustaljene sodne prakse tudi morebiten napačen pravni pouk ne more iti na škodo stranke.

Ustavni spor o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu ima samostojno ustavno podlago v UZ90, 97, 99 in samostojno zakonsko ureditev v 21. členu ZRLI.¹⁵⁸ Če bi veljalo stališče, da gre za ustavno pritožbo, UZ90, 97, 99 ne bi določil niti posebne pristojnosti Ustavnega sodišča, niti smiselne uporabe 21. člena ZRLI. Vse to ureja 160. člen Ustave in Zakon o ustavnem sodišču.¹⁵⁹ Zato je zakonodajno-pravna služba predstavila stališče, da gre za posebno ustavnosodno varstvo, ki v delu, v katerem ga zakon ureja, izključuje drugo ustavnosodno varstvo, urejeno z Ustavo in ZUstS. Stališče o referendumskem sporu kot posebni obliki ustavnosodnega varstva potrjuje zakonodajno gradivo ob sprejemu ZRLI, iz katerega izhaja, da je zakonodajalec v ZRLI določil novo pristojnost Ustavnega sodišča, kar mu Ustava omogoča, saj v 160. členu določa, da Ustavno sodišče odloča tudi o drugih zadevah, ki so mu naložene z zakoni.¹⁶⁰

Na tej točki je treba omeniti tudi akte predsednika Državnega zbora, ki jih sprejme v referendumskem postopku. Če predsednik Državnega zbora meni, da pobuda ni vložena v skladu z zakonom, predsednik Državnega zbora le obvesti predlagatelja, da ne bo določil koledarskega roka za zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu, nato pa sprejme še akt o predložitvi zakona o razglasitev in objavo. Pristojnosti predsednika Državnega zbora so kljub sprejetju UZ90, 97, 99 v začetni fazi referendumskega postopka ostale nespremenjene, tako da je tudi sodno varstvo zoper njegove odločitve zagotovljeno kot v ureditvi pred sprejetjem UZ90, 97, 99, torej v postopku s pobudo pred Ustavnim sodiščem.¹⁶¹

Ustavno sodišče je v svojih preteklih odločitvah večkrat sprejelo stališče, da je akt predsednika Državnega zbora, s katerim ta obvesti referendumskega pobudnika, da ne bo

¹⁵⁷ Glej četrti odstavek 215. člena ZUP.

¹⁵⁸ Zakonodajno-pravna služba: Odgovor na zaprosilo za pisno mnenje v zvezi z dopisom Ustavnega sodišča o Vlogi za odločitev v sporu zoper Sklep Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o ZZZDR-D z 12. 5. 2015, str. 12.

¹⁵⁹ Zakon o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12, v nadaljevanju: ZUstS).

¹⁶⁰ Zakonodajno-pravna služba: Odgovor na zaprosilo za pisno mnenje v zvezi z dopisom Ustavnega sodišča o Vlogi za odločitev v sporu zoper Sklep Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o ZZZDR-D z 12. 5. 2015, str. 12.

¹⁶¹ 15. točka obrazložitve U-I-85/16, Up-398/16 s 14. 7. 2016.

določil roka za zbiranje podpisov, po svoji naravi posamičen akt in da mora biti zoper njega zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu.¹⁶² To stališče se je izkazalo kot neustrezno, saj je Upravno sodišče odločalo o posameznem aktu iz zakonodajnega postopka, medtem ko je bil zakon lahko že razglašen in uveljavljen, Upravno sodišče pa ni imelo moči poseči v veljavnost zakona ali pa že predhodno preprečiti njegove uveljavitve.¹⁶³

Iz navedenih razlogov je zato Ustavno sodišče tudi v odločbi U-I-54/09 s 14. 4. 2011 spremenilo svoje stališče. Pobudnica je v navedeni zadevi zatrjevala, da naj bi bilo v neskladju z načelom pravne varnosti in s pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, da je pravni položaj pobudnika zahteve za razpis referendumu po vložitvi referendumске pobude nedoločen. Nedoločnost naj bi bila najbolj očitna v prvem odstavku 16.a člena ZRLI, ki ne določa nobenega postopka, po katerem bi moral ravnati predsednik Državnega zbora po vložitvi pobude za razpis referendumu, ki jo je s podpisi podprlo najmanj dva tisoč petsto volivcev. Ustavno sodišče je v tej zadevi izhajalo iz načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave. Med organi, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti, in so pri svojem delovanju relativno samostojni in neodvisni od drugih organov, obstaja sistem nadzora in ravnotežja. Ustavno sodišče je v tej določbi presodilo, da je zoper odločitve državnih organov oziroma njihovih predstavnikov v zakonodajnem postopku zagotovljeno učinkovito sodno varstvo s pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti postopka sprejetja zakona pred Ustavnim sodiščem, ter zato ni v neskladju z Ustavo, če ZRLI zoper akt predsednika Državnega zbora, s katerim obvesti referendumскеga pobudnika, da ne bo določil roka za zbiranje podpisov, ne določa posebnega sodnega varstva. Akt predsednika Državnega zbora je akt, sprejet v zakonodajnem postopku, in tudi akt, ki ga nosilci zakonodajne veje oblasti sprejmejo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti. Takšni akti pa po izrecni določbi 3. člena Zakona o upravnem sporu¹⁶⁴ niso upravni akti in ne morejo biti predmet presoje v upravnem sporu. Tudi če torej ni posebnega varstva zoper akt predsednika Državnega zbora oziroma zoper katero koli odločitev v postopku naknadnega zakonodajnega referendumu, iz stališča Ustavnega sodišča izhaja, da lahko zlorabe in nepravilnosti, ki jih zagrešijo državni organi v predhodnem referendumskem postopku in ki pomenijo kršitev ustavne pravice do odločanja na referendumu ali pravice zahtevati razpis referendumu,

¹⁶² Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-104/01 s 14. 6. 2001 (Uradni list RS, št. 52/01, in OdlUS X, 123) in št. U-I-217/02 z 17. 2. 2005 (Uradni list RS, št. 24/2005, in OdlUS XIV, 6) ter sklepe št. U-I-346/98 z 26. 10. 2000 (OdlUS IX, 255), št. U-I-287/02 z 21. 11. 2002 (OdlUS XI, 241).

¹⁶³ Sovdat: Sodno varstvo referendumu, str. 637.

¹⁶⁴ Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E, v nadaljnjem besedilu ZUS-1).

pobudnik zakonodajnega referenduma uveljavlja s pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti zakona, o katerem bi se odločalo na referendumu.¹⁶⁵

4.4 Sodno varstvo v referendumskem postopku

Pravica do sodelovanja državljanov pri upravljanju javnih zadev je človekova pravica, referendumsko odločanje pa, kot je že bilo ugotovljeno, predstavlja njeno realizacijo. Morebitna nepravilna odločitev Državnega zbora, da zakonodajnega referenduma ne razpiše, zato skladno s četrtnim odstavkom 15. člena Ustave zahteva sodno varstvo in odpravo posledic njene kršitve.¹⁶⁶

UZ90, 97, 99 v svojem izvedbenem delu posebej ureja vprašanje aktivne legitimacije in pristojnosti Ustavnega sodišča. Do uskladitve ZRLI s spremembami Ustave se 21. člen ZRLI smiselno uporablja tako, da Ustavno sodišče odloči v sporu med predlagateljem referenduma in Državnim zborom, ki zavrne razpis referenduma. Že besedna razlaga te določbe pove, da je v prehodnem obdobju Državni zbor tisti, ki zavrne razpis referenduma o zakonu, če oceni, da gre za zakon, glede katerega v skladu z drugim odstavkom 90. člena Ustave razpis referenduma ni dopusten.¹⁶⁷ Če je takšna odločitev sprejeta, drugi odstavek razdelka II Ustavnega zakona določa aktivno legitimacijo predlagatelja referenduma za sprožitev spora pred Ustavnim sodiščem. Ustavno sodišče v tem sporu presoja skladnost akta Državnega zbora o zavrnitvi razpisa referenduma z Ustavo. Besedno razlago potrjuje tudi namenska razlaga, ki izhaja iz gradiva, ki je nastalo v postopku sprejemanja UZ90, 97, 99.¹⁶⁸ Tako je v Stališčih strokovne skupine za zakonodajni referendum¹⁶⁹ glede drugega odstavka 90. člena Predloga za spremembo Ustave, bilo posebej poudarjeno, da bi bilo Ustavno sodišče kljub izrecnim določbam o prepovedi referenduma tudi v bodoče pristojno odločati v sporu med predlagateljem referenduma in Državnim zborom, ki bi zavrnil razpis referenduma o posameznem zakonu. Obrazloženo je bilo tudi, da bodo aktivno legitimirani za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem predlagatelji referenduma, ki bi tej odločitvi ugovarjali, in

¹⁶⁵ Tudi 10. točka obrazložitve sklepa Vrhovnega sodišča X Ips 132/2011 s 14. 12. 2011.

¹⁶⁶ Četrtni odstavek 15. člena Ustave določa, da sta zagotovljena sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ter pravica do odprave njihovih posledic.

¹⁶⁷ Zakonodajno-pravna služba: Odgovor na zaprosilo za pisno mnenje v zvezi z dopisom Ustavnega sodišča o Vlogi za odločitev v sporu zoper Sklep Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referenduma o ZZZDR-D z 12. 5. 2015, str. 2.

¹⁶⁸ Ibidem.

¹⁶⁹ Strokovna skupina za zakonodajni referendum: Stališča o predlogu za začetek postopka za spremembe Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije z 28. 11. 2012.

ne kot doslej večina poslancev Državnega zbora, ki razpisu referendumu nasprotuje zaradi možnosti nastanka protiustavnih posledic. Glede predmeta ustavnosodnega spora pa, da bo to vprašanje, ali gre v konkretnem primeru za zakon, o katerem zakonodajni referendum ustavno ni dopusten. Nato je v obrazložitvi drugega odstavka razdelka II UZ90, 97, 99 pojasnjeno, da ta ureja vprašanje izvedbe zakonodajnega referendumu v času med razglasitvijo predloga UZ90, 97, 99 do uskladitve ZRLI. Za to prehodno obdobje so predvideli, da se do uskladitve ZRLI zakonodajni referendumi iz 1. člena predloga tega UZ90, 97, 99 in 90. člena Ustave izvajajo s smiselno uporabo ZRLI. Drugi odstavek posebej ureja vprašanje aktivne legitimacije in pristojnost Ustavnega sodišča za reševanje spora med predlagateljem referendumu in Državnim zborom v tem prehodnem obdobju, če bi Državni zbor zavrnil razpis zakonodajnega referendumu. Predlagano je bilo, da bi se do uskladitve ZRLI njegov 21. člen smiselno uporabljal tako, da bi Ustavno sodišče lahko odločilo v sporu med predlagateljem referendumu in Državnim zborom, ki zavrne razpis zakonodajnega referendumu.¹⁷⁰

Zahteva po posebnem sodnem varstvu v referendumskem postopku izhaja iz narave spora, zato mora biti ureditev sodnega varstva v 21. členu ZRLI prilagojena najmanj tako, da določa ustrezen rok vložitve pravnega sredstva, rok za odločitev Ustavnega sodišča in suspenzivni učinek odločitve.¹⁷¹ Predmet spora, stranki spora in vrsta sodnega varstva so določeni že v UZ90, 97, 99, zato so bistveni zakonski elementi pri smiselni uporabi 21. člena ZRLI v predhodnem obdobju ravno procesni roki in suspenzivnost. ZRLI ne vsebuje nobenih drugih postopkovnih določb za referendumski ustavni spor, čeprav bi bile te za poseben postopek potrebne.¹⁷² Tudi ne določa smiselne uporabe ZUstS bodisi v delu abstraktne ali konkretne presoje, zato pride v poštev smiselna uporaba določb o abstraktni presoji, vendar je vprašanje, ali uporaba teh v celoti in povsem ustreza posebni pravni naravi obravnavanega spora.¹⁷³

Novela ZRLI in PoDZ-1 bosta morala urediti tudi vprašanje poimenovanja spora, ki ga pred Ustavnim sodiščem sproži predlagatelj zakonodajnega referendumu zoper odločitev Državnega zbora, saj gre po novem po vsebini za pritožbo zoper zavrnitev razpisa

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ Ibidem, str. 12.

¹⁷² Ibidem.

¹⁷³ Ibidem, str. 13.

referenduma in zato ne gre za običajna pravna sredstva, s katerimi se sproži postopek pred Ustavnim sodiščem, kot sta npr. ustavna pritožba ali ustavni spor.¹⁷⁴

V povezavi s sodnim varstvom v referendumskem postopku lahko na tem mestu izpostavimo tudi možnost, da se bo Ustavno sodišče, poleg presoje dopustnosti referenduma o zakonih, ki so na podlagi Ustave izrecno prepovedani, na neki točki najbrž soočilo tudi z vprašanjem dopustnosti referenduma o drugih zakonih.¹⁷⁵ S tem bo dana razlaga ustavno določenih prepovedi referenduma, torej dan odgovor, ali so te taksativno naštete ali pa morda referendum ni dopusten tudi v drugih primerih. V povezavi s tem se poleg jezikovne razlage drugega odstavka 90. člena izpostavljajo zlasti vprašanja implementacije prava Evropske unije in obveznosti iz mednarodnih pogodb.¹⁷⁶ Pa tudi sicer bi lahko prišlo do situacij, ko bo vložena zahteva za razpis referenduma o zakonu, ki varuje pomembne ustavne vrednote, ki sicer niso predmet taksativno naštetih prepovedi v drugem odstavku 90. člena Ustave.¹⁷⁷ Ustavnopravno ravnotežje ustavno varovanih dobrin bo narekovalo, da bosta Državni zbor in Ustavno sodišče presojala izključitev referenduma tudi v teh primerih.¹⁷⁸ Tudi ostale ustavne vrednote namreč ne smejo ostati nezavarovane, da te mere, da bi to povzročilo njihovo izvotlitev, saj bi to porušilo ravnotežje ustavno varovanih vrednot.¹⁷⁹ Ustavno sodišče prek načela sorazmernosti presodi, katerim vrednotam med vrednotami, ki uživajo ustavnopravno varstvo, je treba dati prednost, da se ohrani ravnotežje med ustavnimi vrednotami in se zavaruje tiste, ki bi bile zaradi zavrnitve zakona ogrožene.¹⁸⁰ Po tem lahko sklepamo, da bo Ustavno sodišče med primerjavo pravice do referendumskega odločanja in posamezno ustavno vrednoto, ki ni oblikovana kot človekova pravica ali temeljna svoboščina, presojalo v korist referenduma.¹⁸¹ Vse to kaže na to, da kljub novi ustavni ureditvi in na ustavni ravni določenim omejitvam zakonodajnega referenduma utegne pripeljati do situacije, ko bo Državni zbor zavrnil razpis referenduma tudi v primerih izven drugega odstavka 90. člena Ustave.¹⁸²

¹⁷⁴ Kaučič: Ustavnosodna presoja zakonodajnega referenduma po novem, str. 1357.

¹⁷⁵ Kaučič: Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referenduma, str. 81.

¹⁷⁶ Ibidem, str. 82.

¹⁷⁷ Ibidem.

¹⁷⁸ Ibidem.

¹⁷⁹ Ibidem.

¹⁸⁰ Ibidem.

¹⁸¹ Ibidem.

¹⁸² Ibidem, str. 83.

4.4.1 Aktivna legitimacija

UZ90, 97, 99 je prinesel tudi spremembo aktivne legitimacije za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem, saj Državni zbor ne more biti več predlagatelj za začetek postopka zoper akt, ki ga je sprejel sam. Drugi stavek drugega odstavka razdelka II UZ90, 97, 99 določa poleg pravne podlage tudi uporabo 21. člena ZRLI, ki se je že doslej uporabljal za sodno varstvo zahteve za razpis zakonodajnega referenduma. Zaradi preprečevanja neskladja med UZ90, 97, 99 in ZRLI določa tudi način uporabe 21. člena ZRLI. Način smiselne uporabe 21. člena ZRLI je neposredno povezan s spremembo 90. člena Ustave, ki zaradi spremembe koncepta spora o ustavni dopustnosti referenduma narekuje spremembo aktivne legitimacije za uveljavljanje sodnega varstva. V preostalem delu UZ90, 97, 99 ne določa sprememb glede sodnega varstva pri odločanju o zavrnitvi razpisa referenduma zaradi ustavne nedopustnosti, zato v prehodnem obdobju velja prilagojena procesna kontinuiteta sodnega varstva s smiselno uporabo 21. člena ZRLI.¹⁸³

Trditveno in dokazno breme, da gre za zakon, o katerem je dopustno razpisati zakonodajni referendum, tako nosi predlagatelj. Državni zbor ima skladno z načelom kontradiktornosti pravico odgovoriti na navedbe predlagatelja in tako utemeljiti razloge, ki so botrovali k zavrnitvi referenduma.¹⁸⁴

4.4.2 Rok za uveljavljanje sodnega varstva

Zakonska podlaga za določitev roka za sodno varstvo je ZRLI in njegov 21. člen, ki ureja sodno varstvo. Iz gradiva ob sprejemanju UZ90, 97, 99 jasno izhaja, da je v pravnem redu potrebno sodno varstvo zoper odločitev o nedopustnosti referenduma, da se za sodno varstvo do ustrezne zakonske ureditve smiselno uporablja 21. člen ZRLI in da je pri smiselni uporabi treba upoštevati obrnjen procesni položaj strank v sporu.¹⁸⁵

Državni zbor je za sprožitev spora na Ustavnem sodišču ob smiselni uporabi 21. člena ZRLI v povezavi s 22. členom ZRLI določil rok 7 dni. Predlagatelj referenduma lahko tako na

¹⁸³ Zakonodajno-pravna služba: Odgovor na zaprosilo za pisno mnenje v zvezi z dopisom Ustavnega sodišča o Vlogi za odločitev v sporu zoper Sklep Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referenduma o ZZZDR-D z 12. 5. 2015, str. 6.

¹⁸⁴ Kaučič: Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referenduma, str. 81.

¹⁸⁵ Strokovna skupina za zakonodajni referendum: Stališča o predlogu za začetek postopka za spremembe Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije z 28. 11. 2012, str. 4 in str. 6.

podlagi smiselne uporabe omenjenih določb na Ustavnem sodišču sproži spor v 7 dneh od vročitve sklepa Državnega zbora, s katerim je ta zavrnil razpis referendumu o zakonu predlagatelju referendumu.¹⁸⁶ Ker je za sodno varstvo določena smiselna uporaba zakona, je rok, ki ga je treba uporabiti za uveljavljanje sodnega varstva, zakonski rok, torej rok, ki ga predpisuje zakon. Zato ga ne more določiti sam Državni zbor po svoji presoji v sklepu, s katerim odloči o dopustnosti referendumu, niti ga Državni zbor ne more skrajšati ali podaljšati.¹⁸⁷ Tudi sicer je v sistemu pravnih sredstev rok za pravno sredstvo zakonski rok, ne pa rok, ki bi ga glede na okoliščine posameznega primera lahko določil sam organ, ki odloča, saj bi bil takšen rok za pravno sredstvo lahko arbitraren in s tem v nasprotju z načelom pravne varnosti in načelom enakega varstva pravic v sodnem postopku.¹⁸⁸ Rok za uveljavljanje sodnega varstva učinkuje neposredno na podlagi zakona, organ, ki odloča, pa rok, ki je določen v zakonu, le povzame v pravnem pouku.¹⁸⁹

Pri smiselni uporabi je treba upoštevati tudi dosednji način izvrševanja 21. člena ZRLI ob spoštovanju novega koncepta ustavnega spora o ustavni dopustnosti referendumu.¹⁹⁰ Pred ustavno spremembo je Državni zbor lahko ta spor sprožil najkasneje v sedmih dneh od vložitve referendumске zahteve, ob smiselni razlagi te določbe pa velja enak rok za predlagatelja referendumu, ki je po spremenjeni ustavni ureditvi aktivno legitimiran za sprožitev spora.¹⁹¹ Pred in po ustavni spremembi je rok za pravno sredstvo sedem dni od procesnega akta, ki neposredno učinkuje na razpis referendumu.¹⁹² Rok je prekluzivne narave, kar ima lahko hude posledice za stranko, ker zamuda roka pomeni izgubo pravice, vendar je značilnost procesnih prekluzivnih rokov, da so to praviloma kratki roki.¹⁹³ Kratek prekluzivni rok sedem dni je veljal tudi za Državni zbor, ko je bil ta aktivno legitimiran, da sproži ustavni spor za presojo, ali bi z odložitvijo oziroma zavrnitvijo zakona na referendumu nastale protiustavne posledice.¹⁹⁴

¹⁸⁶ Predsednik Državnega zbora: Obvestilo o sprejetju Sklepa o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o ZZZDR-D (EPA 257-VII), EPA 412-VII s 26. 3. 2015.

¹⁸⁷ Zakonodajno-pravna služba: Odgovor na zaprosilo za pisno mnenje v zvezi z dopisom Ustavnega sodišča o Vlogi za odločitev v sporu zoper Sklep Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o ZZZDR-D z 12. 5. 2015, str. 7.

¹⁸⁸ Ibidem.

¹⁸⁹ Ibidem.

¹⁹⁰ Ibidem, str. 8.

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² Ibidem.

¹⁹³ Ibidem.

¹⁹⁴ Ibidem.

4.4.3 Izključitev sodnega varstva

ZRLI-E je predvideval izjemo za zakone o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč, in sicer bi v primeru zakonov iz prve alineje 90. člena Ustave ZRLI predvideval postopek, ki omogoča takojšnjo razglasitev zakona. Vlada kot predlagatelj zakona je to rešitev utemeljila kot primerno, nujno in sorazmerno, rekoč, da gre za zakone, katerih takojšnja uveljavitev je nujna in bi z odlašanjem njihove uveljavitve lahko nastale težko povpravljive posledice. Gre dejansko za okoliščine, ki zahtevajo hitro in učinkovito ukrepanje izvršilne veje oblasti, zato neposredno odločanje ljudstvu ni dovoljeno, ker lahko povzroči zamik uveljavitve zakona in da se zagotovi, da nujni ukrepi stopijo v veljavo. Kot učinkovito sodno varstvo so navedli možnost vsakega volivca, da v petnajstih dneh od uveljavitve zakona lahko zahteva oceno ustavnosti zakona zaradi kršitve drugega odstavka 90. člena Ustave.¹⁹⁵

ZRLI-E je v tem primeru določal tudi ravnanje Državnega sveta. Če bi ta odločil, da veta ne bo vložil, bi tak sklep sprejel takoj po prejemu obvestila o odločitvi Državnega zbora. Če pa Državni svet zahteva, da Državni zbor o zakonu ponovno odloča, sprejme sklep takoj po ponovnem sprejetju zakona. Sklep mora vsebovati razloge, zaradi katerih referendum ni dopustno razpisati.¹⁹⁶

Utemeljitev, zakaj se izjema nanaša le na to vrsto zakonov in ne tudi na ostale zakone, določene v drugem odstavku 90. člena Ustave, v gradivu ni mogoče zaslediti.

4.5 Zloraba pravice do pobude volivcem za zbiranje podpisov za razpis referenduma

4.5.1 Splošno o zlorabi pravic

Ustava v 2. členu določa, da je Republika Slovenija pravna in socialna država. Načelo pravne države vsebuje tudi načelo prepovedi zlorabe pravic.¹⁹⁷ Vsaka pravica ima glede na objektivna merila svojo funkcijo in cilj. Pravice je treba izvrševati v njihovih mejah in v

¹⁹⁵ Vlada Republike Slovenije: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in ljudski iniciativi z 23. 12. 2015, obrazložitev k 13. členu ZRLI-E.

¹⁹⁶ 13. člen ZRLI-E.

¹⁹⁷ M. Pavčnik: Teorija prava, str. 170.

skladu z njihovim namenom in zato kakršna koli nasprotna uporaba pravice pomeni njeno zlorabo.¹⁹⁸

Slovensko pravo splošne prepovedi zlorabe pravic, ki bi se nanašala na celotno področje ali pa kar na celotni pravni sistem, ne pozna.¹⁹⁹ Za oblikovanje splošne prepovedi so zato pomembna ustavna določila, ki opredeljujejo, kako naj izvršujemo temeljne pravice, ob njih pa moramo biti pozorni tudi na prepovedi, ki veljajo za posamezne pravne panoge.²⁰⁰

ZRLI določb o prepovedi zlorabe pravic v zvezi z referendumom nima, tako da je pojem zlorabe instituta referenduma treba opredeliti s pomočjo analogije z zlorabo pravice. O zlorabi pravice do referendumskega odločanja bi tako lahko govorili, kadar iz ravnanja pobudnikov lahko objektivno določimo, da njihov namen ni sodelovati pri upravljanju javnih zadev, konkretno torej, da njihov namen ni preprečiti uveljavitev zakona, ki ga je sprejel Državni zbor. Njihov namen je v tako očitnem nasprotju s pomenom in ciljem zakonodajnega referenduma, da izvedbe zbiranja podpisov k zahtevi za razpis referenduma ni mogoče, zaradi njihovega namena pa niti ni smiselno, izvesti. Ustavno sodišče se je v svoji praksi že nekajkrat srečalo s primeri zlorabe pravice do referenduma. V teh primerih so pobudniki prek oviranja in zavlačevanja zakonodajnega postopka želeli doseči nek drug cilj. Mogoče je seveda, da pobudnik zasleduje tudi legitimne cilje, a z neprimernim sredstvom.

4.5.2 Pristojnosti Državnega zbora v primeru zlorabe pravice

Ustavno sodišče je v povezavi s prejšnjo ureditvijo zakonodajnega referenduma, ko je Državni zbor lahko od Ustavnega sodišča zahteval, da odloči, ali bi z odložitvijo uveljavitve zakona ali zaradi zavrnitve zakona lahko nastale protiustavne posledice, razvilo doktrino o zlorabi zakonodajne pristojnosti. Pri tem je Ustavno sodišče apeliralo na primere, ko bi zakonodajalec v zakon, s katerim odpravlja protiustavnost, vključil tudi ureditev drugih vprašanj, ki z odpravo protiustavnosti niso v neposredni zvezi, z namenom, da se o tem vprašanju ne bi moglo odločati na referendumu. Zgolj razlog nastanka protiustavnih posledic sam po sebi torej še ne predstavlja razloga za izključitev referenduma.²⁰¹

¹⁹⁸ Ibidem.

¹⁹⁹ Ibidem.

²⁰⁰ Ibidem.

²⁰¹ I. Kaučič, komentar k 90. členu Ustave v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, dopolnitev – A., str. 1176.

Poleg doktrine o zlorabi zakonodajne pristojnosti je Ustavno sodišče glede dopustnosti referendumov vzpostavilo tudi doktrino o zlorabi referendumov.²⁰² S tem je Državnemu zboru priznalo pravico, da referendum ne razpiše, če referendumsko zahteva pomeni neutemeljeno in namerno zavlačevanje zakonodajnega postopka in onemogočanje sprejema zakona.²⁰³

S primeri, kjer je kazalo na zlorabo pravice do referendumov, se je Ustavno sodišče srečalo že nekajkrat²⁰⁴, eno zadnjih odločitev s tega področja pa je sprejelo lani.²⁰⁵ S tem sklepom je sodišče odločalo o zavrnitvi razpisa referendumov v postopku, kjer je šlo za očiten primer zlorabe pravice do pobude za zbiranje podpisov za razpis referendumov. Vlagatelj Sindikat delavcev migrantov Slovenije (v nadaljevanju SDMS) je na Ustavno sodišče vložil ustavno pritožbo zoper akt predsednika Državnega zbora o nedoločitvi koledarskega roka za zbiranje podpisov. Pobudniki so zatrjevali, da so pobude izpolnjevale v skladu z ZRLI določene formalne pogoje, kar je ugotovila tudi zakonodajno-pravna služba. Izpostavila pa je tudi dvom v zakonitost in ustavnost pobud ter ocenila, da gre za zlorabo pravice.²⁰⁶

Pobudniki so v ustavni pritožbi zatrjevali protipravnost postopka sprejetja zakonov, zoper katere so vložili pobudo za razpis zakonodajnega referendumov, zaradi nepravilnosti v fazi pobude volivcem za zbiranje podpisov, torej začetni fazi referendumskega postopka. Zatrjevali so, da pravica vložiti pobudo volivcem za zbiranje podpisov ni urejena v Ustavi, temveč jo ureja zgolj ZRLI. Na ustavni ravni je urejena zgolj pravica zahtevati razpis referendumov, ki jo ima skupaj najmanj štirideset tisoč volivcev.²⁰⁷ Nadalje so zatrjevali, da bi tudi v primeru morebitne zlorabe predsednik Državnega zbora moral določiti rok za zbiranje podpisov, saj mu ZRLI ne daje pooblastila za tovrstno presojo.

Ustavno sodišče je tako moralo najprej rešiti vprašanje, ali je predsednik Državnega zbora pristojen za odločanje o zlorabi pravice do pobude volivcem za zbiranje podpisov za razpis referendumov. Da to pristojnost ima, izhaja iz 16.a člena ZRLI, po katerem predsednik

²⁰² Kritična analiza doktrine zlorabe referendumov je predstavljena v M. Avbelj, Ustavni monizem in krčenje referendumskega odločanja, str. 83–96.

²⁰³ I. Kaučič, komentar k 90. členu Ustave v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, dopolnitev – A., str. 1176.

²⁰⁴ Glej npr. U-II-3/04 z 20. 4. 2004 (Uradni list RS, št. 44/2004 in OdlUS XIII, 29), U-II-4/04 s 17. 6. 2004 (Uradni list RS, št. 72/2004 in OdlUS XIII, 50), U-II-5/04 z 8. 7. 2004 (Uradni list RS, št. 82/2004 in OdlUS XIII, 53).

²⁰⁵ Sklep U-I-85/16-15, Up-398/16-9 s 14. 7. 2016.

²⁰⁶ Zakonodajno-pravna služba: Mnenje o pobudah volivcem za vložitev zahteve za razpis zakonodajnega referendumov, s 5. 5. 2017.

²⁰⁷ 11. točka obrazložitve U-I-85/16-15, Up-398/16-9 s 14. 7. 2016.

Državnega zbora preveri in odloči, ali je pobuda za zbiranje podpisov dana v skladu z zakonom.²⁰⁸

Ustavno sodišče je ugotovilo, da je predsednik Državnega zbora na podlagi ZRLI pristojen ugotavljati ne le, ali je pobuda volivcem za zbiranje podpisov volivcem vložena v skladu z zakonom, temveč je dolžan tudi preprečiti morebitno zlorabo pravice do pobude volivcem za zbiranje podpisov.²⁰⁹ Ugotovilo je, da iz obvestila predsednika Državnega zbora, s katerim je obvestil pobudnika referendumu, da ne bo določil roka za zbiranje podpisov, in iz vložene pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti postopka sprejetja več zakonov izhaja, da je bil namen pobudnika zgolj v zavlačevanju uveljavitve teh zakonov, da bi na ta način dosegel drugačno zakonsko ureditev dohodnine za delavce migrante. Pobude volivcem za zbiranje podpisov so bile uporabljene v nasprotju z njihovim namenom in zgolj za uresničitev povsem drugega namena pobudnika. Taka uporaba pravice v nasprotju z njenim namenom pa po oceni sodišča glede na prikazane okoliščine tega primera pomeni njeno zlorabo. Zato je zavrnilo očitke pobudnika o protiustavnosti ravnanja predsednika Državnega zbora in s tem o protiustavnosti postopka sprejetja izpodbijanih zakonov.²¹⁰

Iz navedenega jasno izhaja, da ZRLI predsedniku Državnega zbora ne nalaga razpisati koledarskega roka za zbiranje podpisov v vsakem primeru pobude volivcem za zbiranje podpisov, pač pa tega ni dolžan storiti, če so podane objektivne okoliščine, ki kažejo na zlorabo pravice. Ta pristojnost, ki sicer ni nikjer izrecno zapisana, je posledica ustavnega načela pravne države, ki prepoveduje zlorabo pravic.²¹¹

V pritrdilnem ločenem mnenju k sklepu je ustavni sodnik Jan Zobec zagovarjal stališče, da mora predsednik Državnega zbora preprečiti zlorabo pravice do pobude za zbiranje podpisov za razpis referendumu, vendar samo, kadar je zloraba očitna. Glede pojma očitnosti je precedenčnega pomena sklep Ustavnega sodišča št. Up- 62/96 z 11. 4. 1996, kjer je v 11. točki obrazložitve zapisano, da očitni pomeni takšen, ki ga ni mogoče ovreči ali omajati niti po vsestranskem preizkusu, ker vse okoliščine, zdrava pamet in vse izkušnje, brez

²⁰⁸ 16. točka obrazložitve U-I-85/16-15, Up-398/16-9 s 14. 7. 2016.

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ Ibidem.

²¹¹ 13. točka obrazložitve U-I-85/16-15, Up-398/16-9 s 14. 7. 2016.

dokazovanja in brez možnosti nasprotnega utemeljevanja, izključujejo vsako možnost drugačnega sklepa.²¹²

Prav tako je pojasnil, zakaj je potrebno pristojnosti predsednika Državnega zbora glede skladnosti pobude z zakonom omejiti le na primere očitne zlorabe. Očitnost je bistvenega pomena zato, ker predsednika Državnega zbora varuje pred skušnjo, da bi referendum preprečil tudi takrat, ko zloraba ne bi bila tako očitna, ko bi njegovo stališče o zlorabi temeljilo le na površnem vtisu, morda celo v primerih, ko niti ne bi šlo za zlorabo. Drug razlog za omejitev intervencije predsednika Državnega zbora le na primere očitnih zlorab pravice pa je utemeljil v težavah, ki so lahko posledica primerov z bolj zapletenimi, dvomljivimi, nejasnimi in spornimi dejanskimi stanovi zlorabe in na njih nezavezujočih se kompleksnih pravnih vprašanj. In nenazadnje je, kadar je zloraba dvomljiva, treba v dvomu odločiti v korist pravice.²¹³

Pristojnosti predsednika Državnega zbora, da ugotovi zlorabo pravice do referendumu in prepreči referendum, je v odklonilnem ločenem mnenju k sklepu št. U-I-85/16, Up-398/16 s 14. 7. 2016 nasprotoval sodnik dr. Mitja Deisinger, z utemeljitvijo, da ob spremembi 90. člena Ustave ta pristojnost pripada Državnemu zboru in ne njegovemu predsedniku. Skladno z novo ustavno ureditvijo je Državni zbor dobil pristojnost za zavrnitev referendumu, kar je po mnenju dr. Mitje Deisingerja razvidno iz razdelka II UZ90, 97, 99. Ustavno sodišče je odločitev, da predsednik Državnega zbora prepreči zlorabo pravice, ko presoja, ali je pobuda v skladu z zakonom utemeljilo s sklicevanjem na odločbo št. U-I-54/09 s 14. 4. 2011, ki pa temelji na stari ureditvi 90. člena Ustave.²¹⁴

Smiselna razlaga ZRLI bi po mnenju dr. Mitje Deisingerja torej bila, da je predsedniku Državnega zbora še vedno ostala pristojnost formalne preveritve pobude iz 16. in 16.c člena. To pomeni, da predsednik Državnega zbora, ki ga pobudnik obvesti o svoji pobudi, preveri, ali je vprašanje v pobudi pravilno opredeljeno in ali je pobuda podprta s podpisi najmanj dva tisoč petsto volivcev. Pobuda je v tem primeru vložena v skladu z zakonom, kot predvideva 16.a člen ZRLI. Skladnost pobude z zakonom se seveda nanaša na določbe ZRLI in pristojnosti predsednika Državnega zbora, po njegovem mnenju ni možno ob smiselni

²¹² 7. točka pritrdilnega ločenega mnenja sodnika Jana Zobca k sklepu št. U-I-85/16, Up-398/16 s 14. 7. 2016.

²¹³ 6. točka pritrdilnega ločenega mnenja sodnika Jana Zobca k sklepu št. U-I-85/16, Up-398/16 s 14. 7. 2016.

²¹⁴ 2. in 3. točka odklonilnega ločenega mnenja sodnika dr. Mitje Deisingerja k sklepu št. U-I-85/16, Up-398/16 z 20. 7. 2016.

uporabi ZRLI širiti še na druge oblike preverjanja pobude. Takšne pristojnosti predsednika Državnega zbora tudi ni možno opravičevati z razlago, da bi lažje ocenjeval zlorabo pravice kot Državni zbor, ki sicer nedopustnost referendumov ocenjuje tudi glede razlogov iz drugega odstavka 90. člena Ustave. Za zavrnitev razpisa referenduma na podlagi razdelka II UZ90, 97, 99 je pristojen izključno Državni zbor.²¹⁵ Analogno tej novi pristojnosti Državnega zbora sledi nedvomno tudi pristojnost, da ob zlorabi pravice do referenduma, izhajajoči iz kršitve 2. člena Ustave, o nedopustnosti lahko odloči zgolj Državni zbor.²¹⁶ Nedvomno ima Državni zbor ob smiselni razlagi 21. člena ZRLI pristojnost, da to stori že v fazi, ko še ni nastala pravica zahtevati zakonodajni referendum.²¹⁷ Skladno s takšno razlago bi torej po mnenju dr. Mitje Deisingerja moral predsednik Državnega zbora ob ugotovitvi, da gre za zlorabo pravice, odločitev o prepovedi referenduma z ustreznim predlogom prepustiti Državnemu zboru. O sporu s predlagateljem bi ob zavrnitvi referenduma odločilo Ustavno sodišče. Odrekanje takšni pristojnosti Državnega zbora po njegovem mnenju lahko predstavlja kršitev razdelka II UZ90, 97, 99 in posledično drugega odstavka 90. člena Ustave.²¹⁸

Predstavljena stališča Ustavnega sodišča izhajajo tudi iz starejše sodne prakse. V odločbi iz leta 2004 so odločili, da je Državni zbor utemeljeno zavrnil razpis referenduma²¹⁹, saj so pobudniki ponovno vložili pobudo volivcem za razpis referenduma glede istega predloga zakona, potem ko je Ustavno sodišče za vsebinsko enaka referendumska vprašanja že ugotovilo, da so v nasprotju z Ustavo, to pomeni onemogočanje sprejema zakona, saj je že vnaprej jasno, da bi bilo za ta vprašanja ali pa za s tako vsebino sprejet zakon ugotovljeno, da sta neustavna. Državni zbor je v izpodbijanem sklepu navedel, da je referendumsko vprašanje sicer v pretežni meri zavajajoče in nejasno, ker ni dovolj natančno oblikovano v povezavi s predlogom zakona, na katerega se nanaša. Kljub temu je odločil, da predlagatelj pobude ne bo pozval, naj vprašanje jasneje opredelijo, saj vsebina obrazložitve kaže, da predlagatelji rešitvam pobude iz zakona niso naklonjeni in menijo, da bi sprejem zakona v predlaganem besedilu lahko imel obsežne in dolgoročne posledice. Ker je pobuda v pretežnem delu ponavljala iste vsebine, ki so bile predmet že prejšnjih dveh referendumskih pobud, celo na

²¹⁵ 4. točka odklonilnega ločenega mnenja sodnika dr. Mitje Deisingerja k sklepu št. U-I-85/16, Up-398/16 z 20. 7. 2016.

²¹⁶ Ibidem.

²¹⁷ Ibidem.

²¹⁸ 6. točka odklonilnega ločenega mnenja sodnika dr. Mitje Deisingerja k sklepu št. U-I-85/16, Up-398/16 z 20. 7. 2016.

²¹⁹ Takrat še veljavnega predhodnega zakonodajnega referenduma.

isti predlog zakona in ki jih je Ustavno sodišče v večjem delu že ocenilo za neustavne, je Državni zbor zaključil, da je bila pobuda vložena zgolj z namenom postopkovno zadrževati sprejem nujno potrebne zakonske ureditve, katere izostanek pomeni protiustavno posledico zaradi nadaljevanja protiustavnega stanja, ki bi ga odpravil sprejem zakona, na katerega se nanaša pobuda. Državni zbor je zato pobudo zavrnil. Ob tem je navedel še, da določbe ZRLI omogočajo stalno nove pobude in s tem onemogočajo Državnemu zboru, da sprejme predlagani zakon, zato po njegovem mnenju lahko v vsakem nadaljnjem primeru pobude s podobno vsebino takoj po zavrnitvi razpisa referendumu dokončno odloči o zakonu.²²⁰

Prav tako je Ustavno sodišče že potrdilo, da Državni zbor lahko zavrne razpis referendumu, ker predlagatelj zahteve kljub pozivu vztraja pri nejasnem vprašanju oziroma ne dopolni zahteve z obrazložitvijo, vendar to ne pomeni, da so to edini možni primeri zavrnitve razpisa referendumu. Ustavno sodišče je pred tem že v sprejelo stališče²²¹, da lahko Državni zbor v okviru preizkusa zahteve zavrne razpis referendumu tudi, kadar ugotovi, da je namen referendumu zavlačevanje zakonodajnega postopka za sprejem določenega zakona, ki mu pobudniki nasprotujejo. V obrazložitvi je navedlo, da Državni zbor neustavnost referendumskega vprašanja utemeljuje tudi z navedbo, da vprašanje pomeni zlorabo instituta referendumu z namenom zavlačevanja zakonodajnega postopka, katerega cilj je izvršitev odločbe Ustavnega sodišča, ker naj bi pobudniki pobudo z referendumskim vprašanjem vložili iz enakih razlogov kot prejšnjo. Ustavno sodišče ne izključuje možnosti, da se lahko tako predhodni kot naknadni zakonodajni referendum uporabita tudi v neustavne namene. Če bi Državni zbor ali pred njim Predsednik Državnega zbora ugotovil takšne namene pobudnika, bi moral že sam v okviru možnosti, ki jih daje ZRLI, preprečiti razpis referendumu.²²²

²²⁰ 3. točka obrazložitve U-II-4/04 s 17. 6. 2004.

²²¹ Odločba št. U-II-3/04 z 20. 4. 2004 (Uradni list RS, št. 44/04).

²²² 9. točka obrazložitve U-II-4/04 s 17. 6. 2004.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Spremembe pravne ureditve na področju zakonodajnega referendumu so nujno potrebne in po mojem mnenju je bil UZ90, 97, 99 korak v pravo smer. Pri novi ureditvi se je v ospredje postavilo predvsem vprašanje vloge Državnega zbora, saj ima v skladu z novo ureditvijo veliko več odgovornosti. V rokah Državnega zbora je odločitev, ali je o določenem zakonu referendum dopustno razpisati ali ne, seveda v skladu z omejitvami, ki jih Ustava določa v 90. členu. Odločitev predstavniškega telesa pa v tem postopku ni zadnja, saj je zoper njo dopustna pritožba na Ustavno sodišče.

Referendumski postopek, kot ga že poznamo, ostaja v osnovi enak že načrtanemu in je že dobro vpeljan. Začetek postopka je povsem v rokah volivcev, pri nadaljnjem poteku pa moramo ločiti med pristojnostmi predsednika Državnega zbora ter Državnega zbora, in sicer v različnih fazah referendumskega postopka. V začetni fazi svojo odločitev poda predsednik Državnega zbora, ki ugotovi, ali je pobuda volivcem za zbiranje podpisov vložena v skladu z zakonom. Če ni, pozove vlagatelja pobude, naj referendumsko vprašanje v roku popravi, sicer se zahteva šteje za umaknjeno. Če je pobuda v skladu z zakonom, se prične zbiranje podpisov za vložitev zahteve za razpis zakonodajnega referendumu in s tem poskrbi za uresničitev ustavne pravice iz prvega odstavka 90. člena Ustave.

Skladno s sodno prakso Ustavnega sodišča je na tej točki referendumskega postopka predsednika Državnega zbora dana tudi pristojnost presoje, ali gre v določenem primeru za zlorabo pravice do pobude volivcem za razpis referendumu. V tem primeru sprejme odločitev, da koledarskega roka za zbiranje podpisov ne bo razpisal. Predsednik Državnega zbora bo torej ocenjeval tudi zlorabo pravice do referendumu, kar ni zgolj formalno preverjanje pobude po ZRLI, temveč predstavlja vsebinsko oceno. Strinjam se z odločitvijo Ustavnega sodišča, da je ta odločitev zaupana predsedniku, in tudi ne dvomim, da bo ta znal pravilno ugotoviti dejansko stanje. Vseeno upam, da bo v skladu s tem stališčem sklepa Ustavnega sodišča v noveli ZRLI bolj podrobno urejena pristojnost predsednika Državnega zbora. Zakonodajalec naj v ZRLI vpelje določbe o prepovedi pravice in na tem mestu opredeli pristojnosti predsednika Državnega zbora ter ustrezni postopek v povezavi s tem.

Glede na to zoper odločitve predsednika Državnega zbora v začetni fazi referendumskega postopka ni predvideno sodno varstvo po drugem stavku drugega odstavka razdelka II UZ90, 97, 99. Če pobude zaradi zlorabe pravice ne bi zavrnil predsednik Državnega zbora, ima to dolžnost storiti tudi Državni zbor.

V povezavi z ustavnimi omejitvami predmeta odločanja na referendumu je jasno določena pristojnost Državnega zbora za odločitev o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referenduma. Državni zbor to stori s sklepom ali odlokom, odvisno od faze referendumskega postopka. Pri tem mora svojo odločitev dobro utemeljiti. V tem postopku ima Ustavno sodišče pristojnost, da odloči v sporu med Državnim zborom in predlagateljem referenduma, ki se z odločitvijo Državnega zbora o zavrnitvi razpisa referenduma ne strinja. Smiselno z 21. členom ZRLI ga je mogoče sprožiti tudi v času zbiranja podpisov v podporo zahtevi za razpis referenduma. Ustavno sodišče se pri svoji odločitvi opre na navedbe Državnega zbora v aktu o zavrnitvi, še bolj pa so pomembna stališča zakonodajalca v postopku sprejemanja določenega zakona, zoper katerega potem zavrne razpis referenduma. Že v predlogu zakona je zato potrebna natančna obrazložitev razlogov za sprejem zakona in ciljev.

Menim torej, da je UZ90, 97, 99 prinesel še kako potrebne spremembe zakonodajnega referenduma, upam pa tudi, da bo zakonodajalec z zakonsko ureditvijo v bodoče sledil tej dobro načrtani poti.

6. VIRI IN LITERATURA

6.1 Literatura

- Avbelj, M., Ustavni monizem in krčenje referendumskega odločanja, *Revus*, št. 4, 2005, str. 83–96.
- Grad, F., Kaučič, I., Zagorc, S., Ustavno pravo, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2016.
- Kaučič, I. (ur.), Zakonodajni referendum, GV založba, Inštitut za primerjalno pravo, Ljubljana 2010.
- Kaučič, I., Zavrtnitveni zakonodajni referendum, *Javna uprava*, št. 1–2, 2013, str. 33–51.
- Kaučič, I., Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referenduma, v: Zbornik znanstvenih razprav, št. 74, 2014, str. 59–92.
- Kaučič, I., Ustavnosodna presoja zakonodajnega referenduma po novem, *Dnevi slovenskih pravnikov*, Podjetje in delo, št. 6–7/2015, str. 1345–1357.
- Odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo, Poročilo k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI-E), EPA 969-VII z 8. 4. 2016.
- Pavčnik, M., Teorija prava, 5., pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2015.
- Predsednik Državnega zbora, Obvestilo o sprejetju Sklepa o zavrtnitvi razpisa zakonodajnega referenduma o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR-D, EPA 257-VII), EPA 412-VII, številka: 005-02/15-1/ s 26. 3. 2015.
- Sovdat, J., Sodno varstvo referenduma, *Pravnik*, let. 68 (130), št. 9–10, 2013, str. 623–648.
- Štajnpihler, T., Zagorc, S., O ustavni spremembi: pot do odločitve o (ne)dopustnosti razpisa referenduma, *Pravna praksa* št. 14, 2015, priloga.
- Šturm, L. (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije : dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj 2011.
- Tušar, D., Postopek z ljudsko referendumsko iniciativo, magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana 2016.

- Ustavna komisija Državnega zbora: Poročilo o pripravi predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije, EPA 620-VI, številka: 001-02/12-16/ z 29. 3. 2012.
- Ustavna komisija Državnega zbora: Poročilo k Predlogu za začetek postopka za spremembe Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije (UZ90,97,99), številka: 001-02/12-16/ , EPA 620-VI s 15. 1. 2013.
- Ustavna komisija Državnega zbora, Strokovna skupina za zakonodajni referendum: Stališča strokovne skupine o predlogu za začetek postopka za sprememba Ustave Republike Slovenije z osnutkom Ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije (EPA 620-VII), številka: 001-02/12-16/ z 28. 11. 2012.
- Vlada Republike Slovenije, Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI-E), EPA 969-VII, s 24. 12. 2015.
- Zakonodajno-pravna služba: Mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI-E), druga obravnava, EPA 969-VII s 27. 1. 2016.
- Zakonodajno-pravna služba: Mnenje o pobudah volivcem za vložitev zahteve za razpis zakonodajnega referenduma, EPA 967-VII, 1033-VII, 1041-VII s 5. 5. 2016.
- Zakonodajno-pravna služba: Odgovor na zaprosilo za pisno mnenje Zakonodajno-pravne službe v zvezi z dopisom Ustavnega sodišča o Vlogi za odločitev v sporu zoper Sklep Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referenduma o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR-D), EPA 257-VII, številka: 005-02/15-1/ z 12. 5. 2015.

6.2 Pravni viri

- Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.
- Ustavni zakon o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90, 97, 99), Uradni list RS, št. 47/13.
- Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI), Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo.

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI-D), Uradni list RS, št. 139/06.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI-C), Uradni list RS, št. 83/04.
- Zakon o ustavnem sodišču (ZustS), Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12.
- Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK), Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPolS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13.
- Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ), Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US in 23/17.
- Zakon o evidenci volilne pravice (Z EVP-2), Uradni list RS, št. 98/13.
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.
- Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E.
- Poslovnik državnega zbora (PoDZ-1), Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13.

6.3 Odločbe in sklepi Ustavnega sodišča Republike Slovenije

- Odločba št. U-I-47/94 z 19. 1. 1995 (Ur. list RS, št. 13/95 in OdlUS IV, 4).
- Odločba št. U-I-266/95 z 20. 11. 1995 (Ur. list RS, št. 69/95 in OdlUS IV, 116).
- Sklep št. U-I-346/98 s 26. 10. 2000 (OdlUS IX, 255).
- Odločba št. U-I-104/01 s 14. 6. 2001 (Uradni list RS, št. 52/01, in OdlUS X, 123).
- Sklep št. U-I-287/02 z 21. 11. 2002 (OdlUS XI, 241).
- Sklep št. U-II-3/03 z 22. 12. 2003 (OdlUS XII, 101).
- Odločba št. U-II-3/04-7 z 20. 4. 2004 (Uradni list RS, št. 44/2004 in OdlUS XIII, 29).
- Odločba št. U-II-4/04 s 17. 6. 2004 (Uradni list RS, št. 72/2004 in OdlUS XIII, 50).
- Odločba št. U-II-5/04 z 8. 7. 2004 (Uradni list RS, št. 82/2004 in OdlUS XIII, 53).
- Odločba št. U-I-217/02-34 z 17. 2. 2005 (Uradni list RS, št. 24/2005 in OdlUS XIV, 6).
- Odločba št. U-I-54/09-13 s 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 34/2011).
- Odločba U-II-1/11 z 10. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 20/2011).

- Odločba U-II-2/11 s 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 30/2011).
- Odločba št. U-II-3/11 z 8. 12. 2011 (Uradni list RS, št. 109/2011).
- Odločba št. U-II-1/12, U-II-2/12 s 17. 12. 2012 (Uradni list RS, št. 102/2012 in OdlUS XIX, 39).
- Odločba št. U-I-76/14-17 s 17. 4. 2014 (Uradni list RS, št. 26/2014, Uradni list RS, št. 28/2014 in OdlUS XX, 25).
- Odločba št. U-II-1/15-20 s 28. 9. 2015 (Uradni list RS, št. 80/2015).
- Odločba št. U-II-2/15 s 3. 12. 2015 (Uradni list RS, št. 98/2015).
- Sklep št. U-I-85/16, Up-398/16 s 14. 7. 2016 (Uradni list RS, št. 52/2016).
- Sklep št. U-I-108/17-8 s 13. 7. 2017 (Uradni list RS, št. 41/2017).

6.4 Sklepi Vrhovnega sodišča Republike Slovenije

- Sklep št. X Ips 132/2011 s 14. 12. 2011.