

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
visokošolskega programa**

**PRAVNA UREDITEV REFERENDUMA V
REPUBLIKI SLOVENIJI**

Sandra Čakš

Ljubljana, september 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
visokošolskega programa**

PRAVNA UREDITEV REFERENDUMA V REPUBLIKI SLOVENIJI

**Kandidatka: Sandra Čakš
Številka indeksa: 04031052**

Mentor: izr. prof. dr. Rudi Kocjančič

Ljubljana, september 2009

Povzetek

Izraz referendum izvira iz latinščine referre in pomeni prinesiti, sporočiti; referéndum je torej tisto, o čemer je treba poročati.

Referendum je oblika neposrednega odločanja volivcev o pravnih aktih ali drugih vprašanjih, pomembnih za družbeno skupnost, in je tako pravica vseh državljanov z volilno pravico, da z glasovanjem neposredno odločajo o posameznih aktih.

Nova slovenska ustava je uredila različne oblike posredne in neposredne demokracije, s katerimi je državljanom omogočeno neposredno sodelovanje pri izvrševanju ustavodajne in zakonodajne oblasti. To so: referendum, ljudska iniciativa in pravica do peticije. Slovensko zakonodajo za različne vrste referendumov poleg ustave urejajo zakon o referendumu in o ljudski iniciativi, zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij in zakon o lokalni samoupravi.

Ključne besede: referendum, neposredna demokracija, ustavnorevidijski referendum, zakonodajni referendum, posvetovalni referendum, referendum o mednarodnih povezavah, referendum za ustanovitev občine, lokalni referendum

Summary

The term referendum comes from Latin »referre« – to bring back, report, refer; »referendum« – something, that should be reported on.

Referendum is a form of direct decision making, where voters can decide on legal acts or other questions, important for the community, and the right of the entire electorate to decide on individual acts.

The new Slovene constitution regulates different forms of indirect and direct democracy that enable a direct participation of citizens in the exercising of constitutional and legislative powers, such as: referendum, popular initiative and petition right.

In Slovene legislation, different types of referendums are regulated by the constitution and the following acts: the Referendum and Public Initiative Act, the Procedure for the Establishing Municipalities and Municipal Boundaries Act and the Local Government Act.

Key words: referendum, direct democracy, referendum on constitutional revision, legislative referendum, consultative referendum, referendum on international integrations, referendum on the establishing of municipalities, local referendum.

KAZALO

<i>Povzetek</i>	<i>ii</i>
<i>Summary</i>	<i>iii</i>
1 UVOD	1
2 POJEM REFERENDUMA	4
2.1 RAZMERJE MED NEPOSREDNO IN PREDSTAVNIŠKO DEMOKRACIJO.....	5
2.2 REFERENDUM IN VOLITVE.....	6
2.3 PREDNOSTI IN SLABOSTI INSTITUTA REFERENDUMA.....	7
3 IZVOR IN RAZVOJ REFERENDUMA	9
3.1 REFERENDUM V DRUGIH DRŽAVAH.....	9
3.2 REFERENDUM V POVOJNI PRAVNI UREDITVI SLOVENIJE.....	10
4 VRSTE REFERENDUMOV	17
4.1 USTAVNOREVIZIJSKI REFERENDUM.....	19
4.2 REFERENDUM O MEDNARODNIH POVEZAVAH.....	21
4.3 ZAKONODAJNI REFERENDUM.....	23
4.4 POSVETOVALNI REFERENDUM.....	27
4.5 REFERENDUM ZA USTANOVITEV OBČINE.....	28
4.6 LOKALNI REFERENDUM.....	30
5 FUNKCIJE REFERENDUMOV	33
6 PREPOVEDI IN OMEJITVE UPORABE REFERENDUMA	34
7 POSTOPEK ZA IZVEDBO REFERENDUMA	36
7.1 RAZPIS REFERENDUMA.....	36
7.2 PRAVICA GLASOVANJA NA REFERENDUMU.....	36
7.3 ORGANI ZA IZVEDBO REFERENDUMA.....	36
7.4 GLASOVANJE IN UGOTAVLJANJE IZIDA GLASOVANJA.....	37
7.5 VARSTVO PRAVICE GLASOVANJA.....	38
8 LJUDSKA INICIATIVA	40
9 PRAVNA NARAVA IN POSLEDICE REFERENDUMSKE ODLOČITVE	41
10 ZAKLJUČEK	43
LITERATURA.....	45
VIRI.....	47
IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA.....	48

1 UVOD

Nova slovenska ustava je institucionalizirala različne oblike posredne in neposredne demokracije, s katerimi je državljanom omogočeno neposredno sodelovanje pri izvrševanju ustavodajne in zakonodajne oblasti. To so: referendum, ljudska iniciativa in pravica do peticije. Slovensko zakonodajo za različne vrste referendumov poleg ustave urejajo zakon o referendumu in o ljudski iniciativi, zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij ter zakon o lokalni samoupravi.

Izraz referendum izvira iz latinske besede referre in pomeni prinesiti, sporočiti; referéndum je torej tisto, o čemer je treba poročati.

Nastal je v srednjeveških švicarskih kantonih, za razvoj institucije referendum pa so pomembno vlogo odigrale tudi Francija in ZDA. Prvotno se je uporabljal le za sprejem ali spremembo ustave, nato pa se je njegova uporaba razširila tudi v zakonodajo in druga pomembna politična in družbena vprašanja. Največji razmah je dobila institucija referenduma po drugi svetovni vojni; predvidena je v ustavah skoraj vseh evropskih držav. V zgodovinskem razvoju je postal referendum zelo primerna in prožna oblika neposredne demokracije.

Referendum je oblika neposrednega odločanja volivcev o pravnih aktih ali drugih vprašanjih, pomembnih za družbeno skupnost, in je tako pravica vseh državljanov z volilno pravico, da z glasovanjem neposredno odločajo o posameznih aktih.

Prednost neposrednih oblik demokracije v primerjavi z volitvami je v neposrednosti, saj volivci sami izvršujejo oblast, s tem ko izrazijo svojo voljo o določenem pravnem aktu ali drugem vprašanju. Oblike neposredne demokracije imajo nekaj pomanjkljivosti, vendar lahko ob njihovi zmerni uporabi bistveno pripomorejo k demokratičnosti države in omejevanju oblastnih struktur. Prav tako se danes posredna in neposredna demokracija medsebojno upoštevata, pri čemer so neposredne oblike demokracije predvsem dopolnitev in izboljšanje reprezentativne demokracije.

Obstoj referenduma v posameznem volilnem sistemu pomeni, da predstavniško telo ni izključni zakonodajalec, temveč obstaja ob njem tudi ljudstvo. Odločitev, ki jo sprejmejo volivci na referendumu, je izraz suverenosti ljudstva, zato mora biti ustrezno pravno zavarovana. Nova ustava Republike Slovenije eksplicitno ne določa, da je odločitev, sprejeta na referendumu, za Državni zbor obvezna, temveč je ta vezan na izid referenduma in tako ne more sprejeti odločitve v nasprotju z na referendumu sprejeto voljo volivcev. Mnenje volivcev na posvetovalnem referendumu ni pravno obvezno, obvezuje ga politično.

Kljub velikemu številu držav, ki predvidevajo referendum, je njegova uporaba v nekaterih ureditvah omejena. V nekaterih državah je uporaba omejena za posamezne kategorije zakonov predvsem zaradi njihove narave.

Ustava Republike Slovenije ne prepoveduje ali omejuje spreminjanja posameznih določb ustave in s tem tudi ne omejuje uporabe referendumov v ustavnorevidijskem postopku. Podobno velja tudi za zakonodajni referendum.

V razvoju referendumov so se oblikovale različne vrste referendumov in načini njihove uporabe. Razvrstitve se razlikujejo glede na različna merila: na območje veljave razlikujemo med splošnim in lokalnim referendumom, glede na predmet obravnave poznamo ustavnorevidijski in zakonodajni referendum, glede na obveznost uporabe ločimo obligatorni in fakultativni referendum, glede na čas uporabe poznamo predhodni, naknadni in razveljavitveni referendum, glede na pravno moč pa obvezni in posvetovalni referendum.

Po Hamonu obstajajo štiri funkcije referendumov: funkcija dajanja legitimnosti (pozakonitve), funkcija protiteži oblasti, arbitražna funkcija, funkcija glasovanja o zaupnici.

Slovenska ureditev pozna naslednje oblike neposredne demokracije, te so ljudska iniciativa, pravica do peticije in referendum, ki je lahko ustavnorevidijski, zakonodajni, posvetovalni, lokalni, referendum o mednarodnih povezavah in referendum za ustanovitev občin.

Postopek za izvedbo referendumov se začne z objavo akta o razpisu referendumov v Uradnem listu Republike Slovenije, ki določi njegovo vrsto, akt, o katerem se odloča, besedilo vprašanja, dan razpisa in dan glasovanja na referendumu.

Pravico glasovanja na referendumu imajo vsi državljani, ki imajo tudi pravico volitev v Državni zbor. Glasovanje je tajno in osebno. Pri glasovanju mora biti zagotovljena svoboda odločanja in tajnost glasovanja.

Postopek za izvedbo referendumov vodijo državna volilna komisija, volilna komisija volilne enote, okrajna volilna komisija in volilni odbori.

Glasuje se z glasovnico, ki vsebuje vprašanje, o katerem se na referendumu odloča, in navodilo o načinu glasovanja. Glasuje se tako, da glasovalec obkroži besedo za ali proti. Če se glasuje o več referendumskih vprašanjih, se o vsakem vprašanju glasuje s posebno glasovnico. Izid glasovanja se ugotavlja na podlagi števila volivcev, vpisanih v volilni imenik, števila volivcev, ki so glasovali po volilnem imeniku, števila volivcev, ki so glasovali s potrdili, skupno število volivcev, ki so glasovali, število neveljavnih in število veljavnih glasovnic, število volivcev, ki so glasovali za in število volivcev, ki so glasovali proti. Državna volilna komisija posreduje poročilo o izidu glasovanja Državnemu zboru in predlagatelju referendumov ter ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora ima vsak glasovalec, predlagatelj oziroma predstavniki predlagatelja zahteve za razpis referendumov pravico vložiti ugovor pri državni volilni komisiji. Če državna volilna komisija ugovor zavrne, lahko

glasovalec vloži pritožbo na sodišče, pristojno za upravne spore. O pritožbi odloči vrhovno sodišče, nova pritožba na njegovo odločitev pa ni mogoča.

V diplomskem delu bom skušala ugotoviti in predstaviti, kako je urejen referendum in kakšne so pravne podlage za njegovo ureditev v Republiki Sloveniji.

Literaturo in vire za svoje diplomsko delo sem poiskala v knjižnicah Univerze v Ljubljani in na spletu. Kot članica volilnega odbora sem sodelovala pri zakonodajnem referendumu o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic, kar mi je zelo pomagalo pri razumevanju samega postopka izvedbe referenduma.

Najprej bom razložila pojem referenduma, njegovo primerjavo z ljudskim vetom, plebiscitom, volitvami in razliko med posredno in neposredno demokracijo. Opisala bom prednosti in slabosti referenduma ter njegov zgodovinski razvoj.

V nadaljevanju bom razložila vrste in funkcije referenduma ter podrobneje razložila ureditev in postopek ustavnorevizijskega referenduma, zakonodajnega referenduma, referenduma o mednarodnih povezavah, posvetovalnega referenduma, referenduma za ustanovitev občine in lokalnega referenduma.

Nato se bom posvetila razlagi prepovedi in omejitev referenduma, izpeljavi postopka referenduma od razpisa do objave izida glasovanja v Uradnem listu. Opisala bom še drugo najpomembnejšo obliko neposredne demokracije, to je ljudsko iniciativo.

Diplomsko delo bom zaključila z pravno naravo in posledicami referendumske odločitve.

2 POJEM REFERENDUMA

V ustavnopravni teoriji označujemo z izrazom referendum (lat. referre: prinesiti, sporočiti; referéndum: tisto, o čemer je treba poročati) obliko neposrednega odločanja volivcev o ustavi, zakonu ali o drugem pravnem aktu in o drugem vprašanju, ki je pomembno za družbeno skupnost. S pravnega vidika pomeni referendum pravico vseh državljanov, ki imajo volilno oziroma glasovalno pravico, da s splošnim glasovanjem odločijo o posameznem aktu zakonodajnega telesa. Z vidika delovanja državne oblasti pa pomeni način participacije ljudstva pri sprejemanju najpomembnejših pravnih in političnih odločitev, ki so sicer v pristojnosti predstavniškega telesa. Značilnost referendumskega izjavljanja je opredeljevanje z da ali ne oziroma za ali proti določenemu aktu ali vprašanju. Za to obliko neposrednega izjavljanja se uporabljajo tudi drugi izrazi kot npr. plebiscit, ljudsko glasovanje, ljudsko odločanje, ljudsko posvetovanje. (Grad et al., 1996, str. 38)

Ustavnopravna teorija razlikuje tudi med referendumom, ljudskim vetom in plebiscitom. Na zakonodajnem referendumu volivci praviloma potrjujejo zakon, ki ga je že sprejelo predstavniško telo, vendar ta še ni veljaven (to bo postal šele po njegovi potrditvi na referendumu), z ljudskim vetom pa volivci naknadno glasujejo o zakonu, ki ga je predstavniško telo že sprejelo, ki je že uveljavljen in se tudi že uporablja. Odločitev pri zakonodajnem referendumu je torej pozitivna, pri ljudskem vetu pa negativna. V prvem primeru gre za dokončno potrditev že sprejete odločitve, v drugem pa za razveljavitev že prej dokončno sprejete odločitve. Razlika se zato kaže tudi v načinu glasovanja, kajti pri referendumu pomeni glasovanje za potrditev zakona ali druge odločitve, pri ljudskem vetu pa za pomeni glasovanje zoper zakon. Ljudski veto se za razliko od referenduma uvede le na ljudsko iniciativo. (Kaučič, 1994, 17–18)

Referendumu podobna institucija je plebiscit (lat. plebiscitum iz plebs: ljudstvo in sciscere: z glasovanjem odločiti, določiti). Tudi plebiscit je eden od načinov neposrednega izjavljanja državljanov o nekem vprašanju. Glede na naravo vprašanja, o katerem se odloča, in pravne posledice odločitve je lahko plebiscit (notranje) državni ali pa mednarodni. Prvi pomeni način izjavljanja volivcev o notranje pravnih ali političnih vprašanjih, drugi pa opredeljevanje o vprašanjih mednarodnega značaja. (Notranje) državni plebiscit se bistveno ne razlikuje od referenduma. Referendum se v praksi pogosteje uporablja za odločanje o ustavnih in zakonskih vprašanjih, torej o vprašanjih, ki so v pristojnosti zakonodajnega telesa. Plebiscit pa v zvezi z izjavljanjem o obliki vladavine, izbiri in pristojnostih šefa države ali o drugih pomembnih političnih vprašanjih, torej vprašanjih izvršne veje oblasti. (Kaučič, 1994, 18)

Slovenska ureditev pozna tri oblike neposredne demokracije:

1. **referendum:** ustavnorevizijski, zakonodajni, posvetovalni, lokalni, referendum o mednarodnih povezavah in referendum za ustanovitev občin;

2. **Ljudska iniciativa:** ljudska ustavnorevizijska iniciativa, ljudska zakonodajna iniciativa in ljudska iniciativa v lokalni samoupravi;
3. **pravica do peticije:** »Vsak državljan ima pravico do vlaganja peticij in do drugih pobud splošnega pomena.« (URS, 45. člen)

2.1 RAZMERJE MED NEPOSREDNO IN PREDSTAVNIŠKO DEMOKRACIJO

Danes se posredna (predstavniška, reprezentativna) in neposredna (ljudska) demokracija nikakor ne dojemata kot nezdružljivi nasprotji, pač pa se upoštevata ena poleg druge, pri čemer praviloma prevladuje gledišče, po katerem pomenijo neposredne oblike demokracije dopolnitev in izboljšanje reprezentativne demokracije. Ena od številnih predstavitev prvin neposredne in posredne demokracije, ki ji lahko v pretežni meri pripišemo univerzalno veljavnost, se kaže v naslednji shemi:

Neposredna (ljudska) demokracija vsebuje naslednje prvine in usmeritve:

- največja in trajna odgovornost političnih predstavnikov do ljudstva (»maximum and continous accountability«),
- sodelovanje (vladanje) ljudstva,
- zaupanje v ljudstvo,
- dopustitev ljudstvu možnosti za samoupravljanje (»selfgovernment«),
- večinsko načelo se preoblikuje v proceduralno demokracijo.

Posredna (reprezentativna) demokracija vsebuje naslednje prvine in usmeritve:

- zavedanje političnih predstavnikov o svoji maksimalni odgovornosti pri sprejemanju odločitev,
- razprava in odločanje poteka zunaj informiranih elit,
- zaupanje v demokratično izbrane vladajoče predstavnike ljudstva,
- okrepljen je zakonodajni proces znotraj predstavništva,
- večinsko načelo se postavlja v ravnotežje z zagotovitvijo pravic manjšine.

Razumna demokracija se izogne skrajnostim posredne in neposredne demokracije ter upošteva vrednote obeh demokracij. Ima naslednje prvine in usmeritve:

- pozitivno vrednoti posredne institucije in prepušča veliko večino zakonskega urejanja izvoljenim političnim predstavnikom,
- pozitivno vrednoti večinsko načelo, vendar hkrati ves čas zagotavlja varstvo pravic manjšin,
- vnaša izboljšave v zakonodajni proces
- občasno omogoča ljudska glasovanja glede javnih političnih vprašanj,
- kot varnostno zaklopko omogoča glasovanje o odpoklicu ali nezaupnici kot skrajnima sredstvoma zoper neprimerne in neodgovorne politike, vendar hkrati zagotavlja, da se takšne opcije le težko uporabijo,
- omogoča pristop povprečnim ljudem, da lahko kandidirajo za javne funkcije in uporabljajo institute neposredne demokracije,
- teži k zmanjšanju vpliva tajnosti, financ in skupin z ozkimi interesi v domeni javnega političnega odločanja,
- zaupa v predstavnike, ne pa v koncentracijo moči v kateri koli instituciji,
- je indiferentna do večine iniciativ in referendumov, razen ko gre za tiste iniciative, ki so posebej povezane z vprašanji te vrste demokracije,

- soglašja z glavnimi argumenti zagovornikov kot tudi nasprotnikov ljudske demokracije, vendar favorizira številne varovalne ukrepe glede uporabe institutov neposredne demokracije,
- ljudsko demokracijo favorizira v teoriji, medtem ko je v praksi do nje bolj skeptična in zadržana. (Cerar, 1996, 2–3)

2.2 REFERENDUM IN VOLITVE

Tako volitve kot referendum pomenijo izvajanje ljudske suverenosti, so torej način odločanja ljudi, ki sestavljajo volilno telo na območju neke države oziroma lokalne skupnosti. Referendum je oblika neposrednega odločanja volivcev o ustavi, zakonu ali drugem pravnem aktu oziroma vprašanju, ki je pomembno za državo oziroma lokalno skupnost, če se referendum izvede le v njej. Volitve po drugi strani pomenijo izbiranje oblasti, predstavnikov, ki naj odločajo (izvršujejo oblast) v imenu ljudstva. Z volitvami predstavniki ljudstva pridobijo mandat oziroma potrebno legitimnost za takšno odločanje, torej je odločanje volilnega telesa le posredno in se kaže v izbiri različnih oseb (strank) in programov, ki jih predstavljajo. Bistvena razlika je torej v predmetu odločanja. Če pri referendumu volivci neposredno odločajo o posameznih vprašanjih, ki so sicer navadno v pristojnosti predstavniškega telesa, na volitvah (isto volilno telo) odloča o predstavnikih, ki bodo odločali v njegovem imenu v naslednjem mandatnem obdobju. Posledica tega je tudi način odločanja: volivci pri referendumu odločajo o referendumskem vprašanju (navadno z da ali ne oziroma za ali proti), medtem ko pri volitvah glasujejo za kandidata oziroma listo kandidatov. V obeh primerih volivci odločajo o pomembnih vprašanjih svoje prihodnosti in prihodnosti države, ne glede na to, ali gre za različne oblike neposredne demokracije ali za volitve kot obliko posredne demokracije. (Pogorelec, 1999, 1)

Bistvena prednost referendumu in drugih oblik neposredne demokracije pred volitvami je prav v njihovi neposrednosti, torej v dejstvu, da volivci sami izrazijo svojo voljo o določenem vprašanju, da dejansko sami izvršujejo oblast. Referendum pa ima tudi zelo resne pomanjkljivosti, ki se kažejo v treh smereh:

- V dejstvu, da je referendumsko odločanje zelo toga, da je možna samo odločitev za ali proti, težavno je vključevanje večjega števila alternativnih rešitev, skoraj nemogoča je učinkovita razprava in iskanje boljših rešitev ter kompromisov.
- Volivci največkrat nimajo interesa ukvarjati se z vsemi vprašanji, s katerimi se srečuje država, še manj pa so strokovno usposobljeni za odločanje o njih. Zato je z volivci na referendumu, posebej pri zahtevnejših vprašanjih, razmeroma lahko manipulirati ali pa se odločanje spremeni v svojevrstno preizkušanje podpore, ki jo imajo posamezne politične stranke pri volilnem telesu.
- Referendum je tudi zelo počasen, drag in tehnično razmeroma zapleten način sprejemanja odločitev, zato je v mnogih primerih povsem neprimeren za uporabo.

Kljub navedenim pomanjkljivostim se kaže zmerna uporaba oblik neposredne demokracije kot dobrodošel korektiv slabosti posredne demokracije in lahko bistveno

pripomore k demokratičnosti države in omejevanju oblastnih struktur. (Pogorelec, 1999, 1–2) Standard demokratičnega odločanja je tisti kriterij, ki ga je treba pri referendumu spoštovati, ker velja za najbolj demokratično obliko neposrednega odločanja. Kakor hitro se spustimo pod standard se lahko pojavijo zlorabe referendumā, zato se poleg predpisane večine za sprejem veljavne odločitve predpiše tudi kvorum udeležbe na referendumu (koliko volivcev se mora udeležiti referendumā, da bo na njem sprejeta odločitev veljavna). S tem dobimo stanje, ko smemo še govoriti o referendumu kot najbolj demokratični obliki neposrednega odločanja. (Kristan, 2002, 32)

Velika podobnost med volitvami in referendumom je tako glede pravice volivcev do glasovanja kot tudi glede proceduralnih, organizacijskih in tehničnih vprašanj. Tudi postopek za izvedbo referendumā je podoben volilnemu postopku. Tu mislimo na sam postopek, ki začne teči, ko je referendum že razpisan, ne pa na postopek, ki je potreben, da se referendum sploh razpiše. Od razpisa referendumā naprej je položaj podoben kot pri volitvah. Gre namreč za to, da se v postopku zagotovi pravilna in zakonita izvedba referendumā. Tako kot v volilnem postopku gre tudi v referendumskem postopku za zaporedje različnih opravil, ki naj privedejo do odločitve. Ta opravila terjajo določeno organizacijo in tehniko, ki sta do te mere podobni volilnima, da se v nekaterih delih oblikovno celo izenačujeta z njima. Zato tudi referendumski postopek praviloma izvajajo isti organi, kot vodijo volitve, in to po enakih ali skoraj enakih pravilih, kot veljajo za volitve. Tudi varstvo referendumske glasovalne pravice praviloma izvajajo isti državni organi kot varstvo volilne pravice. Ker se na referendumu praviloma odloča o političnih vprašanjih, imajo pri tem pomembno vlogo tudi politične stranke, ki izražajo različna politična stališča glede referendumskega predloga in pri tem skušajo vplivati na voljo volivcev. Zato je obveščanje volivcev o stališčih političnih strank vsebinsko in oblikovno podobno volilni kampanji in mora praviloma potekati po enakih pravilih. (Grad, 1998, 25–26)

2.3 PREDNOSTI IN SLABOSTI INSTITUTA REFERENDUMA

Razlogi, ki govorijo v prid institutu referendumā, so:

- Referendum povečuje participacijo državljanov v politiki in s tem tudi legitimnost političnih odločitev; širjenje sodelovanja državljanov je tudi v skladu z dinamičnim razumevanjem demokracije, ki mora vse višjo povprečno izobrazbeno stopnjo državljanov upoštevati tudi tako, da jim daje možnost neposrednega političnega soodločanja.
- Referendum omejuje moč parlamenta, parlamentarnih strank in zmanjšuje možnost korupcije med poslanci.
- Referendum vzgojno in stimulatивно vpliva na državljane, saj jih sili k temu, da se seznanijo z aktualnimi družbenimi vprašanji (s tem se krepi občutek posameznikov, da so dejansko aktivni politični subjekt, kar pogosto tudi na splošno povečuje volilno udeležbo v državi).
- Referendum lahko predstavlja sredstvo za vzpostavitev in ohranjanje družbenega miru in stabilnosti, saj če ni poenotene (večinske) odločitve,

praviloma zagotovi relativno trajnost ureditve določenega razmerja in zagotavlja nacionalno enotnost. (Cerar, 2001, 140)

Razlogi, ki govorijo zoper uporabo referendumov, pa so:

- Referendum slabi reprezentativno demokracijo, saj spodkopava uresničevanje reprezentativnih prvin, kot so razprava, razsojanje in kompromis, in s tem slabi zakonodajno odgovornost ter pomen predstavniškega telesa – to slabi motivacijo, prestiž in avtoriteto ljudskih predstavnikov.
- Pri prenosu referendumskih rešitev v ustrezne (pravne) akte igra predstavniško telo praviloma predvsem servisno vlogo, kar je dodaten vidik slabitve njegovega položaja.
- Povprečni državljani nimajo niti zadostnih analitičnih sposobnosti niti niso v zadostni meri obveščeni, da bi lahko sprejemali modre odločitve (poleg tega je mogoče z državljani z različnimi oblikami referendumske propagande tudi manipulirati).
- Referendumske odločitve ne morejo biti dovolj diferencirane, saj za razliko od odločitev predstavniškega telesa, ne morejo biti v zadostni meri prilagojene različnim družbenim skupinam in vsem mogočim situacijam (referendumsko odločanje zgolj za ali proti je toga poenostavitev možne rešitve).
- Odločitve predstavniškega telesa so praviloma bolj kot referendumske naklonjene varstvu pravic manjšin.
- Referendum lahko privede do ostrih polarizacij med državljani, kar se lahko odrazi v različnih oblikah sovraštva in konfliktov. (Cerar, 2001, 140–141)

Vsak od navedenih razlogov se lahko v konkretni družbeni situaciji spremeni v svoje nasprotje. Referendum je lahko primerno demokratično sredstvo izključno le, če se uporablja v okviru demokratičnega političnega sistema, kar v sodobnem kontekstu pomeni, da je lahko uspešen le kot dopolnitev reprezentativne demokracije. Pravilna uporaba referendumov, to je uporaba, ki je v skladu z njegovim izvornim demokratičnim namenom, je zato močno odvisna od znanja, spretnosti in dobronamernosti (poštenosti in tolerance) vseh njegovih akterjev. (Cerar, 2001, 141–142)

3 IZVOR IN RAZVOJ REFERENDUMA

3.1 REFERENDUM V DRUGIH DRŽAVAH

V razvoju institucije referendumov so pomembno vlogo odigrale tri države: Švica, Združene države Amerike in Francija. Referendum je nastal v srednjeveških švicarskih kantonih, v katerih je nadomestil starejšo obliko neposrednega odločanja na občnem zboru volivcev kantona, zato jo upravičeno imenujejo domovina referendumov. Pod vplivom idej francoske revolucije in J. J. Rousseauja je bil referendum prvič uveden s švicarsko ustavo iz leta 1802 za odločanje o reviziji ustave. Ustava iz leta 1848 je določila obvezen ustavodajni referendum tako za federalno kot tudi za kantonalne ustave, zakonodajni referendum pa je bil uveden šele z zvezno ustavo leta 1874, medtem ko so ga kantonalne ustave poznale že prej. Referendum se v Švici uporablja tudi v lokalnih skupnostih za odločanje o pomembnih lokalnih vprašanjih. (Kaučič, 1994, 19)

V Združenih državah Amerike je bil referendum uveden že ob nastajanju severnoameriške zveze leta 1776. Izmed 13 držav, ki so zvezo ustanovile, sta dve (Massachusetts leta 1778 in 1780 ter New Hampshire leta 1783) predložili svoji ustavi na referendum. Tako so bile pozneje sprejete tudi ustave večine držav Združenih držav Amerike. V državah ZDA sta uveljavljena tako ustavodajni kot zakonodajni referendum, s tem da je bil slednji uveden pozneje (najprej v Severni Dakoti leta 1898 in v Utahu leta 1900, v glavnem pa v začetku 20. stoletja) in da ni postal tako široko uporabljen kot ustavodajni. (Kaučič, 1994, 19–20)

V Franciji se je institucija referendumov razvila po zmagi revolucije in pod vplivom Rousseaujevih idej o družbeni pogodbi in naravi predstavniške oblasti. Po sprejemu resolucije Konventa leta 1792, ki je razglasil, da ni ustave, če je ne sprejme ljudstvo, je bil referendum vnesen v dve ustavi. Obe sta bili predloženi ljudstvu v potrditev. Šele po drugi svetovni vojni je referendum dobil vnovično domovinsko pravico. Leta 1945 in 1946 je bil uporabljen kar trikrat, leta 1946 pa ga je za ustavnorevizijska vprašanja uvedla tudi nova francoska ustava. Zakonodajni referendum je bil v francosko ureditev prvič uveden z ustavo leta 1793, poznali pa sta ga tudi ustavi iz leta 1852 in 1870, vendar predvsem kot sredstvo za reševanje sporov med državnim poglavarjem in predstavniškim telesom. Ustava četrte republike iz leta 1946 ga ni predpisovala, z dokajšnjimi omejitvami ga predvideva veljavna ustava pete republike iz leta 1958. Ta določa tudi ustavnorevizijski referendum. Institucija ljudske iniciative v Franciji ni nikoli obstajala. (Kaučič, 1994, 20)

Referendum je bil dokaj zgodaj, leta 1902, uveden tudi v Avstraliji, o njegovi uporabi pa se je veliko razpravljalo tudi v Angliji ob parlamentarni reformi, izvedeni s Parliament Act leta 1911. Za referendum so se zavzemali konservativci, ki so želeli z njim nadomestiti zmanjšano vlogo zgornjega doma. Referendum je bil predviden za vse zakone, razen fiskalnih, izvedel pa bi se pred potrditvijo zakona s strani kralja.

Amandma je zgornji dom sprejel, spodnji dom, v katerem so imeli večino liberalci, pa ga je zavrnil. (Kaučič, 1994, 21)

Po prvi svetovni vojni so bile oblike neposredne demokracije, posebej referendum, uvedene v ustave večjega števila držav: Avstrije, Češko-Slovaške, Čila, Danske, Estonije, Haitija, Grčije, Irske, Liechtensteina, Litve, Nemčije, Španije, Urugvaja. V teh državah so bile uporabljene različne oblike referendumov in kombinacije z ljudsko iniciativo ali brez nje. V nekaterih državah je bil referendum v praksi uporabljen, v drugih pa je obstajal zgolj kot ustavnopravna možnost, v praksi pa ga niso nikoli izvedli. Največji razmah je dobila institucija referendumov po drugi svetovni vojni. (Kaučič, 1994, 21)

V veljavnih ustavah evropskih držav je referendum (različnih vrst, oblik in pravnih učinkov) predviden v Avstriji, Bolgariji, na Danskem, v Estoniji, na Finskem, v Franciji, Grčiji, na Hrvaškem, na Irskem, v Islandiji, Italiji, Liechtensteinu, Luksemburgu, Makedoniji, v Romuniji, v Ruski federaciji, Sloveniji, Srbiji, Španiji, na Švedskem, v Švici in v Nemčiji. Referendum ni izrecno določen le v ustavah Belgije, Nizozemske, Norveške, Portugalske, Turčije in Velike Britanije ter v miniaturnih evropskih državah, kot so Andora, Monako, San Marino in Vatikan, kar pa ne pomeni, da se v teh državah ne uporablja. (Kaučič, 1994, 21)

Referendum se je prvotno uporabljal le za sprejem oziroma spremembo ustave (v Švici, Združenih državah Amerike in Franciji), šele pozneje se je njegova uporaba širila tudi v zakonodajo in na druga pomembna politična in družbena vprašanja. V zgodovinskem razvoju je postal referendum ne samo zelo primerna, ampak tudi prožna oblika neposredne demokracije, ki omogoča odločanje o zelo različnih političnih vprašanjih in to različno. (Kaučič, 1994, 21–22)

3.2 REFERENDUM V POVOJNI PRAVNI UREDITVI SLOVENIJE

Pogosto spreminjanje ustavnorevidijskega postopka v našem ustavnem razvoju se je nanašalo na možnost sodelovanja ljudstva v tem postopku. Glede na poglobitve skupne značilnosti, predvsem na način sodelovanja ljudstva pri spreminjanju ustave, lahko te postopke razvrstimo v dve temeljni skupini. V prvo skupino spada ustavnorevidijski sistem, v katerem je spreminjanje ustave v izključni pristojnosti zakonodajnega organa; republiška skupščina je samostojno spreminjala in dopolnjevala ustavo ter sprejemala novo ustavo. Ustava ni izrecno določila neposrednega odločanja ljudstva z referendumom v tem postopku, čeprav je sicer predvidela referendum o drugih vprašanjih. V to skupino uvrščamo ustavnorevidijski postopek po ustavi LR Slovenije iz leta 1947, ustavnem zakonu iz leta 1953, ustavnem amandmaju iz leta 1969 in po ustavi SR Slovenije iz leta 1974. V teh ureditvah referendum v postopku spreminjanja ustave ni bil ustavna kategorija. V drugo skupino štejemo ustavnorevidijski sistem, v katerem je spreminjanje ustave sicer v pristojnosti zakonodajnega organa, vendar z možnostjo neposrednega sodelovanja ljudstva na referendumu. V ta sistem uvrščamo revizijski postopek po

ustavi SR Slovenije iz leta 1963, po ustavnem amandmaju iz leta 1989 in ustavi Republike Slovenije iz leta 1991. V teh postopkih je bil oziroma je referendum eksplicitno določen kot oblika opredeljevanja volivcev do vprašanj ustavne revizije. Medtem ko ga je ustava SR Slovenije iz leta 1963 predvidela le kot način razreševanja nesoglasja med zbori skupščine, je bil referendum po ustavnem amandmaju iz leta 1989 določen zelo ekstenzivno in na način, ki ga doslej ustavnorevizijski sistemi niso poznali. V novi slovenski ustavi je referendum predviden bolj omejujoče. (Kaučič, 1994, 103)

1. Referendum v prvi slovenski ustavi iz leta 1947

Po ustavi LR Slovenije iz leta 1947 je bil izključni ustavnorevizijski organ ljudska skupščina LR Slovenije. Ustava ni predvidela ustavodajne skupščine in tudi ne neposrednega sodelovanja volivcev. Ustavnorevizijski referendum ni bil izrecno določen. Ustava je vsebovala določbo o možnosti razpisa referenduma o vprašanjih iz pristojnosti ljudske skupščine LR Slovenije. Glede na to, da ustava ni opredeljevala predmeta referendumskega odločanja, bi ga bilo mogoče uporabiti tako v ustavnorevizijskem in zakonodajnem postopku kot tudi za izjavljanje volivcev o drugih vprašanjih iz delokroga ljudske skupščine. Referendum ni bil določen kot obvezen, temveč kot fakultativen (uporabiti ga je bilo mogoče le na posebno pobudo). Referendumsko iniciativo je imela vlada LR Slovenije, odločitev o njegovi uporabi pa je lahko sprejela tudi ljudska skupščina. Zanimivo je bilo, da referendum ni razpisovala skupščina kot zakonodajno telo, temveč njen prezidij kot politično izvršilni organ. Opredelitev referenduma je dopuščala njegovo uporabo pred sprejemom pravnega akta v ljudski skupščini in po njem (predhodni in naknadni referendum). Ustava ni urejala postopka njegove uporabe, prav tako ni bil sprejet zakon o referendumu, ki bi to podrobneje uredil. Za to ustavno obdobje velja, da nista v celoti prevladovala le posredna demokracija oziroma posredni način odločanja, temveč tudi, da sta o vrsti najpomembnejših vprašanj namesto skupščine odločala vlada in prezidij ljudske skupščine. Ustava LR Slovenije ni posebej določila referenduma na lokalni ravni. To vprašanje je uredil šele splošni zakon o ljudskih odborih leta 1952 in na njegovi podlagi republiški zakoni o ljudskih odborih. Zakon je ljudski odbor pooblastil, da lahko razpiše referendum na lastno pobudo ali na zahtevo določenega števila volivcev, vendar s soglasjem republiške vlade. Referendum je bilo mogoče razpisati za potrjevanje pomembnih odločitev in ukrepov za življenje ter razvoj lokalne skupnosti, ki jih je ljudski odbor že sprejel, kot tudi za predhodno izjavljanje volivcev o teh vprašanjih. (Kaučič, 1994, 104–105)

2. Ureditev referenduma v ustavnem zakonu iz leta 1953

Podobno kot ustava iz leta 1947 tudi ustavni zakon ni eksplicitno določil uporabe referenduma v postopku spreminjanja ustave. Za razliko od ustave je postavil referendumu ustrežnejše normativne temelje, in sicer tako, da je razčlenil posredne in neposredne načine ter oblike uresničevanja načela ljudske suverenosti, pa tudi s tem, da je posebej uredil referendum na republiški in na lokalni ravni. Ustavni zakon je za razliko od ustave izrecno določil zakonodajni referendum in referendum o drugih vprašanjih, ki pa ga ni vezal le na pristojnosti ljudske skupščine, temveč širše, na pristojnosti republiških organov oblasti. S tem je praktično dopustil referendum o

vsakem pomembnejšem političnem vprašanju. Referendum ni bil določen kot obligatorna, temveč fakultativna oblika izjavljanja volivcev o teh vprašanjih. Uporabili so ga lahko le na iniciativo z ustavo določenih subjektov (referendum je lahko predlagala petina članov enega doma ali izvršni svet). Krog nosilcev referendumske iniciative se je v primerjavi z ureditvijo po ustavi iz leta 1947 razširil s poslansko iniciativo. O tem, ali bo referendum razpisan, je samostojno odločal republiški zbor. Ustavni zakon je predvideval referendumsko izjavljanje o vprašanju, o katerem skupščina še ni odločila, in o že odločenem vprašanju. Ustavni zakon je posebej določil tudi pravno naravo referendumske odločitve. Odločitev volivcev je bila obvezna, dve leti po referendumu ni bilo mogoče izdati zakona ali drugega akta, ki bi bil v nasprotju z odločitvijo volivcev. Ustavni zakon je ob tem tudi odločil, da bo o referendumu izdan poseben zakon, ki pa ni bil sprejet. (Kaučič, 1994, 105–106)

3. Ustavnorevizijski referendum v ustavi SR Slovenije iz leta 1963

Ustava SR Slovenije iz leta 1963 je v ustavnorevizijski postopek prvič uvedla izrecno možnost neposrednega sodelovanja državljanov z referendumom. Ta je bil predviden v prvi in drugi fazi ustavne revizije. V obeh primerih je bil fakultativen, saj ga je republiška skupščina lahko razpisala le, če so bili izpolnjeni z ustavo predvideni pogoji. V prvi fazi sta bila predvidena dva pogoja: prvič, da sta najmanj dva zbora nasprotovala predlagani spremembi ustave, in drugič, da je republiški zbor odločil, da je sprememba ustave vmesna. Odločitev je bila torej odvisna predvsem od republiškega zbora. Če je vztrajal pri predlagani spremembi ustave, se je referendum uporabil, v nasprotnem primeru pa ne. Tudi v drugi fazi je bilo mogoče referendum uporabiti le, če z ustavnimi spremembami niso soglašali najmanj trije zbori delovnih skupnosti in če so to nestrinjanje izrazili v petnajstih dneh od dneva, ko je republiški zbor sprejel ustavno spremembo. Stopnja zavezanosti k razpisu referenduma je bila v obeh primerih dokaj visoka. Republiška skupščina ni mogla svobodno odločati o njegovi uporabi. Ustava ji ni dopuščala, da sama odloči, ali bo razpisala referendum, temveč ga je bila dolžna razpisati, ko so nastopili pogoji. Glede na čas uporabe je bil referendum v prvi fazi ustavnorevizijskega postopka predhoden, v drugi fazi pa naknaden. Referendum je bil v obeh primerih v vlogi končnega rabsodnika v sporu med republiškim zborom in zbori delovnih skupnosti, vendar je obstajala razlika med vlogo in pomenom referendumske odločitve v prvi in drugi fazi revizije. Medtem ko so volivci na referendumu v prvi fazi postopka le odločali v sporu med zbori skupščine SR Slovenije, so v drugi fazi hkrati tudi potrjevali oziroma zavračali v republiškem zboru sprejeto ustavno spremembo. S potrditvijo na referendumu je postala sprememba ustave dokončna in pravno veljavna. Glede na funkcijo bi lahko prvega označili za arbitražni, drugega pa za kombinirano obliko arbitražno-ratifkacijskega referenduma. Ustava SR Slovenije iz leta 1963 ni posebej urejala postopka uporabe ustavnorevizijskega referenduma. Tega naj bi uredil poseben zakon, ki ni bil izdan. (Kaučič, 1994, 106–107)

Pomembna sprememba glede na ustavo iz leta 1963, ki jo je uvedel amandma X k ustavi SR Slovenije leta 1969, je nedvomno odprava institucije ustavnorevizijskega referenduma. Čeprav je bil referendum predviden le kot način razreševanja nesoglasja med zbori skupščine in torej prej izjema kot pravilo, je vendarle pomenil pomemben korak k uvedbi institucionaliziranih oblik neposredne demokracije v naš

ustavnorevizijski sistem. V tem delu je amandmajska ureditev padla pod doseženo raven neposrednega sodelovanja in vplivanja državljanov na ustavne spremembe. Tega ne more prikriti niti dejstvo, da ustavnorevizijski referendum ni bil v praksi uresničevanja ustave iz leta 1963 nikoli uporabljen. Kljub temu lahko pozitivno ocenimo uvedbo instituta razpusta skupščine v ustavnorevizijem postopku, ki je nadomestil referendum pri razreševanju nesoglasja med zbori skupščine. Ustavni amandmaji niso odpravili 137. člena ustave iz leta 1963, ki je urejal zakonodajni referendum in referendum o drugih vprašanjih iz pristojnosti skupščine SR Slovenije. Določbe tega člena bi bilo mogoče smiselno uporabiti tudi za razpis referenduma v postopku spreminjanja ustave, čeprav ga ustava ni izrecno predpisala. Vprašanje njegove uporabe se je aktualiziralo leta 1972, ko je bil sprejet zakon o referendumu. Zakon je konkretiziral predhodno in naknadno obliko referenduma, določil glasovalno pravico (imeli so jo vsi občani, ki so bili vpisani v splošnem volilnem imeniku), predpisal referendumsko večino (odločitev je bila sprejeta z večino glasov vseh volilnih upravičencev), dveletni prepovedni rok za sprejem odločitve, ki bi bila v nasprotju z izidom referenduma in za ponovitev referenduma o istem vprašanju ter uredil druga vprašanja postopka izvedbe referenduma. Med zanimivejše določbe zakona je spadala referendumska iniciativa. Ustava SR Slovenije iz leta 1963 tega vprašanja ni urejala. O zahtevi skupščina ni odločala, temveč je bila dolžna razpisati referendum, če ga je zahteval posamezen zbor republiške skupščine v zadevah s svojega delovnega področja, najmanj tretjina občinskih skupščin, najmanj petina poslancev republiške skupščine ali najmanj desetina volivcev, vpisanih v volilni imenik v najmanj tretjini občin. Med pooblaščen predlagatelje referenduma je zakon uvrstil družbenopolitične organizacije v republiki, samoupravne interesne skupnosti v republiki in 100 volivcev, vpisanih v volilni imenik v najmanj eni četrtini občin. O predlogu za razpis referenduma s strani teh pobudnikov je odločal republiški zbor. Kljub tako ekstenzivni ureditvi tako imenovani republiški referendum ni bil v praksi nikoli razpisan. (Kaučič, 1994, 108)

4. Referendum v ustavi SR Slovenije iz leta 1974

Ustava SR Slovenije iz leta 1974 ni izrecno predvidela možnosti uporabe ustavnorevizijskega referenduma, zato se zastavlja vprašanje, ali je veljavna ureditev sploh dopuščala njegovo uporabo v postopku spreminjanja ustave. Na možnost njegove uporabe lahko posredno sklepamo iz določb 176. člena, ki je urejal referendum v družbenopolitičnih skupnostih, in 337. člena ustave, ki je določal referendum posebej na republiški ravni. 176. člen ustave je vseboval splošno določbo o referendumu, po kateri skupščina družbenopolitične skupnosti lahko razpiše referendum, da se delovni ljudje in občani vnaprej izjavijo o posameznih vprašanjih iz njene pristojnosti ali da potrdijo zakone, predpise in druge splošne akte. Odločitev, sprejeta na referendumu, je bila obvezna. Iz te določbe je izhajalo, da je ustava predvidela tako predhodni kot naknadni referendum, v obeh primerih je bil referendum lahko le fakultativen. Ustava je razlikovala med predmetom predhodnega in naknadnega referenduma. Predhodni referendum je bilo mogoče po izrecni ustavni določbi uporabiti za izjavljanje o posameznih vprašanjih iz pristojnosti skupščine, pri čemer ta vprašanja niso bila posebej opredeljena, naknadni referendum pa se je lahko razpisal le za potrjevanje zakonov, predpisov in drugih splošnih aktov. Tako

opredeljen predmet referendumu kaže na to, da je ustavodajalec namenil predhodnemu referendumu širši krog vprašanj kot naknadnemu in da je bil namenjen izjavljanju volivcev o posameznem vprašanju, ne pa tudi o celotnem pravnem aktu. Tudi določba 337. člena ustave ni posebej omenjala ustavnorevidijskega referenduma, temveč le referendum na republiški ravni. Po tej določbi je lahko skupščina SR Slovenije sklenila, da se predlog zakona ali drugo vprašanje iz njene pristojnosti predloži na referendum, da se o njem izjavijo, in sicer preden ga sprejme ali o njem odloči ali po tem, ko ga je že sprejela oziroma o njem odločila. Vsebina te določbe je bila z vidika opredelitve predhodnega in naknadnega referenduma širša, saj ni razlikovala med vprašanji, ki so predmet referendumskega izjavljanja. Zakon o referendumu in o drugih oblikah osebnega izjavljanja, ki je bil sprejet leta 1977, je konkretiziral in razčlenil postopek uporabe referenduma. Glede na to, da je bil referendum opredeljen le kot fakultativni, je zakon posebej določil pooblaščen predlagatelje. Pri tem je razlikoval med subjekti, ki imajo pravico zahtevati republiški referendum (posamezni zbor skupščine SR Slovenije v zadevah s svojega delovnega področja, najmanj tretjina delegatov vsakega zbora, najmanj tretjina občinskih skupščin, Zveza sindikatov Slovenije in SZDL Slovenije) in subjekti, ki lahko referendum le predlagajo (družbenopolitične organizacije v republiki in samoupravne interesne skupnosti za območje republike). Medtem ko je skupščina SR Slovenije morala razpisati referendum, če so ga omenjeni subjekti zahtevali, to ni veljalo v primeru referendumskega predloga. Do predloga se je skupščina morala opredeliti, vendar ga je lahko zavrnila. Glasovalno pravico so po zakonu imeli delovni ljudje oziroma občani, ki so bili vpisani v splošnem volilnem imeniku, odločitev pa je bila na referendumu sprejeta, če je zanjo glasovala večina delovnih ljudi oziroma občanov, ki so imeli pravico glasovati na referendumu – torej z absolutno večino vseh volivcev. Ustava je določala, da je odločitev na referendumu za skupščino SR Slovenije obvezna in da dve leti po referendumu skupščina ne more izdati zakona ali drugega akta, ki bi bil v nasprotju z izidom referenduma. Zakon je to omejitev predpisal tudi za ponovitev referenduma o istem predlogu. (Kaučič, 1994, 109–110)

5. Ustavnorevidijski referendum po amandmajih iz leta 1989

Z ustavnimi amandmaji iz leta 1989 je ustavnorevidijski referendum spet postal ustavna kategorija. Amandma je izrecno opredelil uporabo referenduma v postopku ustavne revizije. Določil je, da lahko zbori skupščine sklenejo, da se predlog, da se začne postopek za spremembo ustave, osnutek ali predlog sprememb ustave oziroma posamezna vprašanja predložijo delovnim ljudem in občanom, da se o tem na referendumu vnaprej izjavljajo ali da jih potrdijo, potem ko jih je skupščina sprejela. Te ustavnorevidijske akte je skupščina (S)R Slovenije morala dati na referendum, če je to zahtevalo v skladu z zakonom trideset tisoč občanov v (S)R Sloveniji, ki imajo splošno volilno pravico. Ustavni amandma je glede na obveznost razpisa razlikoval med referendumsko iniciativo, ki je izšla iz skupščine (odločitev o tem je bila v izključni domeni zborov skupščine), in ljudsko zahtevo. Če je referendum zahtevalo trideset tisoč volivcev, je bila skupščina dolžna dati ustavnorevidijski akt oziroma posamezno vprašanje na referendum. Referendum, ki so ga lahko zahtevali volivci, je bil z vidika obveznosti uporabe fakultativen, z vidika zavezanosti skupščine k razpisu pa obvezen. Na referendumu so lahko volivci odločali o celotni materiji, ki je bila

predmet revizije ustave, ali pa le o posameznem vprašanju. Predmet opredeljevanja na referendumu je bila lahko celotna sprememba ustave oziroma posamezni ustavnorevidijski akt (predlog, da se začne postopek za spremembo ustave, osnutek ali predlog sprememb ustave) ali le posamezni amandma oziroma vprašanje. Referendumsko opredeljevanje v postopku spreminjanja ustave je bilo lahko predhodno ali naknadno. Predhodni referendum je bil predviden v dveh različicah: na njem se lahko volivci vnaprej izjavljajo o predlogu za začetek postopka, osnutku ali predlogu sprememb ustave oziroma o posameznih vprašanjih (preden o tem odloči skupščina) ali jih potrjujejo, potem ko jih že sprejme. Posebnost ureditve ustavnorevidijskega referenduma po amandmajih iz leta 1989, ki je v drugih revizijskih sistemih ne srečamo, je bila možnost uporabe referenduma kar v treh fazah postopka. Referendum se je lahko razpisal za opredeljevanje o predlogu, da se začne postopek za spremembo ustave, o osnutku sprememb in predlogu sprememb ustave. Ker se je referendum v teh fazah lahko uporabil tako za predhodno izjavljanje kot tudi za naknadno potrjevanje teh aktov, pomeni, da je bil mogoč kar v šestih primerih. Referendumsko izjavljanje je bilo mogoče ne le o ustavnorevidijskih aktih, temveč tudi o posameznih ustavnorevidijskih vprašanjih. Namen referenduma v fazi predloga, da se začne postopek za spremembo ustave, je predvsem ta, da volivci ocenijo potrebnost spremembe ustave, referenduma v fazi osnutka in predloga sprememb ustave, pa izjavljanju o vsebinskih rešitvah. Podobno kot ustava iz leta 1974 tudi ustavni amandmaji iz leta 1989 niso v celoti uredili postopka uporabe referenduma. (Kaučič, 1994, 111–113)

Po večstrankarskih volitvah v Sloveniji leta 1990 je bilo doseženo soglasje o potrebi po takšni ustavni ureditvi, ki bo temeljila na suverenosti slovenske države, parlamentarni demokraciji, političnem pluralizmu in enakopravnosti vseh oblik lastnine in ki bo na kar najvišji ravni uveljavila temeljne pravice človeka in državljana. Nova ustava naj bi predstavljala temeljni pravni akt sodobne parlamentarne republike, hkrati pa konstituirala samostojno in neodvisno državo Slovenijo. Dotedanja ustava iz leta 1974 in petindevetdeset amandmajev k njej (pozneje je bilo sprejetih še pet) ni ustrezala več tem zahtevam slovenske ustavnosti, zato je bil predlagan sprejem nove ustave Republike Slovenije. Ustava Republike Slovenije je podobno kot druge ustave na novo nastalih držav med svoje določbe dokaj široko vključila oblike neposredne demokracije. Načelo ljudske suverenosti, po katerem ima v Sloveniji oblast ljudstvo in ki jo izvršuje neposredno ter z volitvami po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, je ustava institucionalizirala z različnimi oblikami posredne in neposredne demokracije. Neposredno sodelovanje državljanov pri izvrševanju ustavodajne in zakonodajne oblasti je omogočila z referendumom, ljudsko iniciativo in pravico do peticije. Z njimi je ustava omogočila neposredno udeležbo volivcev v procesu oblikovanja ustavnih in zakonskih aktov in odločanja o njih. (Kaučič, 1994, 113, 121)

Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je uvedla tako ustavnorevidijski referendum (URS, 170. člen) kot tudi zakonodajni referendum (URS, 90. člen) in posebej referendum za ustanovitev občine (URS, 139/3. člen). Ustava ureja referendum zgolj načelno, način uresničevanja referenduma, zlasti pa postopek za njegovo izvedbo,

urejata zakon o referendumu in o ljudski iniciativi in zakon o referendumu za ustanovitev občine. Poleg teh vrst referenduma pozna naša pravna ureditev tudi referendum v lokalni skupnosti in posvetovalni referendum. Prvega je uvedel zakon o lokalni samoupravi (ZLS, 46. in 47. člen), drugega pa zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI, 26.–29. člen). (Grad, 1996, 46)

4 VRSTE REFERENDUMOV

V slovarjih je referendum po navadi opredeljen kot neposredno glasovanje volilnega telesa o kakem vprašanju splošnega interesa. Natančneje lahko rečemo, da ta beseda označuje vsak postopek, s katerim državljane povabimo, da se vsak posamezno izreče po vnaprej določenih pravilih o kakem vprašanju stvarne narave bodisi zaradi posvetovanja ali zaradi odločanja. Ta definicija združuje štiri vrste:

- Referendum je posvetovanje naravne velikosti, to je posvetovanje, na katero je povabljen vsak član zadevnega volilnega telesa. Gre za izraz ljudske volje.
- Z referendumom je povezan obstoj pravil, kajti udeleženci morajo odgovoriti na zaprto vprašanje. Izbrati morajo med rešitvami, katerih seznam je bil predhodno dogovorjen in si ne smejo sami izmisliti odgovora. Izrečejo se lahko z da ali ne, sicer je glasovnica neveljavna.
- Referendum se nanaša na stvarni predmet in ne na osebnega. Gre za odločitev o kakem vprašanju, medtem ko volitve omogočajo izbiro predstavnika.
- Referendum vključuje udeležbo državljanov pri odločitvi, toda sam po sebi nujno ne prinaša odločitve. Ločimo najmanj tri stopnje: *posvetovalni referendum*, katerega izid za oblastnike pomeni samo podlago za presojo; *orientacijski referendum*, ki oblastnikom določa cilj, popolnoma pa jim prepušča izbiro sredstev za njegovo doseg; *odločitveni referendum*, ki ima takojšnji pravni učinek. (Hamon, 1998, 23–24)

Ko govorimo o referendumu, je treba upoštevati glavne spremenljivke, s katerimi si lahko pojasnimo raznolikost njegovih oblik. Referendum je vprašanje, ki je bilo postavljeno ljudem kake skupnosti. Glede na to, za kakšno skupnost gre (okvir), na kaj se vprašanje nanaša (predmet), kdo in kako je postavil vprašanje (sistem pobude), delimo referendume na:

1. **Okvir: državni in lokalni referendumi** – lokalni referendumi so referendumi, ki so organizirani na delu državnega ozemlja in ki se nanašajo na vprašanje, ki se posebej tiče prebivalstva te skupnosti.
2. **Predmet: formalna in materialna merila** – predmet referenduma je vprašanje, o katerem se morajo državljani izreči. Lahko ga definiramo s formalnega ali materialnega vidika. *Formalni vidik* se nanaša na način izdelave pravil in na pravno veljavo, ki jim je priznana. S tega vidika na splošno razlikujemo štiri glavna področja: ustavo, zakon, upravne akte in mednarodne sporazume. S formalnega vidika sta torej dve glavni vrsti referenduma: ustavni in zakonodajni. *Materialni vidik* se nanaša na vsebino referendumskega akta, to je na obravnavano zadevo. Predmet referenduma je lahko status teritorialne enote, način izvolitve predsednika republike, stopnja zemljiškega davka ali družbeno vprašanje. Kadar ustava kake dežele priznava načelo zakonodajnega referenduma, po navadi določi meje njegovega materialnega področja, kar lahko stori na dva načina: z naštevanjem (predmet referenduma so lahko samo v ustavi izrecno omenjena področja); z izključitvijo (predmet referenduma so lahko vsa področja, ki so navadno v pristojnosti zakonodajalca, razen naštetih izjem).

3. **Sistem iniciative: referendumi od zgoraj in referendumi od spodaj** – pri referendumu načeloma igra glavno vlogo ljudstvo, ker je končni izid odvisen od njegovih glasov. Toda preden se izreče, nujno nastopajo še drugi: po prvi strani tisti, ki so avtorji predlaganega besedila za ljudsko glasovanje; po drugi strani pa tisti, ki so sprožili referendumski postopek. Avtor in pobudnik nista vedno različna. Kadar je referendum obvezen, je avtor neizogibno hkrati pobudnik. In celo kadar je fakultativen, včasih avtor akta sam prevzame pobudo za njegov razpis. Priprava akta in razpis referenduma sta dve različni dejanji, ki ju pogosto ne opravi isti akter. Pri državnih referendumih so lahko avtorji akta: parlament, izvršilna oblast, del volilnega telesa. Pobudniki referenduma pa so lahko: parlament, izvršilna oblast, parlamentarna opozicija (določeno število poslancev), del volilnega telesa, vmesni organi (na primer v Italiji več pokrajinskih svetov).

Na državni ravni obstaja *obvezen referendum* le v redkih državah in je vedno omejen na ustavna vprašanja. Pravico do pobude ima le parlament, razen v Švici, kjer jo lahko sproži sto tisoč državljanov.

Fakultativni referendum je mnogo bolj razširjen, vendar ima lahko zelo različne oblike glede na to, kdo so pobudniki. Razlikujemo tri glavne predpostavke:

- a. Po prvi parlament nastopa v obeh vlogah: avtorja akta in pobudnika. To obliko najdemo v državah z dolgoletno tradicijo parlamentarne suverenosti, kot so Velika Britanija, Švedska ali Norveška.
- b. Po drugi predpostavki ostaja začetek postopka za referendum pod nadzorom organov oblasti, vendar ni več odvisen izključno od parlamenta. Vlogo pobudnika prevzame kak izvršilni organ, po navadi poglavar države.
- c. Tretja predpostavka je *referendum na pobudo ljudstva*. Predhodnima predpostavkama je skupno, da vprašanje prihaja »od zgoraj«, kajti organi oblasti imajo tako v prvem kot v drugem primeru popoln nadzor nad uvedbo referenduma. Samo odgovor prihaja od spodaj, zato včasih pravijo, da gre za referendume »od zgoraj«. V večini držav tako na lokalni kot na državni ravni še danes ne poznajo druge oblike referenduma. Poleg referendumov »od zgoraj« poznamo še referendum na pobudo ljudstva ali referendum »od spodaj«. Zanj je značilno, da ga lahko skliče določeno število državljanov. Organi oblasti sicer prevzamejo organizacijo referenduma, vendar nimajo pravice do presoje njegove primernosti in ga, razen v izjemnih okoliščinah, ne morejo preprečiti. Države, ki resnično poznajo referendum na pobudo ljudstva, so Združene države Amerike, Italija in Švica. Referendume na pobudo ljudstva lahko razdelimo na tri glavne vrste:
 - Odložilni referendum ali ljudski veto je naperjen proti pravkar sprejetemu parlamentarnemu zakonu, ki še ni začel veljati. Njegov namen je preprečiti razglasitev zakona in njegov razpis ima odložilni učinek.

- Razveljavitveni referendum je naperjen proti že razglašenemu zakonu in skuša, kot kaže njegovo ime, doseči njegovo razveljavitev.
- Predlagalni referendum pa švicarski in ameriški avtorji navadno imenujejo ljudska iniciativa. Ta se razlikuje od obeh predhodnih po tem, da državljani niso samo pobudniki referendumu, ampak tudi avtorji akta. Njihov cilj ni izpodbijati še neveljavnega ali obstoječega zakona, ampak da ljudstvo neposredno sprejme osnutek, ki so ga sestavili sami ali ga opredelili vsaj v glavnih obrisih. (Hamon, 1998, 25–34)

V razvoju instituta referendumu so se oblikovale različne vrste referendumu in načini njegove uporabe. Razvrstitve referendumu so sicer različne, običajno pa jih razlikujemo glede na naslednja merila:

- glede na območje, na katerem se uporablja, je lahko referendum splošni (kadar se razpiše za območje celotne države) ali lokalni (za območje lokalne skupnosti);
- glede na vsebino oziroma predmet, o katerem se odloča na referendumu, razlikujemo med ustavnorevizijskim in zakonodajnim referendumom ter referendumom o drugih vprašanjih;
- glede na obveznost uporabe ločimo obligatorni in fakultativni referendum, s tem da je obligatorni referendum lahko absolutno ali relativno obvezen;
- glede na čas uporabe razlikujemo med predhodnim, naknadnim in razveljavitvenim referendumom;
- glede na pravno moč na referendumu sprejete odločitve oziroma vezanost predstavniškega telesa nanjo pa razlikujemo med referendumom z obvezno pravno močjo in posvetovalnim referendumom. Mnenje volivcev na posvetovalnem referendumu pravno ne zavezuje predstavniškega telesa, ampak le politično, zato pomeni svojevrsten vpogled v javno mnenje. (Grad, 1996, 40–41)

4.1 USTAVNOREVIZIJSKI REFERENDUM

Z ustavnorevizijskim (pogosteje imenovanim ustavodajnim, ustavotvornim ali kar ustavnim) referendumom označujemo obliko neposrednega opredeljevanja volivcev o spremembi ustave ali o novi ustavi. Glede na predmet oziroma obseg ustavne revizije lahko pojmovno razlikujemo med ustavodajnim (ustavotvornim) referendumom, ki pomeni opredeljevanje volivcev o novi ustavi, in ustavnorevizijskim referendumom, ki označuje izjavljanje o spremembah in dopolnitvah ustave. Ker ustave praviloma ne razlikujejo med tema postopkoma (izjeme so ustave Avstrije, Švice, Španije), lahko za obe obliki referendumu uporabljamo naziv ustavnorevizijski referendum. (Grad, 1996, 41)

Uporaba oziroma pogostnost uporabe referendumu je najpogosteje odvisna prav od tega, ali ga ustava predpisuje za vsak poseg v njeno besedilo ali pa ga le dopušča

kot enega izmed elementov postopka revizije. S tega vidika je lahko referendum določen kot obligatoren ali fakultativen. (Grad, 1996, 41)

Obligatorni referendum je z ustavo predpisan obvezen način sprejemanja oziroma spreminjanja ustave, kar pomeni, da ga je treba uporabiti *ex constitutione*. Obveznost uporabe referenduma je lahko absolutna ali relativna. Absolutno obligatoren je referendum v tistih ureditvah, kjer ga ustava izrecno predpisuje v postopku revizije ustave in to za vsako spremembo ustave oziroma njenih posameznih določb, ne glede na obseg in vsebino ustavne revizije (določajo ga ustave Danske, Irske in Švice). Relativno obligatoren pa je tisti, ki ni predpisan za vsakršen poseg v ustavno besedilo, temveč ga je treba uporabiti le za določeno vrsto ustavne revizije (praviloma za popolno revizijo ustave) oziroma le za spreminjanje posameznih v ustavi izrecno predvidenih določb (predpisujejo ga ustave Avstrije, Španije in Islandije). Za delno revizijo ustave ali za spreminjanje drugih določb ustave referendum ni obvezen ali pa njegova uporaba sploh ni predvidena. (Grad, 1996, 41)

Referendum je mogoče v postopku ustavne revizije uporabiti pred sprejetjem ustavne spremembe v predstavniškem telesu ali po njem. Ustavno-revizijski referendum je praviloma naknadni – referendum *post constitutionem*, s katerim državljani potrjujejo ali zavračajo v zakonodajnem telesu (izjemoma v ustavodajni skupščini) sprejeto ustavo oziroma njeno spremembo. Izjemoma je referendum predhodni – referendum *ante constitutionem*, na katerem se volivci izjavljajo o ustavnorevizijski iniciativi, o osnutku ali predlogu ustavnih sprememb, torej preden o tem odloči predstavniško telo. Na njem volivci vnaprej izrazijo svojo voljo oziroma odnos do določenega vprašanja, ki je predmet postopka za spremembo ustave v predstavniškem telesu. (Grad, 1996, 42)

Po Zakonu o referendumu in ljudski iniciativi se na referendumu o spremembi ustave volivke in volivci odločajo o potrditvi spremembe ustave, ki jo je sprejel Državni zbor pred njeno razglasitvijo. »Državni zbor mora predlagano spremembo ustave predložiti v sprejem volivcem na referendumu, če to zahteva najmanj trideset poslancev« (URS, 170. člen). Zahteva za razpis referenduma se lahko vloži v sedmih dneh po sprejemu ustavnega zakona o spremembi ustave. Zahteva za razpis referenduma se lahko nanaša na ustavni zakon o spremembi ustave v celoti oziroma enega ali več njegovih posameznih vsebinsko zaokroženih delov ali na ustavni zakon o spremembi ustave v celoti, kadar ustavni zakon vsebuje le posamezno spremembo ustave ali več med seboj povezanih sprememb ustave. Kadar ustavni zakon obsega več med seboj nepovezanih sprememb ustave, se zahteva za razpis referenduma lahko nanaša le na posamezni vsebinsko zaokrožen del ustavnega zakona ali več takih delov. Za vsebinsko zaokrožen del ustavnega zakona se šteje del, ki vsebuje posamezno, z drugimi deli nepovezано spremembo ustave ali več med seboj povezanih, a s preostalimi deli nepovezanih sprememb ustave. Ob teh pogojih se lahko vloži tudi več zahtev za razpis referenduma. Zahteva za razpis referenduma se ne sme nanašati samo na izvedbeni del ustavnega zakona o spremembi ustave, vsebovati mora opredelitev predmeta referenduma in referendumsko vprašanje v

skladu z opredelitvijo predmeta referendumu. Zahtevi morajo biti priloženi podpisi najmanj tridesetih poslancev na poimenskem seznamu. Če se zahteva za razpis referendumu nanaša na ustavni zakon o spremembi ustave v celoti, se referendumsko vprašanje glasi: 'Ali ste zato, da se uveljavi sprememba ustave, vsebovana v ustavnem zakonu, ki ga je sprejel državni zbor na seji dne ...?'. Če se zahteva nanaša samo na posamezen vsebinsko zaokrožen del ustavnega zakona o spremembi ustave, se referendumsko vprašanje glasi: 'Ali ste za to, da se uveljavi sprememba ustave, vsebovana v ... (navesti alineo, odstavek, člen ali člene ustavnega zakona, ki vsebujejo posamezen vsebinsko zaokrožen del ustavnega zakona), ki ga je sprejel Državni zbor na seji dne ...?'. Če se zahteva nanaša na več posameznih, vsebinsko zaokroženih delov ustavnega zakona o spremembi ustave, se referendumsko vprašanje oblikuje za vsak tak del posebej in se glasuje o vsakem referendumskem vprašanju posebej. Če v zahtevi predmet referendumu ni opredeljen ali če referendumsko vprašanje ni oblikovano v skladu z opredelitvijo predmeta referendumu, predsednik Državnega zbora pred sejo ali Državni zbor na seji pozove predlagatelje, naj zahtevo v določenem roku, ki ne sme biti krajši od treh dni, ustrezno dopolnijo oziroma popravijo. Če tega ne storijo, Državni zbor odloči, da referendumu ne razpiše. Predlagatelji zahteve v osmih dneh po odločitvi Državnega zbora, da referendumu ne razpiše, zahtevajo, naj to odločitev preizkusi ustavno sodišče. Predstavnik predlagateljev o tem obvesti Državni zbor. O taki zahtevi odloči ustavno sodišče v tridesetih dneh po prejemu zahteve. Če ustavno sodišče ugotovi, da je odločitev Državnega zbora neutemeljena, jo razveljavi. Državni zbor razpiše referendum v osmih dneh po vložitvi zahteve oziroma predložitvi dopolnjene oziroma popravljene zahteve ali po prejemu odločitve ustavnega sodišča, s katero razveljavi odločitev Državnega zbora, da referendumu ne razpiše. »Sprememba ustave je na referendumu potrjena, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev.« (URS, 170. člen) Ministrstvo, pristojno za vodenje evidence volilne pravice, po potrditvi volilnih imenikov na spletnih straneh ministrstva objavi število volilnih upravičencev, ki imajo pravico glasovati na referendumu. Če je sprememba ustave na referendumu potrjena, Državni zbor razglasi ustavni zakon o spremembi ustave. Če se je na referendumu odločalo o delu ustavnega zakona o spremembi ustave, ki na referendumu ni bil potrjen, Državni zbor razglasi ustavni zakon o spremembi ustave v delu, ki je bil na referendumu potrjen, in v delu, ki ni bil predmet referendumu. Dve leti po razglasitvi odločitve na referendumu Državni zbor ne sme sprejeti ustavnega zakona o spremembi ustave, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev. (ZRLI, 4.–8. člen)

4.2 REFERENDUM O MEDNARODNIH POVEZAVAH

Referendum o mednarodnih povezavah ureja ustava v 3.a členu in zakon o referendumu in o ljudski iniciativi. Predmet referendumu je prenos državne suverenosti, ki nujno pomeni večjo ali manjšo omejitev samostojnosti in neodvisnosti države. Predmet tega referendumu ni akt (zakon) o ratifikaciji mednarodne pogodbe niti ne celotna mednarodna pogodba, temveč posamezno vprašanje, ki je ključno

oziroma osrednje v tej pogodbi. Namenjen je odločanju o posameznem jasno izraženem vsebinskem vprašanju in ne o celotnem besedilu mednarodne pogodbe, ki ga tako vprašanje ne more zaobjeti. Referendum o mednarodnih povezavah ni predviden kot obligatorni, ki bi ga moral Državni zbor razpisati ob vsakem prenosu izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije ali ob vstopu v obrambno zvezo, temveč kot fakultativni. Ta referendum je po svoji naravi oblika predhodnega referenduma. Kot predhodnega ga lahko označimo zato, ker ga bo Državni zbor lahko razpisal tako pred podpisom mednarodne pogodbe kot tudi po njenem podpisu, vendar pa najpozneje pred sprejetjem zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe v državnem zboru. (Kaučič, 2003, 1477–1478)

Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira Državni zbor z dvetretjinsko 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. Pred ratifikacijo mednarodne pogodbe lahko Državni zbor razpiše referendum. Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali. Državni zbor je vezan na izid referenduma. Če je bil referendum izveden, glede zakona o ratifikaciji take mednarodne pogodbe referenduma ni dopustno razpisati. Pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, se v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij. V postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, vlada sproti obvešča Državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju. Razmerja med Državnim zborom in vlado podrobneje ureja zakon, ki se sprejme z dvetretjinsko večino glasov navzočih poslancev. (URS, 3.a člen)

Na referendumu o mednarodnih povezavah se volivci vnaprej izjavijo o prenosu izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije ali o vstopu v obrambno zvezo, ki se ureja z mednarodno pogodbo. Državni zbor lahko razpiše referendum o mednarodnih povezavah po lastni odločitvi na predlog vlade, najmanj desetih poslancev ali poslanske skupine. V predlogu za razpis referenduma mora biti jasno izraženo vprašanje, ki naj bo predmet referenduma. Če referendumsko vprašanje ni jasno izraženo, predsednik Državnega zbora pred sejo ali Državni zbor na njej pozove predlagatelja oziroma predstavnika predlagatelja, naj predlog v določenem roku, ki ne sme biti krajši od treh dni, ustrezno dopolni ali popravi. Če ga ne dopolni ali popravi, lahko to stori Državni zbor sam ali o predlogu za razpis referenduma ne odloča. Predlog za razpis referenduma se lahko vloži pred podpisom mednarodne pogodbe in tudi po njenem podpisu, vendar najpozneje do začetka druge obravnave predloga zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe v Državnem zboru. Če je do sprejetja odločitve o razpisu referenduma vloženi več predlogov za razpis referenduma, Državni zbor določi eno ali več referendumskih vprašanj. O predlogu za razpis referenduma Državni zbor odloči v tridesetih dneh. Odločitev o razpisu referenduma sprejme Državni zbor z večino glasov vseh poslancev. Če v

postopku ratifikacije mednarodne pogodbe ustavno sodišče presoja njeno skladnost z ustavo, Državni zbor do izdaje mnenja ustavnega sodišča odloži odločanje o predlogu za razpis referendumu. Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so glasovali veljavno. Državni zbor mora pri ratifikaciji mednarodne pogodbe, na katero se je nanašalo referendumsko vprašanje, upoštevati odločitev volivcev. Vezanost Državnega zbora preneha, če ni ratifikacije mednarodne pogodbe. Če je bil referendum glede zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe izveden, referendumu ni dopustno razpisati. (ZRLI, 25.a–25.g)

4.3 ZAKONODAJNI REFERENDUM

Z zakonodajnim referendumom označujemo neposredno odločanje volivcev pri sprejemanju in spreminjanju zakona, za katerega je sicer pristojno predstavniško telo. V tem primeru se ob predstavniškem telesu pojavi kot zakonodajalec tudi ljudstvo. Absolutno obvezen bi bil referendum, če bi ga bilo treba uporabiti za sprejem vseh zakonov. Tak referendum bi predstavljal popolno negacijo predstavniškega sistema in s tem obstoj in vlogo parlamenta, zato ga ustave predpisujejo le izjemoma (ustave nekaterih švicarskih kantonov). Podobno velja za relativno obvezni referendum, ki se uporablja le za nekatere kategorije zakonov. Bolj razširjen je fakultativni referendum, ki se lahko uporabi na pobudo predstavniškega telesa ali volivcev. (Grad, 1996, 42)

Obligatori in fakultativni referendum različno vplivata na vlogo in položaj predstavniškega telesa. Pri obligatornem referendumu je z ustavo predstavniškemu telesu že vnaprej odvzeta pravica samostojnega odločanja o zakonu, ki sicer spada v njegovo pristojnost. Fakultativni referendum za razliko od obligatornega še vedno daje predstavniškemu telesu možnost, da samo odloči o zakonu, kajti referendum se uporabi le izjemoma, če so izpolnjeni predpisani pogoji. V sistemih, kjer lahko referendum zahtevajo le volivci, ne pa tudi poslanci ali domovi parlamenta, je predstavniško telo bistveno bolj omejeno. Pri tem imajo namreč prevladujoč položaj volivci, ki odločajo, ali bodo v celoti prepustili sprejemanje zakona predstavniškemu telesu ali pa ga bodo sprejeli (potrdili) sami. Drugače je v sistemih, kjer parlament samostojno odloča o uvedbi referendumu. V teh primerih je predstavniškemu telesu omogočeno, da samo odloči, ali bo uporabilo svoj mandat in zakon sprejelo samostojno ali pa bo prepustilo odločitev ljudstvu kot suverenu. (Grad, 1996, 42–43)

Zakonodajni referendum je lahko predhodni (ante legem) ali naknaden (post legem). V večini držav, ki poznajo referendum, se uporablja naknaden, le v manjšem številu predhodni referendum. Bistvena razlika med njima je v tem, da prvi ne omogoča zakonodajnemu telesu, da samostojno sprejme zakon, temveč mora sprejeti zakon skladno z odločitvijo volivcev, pri naknadnem referendumu pa je zakonodajno telo neodvisno pri oblikovanju zakona, volivci le potrdijo ali zavrnejo tako sprejet zakon. Naknaden referendum ni samo potrditveni (ratifikacijski), temveč je lahko tudi razveljavitveni (abrogacijski) referendum. Tudi z razveljavitvenim se odloča o že sprejetem zakonu, vendar se od potrditvenega razlikuje po tem, da z

njim skušajo volivci razveljaviti zakon, ki ga je parlament že sprejel, ki je že bil objavljen in je že začel veljati, na potrditvenem referendumu pa volivci potrjujejo zakon, ki ga je že sprejelo predstavniško telo, vendar ta še ni veljaven (to bo postal šele po njegovi potrditvi na referendumu). Razveljavitveni referendum je predviden le izjemoma. Pozna ga ustava Italije, ki določa, da je zakon razveljavljen, če se glasovanja udeleži večina volivcev in če je dosežena večina veljavno izraženih glasov. (Grad, 1996, 43)

Tudi pravna narava predhodnega in naknadnega referendumoma je različna. Medtem ko je predhodni referendum sredstvo, ki naj prepreči predstavniškemu telesu izglasovanje odločitve, ki ni v skladu z voljo volilnega telesa, je naknadni (potrditveni) referendum praviloma sredstvo za preprečitev nastopa veljavnosti odločitve, ki jo je sprejelo predstavniško telo in ki ji volivci nasprotujejo. Predhodni referendum mnogo močnejše posega v položaj in zakonodajno funkcijo predstavniškega telesa, ker volilno telo glede vprašanja, o katerem se odloča na referendumu, v resnici začasno jemlje mandat predstavniškemu telesu, s tem da o aktu predhodno odloči samo. Predstavniško telo nima nikakršne izbire, temveč mora odločitev sprejeti v obsegu in vsebini, kot je bila sprejeta na referendumu, in ji dati ustrezno formalnopravno obliko. Bistveno drugače je pri naknadnem referendumu, kjer odločitev samostojno sprejema predstavniško telo, volivci pa to odločitev naknadno potrdijo ali zavrnejo. Predstavniško telo pri tem ohrani svoj položaj in vlogo zakonodajnega organa, suvereno ljudstvo pa ima vlogo končnega razsodnika. (Grad, 1996, 43)

Ustava Republike Slovenije ureja zakonodajni referendum zgolj načelno (URS, 90. člen), način uresničevanja referendumoma, zlasti pa postopek njegove izvedbe ureja zakon o referendumu in o ljudski iniciativi. Zakonodajni referendum je predviden le fakultativno; Državni zbor ga lahko razpiše na svojo pobudo (predlog lahko da vsak poslanec) ali na zahtevo najmanj tretjine poslancev, Državnega sveta ali 40000 volivcev (pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumoma lahko dajo vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov, taka pobuda pa mora biti podprta s podpisi najmanj 200 volivcev). V prvem primeru lahko Državni zbor predlog sprejme ali zavrne, v drugem pa je dolžan razpisati referendum. Zakonodajni referendum je lahko predhoden ali naknaden. Na predhodnem referendumu se volivci vnaprej izjavljajo o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom (ta se nanaša na vprašanje: ali naj se določeno vprašanje uredi z zakonom ali naj se uredi tako, kot je predlagano, ali drugače in kako naj se uredi, ali naj se uredi določeno vprašanje, ki v zakonu ni urejeno in kako naj se uredi). Naknadni referendum je namenjen izjavljanju o zakonu (potrjevanju zakona), ki ga je Državni zbor že sprejel. (Kocjančič et al., 2003, str. 163–164)

Po Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi se na zakonodajnem referendumu volivci odločajo o potrditvi zakona, ki ga je sprejel Državni zbor pred njegovo razglasitvijo. »Državni zbor lahko o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum. Državni zbor je vezan na izid referendumoma.« (URS, 90. člen). Državni zbor lahko razpiše zakonodajni referendum po lastni odločitvi na pobudo najmanj desetih poslancev, poslanske skupine, predlagatelja zakona ali vlade. Pobuda

Državnemu zboru se vložijo v sedmih dneh po sprejemu zakona. O pobudi se Državni zbor odloči v osmih dneh. Odločitev o razpisu referendumu sprejme Državni zbor z večino glasov vseh poslancev. »Državni zbor lahko razpiše referendum na svojo pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, državni svet ali štirideset tisoč volivcev.« (URS, 90. člen). Zahteva za razpis referendumu se vložijo v sedmih dneh po sprejemu zakona. Najmanj štirideset tisoč volivcev lahko vložijo zahtevo za razpis referendumu, če pobudnik zahteve v sedmih dneh po sprejemu zakona obvesti o svoji pobudi predsednika Državnega zbora, pri čemer se obvestilo lahko vložijo do izteka poslovnega časa pristojne službe Državnega zbora na zadnji dan roka za vložitev obvestila. Rok za zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi je petintrideset dni. Zahteva volivcev se lahko vložijo najpozneje v sedmih dneh po preteku roka za zbiranje podpisov volivcev. Če sta v sedmih dneh vloženi zahtevi za razpis referendumu najmanj tretjine poslancev in Državnega sveta, Državni zbor razpiše referendumu na obe zahtevi. Če je v roku sedmih dni vložena pobuda volivcem za razpis referendumu in zahteva, se referendum razpiše na zahtevo. Zahtevi poslancev morajo biti priloženi podpisi najmanj tretjine poslancev na poimenskem seznamu. Zahtevi volivcev pa morajo biti priloženi podpisi najmanj štirideset tisoč volivcev na predpisanih obrazcih. Zahtevo volivcev za razpis referendumu vložijo njihov predstavnik. Pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu lahko daje vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov. Pobudnik o svoji pobudi obvesti predsednika Državnega zbora. Pobuda mora vsebovati opredeljeno zahtevo in mora biti podprta s podpisi najmanj dva tisoč petsto volivcev. Podpisi morajo biti zbrani na seznamu, v katerem je na vsakem listu podpisanega seznama opredeljena vsebina zahteve. Seznam za preverjanje verodostojnosti podpisov in obstoja podpisnikov vsebuje osebne podatke podpisnikov: osebno ime, datum rojstva, naslov in občina stalnega prebivališča, lastnoročni podpis ter datum podpisovanja seznama. Predsednik Državnega zbora, pristojna služba Državnega zbora in ministrstvo, pristojno za vodenje evidence volilne pravice, varujejo osebne podatke volivcev s seznamu, razen podatkov o pobudniku, kot zaupne. Če je pobuda vložena v skladu z zakonom, predsednik Državnega zbora v sedmih dneh po njenem prejemu obvesti o dani pobudi ministrstvo, pristojno za vodenje evidence volilne pravice in določi koledarski rok, v katerem se zbirajo podpisi volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu. O določitvi tega koledarskega roka predsednik Državnega zbora istočasno obvesti tudi pobudnika zahteve. Če bi koledarski rok, v katerem se zbirajo podpisi volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu, v celoti ali deloma padel v čas med 15. julijem in 31. avgustom, predsednik Državnega zbora določi koledarski rok, ki začne teči 1. septembra. Če bi koledarski rok v celoti ali deloma padel v čas med 25. decembrom in 2. januarjem, predsednik Državnega zbora na zahtevo predlagatelja določi koledarski rok, ki začne teči 3. januarja. Pristojna služba Državnega zbora najpozneje dan pred tem, ko začne teči rok za zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu, objavi oznako zahteve za razpis referendumu in koledarski rok, v katerem se zbirajo podpisi volivcev za podporo zahtevi, v medijih. Volivec da svojo podporo zahtevi z vpisom osebnih podatkov in s podpisom obrazca, ki ga določi ministrstvo, pristojno za evidenco volilne pravice. Na obrazcu mora biti navedena zahteva za razpis referendumu, na katero se nanaša podpora volivca. Volivec lahko da podporo s

podpisom posamezni zahtevi za razpis referendumu samo enkrat. Volivec podpiše obrazec osebno pred pristojnim organom, ne glede na kraj stalnega prebivališča. Ministrstvo, pristojno za evidenco volilne pravice, mora v času, ko teče rok za zbiranje podpisov, zagotoviti, da lahko volivec da podporo zahtevi v poslovnem času vsak delovni dan na vseh upravnih enotah in informatiziranih sprejemnih pisarnah. Volivec lahko podpiše obrazec tudi po enotnem državnem portalu e-upravi z varnim elektronskim podpisom, overjenim s kvalificiranim potrdilom. V takem primeru pristojni organ sprejme elektronsko podpisan obrazec, na podlagi uradnih evidenc preveri identiteto volivca in veljavnost varnega elektronskega podpisa v skladu z zakonom, ki ureja elektronski podpis. Na podlagi pravilno podpisanega elektronskega obrazca pristojni organ izda pobudniku potrjen obrazec, kjer namesto podpisa volivca doda uradni zaznamek o elektronskem podpisu ter takšen obrazec potrdi. Če podpisnik ali elektronski podpis ne izpolnjujeta z zakonom določenih pogojev, pristojni organ ali centralni informacijski sistem za sprejem vlog, vročanje in obveščanje zavrne potrditev obrazca in o tem elektronsko obvesti podpisnika. Pristojni organi vodijo posebno evidenco potrjenih obrazcev, oddanih osebno in v elektronski obliki. Ta evidenca je uradna tajnost, pravico do vpogleda ali izpisa vanjo ima samo sodišče. Osebe, ki so med potekom roka za zbiranje podpisov v bolnišnicah, domovih za starejše občane, zavodih za invalidne osebe, posebnih institucijah in osebe na prestajanju zaporne kazni, lahko svojo podporo izrazijo tako, da njihov podpis na obrazcu potrdi posebej za to institucijo pooblaščen osebna te institucije. Osebe, ki med potekom roka za zbiranje podpisov stalno ali začasno prebivajo v tujini, lahko svojo podporo izrazijo tako, da njihov podpis na obrazcu potrdi uradna oseba diplomatsko-konzularnega predstavništva Republike Slovenije v tujini ali oseba, ki jo za potrjevanje identitete volivcev določi ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve. Osebe, ki imajo v Republiki Sloveniji prijavljeno stalno ali začasno prebivališče, vendar zaradi daljše hude bolezni ali invalidnosti ne morejo pred pristojni organ osebno, lahko svojo podporo zahtevi volivcev dajo pred uradno osebo pristojnega organa, ki takšne osebe obišče na domu najpozneje v šestih dneh pred iztekom roka za predložitev zahteve volivcev. Zahteva za razpis referendumu, pobuda volivcem in pobuda Državnemu zboru vsebujejo referendumsko vprašanje, ki se glasi: 'Ali ste zato, da se uveljavi zakon ... (naslov zakona), ki ga je sprejel Državni zbor na seji dne ...?'. Če referendumsko vprašanje ni tako oblikovano, ga predsednik Državnega zbora v soglasju z vlagateljem pobude oziroma zahteve nemudoma, vendar najpozneje v treh dneh, ustrezno popravi. Če soglasje ni pridobljeno, predsednik Državnega zbora pozove vlagatelja pobude oziroma zahteve, naj referendumsko vprašanje v roku, ki ne sme biti krajši od treh dni, ustrezno dopolni ali popravi. Če referendumskega vprašanja ne dopolni ali popravi, se šteje, da je bila zahteva oziroma pobuda umaknjena. Če Državni zbor meni, da bi z odložitvijo uveljavitve zakona ali zaradi zavrnitve zakona lahko nastale protiustavne posledice, zahteva, naj o tem odloči ustavno sodišče. Ustavno sodišče odloči o zahtevi v tridesetih dneh. Ta zahteva zadrži zbiranje podpisov in potek roka za njihovo zbiranje. Zbiranje podpisov se v primeru odločitve ustavnega sodišča, s katero je zahtevo Državnega zbora zavrnilo, nadaljuje naslednji dan po objavi odločbe ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije. Državni zbor razpiše referendum v sedmih dneh po vložitvi zahteve za razpis referendumu oziroma po

predložitvi dopolnjene oziroma popravljene zahteve ali po sprejetju sklepa o razpisu referendumu po odločitvi Državnega zbora ali po prejemu odločitve ustavnega sodišča. »Pravico do glasovanja na referendumu imajo vsi državljani, ki imajo volilno pravico. Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so glasovali.« (URS, 90. člen). Eno leto po razglasitvi odločitve na referendumu Državni zbor ne sme sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev. (ZRLI, 9.–25. člen)

Predlog za začetek postopka za spremembo 90. člena Ustave Republike Slovenije

Sprememba 90. člena URS naj bi opredelila zakonodajni referendum kot naknadni referendum, ki ga razpiše Državni zbor po lastni odločitvi ali na zahtevo najmanj štirideset tisoč volivcev, ter določila, o katerih zakonih ni mogoče razpisati referendumu.

Vlada predlaga spremembe ustavnih določb o zakonodajnem referendumu. Pri tem izhaja iz ustavne ureditve referendumu v zahodnoevropskih državah in iz dosedanje prakse pri uporabi referendumu pri nas. Po vladnem predlogu bi Državni zbor razpisal referendum o zakonu, ki ga je sprejel, po lastni odločitvi ali če to zahteva najmanj štirideset tisoč volivcev. Tako bi po dolgoletnih negativnih izkušnjah s predhodnim referendumom opustili ustavno možnost za njegovo uporabo in obdržali samo naknadni referendum. Prav tako bi tretjini poslancev in Državnemu svetu odvzeli pravico do vložitve zahteve za razpis referendumu. Toda kot v Italiji in Švici bi volivci imeli še naprej pravico do vložitve zahteve za razpis referendumu. Pomembne predlagane novosti so tudi vsebinske omejitve pri uporabi referendumu. Po vladnem predlogu ne bi bilo dopustno razpisati referendumu o zakonih o nujnih ukrepih, o zakonih, od katerih je neposredno odvisno izvrševanje državnega proračuna, in o zakonih, ki so sprejeti za izvrševanje ratificiranih mednarodnih pogodb, ter če bi lahko zato nastale protiustavne posledice. Določneje bi uredil referendum zakon, ki bi ga Državni zbor vnaprej sprejel z dvetretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V stroki ni večjih odmevov na predlagane vladne spremembe. Politika je do predlaganih sprememb o ustavni ureditvi zakonodajnega referendumu povsem razdeljena. Konkretno in stvarne razprave so redke, zato je malo verjetno, da bi Državni zbor premogel predpisano večino glasov za sprejem teh sprememb. (Kocjančič, 2002, 192–193)

4.4 POSVETOVALNI REFERENDUM

Posvetovalni referendum v ustavi ni posebej predviden, pač pa ga ureja zakon o referendumu in o ljudski iniciativi. Posvetovalni referendum je po naravi stvari lahko le fakultativen, razpiše ga lahko Državni zbor, pobudo zanj pa lahko da vsak poslanec Državnega zbora. Referendum je lahko le predhoden (preden Državni zbor končno odloči o posameznem vprašanju), ne pa tudi naknaden. Predmet izjavljanja volivcev

na referendumu so vprašanja iz pristojnosti Državnega zbora, ki so širšega pomena za državljane. Za posebej zahtevna vprašanja je posvetovalni referendum zelo učinkovito sredstvo ne le testiranja javnega mnenja, temveč tudi ugotavljanja smeri reševanja določenega vprašanja. Parlament obdrži funkcijo samostojnega zakonodajalca. Odločitev je povsem v rokah parlamenta, ki jo lahko sprejme v skladu ali pa v nasprotju z izraženim mnenjem volivcev. (Grad, 1996, 50)

Državni zbor lahko razpiše posvetovalni referendum o vprašanjih iz svoje pristojnosti, ki so širšega pomena za državljane. Posvetovalni referendum razpiše na celotnem območju države ali na določenem ožjem območju, kadar vprašanje zadeva samo prebivalce tega območja. Državni zbor lahko razpiše posvetovalni referendum, preden končno odloči o posameznem vprašanju. Državni zbor ni vezan na izid referenduma. (ZRLI, 26.–29. člen)

4.5 REFERENDUM ZA USTANOVITEV OBČINE

Referendum za ustanovitev občine je predpisan že z ustavo: »Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju.« (URS, 139/3. člen) Njegov postopek je uredil zakon o postopku za ustanovitev občin ter določitev njihovih območij.

Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij ureja predhodni postopek z referendumom, pogoje za uvedbo postopka za sprejem zakona o ustanovitvi občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij in določena vprašanja postopka konstituiranja novoustanovljenih občin. Občine se ustanovijo in njihova območja določijo:

- z združitvijo dveh ali več sosednjih občin v novo občino,
- z razdelitvijo občine na dvoje ali več novih občin,
- z izločitvijo dela občine ali delov dveh ali več sosednjih občin v novo občino.

Območja občin se spremenijo:

- z izločitvijo dela občine v novo občino,
- z izločitvijo dela občine in njegovo priključitvijo k sosednji občini.

Postopek za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij začne Državni zbor na predlog, ki ga vložijo z ustavo predlagatelji zakona in drugi z zakonom določeni predlagatelji.

1. Predhodni postopek

Postopek o predlogih

V predhodnem postopku se obravnavajo predlogi in ugotovijo pogoji za ustanovitev občin oziroma za spremembo njihovih območij ter izvede referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Predlog za začetek postopka lahko vložijo z ustavo določeni predlagatelji zakona in delovno telo Državnega zbora, pristojno za vprašanja lokalne samouprave. Predlog za začetek postopka lahko v posameznih primerih vložijo tudi občinski sveti, in sicer: predlog za združitev dveh ali več sosednjih občin v novo občino lahko vložijo sporazumno občinski sveti teh občin; predlog za

razdelitev občine na dvoje ali več novih delov občin lahko vložijo občinski svet; predlog za izločitev dela občine v novo občino lahko vložijo občinski svet občine, katere del naj bi se izločil v novo občino; če naj bi se v novo občino izločili deli dveh ali več sosednjih občin, lahko vložijo predlog sporazumno občinski sveti teh občin; predlog za izločitev dela občine in njegovo priključitev k sosednji občini lahko vložita sporazumno občinska sveta teh občin. Pobudo za izločitev dela občine v novo občino oziroma njegovo priključitev k sosednji občini lahko da svet krajevne skupnosti ali vaške skupnosti ali zbor občanov. V predlogu za začetek postopka morajo biti navedeni razlogi, ki utemeljujejo združitve občin v novo občino ali razdelitev občine na nove občine oziroma izločitev dela občine v novo občino ali njegovo priključitev k sosednji občini. Navedeni morajo biti tudi podatki, iz katerih je razvidno, da območje, na katerem naj bi se ustanovila nova občina, izpolnjuje z ustavo in zakonom določene pogoje za občino. V predlogu za izločitev dela občine v novo občino ali za njegovo priključitev k sosednji morajo biti navedeni tudi podatki, iz katerih je razvidno, da preostali del občine, iz katere se izloča del, izpolnjuje z ustavo in zakonom določene pogoje za občino. Če se predlaga ustanovitev občine na območju z manj kot 5000 prebivalcev, morajo biti v predlogu navedeni razlogi, ki utemeljujejo ustanovitev občine na takem območju (geografski, obmejni, narodnostni, zgodovinski, gospodarski). Predlog za začetek postopka mora v primerih združitve dveh ali več sosednjih občin v novo občino, z razdelitvijo občine na dvoje ali več novih občin, z izločitvijo dela občine ali delov dveh ali več sosednjih občin v novo občino vsebovati tudi ime in sedež nove občine. Predloge pošlje Državni zbor v mnenje občinskim svetom prizadetih občin. Občinski sveti prizadetih občin dajo v 30 dneh mnenje k predlogom po njihovi obravnavi na zborih občanov. Predloge in mnenja pošlje nato Državni zbor vladi, ki predloži Državnemu zboru svoje mnenje in predlog. Mnenje in predlog vlade, skupaj s predlogi občinskih svetov, obravnava matično delovno telo in predloži Državnemu zboru poročilo s svojim mnenjem. Če Državni zbor ob obravnavi posameznih predlogov oceni, da niso izpolnjeni z ustavo in zakonom določeni pogoji za ustanovitev občine oziroma za spremembo območij občin, to ugotovi s svojim aktom, ki ga pošlje predlagatelju. Če Državni zbor ugotovi, da so izpolnjeni z ustavo in zakonom določeni pogoji za ustanovitev občine oziroma za spremembo območij občin, določi območje, na katerem se izvede referendum za ugotovitev volje prebivalcev in razpiše referendum. Kot referendumsko območje se določijo: območje občin, ki naj bi se združila v novo občino; območje delov občine, na katerih naj bi se ustanovile nove občine; območje dela občine, ki naj bi se izločilo v novo občino; območje dela občine, ki naj bi se izločilo in priključilo k sosednji občini; in območje občine, h kateremu naj bi se priključil del sosednje občine.

Referendum

Referendum se izvede po določbah zakona o referendumu in o ljudski iniciativi, ki urejajo posvetovalni referendum in postopek za izvedbo referenduma. Akt o razpisu referenduma določi referendumsko območje, besedilo vprašanja, ki se daje na referendumu na posameznem referendumskem območju, dan razpisa referenduma in dan glasovanja.

Pravico glasovati imajo državljani s stalnim prebivališčem na referendumskem območju, ki imajo volilno pravico. Organ, pristojen za vodenje evidence volilne pravice, sestavi volilni imenik za referendumsko območje. Postopek za izvedbo referendumov vodijo republiška volilna komisija, volilne komisije referendumskih območij in volilni odbori. Glasovnica vsebuje: območje, za katero je razpisan referendum, vprašanje, o katerem se odloča na referendumu, in navodilo o načinu glasovanja. Vprašanje, o katerem se odloča na referendumu se glasi:

- "Ali ste za to, da se naša občina združi z občino (občinami) ... v novo občino z imenom ... in sedežem ...?" (združitev dveh ali več sosednjih občin v novo občino)
- "Ali ste za to, da se naša občina razdeli in da se na našem referendumskem območju ustanovi nova občina z imenom ... in sedežem ...?" (razdelitev občine na dve ali več novih delov)
- "Ali ste za to, da se naše referendumsko območje izloči iz občine ... v novo občino z imenom ... in sedežem ...?" (izločitev dela občine ali delov dveh ali več sosednjih občin v novo občino)
- "Ali ste za to, da se naše referendumsko območje izloči iz občine ... in priključi k občini ...?" (v delu občine, ki naj bi se izločil in priključil k sosednji občini)
- "Ali ste za to, da se k naši občini priključi del sosednje občine, ki obsega območje naselja (naselij) ...?" (v občini, h kateri naj bi se priključil del sosednje občine)

Volilni odbori pošljejo zapisnike o izidu glasovanja volilni komisiji referendumskega območja. Volilna komisija referendumskega območja ugotovi izid glasovanja na referendumskem območju in pošlje zapisnik o izidu glasovanja republiški volilni komisiji.

2. Zakonodajni postopek

Postopek za sprejem zakona, s katerim se ustanovijo občine oziroma spremenijo območja občin, se lahko začne po opravljenem referendumu.

3. Postopek konstituiranja na novo ustanovljenih občin

(ZPUODO, 1.–25. člen)

4.6 LOKALNI REFERENDUM

Lokalni referendum je uvedel zakon o lokalni samoupravi. Gre za fakultativen referendum, ki ga v občini razpiše občinski svet o kakšnem svojem aktu ali odločitvi. (Kocjančič et al., 2003, 253) Zakon predvideva posvetovalni in odločujoči referendum. Odločujoči referendum se izvede kot naknadni (potrditveni) referendum o sprejetem splošnem aktu (predpisu) ali njegovih posameznih določbah. (Virant, 2004, 184)

Po zakonu:

1. Občani lahko odločajo na referendumu o vprašanjih, ki so vsebina splošnih aktov občine, razen o proračunu in zaključnem računu občine ter o splošnih aktih, s katerimi se v skladu z zakonom predpisujejo občinski davki in druge dajatve. Referendum se opravi kot naknadni referendum, na katerem občani potrdijo ali zavrnejo sprejeti splošni akt občine ali njegove posamezne določbe. Občinski svet lahko razpiše referendum na predlog župana ali člana občinskega sveta. Ta mora razpisati referendum, če to zahteva najmanj pet odstotkov volivcev v občini in če tako določa zakon ali statut občine. Predlog za razpis referenduma je treba vložiti oziroma občinski svet pisno seznaniti s pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma v 15 dneh po sprejemu splošnega akta. Če je vložen predlog za razpis referenduma ali je dana pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma, župan zadrži objavo splošnega akta do odločitve o predlogu ali pobudi oziroma do odločitve na referendumu. Če je sprejeti splošni akt ali njegove posamezne določbe na referendumu potrjen, ga mora župan objaviti skupaj z objavo izida referenduma. Če je sprejeti splošni akt ali njegove posamezne določbe zavrjen, se splošni akt ne objavi, dokler se ne spremeni ob upoštevanju volje volivcev. Odločitev volivcev na referendumu zavezuje občinski svet do konca njegovega mandata.
2. Da ugotovi voljo občanov, lahko občinski svet pred odločanjem o posameznih vprašanjih iz svoje pristojnosti razpiše tudi svetovalni referendum, ki ga razpiše za vso občino ali za njen del. Odločitev volivcev na svetovalnem referendumu ne zavezuje občinskih organov.

Pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma lahko dajo vsak volivec, politična stranka v občini ali svet ožjega dela občine. Pobuda mora vsebovati zahtevo za razpis referenduma, ki mora vsebovati jasno izraženo vprašanje, ki naj bo predmet referenduma in obrazložitev. Statut občine lahko določi, da mora biti pobuda podprta s podpisi določenega števila volivcev na seznamu, ki vsebuje osebne podatke podpisnikov (ime in priimek, datum rojstva in naslov stalnega prebivališča). Pobudnik o pobudi volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma pisno seznaniti občinski svet in pobudo predložiti županu. Če župan meni, da pobuda z zahtevo ni pravilno oblikovana ali je v nasprotju z zakonom in statutom občine, o tem v osmih dneh po prejemu pobude obvesti pobudnika in ga pozove, da ugotovljeno neskladnost odpravi v osmih dneh. Če pobudnik tega ne stori, se šteje, da pobuda ni bila vložena. Župan o tem nemudoma obvesti pobudnika in občinski svet. Pobudnik lahko v osmih dneh po prejemu obvestila o ugotovljeni neskladnosti zahteve za razpis referenduma zahteva, naj odločitev župana preizkusi upravno sodišče. Če upravno sodišče ugotovi, da je odločitev neutemeljena, jo razveljavi. Sodišče odloči v tridesetih dneh. Volivci dajejo podporo zahtevi za razpis referenduma s podpisovanjem na seznamu ali z osebnim podpisovanjem. O načinu dajanja podpore odloči župan z aktom, s katerim določi obrazec seznama ali obrazec za podporo z osebnim podpisovanjem in rok za zbiranje podpisov. Obrazca morata vsebovati jasno izraženo zahtevo za razpis referenduma. Osebno podpisovanje se izvaja pred državnim organom, pristojnim za vodenje evidence volilne pravice. Državni organ, pristojen za vodenje evidence volilne pravice overi tudi podpise volivcev na seznamu.

Šteje se, da je zahteva za razpis referendumu vložena, če jo je v določenem roku podprlo s svojim podpisom zadostno število volivcev. Občinski svet razpiše referendum v 15 dneh po sprejemu odločitve o predlogu oziroma od vložitve zahteve volivcev za razpis referendumu. Z aktom o razpisu referendumu določi občinski svet vsebino vprašanja, o katerem se bo odločalo na referendumu, ter določi dan, ki se šteje za dan razpisa, referendumsko območje in dan glasovanja. Če občinski svet meni, da je vsebina vložene zahteve za razpis referendumu v nasprotju z ustavo in zakonom, lahko zahteva, da o tem odloči ustavno sodišče. Zahtevo lahko občinski svet vloži od dne vložitve zahteve in najpozneje do izteka roka za razpis referendumu. Ustavno sodišče odloči o zahtevi občinskega sveta v 15 dneh. Akt o razpisu referendumu se objavi na način, ki je določen s statutom občine za objavo splošnih aktov občine. Pravico glasovati na referendumu imajo vsi občani, ki imajo pravico voliti člane občinskega sveta, če zakon ne določa drugače. Postopek za izvedbo referendumu vodijo organi, ki vodijo lokalne volitve. O ugovoru zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora odloča občinska volilna komisija. Podrobneje določi postopek za izvedbo referendumu statut občine v skladu z zakonom. Odločitev na referendumu je sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali. Poročilo o izidu glasovanja na referendumu pošlje občinska volilna komisija občinskemu svetu ter ga objavi na način, ki je v statutu občine določen za objavo splošnih aktov občine. (ZLS, 46.–47.b člen)

5 FUNKCIJE REFERENDUMOV

1. FUNKCIJA DAJANJA LEGITIMNOSTI (POZAKONITVE) – Referendumska funkcija dajanja legitimnosti (pozakonitve) je vezana na idejo, da imajo predstavniki samo omejen mandat. Izvoljeni so bili za sprejemanje odločitev, ki spadajo na področje vsakdanje politike. Nimajo pa pooblastil, da bi v končni posledici odločali o najpomembnejših vprašanjih, še posebej tistih, ki zadevajo same temelje njihove oblasti oziroma splošni okvir, znotraj katerega jo izvajajo. Ta vprašanja naj bi ostala v izključni pristojnosti mandatov, to pomeni ljudstva, ki odloča z referendumom.
2. FUNKCIJA PROTIUTEŽI OBLASTI – V referendumu lahko vidimo protiutež oblasti, kadar omogoča državljanom, da nasprotujejo aktom zakonodajne oblasti, to je, da zavrnejo zakone, ki so po njihovem mnenju slabi. Za opravljanje take funkcije se seveda predpostavlja, da uvedbe referendumskega postopka ne nadzirajo izključno ljudje na oblasti. Ni nujno, da je referendum obvezen. Toda če je neobvezen, mora biti dovoljeno, da pobudo zanj da določeno število državljanov, lokalnih veljakov ali manjša parlamentarna skupina. Množica državljanov je tedaj povzdignjena v središče odločanja, ki tvori protiutež oblasti izvoljenih predstavnikov.
3. ARBITRAŽNA FUNKCIJA – Dejansko se zdi težko najti razmere, ki bi bile resnično primerne za arbitražni referendum, vsaj v parlamentarni ureditvi. Dejansko obstaja samo ena od obeh možnosti: ali v parlamentu ni večine in se bo zato skušala doseči, vendar prej z razpustitvijo parlamenta kot referendumom, tako da bo ljudstvo razsodilo na predčasnih volitvah; ali pa ta večina obstaja, vendar v tem primeru sodelovanje med izvršno in zakonodajno oblastjo omogoča izogniti se sporom med oblastmi po normalni poti, zaradi česar razsodba ljudstva ni več potrebna.
4. FUNKCIJA GLASOVANJA O ZAUPNICI – Nekateri ustave predvidevajo možnost, da lahko državni poglavar skliče referendum o enostavnih političnih usmeritvah. Predmet takega referenduma torej ni zakonodajen v pravnem pomenu besede, ampak gre v resnici za glasovanje o zaupnici. (Hamon, 1998, 56–58, 61–62)

6 PREPOVEDI IN OMEJITVE UPORABE REFERENDUMA

Kljub velikemu številu držav, ki predvidevajo referendum, je njegova uporaba v nekaterih ureditvah izrecno omejena. Za razliko od zakonodajnega v ustavnorevizijskem postopku te omejitve niso izrecno določene v ustavi, temveč izhajajo iz prepovedi in omejitev revizije ustave. Nekatere ustave namreč prepovedujejo oziroma omejujejo spreminjanje ustave ali posameznih njenih določb, zato tudi referenduma ni mogoče razpisati. Drugače je v zakonodajnem postopku, kjer se uporaba referenduma z ustavo izrecno prepoveduje. V nekaterih državah referenduma ni mogoče uporabiti zlasti za:

- finančne zakone: davčne in proračunske zakone (v Italiji), finančne zakone, zakone o najemanju državnih posojil, zakone o plačah in pokojninah in zakone o posrednih in neposrednih davkih (na Danskem). Take omejitve določajo tudi kantonalne ustave v Švici, ustava Liechtensteina in ZDA, vendar le, če gre za redne državne izdatke. V nasprotnem primeru, torej če gre za izredne izdatke, dajatve, davke in posojila ali da te presegajo določeno vsoto, je referendum celo obvezen.
- Zakone o amnestiji in splošni pomilostitvi (v Italiji).
- Akte o ratifikaciji mednarodnih pogodb (v Italiji). Nasprotno je referendum v Švici dopusten tudi za nekatere vrste mednarodnih pogodb (ki veljajo za neomejen rok in ne morejo biti odpovedane, ki predvidevajo vključitev v mednarodne organizacije in ki zahtevajo večstransko unifikacijo prava).
- Zakone, ki se sprejemajo po hitrem postopku (na Danskem, vendar lahko tretjina poslancev zahteva referendum tudi o takem zakonu. Če tak zakon ni potrjen, preneha veljati takoj po objavi referendumskega izida.). V Švici velja izjema tudi na tem področju – referendum je dopusten tudi za splošno obvezne zvezne odločitve, ki se sprejemajo po hitrem postopku (vendar te prenehajo veljati po letu dni, če niso potrjene na referendumu).
- Druge zakone (zakone o javnih uslužbencih, zakone o dodeljevanju državljanstva, zakone o razglasitvah in zakone, ki zadevajo obveznosti, ki izhajajo iz pogodbenih obveznosti). (Kaučič, 1994, 24)

Omejitev oziroma prepoved uporabe referenduma za omenjene kategorije zakonov se utemeljuje z njihovo naravo. Pri zakonih finančne narave so državljani kot davkoplačevalci neposredno materialno zainteresirani, zato je utemeljeno pričakovati, da takih zakonov ne bi podprli. Seveda je mogoče razmišljati tudi drugače, zlasti če je poraba sredstev strogo namenska in pregledna (samoprispevki pri nas). Tudi amnestija in pomilostitve spadajo med vprašanja, za katera se referendum v praksi ne uporablja. Ta pravica je v domeni zakonodajnega organa oziroma šefa države. Ko gre za mednarodne pogodbe in druga vprašanja zunanje politike, je nasprotovanje uporabi referenduma povezano zlasti z občutljivostjo mednarodnih odnosov in nestrokovnostjo ter nekompetentnostjo volilnega telesa za odločanje o teh vprašanjih. Tudi teh argumentov pa ni mogoče posploševati, zlasti ko gre za mednarodne sporazume o vključitvi države v posamezne mednarodne asociacije (EU, Nato) in ki neposredno ali posredno vplivajo na pravni status države. Tudi zakoni, ki

se sprejemajo po hitrem postopku, so za referendumsko odločanje neprimerni. Takšni zakoni se sprejemajo v izjemnih okoliščinah (najpogosteje zaradi izrednih potreb države, interesov obrambe ali naravnih nesreč), ko je treba hitro in učinkovito ukrepanje, referendum pa bi to onemogočil. Po drugi strani lahko predstavniško telo (z izgovorom, da gre za izjemne okoliščine ali interese države) sprejme zakon po hitrem postopku in s tem prepreči referendumsko odločanje. (Kaučič, 1994, 25)

Ker ustava Republike Slovenije ne prepoveduje ali omejuje spreminjanja posameznih določb svoje ustave, s tem tudi ne omejuje uporabe referenduma v ustavnorevizijskem postopku. To velja tudi glede vprašanj, o katerih se lahko odloča na zakonodajnem referendumu. Upošteva, da je referendumsko odločanje izjema, ne pa pravilo sprejemanja zakonov, bi bilo smiselno, da bi zakon izključil možnost referendumskega odločanja v tistih primerih, ko je to nujno zaradi same narave zadev. To bi moralo zlasti veljati za zakone, ki se sprejemajo po hitrem postopku, za zakone, od katerih je neposredno odvisno izvrševanje sprejetega državnega proračuna, in za zakone, ki se sprejemajo za izvrševanje mednarodnih pogodb, saj ustava določa, da morajo biti zakoni v skladu z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. V primeru mednarodnih pogodb, ki posegajo v državnopravni status Republike Slovenije, bi Državni zbor najustrezneje ravnal, če bi tako vprašanje predložil na referendum, preden o njem odloči oziroma preden ratificira mednarodno pogodbo. (Kaučič, 1994, 25–26)

7 POSTOPEK ZA IZVEDBO REFERENDUMA

7.1 RAZPIS REFERENDUMA

Akt o razpisu referenduma določa vrsto referenduma, akt, o katerem se odloča na referendumu, besedilo vprašanja, ki se daje na referendumu, dan razpisa referenduma in dan glasovanja na referendumu. Akt o razpisu referenduma se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Z dnem, ki je določen kot dan razpisa referenduma, začnejo teči roki za opravila, potrebna za izvedbo referenduma. Za dan glasovanja na referendumu se določi nedelja ali drug dela prost dan. Za isti dan glasovanja se lahko razpišeta dva ali več referendumov. Od dneva razpisa referenduma do dneva glasovanja ne sme preteči manj kot trideset dni in ne več kakor leto dni. Določitev dneva glasovanja, do katerega preteče več kot petinštirideset dni od dneva razpisa referenduma, sprejme Državni zbor z dvetretjinsko večino navzočih poslancev. Najpozneje petnajst dni pred dnem glasovanja se objavi akt o razpisu referenduma v medijih ali drugače. Tako se objavi tudi besedilo akta, o katerem se bo odločalo na referendumu. Medije ali drug način objave določi državna volilna komisija. Stroški objave se krijejo iz sredstev, namenjenih za izvedbo referenduma. (ZRLI, 30.–34. člen)

7.2 PRAVICA GLASOVANJA NA REFERENDUMU

Pravico glasovanja na referendumu imajo državljani, ki imajo pravico volitev v Državni zbor. Za vsako glasovanje na referendumu se sestavijo volilni imeniki v skladu z zakonom, ki ureja evidenco volilne pravice. Glasovanje na referendumu je tajno. Glasuje se z glasovnicami. Glasuje se osebno. Nihče ne more glasovati po pooblaščenju. Pri glasovanju morata biti zagotovljena svoboda odločanja in tajnost glasovanja. Nihče ne sme biti klican na odgovornost zaradi glasovanja na referendumu niti se ne sme od njega zahtevati, naj pove, kako je glasoval oziroma zakaj ni glasoval. (ZRLI, 35.–37. člen)

7.3 ORGANI ZA IZVEDBO REFERENDUMA

Postopek za izvedbo referenduma vodijo organi, ki vodijo postopek za volitve v Državni zbor. Pooblastila predlagatelja liste kandidatov v skladu z zakonom, ki ureja volitve v Državni zbor, ima v postopku za izvedbo referenduma predstavnik predlagatelja referenduma. Državna volilna komisija lahko določi tudi druge osebe, ki imajo pravico določiti zaupnike za spremljanje dela volilnih organov.

Državna volilna komisija:

- skrbi za zakonitost izvedbe referenduma,
- daje drugim volilnim organom strokovna navodila za izvedbo referenduma in nadzira njihovo delo,
- predpiše obrazce za izvrševanje zakona o referendumu in o ljudski iniciativi,

- določa enotne standarde material in druge materialne pogoje za izvedbo referendumu,
- opravlja in vodi neposredno tehnično delo v zvezi z izvedbo referendumu na diplomatsko-konzularnih predstavništvih Republike Slovenije v tujini in ugotavlja skupen izid glasovanja z volišč na teh predstavništvih ter po pošti iz tujine, če je volilno gradivo v zakonitem roku prispelo k državni volilni komisiji,
- ugotavlja in objavlja izid referendumu,
- opravlja druge naloge, ki jih določa zakon o referendumu in o ljudski iniciativi.

Volilna komisija volilne enote:

- opravlja in vodi neposredno tehnično delo v zvezi z izvedbo referendumu,
- ugotavlja izid glasovanja v volilni enoti.

Okrajna volilna komisija:

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

Za vsako glasovanje na referendumu se imenujejo volilni odbori, ki vodijo glasovanje na volišču in ugotavljajo izid glasovanja na volišču. Volilni odbor sestavljajo predsednik in parno število članov in njihovi namestniki, ki jih imenuje okrajna volilna komisija izmed državljanov, ki imajo stalno prebivališče na območju volilnega okraja. (ZRLI, 38.–42. člen)

7.4 GLASOVANJE IN UGOTAVLJANJE IZIDA GLASOVANJA

Glede glasovanja in ugotavljanja izida glasovanja na referendumu se uporabljajo določbe zakona o volitvah v Državni zbor. Na volišču je treba razobesiti akt o razpisu referendumu in besedilo akta, o katerem se odloča na referendumu. Glasovnica vsebuje vprašanje, o katerem se odloča na referendumu, in navodilo o načinu glasovanja. Če se glasuje o več referendumskih vprašanjih, se o vsakem vprašanju glasuje s posebno glasovnico. Glasuje se tako, da glasovalec obkroži na glasovnici besedo za ali proti. Za glasovanje na referendumu na lokalni ravni ne veljajo določbe zakona o volitvah v Državni zbor, ki se nanašajo na glasovanje po pošti v tujini in na glasovanje pri diplomatsko-konzularnih predstavništvih Republike Slovenije. Volivce, ki so na dan glasovanja v tujini, kjer tam začasno ali stalno prebivajo, lahko na referendumu na državni ravni glasujejo po pošti, če to sporočijo državni volilni komisiji najpozneje petnajst dni pred dnem glasovanja. Volivci, ki so na dan glasovanja začasno v tujini, lahko na referendumu na državni ravni glasujejo tudi na diplomatsko-konzularnem predstavništvu Republike Slovenije v tujini, če to sporočijo državni volilni komisiji v roku petnajst dni. Naknadno glasovanje se opravi, če na posameznem volišču ni bilo izvedeno glasovanje na dan, ki je bil določen za glasovanje z aktom o razpisu referendumu. Naknadno glasovanje odredi državna volilna komisija in se opravi najpozneje v petnajstih dneh od dneva, ki je bil določen za dan glasovanja z aktom o razpisu referendumu. Ugotovitev izida glasovanja obsega:

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

Kadar se na referendumu glasuje o več referendumskih vprašanjih, se podatki ugotavljajo za vsako referendumsko vprašanje posebej. Kadar se na referendumu o spremembi ustave glasuje o več referendumskih vprašanjih, se izpolnjevanje pogojev (Sprememba ustave je na referendumu potrjena, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, če se glasovanja udeleži večina vseh volivcev.) ugotavlja za vsako referendumsko vprašanje posebej. Državna volilna komisija pošlje poročilo o izidu glasovanja Državnemu zboru in predlagatelju referenduma ter ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. (ZRLI, 43.–50. člen)

7.5 VARSTVO PRAVICE GLASOVANJA

Zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora ima vsak glasovalec, predlagatelj oziroma predstavniki predlagatelja zahteve za razpis referenduma pravico vložiti ugovor pri državni volilni komisiji v treh dneh od dneva izvedbe referenduma. Državna volilna komisija mora o ugovoru odločiti v roku 48 ur. Vsak glasovalec ima pravico vložiti ugovor pri državni volilni komisiji v istem roku tudi zaradi nepravilnosti pri delu okrajne volilne komisije v zvezi z ugotavljanjem izida glasovanja za območje okraja oziroma zaradi nepravilnosti pri delu volilne komisije volilne enote v zvezi z ugotavljanjem izida glasovanja za območje volilne enote ter zoper ugotovitev državne volilne komisije o ugotovitvi izida glasovanja na diplomatsko-konzularnih predstavništvih Republike Slovenije v tujini. Državna volilna komisija mora o ugovoru odločiti v roku treh dni od vložitve ugovora. Če državna volilna komisija na podlagi ugovora ugotovi nepravilnosti, ki so vplivale ali bi utegnile vplivati na izid referenduma, razveljavi glasovanje na posameznem volišču in odredi vnovično glasovanje, ki se opravi najpozneje v petnajstih dneh. Če državna volilna komisija na podlagi ugovora ugotovi nepravilnosti pri delu volilne komisije pri ugotovitvi izida glasovanja, volilni komisiji naloži odpravo nepravilnosti ali sama ugotovi izid glasovanja. Če državna volilna komisija ugovor zavrne, lahko glasovalec vložijo pritožbo na sodišče, pristojno za upravne spore, v 48 urah po prejemu odločbe. Sodišče odloči o pritožbi v roku 48 ur, odloča v senatu treh sodnikov in ob smiselni uporabi zakona o upravnih sporih. Zoper poročilo državne volilne komisije o izidu glasovanja na referendumu lahko vsak glasovalec vložijo pritožbo v treh dneh po njegovi objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. O pritožbi odloči vrhovno sodišče Republike Slovenije v tridesetih dneh. Zoper odločitev sodišča ni dovoljena pritožba. Državni zbor v osmih dneh po pravnomočnosti poročila državne volilne komisije razglasi odločitev, ki je bila sprejeta na referendumu, in jo objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. (ZRLI, 51.–53.b člen)

Določbe zakona o referendumu in o ljudski iniciativi o postopku za izvedbo referendumu se smiselno uporabljajo tudi za izvedbo referendumu v samoupravni lokalni skupnosti, s tem da postopek za izvedbo referendumu vodijo volilni organi, ki vodijo lokalne volitve. Akt o razpisu referendumu in besedilo akta, o katerem se bo odločalo na referendumu, se objavita v medijih, ki jih določi volilna komisija samoupravne lokalne skupnosti. V postopku za izvedbo referendumu v samoupravni lokalni skupnosti je za varstvo pravice glasovanja pristojno Upravno sodišče Republike Slovenije. Stroški za izvedbo referendumu se krijejo iz proračuna samoupravne lokalne skupnosti. Glede vprašanj postopka za izvedbo referendumu v samoupravni lokalni skupnosti, ki z zakonom o referendumu in o ljudski iniciativi niso posebej urejena, se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja volitve in zakona, ki ureja volitve v Državni zbor. (ZRLI, 56. člen)

8 LJUDSKA INICIATIVA

Pomembna oblika neposredne demokracije je tudi ljudska iniciativa, ki pomeni pravico določenega števila volivcev ali odstotka volilnega telesa, da pisno predlagajo predstavniskemu telesu pravno ureditev določenega vprašanja oziroma sprejem določene odločitve, ki jim ustreza. Pri tem lahko volivci zahtevajo, da se določeno vprašanje v ustavi ali zakonu uredi drugače kot doslej, da se uredi na novo, da se sploh ne uredi ali da se pravna ureditev določenega vprašanja odpravi. V primerjavi s pravico do peticije, ki jo ima vsak državljan, razpolaga s pravico do ljudske iniciative le določeno število volivcev. Tako kot referendum tudi ljudska iniciativa zagotavlja vpliv na odločanje predstavnškega telesa, vendar je glavna razlika med njima v tem, da se ljudska iniciativa nanaša na odločitev, ki naj bi se šele sprejela. Ljudska iniciativa se torej vključuje v prvo fazo procesa odločanja v parlamentu. (Kaučič, 1992, 73)

Volivci lahko z njo sooblikujejo odločitev, vplivajo na njeno vsebino, ne morejo pa z njo neposredno vplivati na končno odločitev. Ta je v pristojnosti zakonodajnega organa oziroma izjemoma v rokah volilnega telesa (v primeru referenduma). (Grad, 2004, 17)

Ureditev ljudske iniciative v ustavi je vzpostavila neposredno razmerje med volivci in zakonodajnim telesom, ne pa tudi razmerja do ljudstva neposredno. Ustrezneje bi zato bilo, da bi ustavodajalec povezal ljudsko iniciativo z referendumom tako, da bi bil predviden obvezen referendum, če bi parlament zavrnil zahtevek iz ljudske iniciative. (Kaučič, 1992, 75)

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi določa, da lahko predlog za začetek postopka za spremembo ustave da najmanj trideset tisoč volivcev. V predlogu mora biti navedeno, v čem in kako naj se ustava spremeni, in razlogi za spremembo. Predlogu morajo biti priloženi podpisi najmanj trideset tisoč volivcev.

Najmanj pet tisoč volivcev lahko predloži Državnemu zboru predlog zakona. Predlog zakona mora vsebovati sestavine, ki jih določa poslovnik Državnega zbora. Predlogu morajo biti priloženi podpisi najmanj pet tisoč volivcev.

Pobudo volivcem za vložitev predloga za začetek postopka za spremembo ustave oziroma predloga zakona lahko dajo vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov. Predlog za začetek postopka za spremembo ustave oziroma predlog zakona pošlje Državnemu zboru predstavnik volivcev. (ZRLI, 57.–59. člen)

O ljudski iniciativi govorita tudi 168. člen Ustave RS: »Predlog za začetek postopka za spremembo ustave lahko da dvajset poslancev Državnega zbora, vlada ali najmanj trideset tisoč volivcev.« in 88. člen Ustave RS: »Zakone lahko predlaga vlada ali vsak poslanec. Zakon lahko predloži tudi najmanj pet tisoč volivcev.« (URS, 88., 168. člen)

Ljudsko iniciativo je predpisal tudi zakon o lokalni samoupravi. Zakon določa, da lahko najmanj 5 % volivcev v občini zahteva izdajo ali razveljavitev splošnega akta ali druge odločitve iz pristojnosti občinskega sveta oziroma drugih občinskih organov. (Grad, 2004, 17)

9 PRAVNA NARAVA IN POSLEDICE REFERENDUMSKE ODLOČITVE

Obstoj referendumu v posameznem sistemu pomeni, da predstavniško telo ni izključni zakonodajalec, temveč da ob njem obstaja tudi ljudstvo. To nujno predpostavlja manjšo moč parlamenta, vpliva pa tudi na njegovo vlogo in položaj v zakonodajnem postopku. Pravna narava zakonodajnega referendumu je pogojena predvsem z njegovo vrsto in obliko. Obligatorni in fakultativni referendum različno vplivata na vlogo in položaj predstavniškega telesa. Pri obligatornem referendumu je z ustavo predstavniškemu telesu že v naprej odvzeta pravica samostojnega odločanja o zakonu, ki sicer spada v njegovo pristojnost. Fakultativni referendum pa za razliko od obligatornega še vedno daje predstavniškemu telesu možnost, da samo odloči o zakonu, kajti referendum se uporabi le izjemoma, če so izpolnjeni predpisani pogoji. Tudi pravna narava predhodnega in naknadnega referendumu je različna. Predhodni referendum ne omogoča Državnemu zboru, da samostojno sprejme zakon, temveč mora sprejeti zakon skladno z odločitvijo volivcev, pri naknadnem referendumu pa je Državni zbor pravno neodvisen pri oblikovanju zakona, volivci le potrdijo ali zavrnejo tako sprejet zakon. (Kaučič, 1994, 196–197)

Odločitev, ki jo sprejmejo volivci na referendumu, je izraz suverenosti ljudstva, zato mora biti ustrezno pravno zavarovana. V nasprotnem lahko predstavniško telo kadarkoli spremeni oziroma izigra tako odločitev oziroma voljo volivcev. Eno izmed najpomembnejših ustavnih jamstev je obligatornost odločitve, ki jo sprejmejo volivci; referendumu odločitev je za predstavniško telo obvezna in v določenem časovnem obdobju nespremenljiva. Nova ustava Republike Slovenije za razliko od prejšnje ne določa izrecno, da je odločitev, sprejeta na referendumu, za Državni zbor obvezna, temveč da je Državni zbor vezan na izid referendumu. Čeprav se opredelitvi razlikujeta pojmovno, ni dvoma, da izhaja vezanost Državnega zbora na referendumu izid iz obvezne pravne moči referendumu odločitve. Odločitev, sprejeta na referendumu, je za Državni zbor pravno obvezna in dokončna. Državni zbor ne more sprejeti odločitve, ki bi bila v nasprotju z voljo volivcev. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi je predpisal, da eno leto po izvedbi referendumu Državni zbor ne more sprejeti zakona, ki bi bil v nasprotju z izidom referendumu, niti ponoviti referendumu o istem vprašanju. Če bi Državni zbor kljub enoletni prepovedi sprejel zakon, ki bi bil v nasprotju z izidom referendumu, ponovil referendum o istem vprašanju ali pri sprejemanju zakona ne bi upošteval odločitve, sprejete na predhodnem referendumu, lahko pooblaščen predlagatelji sprožijo postopek za oceno ustavnosti takega zakona pred ustavnim sodiščem. Enoletni suspenzivni rok velja le za odločitve Državnega zbora, ki bi bile v nasprotju z izidom referendumu, ne pa za druge odločitve, ki z njim niso v nasprotju. Podobno velja tudi za ponovitev referendumu. Referendumu ni mogoče ponoviti le, če gre za isto vprašanje, ne pa tudi če gre za kakšno drugo vprašanje. Pri tem je treba razlikovati med predhodnim in naknadnim referendumom. Ker se na predhodnem referendumu volivci vnaprej izjavljajo o posameznih vprašanjih, ki se urejajo s predlogom zakona, ni nikakršne

ovire za razpis večjega števila predhodnih referendumov o istem predlogu zakona. Zakonska omejitev je le v tem, da ni mogoče ponoviti referenduma o istem vprašanju. Na naknadnem referendumu volivci potrjujejo zakon kot celoto, zato o istem zakonu ni mogoče ponoviti oziroma izvesti več referendumov. Suspenzivni rok za ponovitev referenduma o istem vprašanju velja tako v primeru, če je bil zakon na referendumu sprejet, kot tudi v primeru, če je bil zavrnjen. (Kaučič, 1994, 198–199)

Pravna narava referenduma z obvezno pravno močjo je nedvomno povsem različna od posvetovalnega referenduma, ki te moči nima. Medtem ko je pri prvem Državni zbor vezan na odločitev volivcev, mnenje na posvetovalnem referendumu ni obvezno in Državnega zbora ne obvezuje pravno, obvezuje pa ga politično. (Kaučič, 1994, 199)

10 ZAKLJUČEK

Referendum je najpomembnejša oblika neposredne demokracije. Slovenska ureditev pozna pet vrst referendumov: ustavnorevidijski referendum, zakonodajni referendum, posvetovalni referendum, lokalni referendum, referendum o mednarodnih povezavah in referendum za ustanovitev občine.

Ustavnorevidijski referendum je predviden s 170. členom Ustave RS, njegov postopek pa ureja Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi od 4. do 8. člena.

Zakonodajni referendum je predviden z 90. členom Ustave RS, njegov postopek pa ureja Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi od 9. do 25. člena.

Posvetovalni referendum ni predviden z ustavo, temveč ga ureja Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi od 26. do 29. člena.

Referendum o mednarodnih povezavah predvideva 3.a člen Ustave RS, njegov postopek pa ureja Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi od 25.a do 25.g člena.

Referendum za ustanovitev občine predvideva 139/3. člen Ustave RS, njegov postopek pa ureja Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij.

Lokalni referendum ni predviden z ustavo, urejen je z Zakonom o lokalni samoupravi.

Referendum in druge oblike neposredne demokracije postajajo vse bolj uporabne tudi zaradi vedno boljše izobrazbene strukture prebivalstva, morda še toliko bolj in do ne slutenih razsežnosti pa jih bo mogoče razviti z uporabo novih računalniških tehnologij, ki vsaj teoretično že danes omogočajo hitro, enostavno in zanesljivo ugotavljanje volje in razpoloženja ljudi kar prek domačega računalnika. Glede na hitrost razvoja teh tehnologij ne more iti mimo teh možnosti nobeno resno razmišljanje o prihodnji uporabi referendumov in drugih oblik neposredne demokracije. Najverjetneje obdobje neposredne demokracije šele prihaja, vendar bo imelo to odločanje vedno svoje omejitve. Omejeno bo na bistvena politična vprašanja, na sorazmerno enostavna vprašanja, ki jih bodo lahko razumeli in o njih odločali tudi podpovprečno izobraženi volivci, in omejeno bo z interesom ljudi za odločanje o posameznih vprašanjih. Po drugi strani bi se z razvojem morala zmehčati togost odločanja, morala bi se omogočiti veliko kakovostnejša javna razprava o problemih in morali bi se radikalno zmanjšati tehnični, finančni in organizacijski problemi, povezani z referendumom in drugimi oblikami osebnega izjavljanja volivcev. Vedno pa bodo ostala tudi vprašanja, o katerih bodo lahko odločali le izvoljeni predstavniki ljudstva. Kakor je namreč referendum primeren za ugotavljanje volje ljudi o najpomembnejših političnih vprašanjih, tako je neprimeren za vsa vprašanja, ki zahtevajo hitro ukrepanje ali predpostavljajo zahtevne strokovne odločitve ali financiranje državnih potreb. Posredna demokracija bo še dolgo ostala glavni način izvajanja ljudske suverenosti, vendar pa postaja vse bolj očitno, da predstavniška demokracija ni več primerna in zadostna za odločanje o vseh zadevah v družbi, da torej najpomembnejših odločitev ni več mogoče sprejemati samo prek političnih predstavnikov, temveč jih je treba prepustiti ljudstvu. (Pogorelec, 1999, 2)

Nizko udeležbo na referendumih lahko pripišemo trem glavnim vzrokom, katerih učinki se sicer lahko združujejo: nezaupanje dela javnega mnenja do pobudnika; nepriljubljene teme; težave, ki so značilne za nestransko glasovanje. Nasprotno se ugotavlja, da je stopnja udeležbe, kadar gre na referendumu za pomembno politično ali pereče družbeno vprašanje, na splošno nadpovprečna in da pogosto dosega isto raven kot na volitvah. Končno je manjša udeležba na referendumih verjetno povezana s tem, da gre po definiciji za nestransko glasovanje. Pri volitvah državljanska udeležba ne zahteva posebnih prizadevanj, saj politične stranke, katerih barve so volivcem na splošno dobro znane, skrbijo za medijsko predstavitev predvolilnega boja med kandidati. Na referendumu se ni vedno tako lahko znajti, saj si je treba ustvariti mnenje o predlogu, pogosto napisanem v težko razumljivem jeziku za navadnega smrtnika. Zaradi tega primanjkljaja udeležbe je pogosto usoda referendumskega predloga v rokah manjšine državljanov. Da bi povečali udeležbo na referendumih, lahko predvidimo dve rešitvi. Najkorenitejša bi bila predpisati obvezno glasovanje (tako kot v Belgiji in Avstraliji) ali določitev najmanjše stopnje udeležbe, ki mora biti dosežena, da bi imel izid referenduma kakšen pravni učinek. (Hamon, 1998, 160–162)

LITERATURA

Samostojne publikacije

1. GRAD, Franc (et al.). Državna ureditev Slovenije. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1996.
2. GRAD, Franc. Lokalna demokracija: organizacija in volitve. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1998.
3. GRAD, Franc (et al.). Državna ureditev: dopolnjeno učno gradivo za udeležence seminarja. Ministrstvo za notranje zadeve: Direktorat za javno upravo: Upravna akademija, Ljubljana, 2004.
4. HAMON, Francis. Referendum: primerjalna študija. DZS: Državni svet Republike Slovenije: Urad predsednika vlade Republike Slovenije, Ljubljana, 1998.
5. KAUČIČ, Igor. Referendum in sprememba ustave. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1994.
6. KOCJANČIČ, Rudi (et al.). Ustavno pravo Slovenije. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2003.
7. VIRANT, Grega. Pravna ureditev javne uprave. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2004.

Članki v revijah

1. CERAR, Miro. Referendumsko odločanje in predstavniška demokracija. Pravna praksa. 1996, let. 15, št. 14, str. I–XIX.
2. CERAR, Miro. Razmerje med neposredno in posredno demokracijo v slovenski ustavni ureditvi. Javna uprava. 2001, let. 37, št. 2, str. 133–163.
3. KAUČIČ, Igor. Referendum in ljudska pobuda v novi slovenski ustavi. Teorija in praksa. 1992, let. 29, št. 1/2, str. 70–75.
4. KAUČIČ, Igor. Referendumsko odločanje o mednarodnih povezavah. Podjetje in delo. 2003, let. 29, št. 6/7, str. 1475–1483.
5. POGORELEC, Janez. Referendum, volitve in ustavna odločba. Pravna praksa. 1999, let. 18, št. 5, str. I–VIII.

Prispevki v zbornikih

1. KAUČIČ, Igor. Pravna ureditev zakonodajnega referendumu. V: Zbornik znanstvenih razprav 1994. letnik 54, str. 185–202.
2. KOCJANČIČ, Rudi. Ustavne spremembe med politiko in stroko. V: VODOVNIK, Zvone (ur.): Zbornik referatov, IX. Dnevi slovenske uprave Portorož 2002. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2002, str. 185–202.
3. KRISTAN, Ivan. Večina in prag udeležbe na referendumu. V: VODOPIVEC, Franc in URŠIČ Sonja (ur.): Več neposredne demokracije v Sloveniji – da ali ne, posvet 11. marca 2002 in Novi trendi v javnem menedžmentu, predavanje 17. aprila 2002: Zbornik referatov in razprav. Državni svet Republike Slovenije, Ljubljana, 2002, str. 30–38.

VIRI

Zakoni

1. Ustava Republike Slovenije. Ur. List RS, št. 33I/1991-I, 42/2007, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006.
2. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi. Ur. List RS, št. 15/1994, 13/1995, 34/1996, 38/1996, 43/1996, 57/1996, 82/1998, 24/200, 59/2001, 11/2003, 48/2003, 73/2003, 83/2004, 24/2005, 139/2006, 26/2007, 22/2009.
3. Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij. Ur. List RS, št. 44/1996, 28/2001, 72/2005.
4. Zakon o lokalni samoupravi. Ur. List RS, št. 72/1993, 6/1994, 45/1994, 57/1994, 14/1995, 20/1995, 63/1995, 73/1995, 9/1996, 39/1996, 44/1996, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998, 74/1998, 12/1999, 16/1999, 36/1999, 59/1999, 70/2000, 94/2000, 100/2000, 28/2001, 87/2001, 16/2002, 51/2002, 108/2003, 77/2004, 72/2005, 100/2005, 21/2006, 14/2007, 60/2007, 94/2007, 27/2008, 76/2008, 100/2008.

Viri z interneta

1. Predlog za začetek postopka za spremembe Ustave Republike Slovenije. URL=www.fu.uni-lj.si/personal/iztokr/sprememba%20URS.htm. 26. 7. 2001

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Sandra Čakš izjavljam, da sem avtorica diplomskega dela z naslovom Pravna ureditev referendumov v Republiki Sloveniji, ki sem ga napisala pod mentorstvom izr. prof. dr. Rudija Kocjančiča.

Diplomsko delo je lektoriral mag. Jure Šink, prof. slovenščine.

Strinjam se z objavo diplomskega dela na spletnih straneh.

Slovenske Konjice, september 2009