

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Aljoša Belcijan

**ANALIZA UPORABE INSTITUTA PREDHODNEGA REFERENDUMA
V RS**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Aljoša Belcijan
Mentor: doc. dr. Miro Haček

**ANALIZA UPORABE INSTITUTA PREDHODNEGA REFERENDUMA
V RS**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju doc. dr. Miru Hačku za nasvete in strokovno pomoč pri izdelavi diplomskega naloge ter gospe Evi Ban z Ministrstva za javno upravo za posredovanje gradiva. Sestra Nina, starši in prijatelji, hvala za pomoč in podporo v času študija.

POVZETEK

V diplomski nalogi Analiza dosedanje uporabe instituta predhodnega referendumu sem predstavil institut referendumu na splošno in posebnost ureditve referendumu v Sloveniji. Referendum predstavlja obliko neposredne demokracije, na podlagi katerega državljani, poleg rednih volitev, sodelujejo pri oblikovanju javnih zadev. To lahko storijo tako posamezniki kot tudi skupine v različnih oblikah, zato sem predstavil tudi pojem politične participacije in njegove oblike. Predstavljen je tudi podrobnejši zgodovinski razvoj instituta referendumu v Sloveniji ter institut predhodnega referendumu, ki je redek pojav in predstavlja nekakšno posebnost v sodobnih evropskih demokracijah. Z različnimi primeri sem predstavil dosedanje uporabo instituta predhodnega referendumu, jih analiziral na podlagi določenih kriterijev ter v zaključku potrdil oziroma zavrnil zastavljene hipoteze.

Ključne besede: **demokracija; politična participacija; referendum; referendum v Sloveniji; predhodni referendum.**

SUMMARY

In diploma The Analysis of Usage of the Preliminary Referendum Institute in RS, I presented referendum in general and it's specifics in Slovenian law system. I presented referendum as a form of direct democracy, where can citizens, beside elections, directly contribute in decision making regarding issues of public interests. This kind of political participation can be found in very different ways and forms. Participants can be individuals, interest groups or political movements. I also presented more detailed historical development of institute of referendum and preliminary referendum which is sort of unique in European legal environment. In the case study of five different preliminary referendums in Slovenia during the short past, I analyzed practical use of this special and unique institute with different criteria. At the end I made final conclusions and either confirmed or rejected my working hypothesis.

Key words: **democracy; political participation; referendum; referendums in Slovenia; preceding referendum**

KAZALO

1. UVOD.....	7
2. TEORETIČNA IZHODIŠČA.....	11
2.1 TEMELJNI KONCEPTI IN POJMI	11
2.1.1 SUVERENOST	11
2.1.1.1. POJEM SUVERENOSTI	11
2.1.1.2 NASTANEK IN RAZVOJ LJUDSKE SUVERENOSTI	11
2.1.2 DEMOKRACIJA	14
2.1.2.1 POSREDNA (PREDSTAVNIŠKA) IN NEPOSREDNA DEMOKRACIJA	16
2.1.3 POLITIČNA PARTICIPACIJA	17
2.1.3.1 POLITIČNA STRANKA	21
2.1.3.2 INTERESNA SKUPINA.....	21
2.1.3.3 DRUŽBENO GIBANJE.....	22
2.1.3.4 NEVLADNE ORGANIZACIJE.....	22
2.1.4 VOLITVE IN VOLILNI SISTEMI.....	23
3. REFERENDUM	27
3.1 POJEM REFERENDUMA	27
3.2 ZGODOVINSKI RAZVOJ IN VRSTE REFERENDUMA	28
3.3 VRSTE REFERENDUMA	31
3.4 RAZVOJ REFERENDUMA V USTAVNI UREDITVI SLOVENIJE.....	32
3.5 REFERENDUM V SLOVENSKI USTAVI.....	36
3.5.1 USTAVNOREVIZIJSKI REFERENDUM.....	37
3.5.2 ZAKONODAJNI REFERENDUM.....	38
3.5.3 POSVETOVALNI REFERENDUM.....	41
3.5.4 LOKALNI REFERENDUM	42
3.5.5 LJUDSKA INICIATIVA	42
3.5.6 PRAVICA DO PETICIJE	43

3.6 SPREMEMBE ZAKONA O REFERENDUMU IN O LJUDSKI INICIATIVI TER ODLOČBA USTAVNEGA SODIŠČA	44
3.7 NOV PREDLOG – NOVELA ZAKONA O REFERENDUMU IN O LJUDSKI INICIATIVI.....	47
4. ŠTUDIJE PRIMEROV	51
4.1 TERMOELEKTRARNA TRBOVLJE – TET 3	51
4.2 VRAČANJE VLAGANJ V JAVNOTELEKOMUNIKACIJSKO OMREŽJE	53
4.3 PRIVATIZACIJA PODJETJA SLOVENSKE ŽELEZNICE.....	55
4.4 SPREMEMBA ZAKONA O TRGOVINI	57
4.5 VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR	60
5. ZAKLJUČEK	66
6. LITERATURA	70
6.1 ČLANKI V REVIJAH OZIROMA ZBORNIKIH.....	70
6.2 SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE.....	70
6.3 INTERNETNI VIRI	72

1. UVOD

V slovenski Ustavi in Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi imamo urejene vrste referendumov tako glede na vsebino, območje, obveznost uporabe, čas uporabe, pobudnike in pravno moč. Tema o referendumih se mi zdi zanimiva, ker z njimi tako ali drugače posežemo v zakonodajni proces, ki je drugače dostopen le poslancem – izvoljenim predstavnikom ljudstva.

Predhodni referendum se mi zdi toliko bolj zanimiv saj tega instituta večina držav nima v svoji pravni ureditvi. Povzročal naj bi preveč problemov tako s stališča zakonodajalcev kot s političnega vidika, manj pa seveda s civilnodružbenega. Predhodnega zakonodajnega referenduma naše vrste ne pozna nobena evropska država, glede na spremembe in trenutno dogajanje na zakonskem urejanju področja instituta predhodnega referenduma kaže, da ga tudi v Sloveniji ne bo več.

Referendum je po slovenski pravni ureditvi možen v več oblikah, tako na državnem, kot tudi lokanem nivoju, vendar sem se v diplomski nalogi omejil na predhodne referendume na državni ravni. Teh je bilo do sedaj pet. Predhodni referendum se drugače bolj uporablja na lokalni ravni, in sicer kot posvetovalni referendum o posameznih vprašanjih iz pristojnosti občinskega sveta ter kot referendum o ustanovitvi občine, da se z njim ugotovi voljo občanov. V Sloveniji imamo trenutno 193 občin, po letošnjih občinskih volitvah jih bomo imeli 210, zato sem referendum na lokalni ravni zgolj omenil in se nisem spuščal v posamične primere uporabe.

V diplomski nalogi bom analiziral dosedanje uporabo instituta predhodnega referenduma v Republiki Sloveniji, in sicer predvsem z vidika ali le-ta prispeva k povečani politični participaciji državljanov, ter ali je glede na zdajšnjo zakonsko ureditev uporaba instituta predhodnega referenduma smislen element neposredne demokracije.

Namen in cilj diplomskega dela je predstavitev razvoja, ureditve in oblike neposredne demokracije na splošno ter oblike, ki jih poznamo glede na pravno ureditev Republike

Slovenije. Glede na naslov diplomskega dela in obravnavano tematiko bom predstavil primere uporabe instituta predhodnega referendum v Sloveniji in skozi analizo primerov izpostavil smiselnost slovenske ureditve, ki predstavlja posebnost v evropskem in svetovnem prostoru. Glede na to, da se pripravlja sprememba dosedanje ureditve, se mi zdi smiselno izpostaviti pomisleke dosedanje ureditve referendumskega področja ter skozi pravna mnenja strokovnjakov predstaviti možne rešitve, ki bi sedaj veljavno ureditev instituta predhodnega referendum spremenile ali ukinile. Predstavljeni so tudi razlogi in mnenje Ustavnega sodišča za ukinitvev oziroma prenovo samega postopka za izvedbo referendum in nekatera mnenja glede ustreznosti instituta predhodnega referendum z vidika kršenja Ustave. Nenazadnje pa je moj cilj tudi preverjanje zastavljenih hipotez, in sicer:

H1: Institut predhodnega referendum je pomemben korektiv predstavniške demokracije.

Skozi referendumsko odločanje, ki velja za enega najbolj uporabljenih elementov neposredne demokracije, lahko ljudstvo, ki na rednih volitvah izvoli svoje predstavnike, neposredno sodeluje pri oblikovanju in ureditvi določenega pomembnega vprašanja.

H2: Institut predhodnega referendum je nesmiseln in predrag.

Z vidika neposredne demokracije na njeno izvajanje in delovanje naj ne bi vplivali ekonomski razlogi, ali pač, saj se ob skoraj vsakem predhodnem referendumu pojavi kritika stroškov za izvedbo referendum, v povezavi s koristnostjo sprejete odločitve. Odločitev Ustavnega sodišča, ki je z ustavno odločbo naložilo, naj se predhodni referendum uredi na drugačen način, pa je hkrati argument nesmiselnosti pravne ureditve, predvsem zaradi neusklajenosti z ustavo in pravnimi prazninami, ki omogočajo arbitrarno odločanje.

H3: Predhodni referendum je orodje dobro organiziranih interesnih skupin.

Elementi neposredne demokracije so na voljo vsakemu državljanu, ki je svoj zahtevek sposoben smiselno oblikovati. Kljub temu zakonske omejitve določajo minimalno število podpisov, ki jih mora predlagatelj zbrati, da sam postopek za razpis predhodnega referendum steče. Interesne skupine so v današnjem času dobro organiziran mehanizem. Naslavljajo zahteve na oblast, pri tem pa se lahko poslužujejo različnih oblik pritiska in manipulacij za dosego željenega cilja.

Za preverjanje zastavljenih hipotez sem uporabil različne vrste raziskovalnih metod in tehnik:

1. Analiza in interpretacija primarnih virov mi je služila za pregled razvoja zakonske ureditve na področju referendumov in ljudske iniciative v Republiki Sloveniji. Izpostavil bi predvsem normativno ureditev v Ustavi in podrobnejšo ureditev v Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi ter njegove spremembe in dopolnitve. V analizi in interpretaciji primarnih virov bom le te preučeval na podlagi zgodovinske, funkcionalne in primerjalne metode. Z zgodovinsko metodo bom pojasnjeval, kako je določen primarni vir nastal ter poiskal zgodovinsko ozadje in razmere, ki so botrovale ureditvi kot taki. S funkcionalno metodo bom preučil takratni in današnji namen in pomen vira. Z primerjalno metodo bom primerjal spremembe zakonodaje in povzel, ali so v kakršni koli meri vplivale na institut predhodnega referendumov.
2. Analizo in interpretacijo sekundarnih virov sem uporabil za teoretična pojasnila temeljnih pojmov, kot so demokracija, neposredna demokracija, politična participacija, ljudska suverenost in referendum. Analizo sekundarnih virov sem uporabil tudi za različne poglede glede same prakse uporabe instituta predhodnega referendumov skozi kritično analizo člankov v revijah in dnevnih časopisih.
3. Zgodovinska analiza bo zgodovinsko razvojna analiza, s katero bom nanizal tendence v zgodovinskem razvoju predvsem instituta referendumov in pojav instituta predhodnega referendumov v Republiki Sloveniji.
4. Študije primerov bom uporabil za primerjavo konkretnih primerov uporabe instituta predhodnega referendumov v Republiki Sloveniji. V diplomski nalogi bom uporabil ekstenzivni raziskovalni pristop analize primerov ter z analizo izbranih spremenljivk in odnosov med njimi potrdil ali zavrnil raziskovalne hipoteze.

Diplomsko delo sestavlja šest poglavij. Prvi, uvodni del predstavlja obravnavano temo in omejitve.

V drugem delu so opredeljeni teoretični pojmi, ki se posredno ali neposredno navezujejo na referendumsko odločanje. Pri tem sem se osredotočil na pojem ljudske suverenosti, demokracije, politične participacije, kjer sem izpostavil različne akterje, ki participirajo in njihove glavne značilnosti. Volitve in volilni sistem imajo osrednjo vlogo v demokratično urejenih državah. Pri tem sem izpostavil različne volilne sisteme in načine deljenja mandatov.

Tretji del predstavlja podrobnejšo opredelitev pojma referendum, zgodovinski razvoj in klasifikacijo. V tem delu je predstavljena tudi ureditev referendumov in vrste referendumov v Republiki Sloveniji.

Četrty del diplomske naloge predstavlja študija primerov, kjer sem s petimi različnimi predhodnimi referendumi analiziral uporabo instituta predhodnega referenduma. Pri sami analizi sem si zastavil tudi podvprašanja in na podlagi odgovorov predstavil razlike med izvedenimi referendumi.

V petem, zaključnem delu diplomske naloge, sem preverjal zastavljene hipoteze in nanizal sklepne ugotovitve.

Šesti del predstavlja seznam uporabljen literature.

.

2. TEORETIČNA IZHODIŠČA

2.1 TEMELJI KONCEPTI IN POJMI

2.1.1 SUVERENOST

2.1.1.1 POJEM SUVERENOSTI

Suverenost lahko opredelimo kot najvišjo, neomejeno in neodvisno oblast. Razlikujemo med državno, nacionalno in ljudsko suverenostjo. Državno suverenost lahko razložimo kot lastnost, da država monopolno razpolaga s sredstvi fizičnega prisiljevanja. Državno suverenost delimo na zunanjo in notranjo. Zunanja suverenost se odraža odnosno do drugih držav. Notranja suverenost odraža dejstvo, da je država na določenem ozemlju enota, ki si s svojo močjo podreja vse. Nacionalna suverenost označuje suverenost naroda, kot posebne družbene skupnosti na določenem ozemlju, ki jo povezujejo skupni jezik, narodna zavest ter druge zgodovinske in kulturne sorodnosti (glej Grad in drugi 1996: 19).

»Ljudska suverenost je (ideološko) načelo, ki označuje ljudstvo kot nosilca suverene oblasti v posamezni družbeno urejeni skupnosti. Z njim se izraža zamisel o tem, da vsa oblast v državi izhaja iz ljudstva in pripada ljudstvu ter da nosilci oblasti delujejo kot predstavniki ljudstva. Na tej zamisli je zgrajen model demokratične oblike političnega sistema, v katerem so nosilci oblasti s strani ljudstva pooblaščen izvajalci državne oblasti. Ljudska suverenost je tudi moderni način ideologizacije državne oblasti, ki poskuša v kar največji meri doseči konsenz prebivalstva. Ljudska suverenost je dejansko istovetna z demokracijo« (Grad in drugi 1996: 20).

2.1.1.2 NASTANEK IN RAZVOJ LJUDSKE SUVERENOSTI

Z vprašanjem suverenosti so se začeli ukvarjati že zelo zgodaj. Elementi suverenosti se pojavijo že v starem Egiptu, kasneje pa so se jim posvetili tudi grški misleci kot sta Platon in Aristotel. Vprašanje suverenosti so najprej obravnavali v okviru filozofije, kasneje pa v okviru

ustavnega prava, teorije države in zgodovine političnih in pravnih znanosti. Pojem suverenosti je bil oblikovan šele v kasnejšem obdobju fevdalne države, ko si je monarh pod svojo oblast uspel podrediti do takrat bolj ali manj neodvisne fevdalce. V tem času se suverenost opredeljuje negativno. Oblast ni nikomur podrejena, kar pomeni da pripada monarhu. V srednjem veku se je za razlago izvora najvišje oblasti uporabljala teokratska teorija, po kateri naj bi bog ustvaril oblast in je vsaka oblast božanskega izvora. Bog ni samo ustvaril oblasti temveč je tudi določil njeno nosilce. Monarh je tako božji pooblaščenec na zemlji. Lahko stori vse in njegova volja je zakon. Bog je ustvaril oblast, zato da bi vsi ljudje lahko živeli v miru, blagostanju in redu. Nosilec oblasti ne določa sam, ampak to storijo ljudje sami, tako da zaupajo posamezniku ali skupini ljudi¹ (glej Grad in drugi 1996: 20).

Prvi, ki je razvil popolno teorijo suverenosti v sodobnem pomenu besede, je bil Jean Bodin. Suverenost je zanj najvišja, absolutna in trajna oblast, ki vsebuje oziroma omogoča naslednje:

1. popolno svobodno in neomejeno sprejemanje zakonov za vse in vsakogar;
2. možnost odločanja o vojni in miru;
3. imenovanje častnikov, dajanja milostitev in razpisovanja davkov.

S tem je Bodin opredelil vsebino suverenosti kot pozitivno. Njegova teorija o suverenosti pa je podpirala prizadevanja monarhistične politične centralizacije proti katoliški cerkvi. Po njegovi teoriji monarh ni edini nosilec suverenosti. Izpostavil je tri možne nosilce suverenosti, monarha kot posameznika, narod v celoti in manjšino znotraj naroda. Razlikoval je tri oblike vladavine: monarhijo, ljudsko državo in aristokracijo, ki pa ne morejo obstajati istočasno, saj v posamezni politični skupnosti ne more istočasno obstajati več nosilcev izvirno najvišje oblasti (glej Grad in drugi 1996: 20).

»V času 16. in 17. stoletja je šola naravnega prava razglasila ljudstvo za suverena, vendar je sodila, da se ljudstvo odreče svoji suverenosti v prid ene ali več oseb. Naravnopravna šola je torej suverenost štela za odtuljivo in prenosljivo« (Grad in drugi 1996: 22).

Načelo ljudske suverenosti kot ga razumemo danes je oblikoval J. J. Rousseau. »Ljudstvu pripada suverenost in ljudstvo jo tudi samo izvršuje. Iz načela ljudske suverenosti izhaja, da:

¹ Ta koncept je prvi oblikoval Tomaž Akvinski in ga še danes zastopa katoliška cerkev.

(1) suverenost ne pripada nobenemu posamezniku oziroma telesu, suverenost dejansko izvršuje, in da (2) takemu posamezniku oziroma telesu ne pripada tudi pravica izvrševanja suverenosti. Tisti, ki suverenost dejansko izvršuje, to počne na osnovi koncesije ljudstva« (Kaučič 1996: 22). J. J. Rousseau je prvi opredelil ljudsko suverenost kot »(1) neodtujljivo (zato se ji ljudstvo ne more odreči), (2) neprenosljivo (ljudstvo je ne more prenesti na druge), (3) nedeljivo (volja je lahko obča ali pa je ni), (4) nepredstavljivo (suverenost je vsebovana v obči volji, volja pa ne more biti predstavljena niti delegirana) in (5) nezastarljivo« (Grad in drugi 1996: 22).

Rousseau je zastopal izvorno idejo neposredne demokracije, od katere je kasneje delno odstopil, zaradi možnih zapletov v primeru večjih držav – teritorialni koncept in v primeru velikega števila prebivalstva posamezne države, »dopustil možnost predstavniške demokracije, vendar pod določenimi pogoji (centralni položaj ljudske skupščine v sistemu oblasti, splošna volilna pravica, pogoste volitve, prepoved reelekcije, dajanje posebnih instrukcij predstavnikom ljudstva)« (Grad in drugi 1996: 22).

Iz različne razlage Rousseaujeve teorije o ljudski suverenosti sta se razvili dve razumevanji. Prvo razumevanje, ki je bilo manjšinsko, je tako imenovana nedeljena suverenost »suverenost je deljena med posameznike, ki sestavljajo ljudstvo, zato je vsak od njih nosilec enega dela suverenosti«. Drugo razumevanju nedeljene suverenosti pravi, da »suverenost ne pripada posameznikom ali skupini posameznikov, ampak nedeljivo ljudstvu kot celoti. Ljudstvo ne more izvajati svoje suverenosti neposredno, temveč po svojih predstavnikih. Volja ljudstva obstaja šele od trenutka, ko jo ustvari njegovo predstavništvo« (Grad in drugi 1996: 24).

»Razlikujemo dva temeljna načina izvrševanja ljudske suverenosti: posredno in neposredno. Ljudstvo lahko uresničuje oblast tako, da samo neposredno izvršuje vse ali nekatere njene funkcije ali da voli svoje predstavnike, prek katerih bo posredno izvrševalo oblast. V tem primeru izvršujejo predstavniki ljudstva oblast v imenu ljudstva. V prvem primeru govorimo o sistemu neposredne demokracije. V drugem pa o neposredni demokraciji ali predstavniškem sistemu« (Grad in drugi 1996: 24).

2.1.2 DEMOKRACIJA

»Izraz demokracija je prišel v angleščino v 16. stoletju iz francoske besede *democratie*, njegov koren pa je grški. Demokracija je izpeljanka iz besede *demokratia*, katere korenska pomena sta *demos* (ljudstvo) in *kratein* (vladati). Demokracija pomeni obliko vladanja, v kateri v nasprotju z monarhijami in aristokracijami vlada ljudstvo. Posledica demokracije je da obstaja med ljudmi nakakšna politična enakost« (Held 1989: 13).

»Demokracija je oblast iz ljudstva, oblast ljudstva in oblast za ljudstvo; izvira iz ljudstva, pripada ljudstvu in jo je treba uporabljati za ljudstvo. Moč vladajočih izvira torej iz ljudskega pooblastila. Robert Dahl je temeljno značilnost demokracije opredelil kot zmožnost oblasti, da v okviru politične enakosti trajno ustrežejo prioritarnim zahtevkom državljanov« (Dahl v Della Porta 2003: 34).

V tem kontekstu bi morale biti oblasti »sposobne zagotavljati, da bo vsakdo:

1. izoblikoval lastne prioritete;
2. jih predstavil sodržavljanom in vladi, tako da se bo lahko upiral na individualno in kolektivno ukrepanje;
3. ravnal tako, da bodo vsi imeli enak vpliv na delovanje oblasti, ali z drugimi besedami, da ne bo diskriminacije glede na vsebino ali vir takšnih prednostnih zahtevkov« (Dahl v Della Porta 2003: 34-35).

Da bi se ti trije pogoji lahko uveljavili, je po Dahlu potrebnih še naslednjih osem temeljnih zagotovil:

1. »svoboda ustanavljanja organizacij in vključevanje vanje;
2. svoboda izražanja;
3. volilna pravica;
4. pravica do tekmovanja za podporo in glasove;
5. pravica biti izvoljen na politične funkcije;
6. alternativni viri informacij;
7. svobodne in poštene volitve;
8. institucije, zaradi katerih je vlada odvisna od glasovanja in drugih oblik izražanja političnih prioritet« (Dahl 1971: 3).

Pojem demokracije se uporablja v širokem kontekstu različnih karakteristik, ki jo opredeljujejo. Iz tega izhaja da se pojavljajo problemi pri opredelitvi pojma in različni pogledi na demokracijo. »Pojem demokracije se namreč po eni strani nanaša na družbeno stanje, kjer naj bi bili ljudje maksimalno svobodni in bi enakopravno sodelovali pri urejanju zadev. Po drugi strani pa se ime demokracija uporablja za označevanje dejansko obstoječe politične ureditve. Veže se predvsem na kontekst zahodnih družb, na njihov sistem političnega predstavnštva, pogosto pa se ga povezuje tudi z tržnim tipom gospodarstva« (Toš in Bernik 2002: 42).

Tomšič (v Toš in Bernik 2002) tako izpostavi štiri specifike, ki so v demokratičnih ureditvah bolj izražene kot v ostalih političnih sistemih. In sicer svobodo, participacijo, kompeticijo in responzivnost. Svobodo lahko po opredelitvi Isaiaha Berlina (v Toš in Bernik 2002: 46-49) opredelimo kot pozitivno ali negativno. »Prva se nanaša na možnost posameznika, da je gospodar svojega življenja« (Toš in Bernik 2002: 46-49), kar pomeni odsotnost omejevanja svobode s strani države. »Druga pa je povezana s kolektivnim delovanjem ljudi in označuje predvsem možnost, da si ljudje oblikujejo oblast po svoji meri« (Toš in Bernik 2002: 46-49). Kot drugo specifiko Tomšič izpostavi politično participacijo, ki je vezana na »sodelovanje ljudi pri odločanju o javnih zadevah preko bolj ali manj formaliziranih kanalov« (Toš in Bernik 2002: 46-49). Pri tem kot najosnovnejšo politično participacijo navede volitve in volilno pravico »v smislu vključenosti vseh odraslih državljanov v volilno telo določene politične skupnosti« ter volitve izpostavi, kot enega ključnih elementov, brez katerega političnega sistema ne moremo šteti za demokratičnega. Poleg volitev pa v participacijo zajame tudi druge oblike političnega angažiranja (sodelovanje v strankah, političnih organizacijah, dajanje javnih pobud in peticij, politični protesti in manifestacije). Vendar pa »politična participacija državljanov sama po sebi še ne zagotavlja demokratičnosti politične ureditve« (Toš in Bernik 2002: 46-49). Potrebna je tudi politična kompeticija, ki se kaže v razmerah političnega pluralizma, »kjer politične skupine z različno vrednostno-nazorsko orientacijo in različnimi političnimi vizijami tekmujejo za naklonjenost oziroma podporo državljanov« (Toš in Bernik 2002: 46-49). Kompeticija je po Tomšičevem mnenju »še pomembnejši kazalec kot participacija« saj naj bi njen obstoj kazal tudi na »določeno razpršenost politične moči, omogoča pa tudi nadzor nad oblastjo« (Toš in Bernik 2002: 46-

49). Kot četrto, in s tem zadnjo specifiko demokratične ureditve, Tomšič omenja responzivnost ali »odzivnost demokratično izvoljenih političnih predstavnikov na potrebe, želje in zahteve državljanov« (Toš in Bernik 2002: 46-49). Responzivnosti oziroma odzivnost političnega sistema je v veliki meri povezana z odgovornostjo, in sicer kot »odgovornost politične elite do državljanov in tudi do normativnega okvira politične ureditve«. Omenjene družbene karakteristike demokratične ureditve smatramo za »kompleksne družbene fenomene, ki se pogosto prepletajo, obstajajo pa tudi različne oblike njihove povezanosti. Tako je svoboda povezana s participacijo, omogoča pa tudi kompeticijo in responzivnost; participacija in kompeticija pomembno prispevata k krepitvi responzivnosti, slednja pa k krepitvi ostalih treh« (Toš in Bernik 2002: 46-49).

2.1.2 POSREDNA (PREDSTAVNIŠKA) IN NEPOSREDNA DEMOKRACIJA

Pri predstavitvi pojma demokracija smo poudarili, da je demokracija oblast iz ljudstva oziroma oblast ljudstva, sedaj pa se nam postavlja vprašanje, kako se oblast izvaja. »Ljudstvo lahko uresničuje oblast tako, da samo neposredno izvršuje vse ali nekatere njene funkcije ali da voli svoje predstavnike, prek katerih bo posredno izvrševalo oblast« (Grad in drugi 1996: 24). Glede na številčnost prebivalstva in velikosti, ki ga dandanes predstavljajo države je zaradi količine potrebnih sprejetih odločitev in kompleksnosti postopkov neposredno izvrševanje oblasti na vseh segmentih javnih politik in odločanja zgolj iluzorno. Zato se v praksi uveljavlja predvsem posredna demokracija, ki pa vsebuje elemente neposredne demokracije »predvsem z referendumom in ljudsko iniciativo, ki dopolnjujejo predstavniško demokracijo, nikakor pa je ne morejo nadomestiti« (Grad in drugi 1996: 24). Kljub temu, da ljudstvo izvoli svoje predstavnike in jih pooblasti za odločanje o javnih zadevah in najpomembnejših vprašanjih, se danes kaže »da predstavniška demokracija ni več primerna in zadostna za odločanje o vseh zadevah v družbi, da torej najpomembnejših družbenih odločitev ni mogoče sprejemati samo prek političnih predstavnikov, ki odločajo v imenu ljudstva, temveč jih je treba prepustiti ljudstvu samemu« (Grad in drugi 1996: 234).

2.1.3 POLITIČNA PARTICIPACIJA

Vprašanje participacije Della Porta (Della Porta 2003) izpostavi kot osrednje vprašanje politike in demokracije. »Ob predstavniški zamisli demokracije pa se je ohranila zamisel, ki opozarja na potrebo, da si državljani, ki so zainteresirani za politiko, naložijo dolžnost, da neposredno posežejo v odločitve, ki se nanašajo na javne zadeve. Medtem ko predstavniška demokracija uvaja telo specializiranih predstavnikov, pa neposredna demokracija močno omejuje načelo pooblastila, ki ga obravnava kot orodje oligiarhične oblasti. Če se predstavniška demokracija opira na formalno enakost en človek, en glas, pa je neposredna demokracija participativna, in sicer tako, da pravico do odločanja priznava le tistemu, ki dokaže svojo predanost javnim zadevam. Medtem ko je predstavniška demokracija pogosto zbirokratizirana in se v njej osredotoča na vrhu, neposredna demokracija vztraja pri zahtevi, da je treba odločanje kar se da približati ljudem« (Della Porta 2003: 63-64).

Demokratska teorija predpostavlja, da je oblast na določen način odzivna na želje svojih državljanov, če so te želje izražene aktivno v različnih oblikah participacije. Participativna aktivnost naj bi bila najdoslednejša, če vodi neposredno k delovanju dela vlade, vendar pa se to odraža le redko. Primer te aktivnosti je referendumsko glasovanje. Državljsko participacijo lahko obravnavamo tudi kot komunikacijski proces, in glede na sledenje željam bi lahko bilo to tudi merilo odzivnosti sistema. Ker pa so največkrat različni interesi v konfliktu, državljani tekmujejo med seboj za naklonjenost izvoljenih voditeljev (glej Brezovšek 1995: 199).

Brezovšek v nadaljevanju označi politično participacijo kot »participacijo v procesu vladanja in priložnost za politično participacijo je v bistvu priložnost za večino zasebnikov (v primerjavi z javnimi uradniki in izvoljenimi politiki), da so udeleženi v procesu, s katerim se izbirajo politični voditelji ter oblikujejo in uresničujejo vladne politike« (Brezovšek 1995: 202).

Glavne oblike politične participacije so po Brezovšku naslednje:

1. »glasovanje na lokalnih in državnih volitvah,

2. glasovanje na referendumih,
3. agitiranje in sodelovanje v volilni kampanji,
4. aktivno članstvo v politični stranki,
5. aktivno članstvo v skupini pritiska,
6. sodelovanje v političnih demonstracijah, štrajkih s političnimi cilji in podobne aktivnosti za spremembo javnih zadev,
7. različne oblike državljanske nepokorščine, kot je na primer odklonitev plačila davkov ali pa držanje predpisanega reda,
8. članstvo v vladnih svetovalnih organih,
9. članstvo v potrošniških svetih za industrijo v javni lasti,
10. klientelistična vključenost v uresničevanje socialne politike,
11. različne oblike skupnega delovanja na primer glede okoljevarstvenih problemov na lokalni ravni« (Brezovšek 1995: 203).

»Čeprav je pojmovanju demokracije vedno prisotna napetost med predstavništvom in participacijo, pri čemer prvo v konkretnem razvoju demokratičnih institucij jasno prevladuje, pa je določena raven participacije brez dvoma nujna za to da legitimira predstavnike. V sodobnih demokracijah so vedno bolj prisotni popravki pooblastila, zlasti v obliki referenduma, se pravi neposrednega preverjanja volje volivcev glede posameznih vprašanj, in v obliki različnih načinov participacije državljanov pri urejanju javnih politik« (Della Porta 2003: 64).

Oblike politične participacije obsegajo različne akcije in delovanje, s ciljem poseči na področje odločanja. Raziskovalci delijo te različne aktivnost na konvencionalne in nekonvencionalne oblike politične participacije. Med konvencionalne oblike politične participacije je Lester Milbrath uvrstil:

1. »izpostavljanje političnim izzivom;
2. volitve;
3. odpiranje politične razprave;
4. prepričevanje drugega, naj voli na drugačen način;
5. stiki s političnim funkcionarjem ali voditeljem;

6. denarni prispevki določeni stranki ali kandidatu;
7. udeležba na političnem zborovanju ali skupščini;
8. posvečanje časa politični kampanji;
9. vstop med aktivno članstvo politične stranke;
10. udeležba na zborih, kjer se sprejemajo politične odločitve;
11. zbiranje denarja za politične namene;
12. kandidiranje za voljeno funkcijo;
13. prevzemanje političnih ali strankarskih funkcij« (Milbrath v Della Porta 2003: 65).

Nekonvencionalne oblike participacije so raziskovalci zaznali predvsem v sedemdesetih letih. Med njimi Dalton kot najpogostejše izpostavi:

1. »pisma bralcev;
2. sodelovanje v bojkotu;
3. samozmanjševanje davkov in najemnin;
4. zasedba poslopij;
5. cestne zapore;
6. podpisovanje peticij;
7. sedeči protesti;
8. udeležba v divjih stavkah;
9. udeležba v mirnih sprevodih;
10. povzročanje škode na gmotnih dobrinah;
11. nasilje zoper ljudi« (Dalton v Della Porta 2003: 69).

Raziskave javnega mnenja »so odkrile, da živi demokracija v sožitju z zelo nizkimi stopnjami participacije« (Della Porta 2003: 66), kar je potrdil tudi Milbrath in ugotovil, »da sodi med »gladiatorje«², komaj 7 odstotkov državljanov; med »gledalce«³ 60 odstotkov in »otopele«⁴ 30 odstotkov državljanov« (Della Porta 2003: 66).

² Gladiatorske aktivnosti zajemajo naslednje: udeležba na sestankih forumov in kandidiranje za aktivno javno/strankarsko sodelovanje v stranki (simpatizerji) (Milbrath v Molan 2005, 13).

³ Zavzetost zajema le najnižjo raven (Della Porta 2003: 66).

⁴ Politika jih ne zanima (Della Porta 2003: 66).

Kljub temu, da naj bi bila politična participacija omogočena in dostopna vsem, prihaja do neenakosti. Lester Milbrath izpostavi deset dejavnikov, ki vplivajo na politično participacijo⁵. Izpostavil bi predvsem naslednje: »višja raven izobrazbe, srednji sloj glede na delavski sloj, prebivalci mest v primerjavi s prebivalci s podeželja, pripadniki narodnostne večine in družbeno angažirani oziroma vključeni v različne organizacije« (Milbrath v Della Porta 2003: 66).

Do zanimivih zaključkov sta prišla tudi Verba in Nie, ki sta v raziskavi o politični participaciji v Združenih državah ugotovila, »da posameznik teži k višji stopnji participacije, kolikor višji je njegov družbeni položaj (bogastvo, ugled)« (Verba in Nie v Della Porta 2003: 67). Kljub temu, da naj bi bili v demokraciji državljani enaki, kar pomeni tudi načelo en človek, en glas, pa se v praksi »socialna in ekonomska neenakost odraža tudi v politični neenakosti«. Boljši ekonomski položaj naj bi posamezniku prinesel več gmotnih in simbolnih možnosti pri politični participaciji. Predvsem je potrebno izpostaviti »denar in prosti čas« ter na drugi strani »ugled« (Verba in Nie v Della Porta 2003: 67). »Tisti, ki ima ugled, ima tudi večji vpliv: njegova participacija ima več možnosti za uspeh, saj višji družbeni položaj ustvarja boljše priložnosti za dostop k tistim, ki odločajo« (Verba in Nie v Della Porta 2003: 67).

Makarovič v svojem referatu *Politična participacija v desetletju demokratizacije* opozori, da »tudi najstabilnejše demokracije ne zagotavljajo reševanja vseh vprašanj prek uveljavljenih institucij za politično participacijo« (Makarovič v Toš 2002: 70). Hkrati pa predpostavlja, da je politična participacija tudi komuniciranje v obeh smereh »kot izražanje želja državljanov in kot seznanjanje z razmerami, ki jih participacija zadeva, in učinki lastne participacije. Brez vsaj osnovne politične obveščenosti praktično niti ne bi mogli govoriti o dejanski politični participaciji« (Makarovič v Toš 2002: 71).

Pri demokraciji gre po Makarovičevem mnenju predvsem za sistemsko lastnost, politična participacija pa je v veliki meri dejanje posameznika, zato bi po takem pojmovanju iz

⁵ Več o tem glej Della Porta 2003: 67.

participacije morale izhajati neposredne koristi tudi za posameznika. »Če teh koristi ni oziroma so manjše od pričakovanih, bo posameznik svojo participacijo primerno zmanjšal oziroma omejil na tiste primere, ki jih dejansko zaznava kot neposredno zaščito lastnih interesov« (Makarovič v Toš 2002: 80). V povezavi z pripravljenostjo posameznika do politične participacije Makarovič omeni tudi sindrom NIMBY (Not In My Back Yard).

2.1.3.1 POLITIČNA STRANKA

Definicija politične stranke se tako kot mnogi politološki pojmi razlikuje glede na čas in okoliščine avtorja. Glede na moj raziskovalni problem se mi je zdela Panebiancova definicija politične stranke najbolj ustrezna. Panebianco definira politično stranko kot »organizirano skupino, združenje, ki je usmerjeno k političnim ciljem in si prizadeva s svojo dejavnostjo ohraniti ali spremeniti veljavne družbene, gospodarske in politične razmere. S sredstvi vplivanja na izvrševanje oblasti ali s prevzemom oblasti je edina vrsta organizacije, ki deluje v volilni areni« (Panebianco v Fink Hafner 2001: 14).

»Zakon o političnih strankah opredeljuje politično stranko kot združenje državljanek in državljanov, ki uresničujejo svoje politične cilje, sprejete v programu stranke, z demokratičnim oblikovanjem politične volje državljanek in državljanov in predlaganjem kandidatke oziroma kandidatov na volitvah v državni zbor, za predsednico oziroma predsednika republike ter v organe lokalnih skupnosti« (Internet 38).

2.1.3.2 INTERESNA SKUPINA

Interesne skupine, v ožjem smislu, so v nasprotju s stranko tista zasebna združenja, ki predstavljajo številne skupine in interese v komunikaciji z vlado, vendar se praviloma ne potegujejo za oblast. Interesne skupine politika zanima z ožjega zornega kota – to je z zornega kota ene tematike ali manjšega obsega tematik. Navadno se interesne skupine obračajo na politične avtoritete le takrat, ko so zainteresirane za konkreten proces odločanja in želijo, da

določevalci sprejmejo konkretno odločitev oziroma je ne sprejmejo. Interesne skupine so praviloma do političnih določevalcev dejavne točkasto (glej Fink-Hafner 2001: 20-21).

»Ippolito in Walker interesne skupine opredeljujeta kot prostovoljne organizacije posameznikov, povezane s skupnim interesom oziroma ciljem, ki ga ne morejo uveljaviti oziroma doseči kot atomizirani posamezniki, zato poskušajo na tiste vrste igralcev, ki imajo v procesih oblikovanja javnih politik formalno določene funkcije in pristojnosti, vplivati kot formalna organizacija« (Ippolito in Walker v Krašovec 2002: 104).

2.1.3.3 DRUŽBENO GIBANJE

»Družbeno gibanje je navadno sinonim za razmeroma nestrukturirano, inkluzivno obliko politične udeležbe, ki je po vsebini in obliki bližje družbi kot državi« (Fink-Hafner 2001: 24).

Družbeno gibanje lahko opredelimo kot pretežno neformalne mreže vzajemnega delovanja, ki so oprte na skupna prepričanja in solidarnost ter se z različnimi oblikami protesta mobilizirajo okoli spornih tem (glej Della Porta 2003: 99).

Poudarek delovanja je na propagandi širjenja ideologije, ki je zelo pomembna in utrjevanja zavesti sodelujočih o njihovih pravicah. Družbena gibanja nimajo formalno izvoljenega vodstva, gre bolj za delitev dela, vodja je navadno človek, ki izžareva karizmo in je v družbi prepoznan (glej Fink-Hafner 2001: 25).

2.1.3.4 NEVLADNE ORGANIZACIJE

Nevladne organizacije delujejo na tistih področjih, ki jih vladne in profitne organizacije ne znajo oziroma ne zmorejo dovolj kakovostno obdelati. Umeščene so v nejasno razmejen prostor med državo in trgom. Po definiciji Evropske komisije so nevladne organizacije neprofitno usmerjene in ne delujejo v ozko korist svojih članov, pač pa širše, v splošno dobro posameznih skupin ljudi ali celotne družbe. Njihova vitalnost se odraža v sposobnosti, s katero znajo povzdigniti glas nemočnih in ga narediti prepoznavnega, hkrati pa se trudijo zadovoljiti potrebe civilne družbe po pravičnosti, enakopravnosti in blaginji. Pri

odločanju so nevladne organizacije neodvisne od uradnih stališč. S svojimi dejavnostmi pokrivajo širok spekter družbenih interesov in so organizacijsko zelo heterogene. Ustanovljene so na prostovoljni podlagi, njihovi aktivni člani pa so lahko tako prostovoljci kot tudi profesionalci (Internet 1).

2.1.4 VOLITVE IN VOLILNI SISTEMI

»Volitve so v sodobnem pojmovanju demokracije eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in nujni pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov, zlasti predstavniškega telesa«. Hkrati pa volitve »predstavljajo nujen pogoj za vzpostavitev in ohranitev sodobne pravne države« in »volivcem omogočajo neposreden vpliv na sestavo parlamenta« oziroma predstavniškega telesa. Volitve gledamo s pravnega in političnega vidika. S pravnega vidika predstavniško telo, ki v imenu volivcev odloča o najpomembnejših družbenih vprašanjih, dobi legitimnost in legalnost ter politični, kjer ljudstvo aktivno sodeluje pri oblikovanju politike in volitve tako predstavljajo »edini trenutek, ko ima ljudstvo v predstavniškem sistemu oblast« (Grad in drugi 1996: 255).

»Volilni sistem oziroma volilni red je mogoče v najširšem pomenu opredeliti kot vsoto vseh pravic in obveznosti ter ukrepov in postopkov, določenih s predpisi neke države, ki se nanašajo na volitve.

Volilni sistem v širšem pomenu torej obsega:

1. Predpise o volilni pravici.
2. Organizacijo volitev.
3. Postopek in tehniko volitev.
4. Razdelitev mandatov in tako dalje« (Internet 2).

Načela volilnega sistema predstavljajo »nujen pogoj za demokratično vsebino volitev« in hkrati predstavljajo »splošne civilizacijske pridobitve« (Grad in drugi 1996: 257) od katerih pa je tudi odvisna »stopnja demokratičnosti volitev« (Grad in drugi 1996: 257). »To so:

1. Splošna in enaka volilna pravica.
2. Neposredna volilna pravica.

3. Svobodna volilna pravica.
4. Tajnost glasovanja« (Grad in drugi 1996: 257).

Način razdelitve mandatov je bistven sestavni del volilnega sistema, in sicer predstavlja volilni sistem v ožjem smislu. »Razdelitev mandatov je sicer odvisna od glasov, ki so jih dali volivci, ki so se udeležili volitev, posameznim kandidatom ali strankarskim listam, vendar pa so načini za pretvorbo števila glasov za posamezne stranke v mandate zelo različni« (Zajc 1999: 119). Način razdelitve mandatov je odvisen »od odgovora na vprašanje, ali naj izvoljeni predstavniki odražajo mnenja celotnega volilnega telesa ali zgolj večine« (Zajc 1999: 119).

»V svetu sta poznana predvsem dva osnovna sistema delitve mandatov, in sicer večinski sistem in proporcionalni sistem« (Grad in drugi 1996: 256). S prakso se je uveljavil tudi tretji, mešani – polproporcionalni volilni sistem. »Namen spreminjanja volilnih sistemov je bilo vedno doseganje potencialno največje politične moči« (Internet 3).

V nadaljevanju bom predstavil vsak volilni sistem posebej, in sicer z vidika razdelitve mandatov.

Za večinski sistem razdelitve mandatov je značilno, da se o kandidatih na volitvah odloča z večino, ki je lahko absolutna, t.j. nadpolovična, ali pa relativna večina. V prvem primeru je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil več kot polovico glasov volilcev, v drugem primeru pa tisti kandidat, ki je dobil več glasov od drugih kandidatov. Ker se v praksi glasovi volilcev navadno v večji ali manjši meri razdelijo med kandidate, se le redko zgodi, da je v sistemu absolutne večine izvoljen kateri od kandidatov. Zato je potrebno ponovno glasovanje, na katerem nastopi manjše število kandidatov, največkrat samo dva, najbolj uspešna po prvem glasovanju (Internet 2).

Za razliko od večinskega sistema izhaja proporcionalni sistem iz načela, da morajo dodeljeni predstaviški mandati ustrezati dobljenim glasovom na volitvah. Mandati morajo torej biti razdeljeni med kandidate oziroma liste kandidatov tako, da so sorazmerni s podporo, ki jim jo dajo posamezne skupine volivcev na volitvah, kar naj bi zagotavljalo tudi, da so

različni politični interesi oziroma stranke, ki jih predstavljajo, ustrezno predstavljeni v parlamentu (Internet 2).

Proporcionalni sistem je zelo razširjen po svetu, še posebej v državah celinske Evrope, in se pojavlja v različnih oblikah in kombinacijah. Ena od najbolj enostavnih oblik proporcionalnega sistema je delitev mandatov po sistemu volilnega količnika, ki se po njegovem utemeljitelju imenuje tudi Harejev količnik. Gre za število glasov, ki je potrebno za izvolitev enega poslanca v volilni enoti. Večjo stopnjo sorazmernosti delitve mandatov zagotavlja d'Hondtov sistem ali pravilo največjega povprečja. Pri tem sistemu se izračuna absolutno število glasov, ki so jih dobile posamezne liste kandidatov v volilni enoti. Pogosto je v praksi uporabljena kombinacija obeh sistemov delitve mandatov (Internet 2).

V proporcionalnem sistemu običajno dobi mesto v parlamentu večje število političnih strank. Zato je ponekod proporcionalni sistem korigiran tako, da ne dopusti dodelitve mandatov tistim listam, ki ne dosežejo določenega pogoja oziroma praga za vstop v parlament⁶ (Internet 3).

Harejev sistem je bil v Sloveniji za določevanje poslanskih mandatov strankam v uporabi na prvih dveh volitvah v državni zbor (1992 in 1996). Imenuje se tudi sistem Harejeve kvote ali sistem enostavne kvote. To kvoto dobimo tako, da število vseh glasov, ki so bili oddani v volilni enoti, delimo s številom kandidatov, ki naj bi bili izvoljeni v tej enoti. Zatem število glasov, ki jih je sprejela stranka, delimo s to kvoto. Tolikokrat, kot gre kvota v število glasov, toliko mandatov dobi stranka (Internet 3).

Za uvajanje Droopovega sistema je bistveni večinski popravek slovenskega proporcionalnega sistema. Je zelo podoben Harejevemu sistemu, le da tu vsoto vseh glasov delimo s številom vseh poslanskih mandatov, ki naj bili v določeni enoti izvoljeni, plus ena. S tem dodatkom pri imenovalcu se samodejno zmanjša proporcionalnost, saj imajo manjše stranke manj možnosti zaradi večjega količnika. Če dodamo plus dva mandata, se sistem imenuje Imperiali in je še dodatno nastrojen proti proporcionalnosti (Internet 3).

⁶ Volilni prag v Sloveniji znaša 4 %.

D'Hondtov sistem je najbolj neporacionalen med poracionalnimi. Pri vsaki delitvi na koncu ostane nekaj nerazporejenih glasov, ker se deljenje s količniki po prejšnjih dveh sistemih ponavadi ne izide lepo. To težavo se ponavadi uredi tako, da se sistem delitve dopolni še z nekim drugim sistemom. V Sloveniji je kot dopolnilo v uporabi d'Hondtov sistem ali sistem d'Hondtovega količnika. Ko se uporablja le d'Hondtov sistem, se najprej izračuna absolutno število glasov, ki jih je dobila lista. Kandidatne liste nato poravnamo v stolpce in te glasove delimo z ena. Lista z največjim povprečjem dobi poslanski mandat. Nato absolutne glasove list delimo z dva, tri, itd., dokler niso razdeljeni vsi mandati (Internet 3).

Pred popravkom slovenskega poracionalnega sistema se je upošteval le ostanek glasov, ki se je delil na nacionalnih listah. S spremembo pa se so se začeli pri delitvi tako imenovanih ostankov upoštevati vsi glasovi posamezne liste. Te so dobile toliko mandator, kolikor znaša razlika med številom mandator, ki bi ga posamezne liste dobile na podlagi izračuna mandator po d'Hondtovem sistemu, in številom mandator, ki so jih dobile po veljavnem načinu delitve na ravni volilnih enot. Mandati so se dodelili tistim listam v posamezni volilni enoti, ki so imele največje ostanke števila glasov v razmerju do količnika v posamezni volilni enoti. Če pa so bili v njej mandati že razdeljeni, se je mandat dodelil tisti listi v volilni enoti, v kateri je imela lista naslednji največji ostanek glasov (Internet 3).

Večinski in poracionalni volilni sistem imata tudi pomanjkljivosti, zato so se nekatere države odločile, da od vsakega poberejo najboljše. Tako je nastal polporacionalni ali mešani volilni sistem. Pri tem sistemu je v uporabi dvojno glasovanje. Kakšne vrste poracionalni ali večinski volilni sistem bo določena država uporabljala, pa je odvisno od nje same (Internet 3).

3. REFERENDUM

3.1 POJEM REFERENDUMA

Beseda referendum izhaja iz latinske besede *referre*. Beseda pomeni prinesti, sporočiti. Referendum »pomeni neposredno ljudsko glasovanje ter pravica državljanov oziroma občanov, da z glasovanjem odločijo o določeni javni zadevi« (Sruk 1995: 278).

Referendum je oblika neposrednega odločanja volivcev o ustavi, zakonu ali o drugem pravnem aktu in o drugem vprašanju, ki je pomembno za družbo. S pravnega vidika pomeni referendum pravico vseh državljanov, ki imajo volilno oziroma glasovalno pravico, da s splošnim glasovanjem odločijo o nekem 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 (Grad in drugi 1996: 234).

Referendumu podobna institucija je plebiscit. Ponavadi ju ločimo tako, da pravimo, da se referendum 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 pristojnosti šefa države ali o drugih pomembnih političnih vprašanjih, torej vprašanjih izvršne veje oblasti. V običajnem pojmovniku se referendum in plebiscit uporabljata kot sinonima (Grad in drugi 1996: 234-235).

Heywood (1997) definira referendum kot glasovanje, kjer se volivec izrazi glede določene javne politike. Referendum je inštrument direktne demokracije, ki ne nadomešča reprezentativnih institucij pač pa jih dopolnjuje. (glej Heywood 1997: 208)

Brezovšek v članku *Nekatere izkušnje z referendumom*, uporabo referenduma predstavi v dveh aspektih, tako pozitivnemu kot negativnemu. Referendum »prispeva k reševanju političnih problemov in premiku z mrtve točke ter povečuje sposobnost narodov za vladanje. Ob

občutljivi uporabi je referendum prej opora kot slabitev parlamentarnega sistema.« Referendum (plebiscit) je lahko uporabno sredstvo v zrelih pogojih, ko obstajajo dovolj močne težnje po spremembi suverenosti in povzročajo stalno negotovost. Referendum legitimizira vladno delovanje v očeh naroda in sveta« (Brezovšek 1990: 1442).

Referendum naj bi torej približal proces odločanja ljudem; z referendumom se sprejemajo bolj odprte in javne odločitve, kar naj bi prispevalo k zmanjšanju apatije in alienacije. Z njim se oblikuje javni interes, ki ni zgolj vsota posebnih interesov. Prednost referenduma naj bi bila sploh v tem, da postavlja vprašanje jasno in odkrito. Pri volitvah se vililci soočajo z mnogimi činitelji; strankami, kandidati, voditelji in številnimi različnimi problemi. Pri tem je še dodaten argument v prid referenduma, da odločanje o posameznem problemu omogoča volivcu spremembo strankarske pozicije, ne da bi ogrozil samo stranko (Brezovšek 1990: 1444).

»V mnogih političnih sistemih je referendum izredno uspešno sredstvo za reševanje občutljivih političnih vprašanj, ki ga kot svoje orožje uporablja manjšina ali tisti, ki niso ustrezno zastopani v običajnem političnem procesu odločanja.« (Brezovšek 1990: 1444). »Referendum je mogoče uporabljati kot sredstvo mediacije v konfliktu in kot strelovod za nezadovoljne. Za stranko je to lahko ugodno, ker ji uspe na ta način odstaraniti problem s strankinega dnevnega reda« (Brezovšek 1990: 1444).

3.2 ZGODOVINSKI RAZVOJ IN VRSTE REFERENDUMA

V razvoju funkcije referenduma so pomembno vlogo odigrale tri države Švica, ZDA in Francija (Grad in drugi 1996: 235-236).

Referendum je nastal v srednjeveških švicarskih kantonih, v katerih je nadomestil starejšo obliko neposrednega odločanja na občnem zboru volivcev kantona, zato Švico upravičeno imenujemo domovino referenduma. Referendumu podobne institucije so se v švicarskih kantonih pojavile že v 15. in 16. stoletju. 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, zakonodajni referendum pa je bil uveden šele z zvezno ustavo leta 1874

(kantolanske ustave so ga poznale že prej). Ustavnorevizijski in zakonodajni referendum je danes predviden v zvezni in v vseh kantonalnih ustavah (Grad in drugi 1996: 235-236).

V ZDA je bil referendum prisoten že ob nastajanju severnoameriške zveze leta 1776. Izmed 13 držav, ki so zvezo ustanovile, sta dve (Massachusetts leta 1778 in 1780 in New Hampshire leta 1783) predložili svoji ustavi na referendum (prav referendum v Massachusetts leta 1778 šteje za prvi ustavodajni referendum v svetu). Ideja o neposrednem odločanju ljudstva, vspodbujena s francosko revolucijo in opirajoč se na krajevno izročilo v Ameriki, se je v 19. stoletju ponovno uveljavila v praksi. Postalo je pravilo, da države, ki vstopajo v zvezo, zahtevajo soglasje ljudstva o ustavi, kar se je vse pogosteje uveljavilo za spremembo ustave. Pri tem pa je zanimivo, da se referendum in ljudska iniciativa nista nikoli uporabljala na zvezni ravni, temveč le na ravni držav ZDA (Grad in drugi 1996: 235-236).

V Franciji se je institucija referenduma razvila po zmagi revolucije in pod vplivom Rousseaujevih idej o družbeni pogodbi in naravi predstavniške oblasti. Referendum je bil prvič uveden z ustavo leta 1793. Po Napoleonovem padcu leta 1815 do državnega udara Napoleona III. leta 1851 referendum v Franciji ni obstajal. Novi cesar ga je nato ponovno uvedel, vendar pod imenom plebiscit, za odločanje ljudstva o pomembnih vprašanjih. Zloraba institucije referenduma za legitimacijo avtoritativnega režima je imela za posledico, da ustava tretje republike leta 1875 ni vključevala referenduma in da so vsi kasnejši poskusi uporabe referenduma naleteli na odpor in zavračanje. Šele po drugi svetovni vojni je referendum dobil ponovno domovinsko pravico v Franciji. Ustava četrte republike iz leta 1946 zakonodajnega referenduma ni predpisala, z dokajšnjimi omejitvami ga predvideva veljavna ustava pete republike iz leta 1958 (Grad in drugi 1996: 235-236).

Referendum je bil dokaj zgodaj uveden tudi v Avstraliji. Po prvi svetovni vojni je bil referendum uveden v ustave večjega števila držav, na primer Avstrije, Češkoslovaške, Danske, Danzinga, Estonije, Grčije, Irske, in tako dalje, največji razmah pa je ta institucija doživela po drugi svetovni vojni (Grad in drugi 1996: 235-236).

Referendum je danes predviden v večini ustav evropskih držav, izrecno ni določen le v ustavah Belgije, Nizozemske, Norveške, Portugalske, Turčije in Velike Britanije ter v tako imenovanih miniaturnih evropskih državah (Monaco, San Marino, Vatikan), kar pa ne pomeni, da se v teh državah ne uporablja. Prvotno se je uporabljal le za sprejem oziroma spremembo ustave (v Švici, ZDA in Franciji), šele kasneje pa se je njegova uporaba razširila tudi na zakonodajno področje in na druga pomembna politična in družbena vprašanja (Grad in drugi 1996: 235-236).

Države članice Evropske unije (pa tudi druge evropske države, z izjemo Hrvaške), v katerih je uveljavljen zakonodajni referendum, ne poznajo predhodnega zakonodajnega referenduma v taki obliki kot v Sloveniji, torej z obvezno pravno močjo, na katerem bi volivci odločali na državni ravni. V nekaterih federalnih enotah (na primer v Švici) poznajo referendum na podlagi ljudske iniciative, ki pa ga ne moremo uvrstiti med tako imenovane predhodne referendume, poleg tega pa na njem volivci ne odločajo o državnih zakonih, temveč o predpisih federalnih enot. Le izjemoma ponekod predvidevajo predhodni referendum, ki je delno podoben našemu dosedanjemu, vendar je pomembna razlika med njima v tem, da odločitev volivcev na takem referendumu za zakonodajno telo ni pravno zavezujoča. Tak referendum je posvetovalni, in ta ostaja v predlogu našega zakona nespremenjen. Predhodni referendum ima v teh državah praviloma posvetovalno naravo oziroma gre za bolj ali manj obvezne smernice parlamentu pri sprejemanju zakona (Internet 20).

V državah članicah Evropske unije, kjer poznajo zakonodajni referendum, se ta lahko izvede po sprejemu zakona v parlamentu, ne pa tudi prej. Naknadni zakonodajni referendum imajo na primer v Avstriji, Italiji, Franciji, na Danskem in Irskem (zunaj Evropske unije tudi v Švici). Sistemi se v teh državah sicer razlikujejo glede na obseg predmeta referenduma, subjekte referendumske odločitve, referendumski postopek, večino za sprejem odločitve in podobno, skupno pa jim je, da na njem volivci odločajo o potrditvi oziroma o zavrnitvi zakona, ki ga je zakonodajno telo že sprejelo, pred njegovo razglasitvijo oziroma uveljavitvijo (naknadni oziroma suspenzivni referendum). Izjema je Italija, kjer je zakonodajni referendum razveljavitveni (abrogativni); z njim volivci ne potrjujejo oziroma zavračajo zgolj sprejetega,

pa še ne veljavnega zakona, temveč se z njim razveljavlja zakon, ki že velja. Na tem referendumu volivci odločajo o nadaljnji veljavi zakona, ki je že sprejet, objavljen in tudi uveljavljen (Internet 20).

3.3 VRSTE REFERENDUMA

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 na različne načine. V razvoju instituta referenduma so se oblikovale različne vrste referenduma in načini njegove uporabe. Razvrstitve referenduma so sicer različne glede na posamezne avtorje in kontekst obravnavane tematike referendumov. V nadaljevanju so predstavljene tri razvrstitve.

Kaučič (1996) razlikuje referendume glede na:

1. »območje na katerem se uporablja; referendum je lahko splošni (kadar se razpiše za območje celotne države) ali lokalni (za območje lokalne skupnosti);
2. vsebino oziroma predmet, o katerem se odloča na referendumu; razlikujemo med ustavnorevidijskim in zakonodajnim referendumom ter referendumom o drugih vprašanjih;
3. obveznost uporabe; ločimo obligatorni in fakultativni referendum, s tem da je obligatorni referendum lahko absolutno ali relativno obvezen;
4. čas uporabe; razlikujemo med predhodnim, naknadnim in razveljavitvenim referendumom;
5. pravno moč na referendumu sprejete odločitve oziroma vezanost predstavniškega telesa nanjo; 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 in drugi 1996: 236-237).

S problematiko referendumov in njihovim razvrščanjem se je v *Primerjalni študiji* ukvarjal tudi Hamon (1998), ki oblike referendumov loči glede na:

1. okvir – državni in lokalni referendumi⁷;
2. predmet – formalna⁸ in materialna merila⁹;
3. sistem iniciative – referendum od zgoraj in referendum od spodaj¹⁰ (glej Hamon 1998: 23-35).

Butler in Ranney ločita štiri vrste referendumov, in sicer glede na njihov vir iniciative in obseg prenosa kontrole pri oblikovanju predlogov s predstavnikov na volivce. Prvi tip je vladno kontroliran referendum, kjer vlada kot edina avtoriteta odloča o postavljanju vprašanj volilcem in opredeljuje pravila procesa. Druga vrsta vključuje ustavno obvezni referendum, kjer vlada sicer kontrolira predloge sprememb (dopolnil) in njihovo izražanje, vendar pa jih ne sprejme, vse dokler jih volivci ne potrdijo. Tretja vrsta so referendumi, ki na podlagi ljudske peticije razveljavljajo odločitve vlade. Četrti tip so referendumi, ki na podlagi ljudske iniciative težijo k dopolnitvi novega zakona ali dopolnila (Butler in Ranney v Brezovšek 1990: 1443).

3.4 RAZVOJ REFERENDUMA V USTAVNI UREDITVI SLOVENIJE

Slovenija je bila ena izmed republik Socialistične Federativne Republike Jugoslavije. Referendumsko odločanje, in s tem institut referenduma je bil urejen v Ustavi Ljudske Republike Slovenije, z ustavnim zakonom ali ustavnimi amandmaji. Kljub temu da je bil ta institut ves čas prisoten, se je referendum večinoma izvajal na lokalni ravni in delovnih ali drugih organizacijah, ustavodajni in zakonodajni referendum v praksi nista nikoli zaživela (glej Grad in drugi 1996: 240).

Po ustavi Ljudske Republike Slovenije iz leta 1947 referendum ni bil določen kot obvezen, temveč le fakultativen – uporabiti ga je bilo mogoče le na posebno pobudo. Referendumsko iniciativo je imela vlada Ljudske Republike Slovenije, odločitev o njegovi

⁷ Pri tej razdelitvi izpostavi pomembnost območja, ki ga referendumsko vprašanje zajema.

⁸ S formalnega vidika loči dve glavni vrsti referenduma – ustavodajnega in zakonodajnega.

⁹ Materialni vidik se nanaša na vsebino referendumskega akta, to je na obravnavano zadevo.

¹⁰ Ločuje na avtorje in soavtorje predlaganega besedila, ter na drugi strani predlagatelje postopka.

uporabi pa je lahko sprejela tudi Ljudska skupščina, ki je bila v tem obdobju bolj v funkciji korektorja vladne politike in potrjevalca aktov vlade, kot pa v funkciji vrhovnega ustvarjalca vseh pomembnejših političnih odločitev. Zanimivo je bilo, da referendum ni razpisovala Skupščina kot zakonodajno telo, temveč njen prizidij kot politično izvršilni organ. Opredelitev referendum je dopuščala njegovo uporabo pred in po sprejemu pravnega akta v Ljudski skupščini (predhodni in naknadni referendum). Ustava ni urejala postopka njegove uporabe, prav tako ni bil sprejet zakon o referendumu, ki bi to podrobneje uredil. V tem smislu je bila zgovorna določba 6. člena Ustave, ki je opredelila načelo ljudske suverenosti (po katerem izhaja vsa oblast iz ljudstva in pripada ljudstvu) le s posredno obliko (volitvami), ne pa tudi z neposrednimi oblikami izvrševanja ljudske suverenosti. Za to ustavno obdobje velja, da je v celoti prevladovala ne le posredna demokracija oziroma posredni način odločanja, temveč tudi, da sta o vrsti najpomembnejših vprašanj namesto skupščine odločala Vlada in prizidij Ljudske skupščine (Kaučič 1993: 222-253).

Ustava Ljudske Republike Slovenije tudi ni posebej določila referendum 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 in razvoj lokalne skupnosti, ki jih je ljudski odbor že sprejel, kot tudi za prehodno izjavljanje volivcev o teh vprašanjih (Kaučič 1993: 222-253).

Z Ustavnim zakonom 1953 je dobil referendum nekoliko pomembnejše normativne temelje. Najprej s tem, da je razčlenil posredne in neposredne načine in oblike uresničevanja načela ljudske suverenosti, pa tudi s tem, da je posebej uredil referendum na republiški in lokalni ravni. Ustavni zakon je za razliko od ustave izrecno določil zakonodajni referendum in referendum o drugih vprašanjih, katerega pa ni vezal le na pristojnost Ljudske skupščine, temveč širše, na pristojnosti republiških organov oblasti. S tem je praktično dopustil referendum o vsakem pomembnejšem političnem vprašanju (Kaučič 1993: 222-253).

Referendum ni bil določen kot obligatorna, temveč fakultativna oblika izjavljanja volivcev o teh vprašanjih. Do njegove uporabe je lahko prišlo 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 1974 razširil s poslansko iniciativo. O tem ali bo referendum razpisan ali ne, je samostojno odločal republiški zbor, o razpisu referenduma s področja gospodarstva, dela in socialnega zavarovanja pa oba zbora enakopravno. Uvedba referenduma na pobudo in ne na zahtevo pooblaščenih subjektov (kot jo praviloma določajo drugi ustavni sistemi) v mnogočem zmanjšuje vlogo in pomen referenduma v ustavni ureditvi, ker je v celoti prepuščen volji zakonodajnega telesa (Kaučič 1993: 222-253).

Ustava Socialistične Republike Slovenije iz leta 1963 vprašanja referendumske iniciative ni urejala. Za razliko od ureditve v dotedanjih ustavah, v katerih je bila referendumska iniciativa opredeljena izključno kot pobuda, jo je zakon v 15. in 16. členu določil tudi kot zahtevo. O zahtevi skuščina ni odločala, temveč je bila dolžna razpisati referendum, če ga je zahteval posamezen zbor Republiške skupščine v zadevah svojega delovnega področja, najmanj tretjina občinskih skupščin, najmanj petina poslancev Republiške skupščine ali najmanj desetina volivcev, vpisanih v volilni imenik v najmanj eni tretjini občin. Med pooblaščenimi predlagatelji referenduma pa je zakon uvrstil družbenopolitične organizacije v republiki, samoupravne interesne skupnosti v republiki ali po najmanj 100 volivcev, vpisanih v volilni imenik v najmanj eni četrtini občin. O predlogu za razpis referenduma s strani teh pobudnikov je odločal republiški zbor. Tako široko opredeljena referendumska iniciativa je bila, primerjalno gledano, brez primere v pravnih ureditvah – bila je omogočena praktično vsem pomembnejšim državnim, političnim, interesnim in lokalnim subjektom in skupinam. Kljub tako ektenzivni ureditvi pa tako imenovani republiški referendum ni bil nikoli razpisan v praksi (Kaučič 1993: 222-253).

V Ustavi iz leta 1974 je bila v 176. členu vsebovana splošna določba o referendumu, po kateri lahko Skupščina družbenopolitične skupnosti 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 predvidevala tako predhodni kot naknadni referendum; v obeh primerih je bil referendum 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 referenduma kaže na to, da je ustavodajalec namenil predhodnemu referendumu širši krog vprašanj kot pa naknadnemu, in da je bil namenjen izjavljanju volivcev o posameznem vprašanju, ne pa tudi celotnemu pravnemu aktu (Kaučič 1993: 222-253).

Glasovalno pravico so imeli po zakonu 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 Socialistične Republike 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 1993: 222-253).

Ustava iz leta 1974 in ustavni amandmaji iz leta 1989 so vprašanje referenduma v glavnem uredili v treh členih; 176. člen je vseboval splošno določbo o referendumu v družbenopolitičnih skupnostih. Referendum je bil predviden kot predhodni in naknadni. Na naknadnem referendumu so volivci potrjevali zakone, predpise in druge splošne akte, na predhodnem referendumu pa so se volivci izjavljali o vprašanjih iz pristojnosti skupščine družbenopolitične skupnosti. V obeh primerih je bil referendum neobvezen. Določba 337. člena Ustave, ki je opredeljevala referendum na republiški ravni – tudi ta je bil fakultativen, razpisati pa ga je bilo mogoče pred ali po sprejmu odločitve v skupščini – je bila dopolnjena z amandmajem LXXI. Amandma je razširil predmet referendumskega odločanja tudi na izjavljanje volivcev o vprašanju, ki zadevajo uresničevanje suverenih pravic (Socialistične) Republike Slovenije, in določil obveznost skupščine, da razpiše referendum, če to zahteva z zakonom določeno število volivcev. Ker pa zakon o referendumu in drugih oblikah osebnega

izjavljanja tega ni določil, je bila pravica referendumске iniciative le deklarativna, brez možnosti, da se v praksi uresniči (Kaučič 1993: 222-253).

3.5 REFERENDUM V NOVI SLOVENSKI USTAVI

Ustavno podlago za referendumsko odločanje najdemo v različnih členih Ustave, ki so z referendumskim odločanjem in neposredno demokracijo povezani posredno ali neposredno. Ustavno podlago najdemo v naslednjih členih Ustave: 1. člen (Slovenija je demokratična republika.); 3. člen (V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno.); 39. člen (Svoboda izražanja.); 42. člen (Pravica do zbiranja in združevanja.); 43. člen (Volilna pravica.); 44. člen (Sodelovanje pri upravljanju javnih zadev.); 45. člen (Pravica do peticije.); 90. člen (Zakonodajni referendum.); 97. člen (Pristojnost Državnega sveta – zahteva razpis referenduma iz drugega odstavka.); 99. člen (Zahtevo za razpis referenduma sprejme državni svet z večino glasov vseh članov.); 139. člen (Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu.); 170. člen (Potrditev spremembe ustave na referendumu.) (glej Ustava Republike Slovenije 1991).

Podrobneje je referendumsko odločanje urejeno v Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi, ki je bil sprejet 08.03.1994. Zakon je razdeljen v pet poglavij, in sicer:

1. Uvodne določbe.
2. Referendum (referendum o spremembi ustave, zakonodajni referendum in posvetovalni referendum).
3. Postopek za izvedbo referenduma (razpis referenduma, pravica glasovanja na referendumu, organi za izvedbo referenduma, glasovanje in ugotavljanje izida glasovanja, varstvo pravice glasovanja, druge določbe).
4. Ljudska iniciativa.
5. Končni določbi (glej Internet 39).

3.5.1 USTAVNOREVIZIJSKI REFERENDUM

Nova Ustava ureja referendum v postopku spreminjanja ustave bistveno ožje kot prejšnja. Predvideva ga samo v drugi fazi postopka, torej le kot potrditveni referendum. Ustava določa, da mora državni zbor predlagano spremembo predložiti v sprejem volivcem na referendum, če to zahteva najmanj 30 poslancev. Sprememba ustave je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev. Referendum je opredeljen kot oblika neposrednega odločanja o spremembi ustave (torej tudi za novo ustavo), ne glede na obseg sprememb in morebitno pomembnost posameznih določb ustave, ki so predmet revizije (Grad in drugi 1996: 242-244).

Referendum v postopku ustavne revizije se po naši Ustavi lahko izvede po sprejetju revizijskega akta v državnem zboru, vendar pred njegovo razglasitvijo. Tako določen referendum ima značaj ratifikacije ustavne spremembe s strani ljudstva. Referendum ni opredeljen kot obvezna sestavina postopka za spremembo ustave, kar bi imelo za posledico, da bi ga bilo potrebno izvesti ob vsakem posegu v ustavno besedilo, temveč je predviden zgolj kot ustavna možnost odločanja volivcev o spremembi ustave, kar pomeni, da se lahko izvede ob vsaki, le nekateri ali pa nobeni reviziji ustave (Grad in drugi 1996: 242-244).

Uparaba referenduma je odvisna od pogojev, ki jih zanjo predpisujeta Ustava in Zakon. Ti pogoji so: (1) veljaven sprejem ustavne spremembe oziroma nove ustave v državnem zboru; (2) zahtevek najmanj 30 poslancev državnega zbora in (3) vložitev zahtevka na način in v roku, ki ga predpisuje zakon. Glede na stopnjo obveznosti sodi tako opredeljen referendum v skupino absolutno fakultativnega referenduma, ker ga je mogoče uporabiti le na zahtevo z ustavo pooblaščenih subjektov (Grad in drugi 1996: 242-244).

Za pravno veljavno in dokončno odločitev je potrebna dvojna večina, in sicer večinska udeležba volilnih upravičencev in večina pritrdilnih glasov volivcev, ki so glasovali. To pomeni, da je na referendumu sprememba ustave sprejeta, če se zanjo izjavi najmanj četrtina vseh volivcev v Sloveniji (pod pogojem, da se referendumu udeleži večina volivcev).

Sprememba ustave pa ni sprejeta, četudi jo je potrdila večina volivcev, če se glasovanja ni udeležila večina vseh volilnih upravičencev (Grad in drugi 1996: 242-244).

3.5.2 ZAKONODAJNI REFERENDUM

Ustava ne postavlja omejitev glede vprašanj, o katerih je mogoče odločati na zakonodajnem referendumu, saj določa, da državni zbor lahko o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi pa je zakonodajni referendum omejil s tem, da je določil predmet odločanja posebej na predhodnem in posebej na naknadnem referendumu, zlasti pa s tem, da je prepovedal referendume za določeno vrsto zakonov (Grad in drugi 1996: 244-246).

Primer predhodnega izjavljanja volivcev je lahko eno ali več vprašanj, ki jih ureja predlog zakona. Predmet naknadnega potrjevanja pa je celoten zakon, ne pa njegovo posamezno vprašanje. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (10. člen) je iz referendumskega odločanja (podobno kot druge ureditve) izključil zakone, ki se sprejemajo po hitrem postopku (kadar to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče), zakone od katerih je neposredno odvisno izvrševanje sprejetega državnega proračuna, in zakone, ki se sprejemajo za izvrševanje ratificiranih mednarodnih pogodb. Ustavno sodišče je ta člen, za katerega je presodilo, da pomeni omejevanje ustavno določene pravice do referendumskega odločanja o vseh vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razveljavilo. Izključitev takih zakonov iz referendumskega odločanja bi namreč morala, tako kot v drugih državah, predpisovati že ustava (Grad in drugi 1996: 244-246).

Zakonodajni referendum je kot ustavnorevizijski predviden le fakultativno, državni zbor ga lahko razpiše na svojo pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj tretjina poslancev ali 40.000 volivcev (Grad in drugi 1996: 244-246).

Ustava torej razlikuje med uvedbo referenduma na pobudo Državnega zbora (predlog lahko da vsak poslanec in o njem odloči Državni zbor z običajno, torej relativno večino) in med uvedbo referenduma na zahtevo tretjine poslancev, Državnega sveta ali 40.000 volivcev.

V prvem primeru lahko Državni zbor predlog sprejme ali zavrne, v drugem primeru pa je Državni zbor dolžan razpisati referendum. Državni svet sprejme zahtevo za razpis referenduma z absolutno večino vseh članov, zahtevi poslancev in volivcev pa mora biti predložena najmanj tretjina podpisov poslancev oziroma 40.000 podpisov volivcev. Pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov. Taka pobuda mora biti podprta s podpisi najmanj 200 volivcev (Grad in drugi 1996: 244-246).

V zahtevi za razpis referenduma mora biti jasno izraženo vprašanje, ki naj bo predmet referenduma, zahteva pa mora biti tudi obrazložena. Če državni zbor meni, da temu ni bilo zadoščeno, pozove predstavnika predlagatelja, da jasno opredeli vprašanje oziroma dopolni zahtevo z obrazložitvijo. Če predstavnik predlagatelja vztraja pri nejasnem vprašanju ali ne dopolni zahteve z obrazložitvijo, lahko državni zbor odloči, da se referendum ne razpiše (to zakonsko določbo bo potrebno še dopolniti z določitvijo mehanizma sodnega varstva zoper odločitev Državnega zbora, da referendum ne razpiše). Če pa Državni zbor meni, da je vsebina zahteve za razpis referenduma v nasprotju z Ustavo, o tem odloči Ustavno sodišče (Grad in drugi 1996: 244-246).

Medtem ko je ustavnorevidijski referendum le naknaden, je lahko zakonodajni referendum predhoden ali naknaden. Zakon je določil, da se na zakonodajnem referendumu volivci vnaprej izjavljajo o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom ali potrdijo zakon, ki ga je Državni zbor že sprejel. Predhodni referendum se lahko nanaša na vprašanje:

- ali naj se določeno vprašanje uredi z zakonom,
- ali naj se s predlaganim zakonom uredi določeno vprašanje tako kot je predlagano ali drugače in kako naj se uredi ter
- ali naj se v predlaganem zakonu uredi določeno vprašanje, ki v zakonu ni urejeno in kako naj se uredi (Grad in drugi 1996: 244-246).

Naknadni referendum pa je namenjen izjavljanju o zakonu, ki ga je Državni zbor že sprejel. Naknadni referendum je predviden samo kot potrditveni ne pa tudi kot razveljavitveni, s katerim bi lahko volivci neposredno razveljavili zakon, ki že velja. To lahko volivci dosežejo

tako, da sprožijo zakonodajno iniciativo za sprejem novega zakona in z vložitvijo zahteve za predhodni referendum. Če je na referendumu predlog takega razveljavitvenega zakona sprejet, ga mora Državni zbor v nadaljevanju zakonodajnega postopka sprejeti. V tem primeru sicer ne gre za pravi razveljavitveni referendum (ampak za predhodni referendum z učinki razveljavitvenega referenduma), vendar je namen volivcev kljub temu dosežen (Grad in drugi 1996: 244-246).

Predlog oziroma zahteva za razpis predhodnega referenduma se lahko vloži od dneva, ko je predlog zakona predložen državnemu zboru, do začetka tretje obravnave. Rok za zbiranje podpisov za podporo zahtevi je odvisen od tega, ali je bila pobuda vložena pred ali po prvi obravnavi predloga zakona (v prvem primeru ta rok ne sme biti krajši od 45 dni in ne daljši od 60 dni, v drugem primeru pa ne krajši kot 30 in ne daljši od 45 dni). V tem primeru Državni zbor pred potekom tega roka ne sme začeti tretje obravnave predloga zakona. Naknadni referendum pa lahko pooblaščen subjekt zahtevajo najkasneje v 7-ih dneh po sprejemu zakona. Tako kratek rok je posledica Ustavne določbe, da zakone razglša predsednik republike najkasneje 8 dni po njihovem sprejetju, državni svet pa lahko v 7-ih dneh od sprejetja zakona in pred njegovo razglasitvijo zahteva, da Državni zbor o njem še enkrat odloči (suspenzivni veto). Ta rok je prekratek v primeru, da nameravajo zahtevati referendum volivci, saj jim ne omogoča, da bi se seznanili z vsebino zakona. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi je zato predvidel, da lahko najmanj 40.000 volivcev vloži zahtevo za razpis naknadnega referenduma v 30 dneh po sprejemu zakona pod pogojem, da pobudnik zahteve v 7-ih dneh po sprejemu zakona obvesti o svoji pobudi (podprti s podpisi najmanj 200 volivcev) predsednika državnega zbora. V tem primeru mora državni zbor zadržati objavo zakona do preteka roka. Državni zbor mora razpisati naknadni referendum najkasneje v 7-ih dneh po vložitvi zahteve (Grad in drugi 1996: 244-246).

Akt o razpisu referenduma se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in v javnih občilih. Določati mora vrsto referenduma, akt, o katerem se odloča na referendumu, besedilo vprašanja, dan razpisa referenduma in dan glasovanja. Zakon tudi določa, da se za isti dan lahko razpišeta dva ali več referendumov. Od dneva razpisa do izvedbe referenduma ne sme

preteči manj kot 30 dni in ne več kot 45 dni. Glasovalna pravica na zakonodajnem je enaka kot na ustavnorevizijskem referendumu (Grad in drugi 1996: 244-246).

Za odločitev na zakonodajnem referendumu, za razliko od ustavnorevizijskega, zadošča navadna relativna večina. Ustava določa, da je odločitev sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali. Medtem ko je ustava le na splošno opredelila, da je državni zbor vezan na izid referenduma, je dimenzije te vezanosti določil zakon. Eno leto po izvedbi referenduma državni zbor ne sme sprejeti zakona, ki bi bil v nasprotju z izidom referenduma, niti ponoviti referenduma o istem vprašanju. Za odločitev, sprejeto na predhodnem referendumu, je zakon še dodal, da jo mora državni zbor upoštevati pri sprejemanju zakona (Grad in drugi 1996: 244-246).

3.5.3 POSVETOVALNI REFERENDUM

Posvetovalni referendum v Ustavi ni posebej predviden, pač pa ga ureja Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi. Posvetovalni referendum je po naravi stvari lahko le fakultativen, razpiše pa ga Državni zbor. Pobudo zanj da lahko vsak poslanec državnega zbora. Predmet izjavljanja volivcev na referendumu so vprašanja iz pristojnosti državnega zbora, ki so širšega pomena za državljane. Glede na tako določen predmet referendumskega izjavljanja je državni zbor dokaj svoboden pri uporabi tega referenduma, kar pomeni, da ga lahko razpiše tudi za posamezna ustavnorevizijska in zakonodajna vprašanja, torej tudi na področjih, kjer je predviden referendum z obvezno pravno močjo. Posvetovalni referendum se lahko razpiše na celotnem območju države ali na določenem ožjem območju, kadar vprašanje zadeva samo prebivalce tega ožjega območja. Referendum je lahko le predhoden (preden Državni zbor končno odloči o posameznem vprašanju), ne pa tudi naknaden. Na izid posvetovalnega referenduma seveda državni zbor ni vezan (Grad in drugi 1996: 246-247).

Posvetovalni referendum ni le zelo učinkovito sredstvo za testiranje javnega mnenja za posebej zahtevna vprašanja, temveč tudi za ugotavljanje smeri reševanja določenega vprašanja. Predstavniško telo s tem krepi svojo legitimnost, odločite, ki je skladna z ljudsko voljo, pa je ugodneje sprejeta med ljudmi in s tem v praksi tudi bolj uresničljiva. Za razliko od

referenduma z obvezno pravno močjo, kjer volivci začasno jemljejo mandat predstavniškemu telesu, da o posameznem vprašanju samostojno odloči, se to v primeru posvetovalnega referenduma ne zgodi. Parlament obdrži funkcijo samostojnega zakonodajalca. Odločitev je povsem v rokah parlamenta, ki jo lahko sprejme v skladu ali pa v nasprotju z izraženim mnenjem volivcev. V drugem primeru se bo sicer izpostavil kritiki večine volivcev, njegova odločitev pa nikakor ne bo pravno vprašljiva (Grad in drugi 1996: 246-247).

3.5.4 LOKALNI REFERENDUM

V tem delu diplomskega dela omenjam tudi lokalni referendum, in sicer zgolj navajam možnosti v katerih je možna ta oblika izjavljanja volivcev o določeni materiji ali vprašanju na lokalni ravni. »Referenduma v lokalni skupnosti ustava ne predvideva, urejen je v Zakonu o lokalni samoupravi, kjer so predvidene tri vrste referenduma:

1. referendum o aktu ali drugi odločitvi občinskega sveta¹¹;
2. posvetovalni referendum o posameznih pomembnih vprašanjih¹² in
3. referendum o teritorialnem oblikovanju in preoblikovanju enot lokalne samouprave¹³«
(Grad in drugi 1996: 247).

3.5.5 LJUDSKA INICIATIVA

Ljudska iniciativa je »pravica določenega števila volivcev ali določenega odstotka volilnega telesa, da pisno predlagajo predstavniškemu telesu ureditev določenega vprašanja oziroma sprejem določene odločitve, ki jim ustreza« (Grad in drugi 1996: 248).

Bistvena razlika med referendumom in ljudsko iniciativo je ta, da se ljudska iniciativa nanaša »na odločitev, ki naj bi jo šele sprejeli« (Grad in drugi 1996: 248) in s tem vplivajo na njeno vsebino.

¹¹ Občinski svet lahko razpiše referendum na lastno pobudo, mora pa ga razpisati če to zahteva najmanj 10 % volivcev v občini. Možno ga je razpisati pred ali po sprejemu akta oziroma odločitve občinskega sveta.

¹² Referendumska odločitev ne zavezuje občinskih organov.

¹³ Referendum je obligatoren, kar pomeni da Državni zbor ne more sprejeti zakona brez ustrezne referendumske odločitve, vendar pa ga odločitev pravno ne zavezuje, torej gre za posvetovalni referendum.

Po slovenski Ustavi in Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi je potrebnih najmanj trideset tisoč podpisov volivcev za predlog za začetek postopka za spremembo ustave. V predlogu mora biti navedeno, v čem in kako naj se ustava spremeni ter razlogi za spremembo. Predlogu morajo biti priloženi podpisi.

Prav tako je omogočena tudi zakonodajna pobuda, in sicer lahko najmanj 5.000 volivcev¹⁴ predloži Državnemu zboru predlog zakona, ki mora vsebovati sestavine določene v poslovniku državnega zbora¹⁵.

Državni zbor se mora do predloga oziroma pobude opredeliti ni pa je dolžan sprejeti. Ker pri ljudski iniciativi volivci sooblikujejo odločitev, nimajo pa nikakršnega vpliva na končno odločitev, ljudske iniciative zato ne štejemo med elemente neposredne demokracije, vendar pa ima v kontekstu referendumskega odločanja poseben pomen, saj na zakonodajnem področju glede predloga ljudske iniciative obstaja varovalo in volivci »pred zavrnitvijo njihove zakonodajne iniciative v državni zbor lahko vložijo zahtevo za predhodni referendum o tem vprašanju« (Grad in drugi 1996: 248).

3.5.6 PRAVICA DO PETICIJE

Peticija v najširšem pomenu pomeni »pravico posameznika ali skupine državljanov do pošiljanja pisnih vlog predstavniškemu telesu ali izjemoma drugim organom oblasti o vprašanjih, ki imajo širši politični ali javni značaj« (Grad in drugi 1996: 252). Pravica do peticije je urejena v ustavi, kjer je v 45. členu zapisano, da ima vsak državljan pravico do vlaganja peticij in do drugih pobud splošnega pomena. »Predmet peticije so lahko pritožbe, predlogi, zahteve, pobude ali prošnje« (Grad in drugi 1996: 253). Kaučič v nadaljevanju razločuje med peticijo v širšem in peticijo v ožjem pomenu, ki je urejena v naši Ustavi¹⁶.

¹⁴ Pobudo lahko vloži volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov. Ko je za določeno pobudo zbrano predvideno število podpisov se sproži zakonodajni oziroma ustavodajni postopek.

¹⁵ To so: naslov zakona, uvod (oceno stanja, razloge za sprejem zakona, cilje in načela zakona, oceno potrebnih finančnih sredstev iz državnega proračuna in druge posledice, ki jih bo imel sprejem zakona), besedilo členov in obrazložitev (Grad in drugi 1996: 251).

¹⁶ Pravico do peticije imajo le slovenski državljani.

3.6 SPREMEMBE ZAKONA O REFERENDUMU IN O LJUDSKI INICIATIVI TER ODLOČBA USTAVNEGA SODIŠČA

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (v nadaljevanju ZRLI) je bil trikrat spremenjen oziroma dopolnjen. In sicer: prvič 10.06.1996 ZRLI – A (spremenjeni členi: 12., 15., 19., 23. in 46.); drugič 04.06.2001 ZRLI – B (spremenjeni členi: 4., 13., 16., 21., 22. in 25.) in tretjič 12.07.2004 ZRLI – C (spremenjeni členi: 13., 24., 39., 47., 51., 52., 53. in 59.).

Kljub spremembam je bilo na Ustavno sodišče Republike Slovenije vloženi več pobud za oceno ustavnosti posameznih, že tudi spremenjenih ali dopolnjenih členov Zakona, in ker je Ustavno sodišče v Odločbi U-I-217/2, dne 17.02.2005 odločilo, da se »določbe 2. oddelka II. poglavja Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94, 38/96, 59/01 in 83/04) v delu, v katerem se nanašajo na predhodni referendum razveljavijo« (Internet 6).

Ugotovitve Ustavnega sodišča o neustavnosti ZRLI, kažejo, da je presojana ureditev delno neskladna z Ustavo, ker vsebuje z njo neskladne določbe, delno pa je neskladna z Ustavo zato, ker vsebuje protiustavne pravne praznine. Oboje povzroča takšno nekonsistentnost celotne ureditve predhodnega postopka, da ni mogoča razveljavitev zgolj posameznih določb ali zgolj ugotovitev neustavnih pravnih praznin, temveč je nujna razveljavitev celotnega oddelka Zakona, ki ureja predhodni referendum. Ustavno sodišče je odločilo, da začne razveljavitev učinkovati po poteku enega leta od dneva objave te odločbe v Uradnem listu. V tem času lahko zakonodajalec na novo uredi predhodni referendum (Internet 6).

Ustavno sodišče je odločbo razložilo v tridesetih točkah. Zaradi lažjega in bolj preglednega razumevanja problematike navajam nekatere pomembnejše ugotovitve Ustavnega sodišča glede Zakona o referendumu in ljudski iniciativi.

1. Pomanjkljivo ureditev predhodnega postopka utemljujejo zlasti navedbe o možni zlorabi osebnih podatkov, vsebovanih na seznamu podpisnikov, ki so podprli pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma (Internet 6).

2. Pomanjkljiva ureditev pooblastil predsednika Državnega zbora ob vložitvi pobude ter o težavah številnih kategorij oseb pri dajanju podpore pobudi volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu (Internet 6).
3. Državljanom Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v tujini bi morala biti dana pravica sodelovanja že v postopku zbiranja podpore zahtevi za razpis referendumu in ne samo pravica glasovanja na referendumu (Internet 6).
4. Nekonsistentnost ZRLI, predvsem tistih določb, ki so povezane z izvedbo predhodnega postopka v primeru vložitve pobude volivcem za vložitev zahteve za razpis predhodnega referendumu (Internet 6).
5. V zvezi s pristojnostmi predsednika Državnega zbora v predhodnem postopku, bi kazalo dopolniti določbe izpodbijanega zakona, tako z določbami o pristojnostih predsednika Državnega zbora kot tudi z določbami o sodnem varstvu zoper njegove odločitve – v primeru, ko predsednik Državnega zbora ugotovi, da pobuda ne vsebuje vseh v zakonu predpisanih pogojev (Internet 6).
6. Ko je ugotovljeno, da je pobuda za vložitev zahteve za razpis referendumu podprta z zadostnim številom podpisov, osebni podatki teh volivcev niso več relevantni. Namen njihovega zbiranja je bil s tem dosežen. Zato osebni podatki volivcev, ki so dali podporo pobudi za vložitev zahteve za razpis referendumu, ne bi smeli biti del gradiva v nadaljnjem referendumskem postopku ali pa bi moralo biti varstvo osebnih podatkov zagotovljeno na drug način (Internet 6).
7. Faza zbiranja podpisov, ki je časovno omejena, je z vidika pobudnika izredno pomembna, saj je od števila zbranih podpisov odvisno, ali se bo referendumski postopek nadaljeval ali ne. Zato bi moral biti način sprejemanja podpore volivcev v zahtevi za razpis referendumu natančneje določen, in ne bi smel biti v vsakem primeru posebej odvisen od navodil in usmeritev pristojnega organa ali ministra. Tudi pristojnost krajevnih uradov za sprejemanje podpore zahtevi za razpis referendumu bi morala biti določena v ZRLI (Internet 6).

8. ZRLI v predhodnem postopku ne omogoča volivcem, ki imajo stalno prebivališče v tujini, dajanje podpore na diplomatsko-konzularnih predstavništvih Republike Slovenije v tujini, posega v pravico do glasovanja na referendumu. Ustavno sodišče ni našlo nobenega stvarno upravičenega razloga za omejevanje ustavne pravice, zaradi katerega zakon ne bi mogel predvideti možnosti dajanja podpore zahtevi za razpis tudi tistim volivcem, ki nimajo stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji in so vpisani v evidenco volilne pravice državljanov, ki nimajo stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji. Podobna ugotovitev se nanaša tudi na volivce, ki imajo začasno prebivališče v tujini in bi želeli podpreti določen predlog v predhodnem postopku (Internet 6).
9. Zaradi posebnosti referendumskega odločanja, ko volivci odločajo le s potrditvijo ali zavrnitvijo predlagane odločitve, je izredno pomembno besedno oblikovanje referendumskega vprašanja. Zahteva, da mora biti referendumsko vprašanje jasno izraženo, v določenih primerih ne zadostuje, saj je lahko vprašanje popolnoma jasno, po svoji vsebini pa nasprotuje namenu, ki naj se doseže s predhodnim referendumom. Namen predhodnega referenduma ni, da bi volivci v celoti odločali o vseh vprašanjih, ki jih ureja predlog zakona, ki je že v zakonodajnem postopku, temveč le o posameznih (določenih) vsebinskih vprašanjih bodočega zakona. Potrditvi ali zavrnitvi celotnega zakona je namenjen naknadni referendum. Predhodni referendum naj bi pomenil zgolj intervencijo volivcev v zakonodajno odločanje predstavniškega organa glede tiste vsebine, ki je bistvenega pomena. Predhodni referendum omogoča volivcem, da posežejo v zakonodajni postopek, če menijo, da bi bilo treba predlagano zakonsko rešitev še pred sprejemom zakona preveriti na referendumu. Zato se zastavlja vprašanje, ali so lahko predmet referendumskega odločanja "določena vprašanja", ki pokrivajo celotno vsebino predloga zakona, ali pa so lahko vprašanja tako splošna, da je nejasno, na kateri del zakona se nanašajo. Besedilo referendumskega vprašanja tudi ne bi smelo biti postavljeno tako, da bi določeno skupino volivcev napeljevalo k zaželenemu glasovanju (subjektivna postavitev vprašanja). Prav tako referendumsko vprašanje ne bi smelo vsebovati nedoločenih pojmov, ki bi jih lahko volivci različno razumeli. Zakonska pravila o načinu postavitve referendumskih vprašanj bi na eni strani (volivcem, političnim strankam, organizacijam) omogočila lažje in pravilnejše oblikovanje besedila referendumskega vprašanja, na drugi strani pa preprečila

morebitno arbitrarno presojo (predsednika Državnega zbora ali Državnega zbora), ali je referendumsko vprašanje postavljeno v skladu z Zakonom, tj. ali je dovolj jasno izraženo (Internet 6).

10. Ponavljajoče zahteve za razpis predhodnega referenduma lahko pomenijo neustavno oviranje zakonodajnega organa pri izvrševanju zakonodajne funkcije (možnosti uporabe referenduma v neustavne namene). Na to je Ustavno sodišče opozoril sam Državni zbor. Zakonska ureditev bi morala dajati možnost, da pristojni organ prepreči večkratno zaporedno vlaganje pobud, ki so vsebinsko enake, ali pobud, vloženih z očitnim namenom zavlačevanja zakonodajnega postopka, že zgolj iz tega razloga, ne pa na podlagi smiselne uporabe drugih določb ZRLI. Zato bi ZRLI moral vsebovati določbe, na podlagi katerih bi se lahko preprečil razpis referenduma, kolikor bi pri ponavljajočih pobudah ugotovili neustaven namen (Internet 6).

3.7 NOV PREDLOG – NOVELA ZAKONA O REFERENDUMU IN O LJUDSKI INICIATIVI

Ugotovitve Ustavnega sodišča, navedene v prejšnjem poglavju kažejo, da je zakonodaja na področju referendumskega odločanja polna neskladnosti z Ustavo in pravnih praznin, na podlagi katerih je možno postopke voditi različno glede na intenzivnost in pomembnost posamične tematike referendumskega odločanja, kar pa seveda ne prispeva k načelom pravne države.

Strokovna skupina, v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo, je pripravila novelo Zakona o referendumu in ljudski iniciativi. Novela je še v fazi koalicijskega usklajevanja, vendar je sprememba okvirno že dokončana. Predlagane prve spremembe in dopolnitve naj bi zasledovale naslednje poglobitve cilje¹⁷:

1. »Ohranitev predhodnega referenduma, ki je v marcu 2006 zaradi Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-217/02 z dne 17.2.2005 (Uradni list RS, št. 24/05) prenehal veljati, in uskladitev določb o predhodnem referendumu z Odločbo Ustavnega sodišča.

¹⁷ Na voljo sem imel dve različici novele ZRLI. V prvi je bil predhodni referendum z določenimi spremembami, v drugi tega instituta ni več.

2. Ob nezmanjšanjem standardu neposredne demokracije (ohranitev predhodnega in naknadnega referenduma) uvedba instrumentov za racionalizacijo referenduma.
3. Ureditev referenduma o mednarodnih povezavah v skladu z Ustavnim zakonom o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije (UZ3a, 47, 68, Uradni list RS, št. 24/03).
4. Tehnične izboljšave in popravki, zlasti natančnejša ureditev referenduma o spremembi ustave.
5. Ureditev referendumske kampanje, ki sedaj ni urejena – določba o smiselni uporabi volilne kampanje« (Internet 20).

Določbe, ki pomenijo uskladitev ZRLI z odločbo U-I-217/02 Ustavnega sodišča in se v novem ZRLI nanašajo na ureditev predhodnega referenduma, so vsebovane predvsem v 13., 14., 15., 16. in 18. členu, s katerimi se med drugim zagotavlja oziroma določa:

1. ustrezno oziroma zadostno pravno varstvo vlagateljev pobude ali zahteve za referendum;
2. tajnost podatkov o podpisnikih pobude za referendum (razen podatkov o pobudniku, ki morajo biti že po naravi stvari javni);
3. možnost oseb, ki zaradi bolezni, invalidnosti, prestajanja zaporne kazni ali drugih podobnih oblik zadržanosti ne morejo osebno priti na upravni organ, da izrazijo podporo zahtevi za razpis referenduma;
4. možnost oseb, ki so v času zbiranja podpisov v podporo referendumski zahtevi v tujini, da od tam izrazijo in pošljejo svoje podpise podpore takšni zahtevi;
5. dodatne mehanizme za preprečevanje referendumskih zlorab, na primer prepoved večkratnega vlaganja referendumskih pobud z istimi vsebinami z namenom zadrževanja zakonodajnega postopka ter prepoved oblikovanja zavajajočih referendumskih gesel;
6. podrobnejša oziroma določnejša navodila glede oblikovanja referendumskega vprašanja (glej Internet 33).

Bistveno pri najnovejšem – drugem, predlogu novele Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi pa je, da je »z Odločbo št. U–I–217/02 z dne 17.2.2005 (Uradni list RS, št. 25/04)

ustavno sodišče razveljavilo določbe 2. oddelka II. poglavja ZRLI v delu, v katerem se nanašajo na predhodni zakonodajni referendum. Odprava instituta predhodnega zakonodajnega referenduma zahteva, da se drugi oddelek II. poglavja, ki je doslej urejal predhodni in naknadni zakonodajni referendum, uredi povsem na novo. Ob pripravi sprememb in dopolnitev ZRLI je predlagatelj razmišljal tudi o ponovni uvedbi predhodnega referenduma ali njegovi nadomestitvi z zakonodajnim referendumom na ljudsko iniciativo ali tako imenovani referendumom »švicarsko-bavarskega« tipa, vendar te rešitve niso dobile ustrezne strokovne in politične podpore. Prevladalo je stališče, da je primerneje ohraniti trenutno ureditev, ko predhodnega referenduma v pravni ureditvi ni« (Internet 20).

V času navedenega enoletnega suspenzivnega roka, kot tudi po njem, bi bilo mogoče v ZRLI na novo urediti predhodni zakonodajni referendum ali pa neko drugo znano obliko neposrednega (ljudskega) odločanja o zakonu (na primer referendum na podlagi ljudske iniciative), vendar nobena takšna rešitev ni dobila zadostne strokovne kot tudi politične podpore. Zato se kot najustreznejša rešitev zdi ohranitev zgolj naknadnega (tudi suspenzivnega, odložnega) zakonodajnega referenduma po zgledu večine držav članic Evropske unije, seveda usklajenega z Odločbo Ustavnega sodišča in dopolnjenega v delih, ki so se v praksi pokazali kot pomanjkljivi. Ker je ustavno sodišče razveljavilo vse določbe drugega oddelka drugega poglavja ZRLI (v delu, v katerem se nanašajo na predhodni zakonodajni referendum), so potrebne spremembe in dopolnitve vseh členov tega oddelka, zato zakon predvideva, da se besedilo tega oddelka v celoti nadomesti z novim besedilom (Internet 20).

Predlagani so tudi ukrepi za »racionalizacijo referenduma«, in sicer, da se odločitev sprejema z večino veljavnih glasov, kar pomeni, da je sprejeta tista odločitev, za katero je bilo oddanih več glasov. S tem se rešujejo vprašanja, ki se ob današnji ureditvi odpirajo v primeru, da nobena odločitev ne prejme večine vseh oddanih glasov. V noveli zakona o povečani odgovornosti pri vlaganju pobud in racionalizaciji sledijo naslednje rešitve:

1. Povečanje potrebnega števila podpisov pod pobudo volivcem za razpis referenduma s tisoč na pet tisoč podpisov.

2. Možnost, da državni zbor po vložitvi zahteve za razpis predhodnega referenduma v zakon vgradi rešitve, ki jih želi doseči vlagatelj zahteve za razpis referenduma, in s tem možnost, da se referendum ne razpiše.
3. Možnost, da državni zbor zamakne dan glasovanja tako, da se referendumi izvajajo na določen (»referendumski«) dan ali hkrati z volitvami (glej Internet 21).

Novela odpira tudi nova vprašanja in ureja novo področje, kamor lahko razširimo predmet referendumskega odločanja. Referendum o mednarodnih povezavah je urejen povsem na novo. Na temelju 2. odstavka 3. a člena ustave, ki uvaja referendum o prenosu izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije ali o vstopu v obrambno zvezo, predlagano besedilo opredeljuje to obliko referenduma (gre za predhodni referendum) in postopek njegovega razpisa. Ta postopek je v celoti v domeni državnega zbora, ki na predlog vlade, najmanj desetih poslancev ali poslanske skupine lahko razpiše referendum. Predlog za razpis se lahko vloži pred podpisom mednarodne pogodbe kot tudi po njenem podpisu, vendar najkasneje do začetka druge obravnave predloga zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe. Postopek ureja tudi roke za sprejem odločitve državnega zbora, referendumsko večino (relativno večino), pravne posledice referendumske odločitve (zlasti vezanost državnega zbora) in izključitev drugih oblik referenduma (glej Internet 21).

4. ŠTUDIJA PRIMEROV – PREDHODNI REFERENDUMI V REPUBLIKI SLOVENIJI

V Republiki Sloveniji je bilo do tega trenutka izvedenih devet referendumov. Za študijo primerov v svojem diplomskem delu sem se osredotočil na izvedene predhodne referendume na državni ravni, ki jih je bilo pet. In sicer predhodni referendum o:

1. Zagotavljanju finančnih sredstev za izgradnjo Termoelektrane Trbovlje.
2. Vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje.
3. Preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice.
4. Spremembi zakona o trgovini.
5. Volitvah v državni zbor.

Predhodni postopek, postopek za razpis in izvedbo referenduma, pravica do glasovanja, organi za izvedbo referenduma itn. je določen v Zakonu o referendumu in ljudski iniciativi. Različna klasifikacija referendumov je pojasnjena v prejšnjem poglavju. V tem poglavju bo predstavljena analiza predhodnih referendumov v Republiki Sloveniji glede na:

1. Predlagatelje (posameznik, interesna skupina, poslanci, Državni svet). Kdo je bil na oblasti v času referendumov in kdo je predlagatelj referenduma ter kaj se zgodilo po zamenjavi oblasti v enem letu.
2. Tematiko (splošna, strokovna, smiselnost uporabe instituta referenduma).
3. Oceno stanja (od dneva ko je bil izveden referendum do zakonskega roka enega leta, ko mora biti odločitev, ki je bila na referendumu sprejeta uveljavljena v praksi oziroma ustrezno urejena v sprememljenem zakonu). V kolikšni meri se te odločitve ustrezno izvajajo ter kaj se dogaja na posameznem področju, za katerega je bil izveden referendum.

4.1 TERMOELEKTRARNA TRBOVLJE 3 – TET 3

Zahtevo za razpis predhodnega referenduma je podprlo 30 poslancev, ki se s predlaganimi rešitvami v Zakonu ni strinjalo. Najbolj odločno je Zakonu nasprotoval, takrat opozicijski poslanec, Lojze Petrle, saj naj bi bila po njegovem mnenju, izgradnja TET 3 neekonomična

ter kot taka zgolj predvolilna obljuba, hkrati pa naj bi s sprejetjem zakona in z državnimi poroštvi za najete kredite za izgradnjo TET 3 tudi finančno sanirali TET 2. Projekt naj bi bil sporen tako z ekološkega kot s finančnega vidika, saj naj bi s slednjega zadevale »ne samo vse plačnike oziroma uporabnike elektrike, ampak vse davkoplačevalce« (Internet 12).

Na referendumu se je glasovalo o naslednjem vprašanju:

»Ali ste za to, da se vprašanje financiranja izgradnje TET 3 uredi tako, kot je predlagano s predlogom zakona za zagotavljanje sredstev za sofinanciranje izgradnje in o poroštvu Republike Slovenije za najetje kreditov za izgradnjo Termoelektrarne Trbovlje 3, in sicer:

- da se del sredstev zagotavlja iz vsakoletnega proračuna Republike Slovenije,
- da za obveznosti iz domačih in tujih posojil, ki jih bo najelo Javno podjetje Termoelektrarne Trbovlje, daje poroštvo Republika Slovenija in
- da se izpušča vprašanje ostalih investicijskih sredstev, ki jih Javno podjetje Termoelektrarne Trbovlje samo nima oziroma bi jih lahko pridobilo le pod pogojem trajnih državnih poroštev za administrativno in na račun plačnikov elektrike določeno ceno električne energije na njenem pragu za časa gradnje in za časa obratovanja TET 3« (Internet 13).

Že iz samega referendumskega vprašanja je bilo razvidno, da bi bilo potrebno za projekt TET 3 najeti dolgoročna posojila, ki imajo posledično vpliv na vse državljane Republike Slovenije. Zlasti bi se to pokazalo ob slabem gospodarjenju, saj bi državljani krili izgubo projekta, kljub temu da bi za električno energijo plačevali sorazmeroma nespremenjeno ceno, ali ob finančni izgubi posledično višjo ceno. Strokovna podlaga, še posebej finančna upravičenost investicije ter ekološki poseg v okolje bi morala prepričati najprej vse poslance, saj je glede na državno lastništvo njim vsem v interesu, da sprejemajo in podprejo finančno perspektivne in ekološko čim manj sporne projekte.

Tematika referendumskega vprašanja je izrazito strokovna, saj glede na referendumsko vprašanja ne določa ničesar, kar bi bilo državljanom in državljankam oprimeljivega, s tem mislim predvsem na vrednost celotne in investicije, neposredne in posredne posledice na okolje ter rezultate oziroma nujnost projekta. Za Zasavsko regijo bi termoelektrarna prinesla delovna

mesta in razvoj regije, vendar bi se najverjetneje dalo tej regiji pomagati tudi z drugimi cenejšimi in kratkoročnejšimi gospodarskimi investicijami.

Nenazadnje je potrebno omeniti tudi to, da so predhodni referendum predlagali opozicijski poslanci in v svoji »propagandi« predstavili negativni vidik projekta, takratna vladajoča koalicija pa s svojimi argumenti ni bila bistveno prepričljivejša. Sama tematika je bila, kljub temu da je šlo za predhodni referendum na nacionalni ravni, izrazito usmerjena na določeno regijo – Zasavsko, kar se tiče poroštev pa je zavezovala vse državljane in državljanke. Udeležba na referendumu je bila izrazito slaba 27,3 odstotka, kar pomeni, da tako opozicija kot vladajoča koalicija, s svojimi argumenti niso prepričali večine državljanov in državljanek o pomembnosti teme. Rezultat referenduma ni bil tesen in v prid koalicije. Proti je glasovalo 78,04 odstotka volivcev, za pa 19,76 odstotka volivcev, s čimer so na nek način vsi državljani, oziroma tretjina, ki se jim je zdelo vredno glasovati na referendumu, pokazali javnomnenjsko podporo temu projektu in takratnim odločitvam vlade (glej Internet 7).

4.2 VRAČANJE VLAGANJ V JAVNO TELEKOMUNIKACIJSKO OMREŽJE

Vseslovensko združenje upravičencev do vračila vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje in Ministrstvo za informacijsko družbo po mnenju Združenja nista dovolj usklajeno pripravila predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje. Sporna je bila višina, ki so jo bili pripravljeni na Ministrstvu povrniti. Ta naj ne bi bila za vse upravičence enaka, ampak različna glede na obdobje v katerem je do vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje prišlo. Združenje je zahtevalo, da se vsem upravičencem povrne celotni znesek vlaganj. Ker s svojimi predlogi niso bili uspešni pri oblikovanju predloga Zakona, vlada je tega obravnavala po skrajšanem postopku, kar je bistveno zmanjšalo možnost, da bi do upoštevanja predlogov Združenja prišlo, so sprožili postopek za razpis predhodnega referenduma.

Vprašanje na referendumu se je glasilo:

»Ali naj se z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (EPA 596-III, ZVVJTO):

1. Uredi vprašanje upravičencev do vračila vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje tako kot je predlagano, in sicer, da bi upravičenci imeli pravico do vračila vlaganj ne glede na datum sklenitve pogodbe s predniki Telekomu Slovenije d.d. in Samoupravnimi interesnimi skupnostmi (SIS).
2. Uredi vprašanje osnove za vračilo vlaganj tako, kot je predlagano in sicer tako, da se plačani znesek po pogodbi, ki predstavlja vlaganje v telefonske centrale, medkrajevne vode in krajevna telefonska omrežja, v celoti povrne v denarnih sredstvih.
3. Uredi vprašanje začetka vračanja upravičencem, kot je predlagano, in sicer tako, da se začne vračati upravičencem v roku enega meseca po prvem vračilu kupnine od privatizacije državnega deleža v Telekomu Slovenije d.d.« (Internet 14).

Referendumsko vprašanje je v tem primeru zelo splošno in konkretno, tako da naj ne bi moglo priti do nerazumevanja zaradi strokovnosti in do različnih interpretacij, s tem pa je bila tudi omejena samovolja Državnega zbora pri končni vsebini novega predloga zakona, ki mora vsebovati odločitev sprejeto na referendumu. »Volilna udeležba na referendumu je bila 31,7 odstotna, pri čemer je 76,71 odstotka glasovalo za predlagane rešitve in 22,17 odstotka proti njim« (Velič 2003: 52).

»Po novem predlogu zakona so do vračila upravičeni vsi posamezniki oziroma lokalne skupnosti (približno 4.000 pogodb oziroma okrog 140.000 fizičnih upravičencev), ki imajo pisno potrdilo, da so za priključitev plačali nadstandardno ceno« (glej Internet 8). V primeru referenduma, glede vračanj vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje, je Vseslovensko združenje upravičencev do vračila vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje predstavljalo zelo številčno interesno skupino, s ciljem povrnitve vseh sredstev, ki so jih vlagali v izgradnjo javnega telekomunikacijskega omrežja. Neupoštevanje njihovih zahtev glede načina ureditve vračila vlaganj je vlada s hitrim postopkom sprejemanja zakona skušala vračilo urediti na svoj način, ki bi bil neprimerno cenejši, kot bo sedaj, vendar pa je to še en primer, kjer so z referendumsko pobudo urejali vprašanje finančne narave. Smiselno je tudi izpostaviti drugi odstavek 11. člena spremenjenega zakona, in sicer da je vir financiranja sklada kupnina od prodaje državnega deleža v Telekomu Slovenije, d.d., ter drugi odstavek 12. člena, v katerem je navedeno, da se zneski začnejo vračati upravičencem v roku treh mesecev po izvedeni

privatizaciji državnega deleža v Telekomu Slovenije, d.d. Ne glede na referendumsko odločitev in spremembo zakona, ob upoštevanju hitrosti, s katero se izvaja privatizacija v Sloveniji lahko z zagotovostjo napovem da bodo morali upravičenci Vseslovenskega združenja upravičencev do vračila vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje počakati še precej časa, preden bodo prejeli odškodninske zahtevke. Do danes jih še niso.

Glede na naravo referenduma, pri katerem je bil namen vrnitev sredstev za vlaganje v javno telekomunikacijsko omrežje je Veličeva izpostavila tudi vprašanje »morebitne verižne reakcije saj bi lahko svoj denar zahtevali tudi delavci, ki so sedelovali v mladinskih brigadah za izgradnjo komunale, cest ali javnega elekričnega omrežja ipd. Vendar je šlo v tem primeru za samostojno akcijo« (Velič 2003: 53).

4.3 PRIVATIZACIJA PODJETJA SLOVENSKE ŽELEZNICE

Referendum o privatizaciji podjetja Slovenske Železnice naj bi omogočil, da se del javnega podjetja preoblikuje saj ga spremlja vsakoletna izguba v več milijard tolarjev. Preoblikovanje naj bi sledilo načrtu sanacije poslavljanja podjetja Slovenske Železnice, ki bi se preoblikovalo v holding »s tremi jedrnimi družbami: infrastruktura, potniški in tovorni promet. Od tega kot javno službo opravljajo vzdrževanje infrastrukture in prevoz potnikov, ki tako živita od državnih naročil. Sama železniška infrastruktura je sicer izvzeta iz Slovenskih Železnic, saj z njo upravlja Javna agencija za železniški promet. Ta načrtuje in vzdržuje proge ter zagotavlja sredstva za to. Ker pa nima lastnih izvajalcev, ima sklenjeno pogodbo s Holdingom slovenskih železnic, ki je edini usposobljeni izvajalec javne gospodarske službe vzdrževanja železniške infrastrukture« pri čemer je »tovorni promet edina dejavnost Slovenskih Železnic, ki je popolnoma tržna in bi bila lahko privatizirana. Področji potniškega prometa in infrastruktura pa sta poslovali negativno« (Internet 4).

Z zakonom o poslovni sanaciji Slovenskih Železnic je država olajšala reševanje kadrovskih težav. Kadrovske prestrukturiranje je bilo namreč eden izmed glavnih ciljev sanacije. Število zaposlenih se je zmanjševalo, vendar vse z mehкими metodami.

Vprašanje na referendumu se je glasilo:

»Ali naj se s predlaganim zakonom o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice, d.d. (ZPPJPSZ - EPA 578-III - nujni postopek) uredi preoblikovanje in privatizacija javnega podjetja Slovenske železnice, d.d. drugače kot je predlagano, in sicer tako:

- da javno podjetje Slovenske železnice, d.d. deluje kot javno in enovito podjetje, ki zagotavlja kakovostne železniške storitve in varnost ter urejenost železniškega prometa;
- da se v javno podjetje Slovenske železnice, d.d. vključijo vse tiste dejavnosti, ki so nujno potrebne za zagotavljanje varnega in urejenega železniškega prometa;
- da se v primeru privatizacije javno podjetje Slovenske železnice, d.d. privatizira zgolj kot celota tako, da država ohrani večinski delež in prevladujoč vpliv;
- da v skladu z zahtevami Evropske unije vlada Republike Slovenije zagotovi takšno finančno strukturo, na podlagi katere se bodo vzpostavile razmere za uspešno poslovanje javnega podjetja Slovenske železnice, d.d.;
- da vlada Republike Slovenije javnemu podjetju Slovenske železnice, d.d. zagotovi dolgoročno sistemsko financiranje tistih železniških storitev, ki se izvajajo zaradi javnih koristi tako, da pokrije razliko med ceno, ki jo določa država, in dejanskimi stroški javnih prevozov, ki jih zahteva država, in zagotavlja tudi ustrezen razvoj teh storitev;
- da vlada Republike Slovenije zagotovi pospešeno izvajanje nacionalnega programa razvoja slovenske železniške infrastrukture« (Internet 15).

Preoblikovanje podjetja in odpuščanje delavcev je najbolj razburilo sindikate v podjetju Slovenske Železnice, saj je kar šest njihovih sindikatov pričelo zbirati podpise za razpis predhodnega referenduma proti takšnemu preoblikovanju. V tem primeru lahko obravnavamo sindikate kot močne interesne skupine, ki so že po svojem osnovnem delovanju dobro organizirani, in v tem primeru številčno dovolj močni, da so zbrali zahtevanih 40.000 podpisov volilnih upravičencev, ter tako nasprotovali odločitvi vlade glede preoblikovanja javnega podjetja in sprejetju za njih spornega zakona.

Vprašanje na referendumu je bilo predolgo in strokovno, glede na vsebino zastavljeno izrazito zaščitniško za zaposlene v javnem podjetju Slovenske železnice. Ponujena možnost sanacije je predvidevala pozitivne ukrepe za kratkoročno in dolgoročno poslovanje javnega podjetja, katere negativni element je tudi prestrukturiranje in odpuščanje delavcev. Sindikatom se je zdelo smiselno ohranjati enako oziroma podobno število zaposlenih ne glede na stroške oziroma odhodke in potencialne prihodke takšne organizacije podjetja.

V propagandi v medijih se je seveda pojavljala negativna primerjava z drugimi državami, ki so se lotili podobnih projektov sanacije, predvsem je bila omenjena Velika Britanija, kjer se je kakovost železniške infrastrukture in storitev, ki jih ta nudi zaradi razpršene privatizacije, poslabšala.

Na referendumu je večina udeleženih volivcev glasovala proti takšni rešitvi, obveljal je vladni predlog.

4.4 SPREMEMBA ZAKONA O TRGOVINI

Referendum o spremembi zakona o trgovini naj bi uredil takratno nesoglasje glede ustreznosti višine nadomestila za nedeljsko delo med Sindikatom delavcev trgovine Slovenije pri Zvezi svobodnih sindikatov Slovenije, ter Združenjem za trgovino na Gospodarski zbornici Slovenije.

Poleg same višine nadomestila za nedeljsko delo je bilo izpostavljeno tudi vprašanje nedeljskega dela kot takega, saj naj bi Slovenija kot članica Evropske unije spoštovala evropsko direktivo, ki določa pravico delavcev do minimalnega tedenskega počitka, praviloma ob nedeljah. Tudi države Evropske unije s svojimi nacionalnimi zakoni ohranjajo regulacijo obratovalnega časa. Z glasovanjem »za« na referendumu, bi volivci pomagali h kakovostnejšemu delu in življenju več tisoč trgovk in trgovcev ter njihovih družinskih članov. Glasovanje za referendumsko vprašanje, pa naj bi bila tudi redka priložnost, da se omeji brezobzirnost kapitala, ki naj bi imel v nasprotnem primeru na stežaj odprta vrata za še večjo agresivnost.

Referendumsko vprašanje se je glasilo:

»Ali ste za to, da se v predlogu zakona o spremembi zakona o trgovini (EPA 750-III) določi, da so prodajalne za nujne življenjske artikle odprte največ do 10 nedelj v letu, razen bencinskih servisov, prodajaln v bolnišnicah, hotelih, na letališčih, mejnih prehodih ter železniških in avtobusnih postajah, z omejeno površino, ki so lahko odprte brez omejitev?« (Internet 16).

Kljub temu, da je tematika referendumskega vprašanja sorazmeroma splošna, saj je vprašanje precej poenostavljeno, se je ponovno pokazala moč oziroma boljše številčnost Sindikata delavcev trgovine Slovenije, ki se je zaradi nezadovoljstva nad pogajanjem z Gospodarsko zbornico Slovenije odločil za drugo možnost, sicer alternativno, a vendar zakonsko dopustno možnost za zahtevo po predhodnem referendumu. Referendumsko vprašanje je glede na prejšnje primere zelo kratko, vendar pa se je sama problematika razširila na dimenzijo družine in kakovostno preživljanje prostega časa, ki naj bi bil, kot dela prost dan, najbolj intenziven ravno v nedeljo. Prav tako pa je vprašljiva navedba, po kateri naj bi bile prodajalne odprte do deset nedelj v letu. Ali je s tem mišljenih deset nedelj ali manj ter s tem koliko? Glede na naravo vprašanja se je v debato vključila tudi Rimokatoliška cerkev in s tem podprla pomembnost tega referenduma in »pravilne« odločitve volivcev. Seveda to ni sporno saj je zastopala svoje interese ter interese njenih članov.

Javne debate okoli smiselnosti referenduma so se v večji meri oddaljevale od smisla, zakaj trgovine sploh so odprte v nedeljah in kaj pomenijo določenim, še posebej, malim samostojnim podjetnikom. Tako bi moral biti »odpiralni čas trgovin stvar dogovora med socialnimi partnerji, s čimer bi omogočili pravico do dela tistim, ki bi radi delali in pravico do nedeljskega počitka tistim, ki ga želijo« (Internet 9).

Sekretarka Združenja za trgovino na Gospodarski zbornici Slovenije Mateja Tilia pa je poudarila, da naj bo »odpiralni čas poslovna kategorija, ki je povezana s poslovno strategijo nekega trgovskega subjekta, ne pa oblika, preko katere naj bi ščitili delavca. Za zaščito delavca, imamo na voljo ustrezno delovno pravno zakonodajo, ki je po mojem mnenju dovolj zaščitniška za zaposlene v dejavnosti trgovine« (Internet 9).

Referendum ni primeren za odločanje o poštenem plačilu za delo oziroma socialni državi ter svobodni podjetniški pobudi.

Rezultati referenduma so pokazali da je nedelja kot taka res prost dan in posledično je bila tudi referendumska udeležba zelo slaba. Odločitev, ki je podpirala rešitve v referenduskemu vprašanju je dobila večjo podporo. »Referenduma se je udeležilo 27,54 odstotka volivcev, podprlo ga je 57,53 odstotkov volivcev, proti pa jih je glasovalo 41,67 odstotkov volivcev« (Internet 5).

Glede na rezultat referenduma je Državni zbor sprejel novelo zakona o trgovini, ki naj bi povzemala referendumsko odločitev ter tako ob nedeljah zaprla večino prodajaln, vendar je z novo zakonsko ureditvijo zadovoljen le malokdo. Sindikati niso bili zadovoljni zaradi morebitnih širitev izjem, ki so lahko odprte ob nedeljah. V nadaljevanju pa se je zapletlo tudi pri tem kaj so nujni življenski artikli, saj je njihova interpretacija odvisna od pasmeznih potreb ljudi. V nadaljevanju je v noveli zakona sprejeta tudi omejitev glede kvadrature posamezne trgovine, kar ponovno diskriminira trgovske centre od malih trgovin, tako da se lahko volivci po referendumski odločitvi in sprejetju novele še vprašamo kaj smo na glasovanju dosegli. »V Združenju za trgovino na Gospodarski zbornici Slovenije pravijo, da novela sicer širi nabor izjem, vendar še vedno ustvarja razlikovanje trgovskih subjektov glede na velikost, prodajno ponudbo in lokacijo, kar pa je s stališča združenja nesprejemljivo. Omejevanje obratovalnega časa razumejo kot odmik od deklarirane opredelitve za zagotavljanje večje konkurenčnosti. Na vsakem koraku slišimo, da je treba povečati konkurenčnost oziroma zagotoviti konkurenčne pogoje poslovanja, vendar se hkrati sprejemajo predpisi, ki gredo povsem v nasprotno smer« (Internet 9). Pri tem pridemo do ključnega vprašanja, in sicer ali je ta ukrep povezan z gospodarsko uspešnostjo Slovenije in njenim poviševanjem bruto družbenega prihodka ter sledenju Lizbonski strategiji?

Smiselnost novele zakona je vsekakor vprašljiva z vidika velikih trgovcev, saj so postavljeni v neenakopraven položaj. Ti so se odločili za ustavno presojo novele zakona. Razlog za zadržanje izvajanja zakona so utemeljevali z nastankom velike gospodarske škode, ki bi nastala z uveljavitvijo zakona. »Ustavno sodišče je že odločilo, da ustava ne varuje skrajno

liberalističnega pojmovanja podjetništva. Če to zahteva javna korist, je namreč zakonodajalec dolžan normativno urediti pogoje in način opravljanja gospodarske dejavnosti. Opustitev te dolžnosti bi predstavljala protiustavno pravno praznino, vendar pri tem zakonodajalčeva svoboda pri določanju pogojev za opravljanje dejavnosti ni absolutna in neomejena, je ocenilo ustavno sodišče. Ustavno sodišče je tako razveljavilo le določbo zakona, ki govori o velikosti prodajaln, ki so lahko odprte neomejeno. Za vse ostale izpodbijane določbe pa je odločilo, da niso v neskladju z ustavo, pri čemer so trije ustavni sodniki glasovali proti« (Internet 9).

Dilema je vsekakor velika, saj mora po zakonu Državni zbor spoštovati ljudsko voljo in referendumsko odločitev, vsaj toliko časa kot je predvideno v Zakonu o referendumu in ljudski iniciativi. Omeniti velja tudi to, da mnogo drugih ljudi, ki so zaposleni v storitvenih dejavnostih prav tako dela ob nedeljah in zatorej, če se že ureja vprašanje nedeljskega dela naj se ureja za nedeljsko delo kot tako, ne pa zgolj za trgovine.

4.5 VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR

Volitve v Državni zbor predstavljajo enega temeljnih elementov parlamentarne demokracije. Na podlagi Zakona o volitvah v Državni zbor se delijo mandati v Državnem zboru in ti vplivajo na sestavo in zastopanost posameznih političnih strank, ki so na volitvah presegle volilni prag.

Sprememba zakona se naj bi nanašala predvsem na sorazmernost glede števila dobljenih glasov na volitvah in zastopanost dejansko izvoljenih kandidatov, ne pa zgolj prenašanje glasov po nacionalnih listah in upoštevanje proporcionalne zastopanosti strank v Državnem zboru.

Na referendumu se je glasovalo o naslednjih referendumskih vprašanjih:

a) na zahtevo 35 poslank in poslancev o vprašanju, ki se glasi: »Ali ste za to, da se zakon o volitvah v Državni zbor spremeni tako,

- da bo odpravljena možnost, da politične stranke določijo tako imenovane nacionalne liste, po katerih se določeno število poslanskih mandator dodeli kandidatom s teh list neodvisno od volje volivcev;
- da bo v vsaki volilni enoti izvoljeno enako število poslancev in bodo vse volilne enote enakomerno zastopane v Državnem zboru;
- da bodo za poslance izvoljeni tisti kandidati z list kandidatov v posamezni volilni enoti, ki so v volilnih okrajih dobili največji delež glasov;
- da se volilni količnik, ki pove, koliko glasov je potrebnih za pridobitev enega poslanskega mandata v volilni enoti, zmanjša tako, da bo čimveč mandatov razdeljenih neposredno v volilni enoti in da bodo imeli večjo možnost izvolitve tudi neodvisni kandidati?« (Internet 17).

b) na zahtevo Državnega sveta Republike Slovenije o vprašanju, ki se glasi:

»Ali ste za to, da se volilni zakon spremeni tako, da ima vsak volivec dva glasova: s prvim glasom po večinskem dvokrožnem volilnem sistemu izvoli poslanca svojega volilnega okraja (skupaj 44), z drugim glasom pa po proporcionalnem sistemu izvoli poslanca iz strankarske ali nestransarske liste, pri čemer je drugi glas hkrati odločilen za proporcionalno delitev vseh 88 mandatov?« (Internet 17).

c) na zahtevo 43.710 volivk in volivcev o vprašanju, ki se glasi:

»Ali ste za to, da se z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah v Državni zbor volilni sistem uredi drugače, kot je predlagano, in sicer tako:

- da se bo v Sloveniji oblikovalo 88 volilnih okrajev na približno enako število prebivalcev, da bo v vsakem volilnem okraju izvoljen en poslanec,
- da bo za poslanca izvoljen kandidat, ki bo v svojem volilnem okraju prejel večino glasov vseh volivcev, ki bodo v tistem volilnem okraju glasovali,

- da bosta v primeru, da v prvem krogu volitev noben izmed kandidatov ne bo dobil zahtevane večine glasov, kandidata z največ glasovi prišla v drugi krog volitev, v katerem bo izvoljen tisti, ki bo dobil več glasov?« (Internet 17).

č) na zahtevo 30 poslank in poslancev o vprašanju, ki se glasi:

»Ali ste za to, da se zakon o volitvah v državni zbor spremeni tako,

- da bo število poslanskih mandatov, ki jih bodo v parlamentu dobile posamezne liste kandidatov, sorazmerno deležu za njihove kandidate oddanih glasov;
- da bo celotno območje Republike Slovenije ena volilna enota;
- da bo volivkam in volivcem omogočeno oddati svoj glas kateremu koli kandidatu oziroma kandidatki;
- da bodo izvoljeni po vrstnem redu tisti kandidati oziroma kandidatke s posamezne kandidatne liste, ki so dobili največje število glasov?« (Internet 17).

Vprašanje za referendumsko odločanje je bilo predolgo in strokovno zahtevno. Večina volivcev je imela težave z razumevanjem tedanjega Zakona o volitvah v državni zbor in se ni spuščala v problematiko razdelitve mandatov, ko so enkrat opravili svojo dolžnost oziroma pravico do volitev.

Prvi predlog za referendumsko vprašanje na zahtevo 35 poslank in poslancev je bil oblikovan tako, da je omogočal sistem sorazmerne zastopanosti poslancev glede na prejete glasove. Po predlogu Državnega sveta Republike Slovenije bi bila vključena tako večinski kot proporcionalni sistem delitve mandatov in tretji predlog, stranke Socialnih demokratov Slovenije, in četrti predlog spremembe pa uvaja večinski volilni sistem delitve mandatov.

Spornost oziroma ustreznost referenduma pred volitvami je jasno izražena v mnenju ustavnega sodnika Matevža Krivica, ki je v Ustavni odločbi U-I-265/96. »Ob tehtanju, da imamo na eni strani tehtnice volitve kot najpomembnejši in hkrati najboljčutljivejši instrument parlamentarne demokracije, na drugi strani pa le vprašanje takojšnje ali kasnejše izvedbe predhodnega

referenduma o volilnem sistemu, do uveljavitve bistveno drugačnega volilnega sistema za te volitve tako in tako praktično ne bi več mogel pripeljati« (Internet 6), predvsem pa tak referendum že po mnenju večine sodnikov ob prejšnjem odločanju o referendumih sploh ni zakonodajni referendum iz 90. člena Ustave.

Izvedba teh referendumov v takem času bi bila v nasprotju z ustavnimi načeli demokracije in pravne države (1. in 2. člen Ustave), ker naj bi se v času zadnjih priprav strank in kandidatov na volitve po veljavnem volilnem sistemu hkrati odločalo, ali naj bi ta volilni sistem (bistveno) spremenili. Da to predstavlja bistveno motnjo za normalno izvedbo volitev kot najpomembnejše osnove za delovanje demokratičnega političnega sistema, je tako očitno, da se mi zdi odveč razlagati – in to bistveno motnjo tako za stranke in kandidate na volitvah kot tudi za volilce, katerih že tako slabo razumevanje aktualnega volilnega sistema (če bo ostal) bo s hkratnimi razpravami o štirih spreminjevalnih predlogih samo še poslabšano, za prilagoditev na morebitni novi sistem pa sploh ne bi bilo nobenega časa. Najslabša varianta pa bi bilo referendumsko sprejetje enega od treh predlogov radikalnih sprememb in izvedba volitev še po starem (Internet 6).

Glede ustavne spornosti izvedbe referenduma o koreniti spremembi volilnega sistema v času neposredno pred volitvami pa je v odgovoru navedeno, da naj bi SDS vložila prvo pobudo za referendum že pred skoraj pol leta. Državni zbor naj bi že več mesecev razpolagal z besedilom zakonskega predloga, v katerem je izpeljan referendumski predlog (večinski volilni sistem). V odgovoru je navedeno, da ni nobene pravne podlage, ki bi utemeljevala očitke o nedopustnosti izvedbe predlaganega referenduma v tem času (Internet 6).

Sam Državni zbor kot vlagatelj zahteve je z Zakonom o spremembah in dopolnitvah ZRLI (Uradni list RS, št. 38/96) določil, da v času eno leto pred rednimi volitvami v Državni zbor ni dopustna izvedba referenduma o volilnem sistemu. V 6. členu Zakona o spremembah in dopolnitvah ZRLI pa je določeno, da začne navedena dopolnitev veljati s 1.1.1997. Državni zbor bi bil lahko, če meni (kot izhaja iz obravnavane zahteve), da je to z Ustavo skladno oziroma z vidika ustavnih določb celo nujno, določil takojšnji začetek veljavnosti te dopolnitve, pa tega ni storil (Internet 6).

Državni zbor ne more zahtevati od Ustavnega sodišča, da ugotovi neskladje zakona z Ustavo zaradi pravne praznine, ki bi jo lahko sam zapolnil. Odločitev o takšni zahtevi bi pomenila nekakšno svetovalno mnenje, kakršnega Ustavno sodišče ni pristojno dati (Internet 6).

Podobnega mnenja glede primernosti predhodnega referendumu o volilnem sistemu v času volitev v Državni zbor je tudi ustavni sodnik Lojze Ude. »Sprememba volilne zakonodaje po preteku roka za razpis volitev oziroma po samem razpisu pa bi po mojem mnenju pomenila tudi kršitev načel pravne države, saj morajo biti pravila volilnega sistema ob razpisu znana vsem udeleženiim subjektom, zlasti pa volivcem in volilnim organom. Seveda je tudi gotovo, da eventualna referendumska odločitev o drugačnem volilnem sistemu, kot jo vsebuje sedaj veljavni zakon, v ničemer ne bi vplivala na ustavnosti in zakonitost volitev. Zlasti zadnja ugotovitev bi utemeljevala tudi zaključek, da referendum o volilnem sistemu v kratkem času pred volitvami, ni v nasprotju z Ustavo oz. z načeli demokratične in pravne države iz prvega in drugega člena Ustave« (Internet 6).

Na drugi strani pa bi bilo treba tudi oceniti, ali je referendumsko odločanje o volilnem sistemu tik pred volitvami, ki na sam sistem ne bo moglo vplivati, v skladu z načeli pravne in demokratične države. Smisel neposrednega odločanja, o katerem govorita drugi odstavek 3. člena in 44. člen Ustave, je v tem, da volja ljudstva, izjavljena na referendumu, tudi dejansko v razumnem roku učinkuje. Drugače je res mogoče očitati v takem času izvedenem referendumu, da je izveden predvsem zato, da se formalno izpeljejo ustavne določbe o neposrednem odločanju ljudstva, ne pa zaradi tega, da se izražena volja ljudstva tudi udejani. Tak referendum, izveden pred volitvami, bi bil torej predvsem v funkciji volilne propagande strank, ne pa zaradi dejanske uveljavitve neposrednega odločanja ljudstva. Seveda je mogoče tudi drugačno razlogovanje in sicer, da so v tem odstavku navedeni razlogi predvsem politične narave, v katere naj se Ustavno sodišče ne spušča« (Internet 6).

Razglasitev rezultatov referendumu je bila predvsem v smislu tekmovanja med političnimi strankami, odvisno od predloga za katerega so se zavemale oziroma ga podpirale. Noben predlog ni dobil zahtevane večine, saj bi moral za uspešnost dobiti polovico glasov volivcev, ki so se udeležili volitev. Predlog SDS (večinski volilni sistem) je sicer največ glasov, vendar ne večine. Referendum o volilnem sistemu, odločitev ustavnega sodišča in sklep državnega

zboru, da uzakoni proporcionalni sistem, so bili ena od osrednjih tem predvolilnega boja. »Ustavno sodišče je nato dve leti kasneje, leta 1998 reinterpreteriralo referendumski izid in z rezultatom 5 : 4 odločilo, da je na referendumu zmagal večinski volilni sistem, ter naložilo državnemu zboru, da ga uzakoni. Takratna vladna koalicija SLS+SKD+SDS tega ni storila in glede na to, da prejšnji Zakon o volitvah v Državni zbor ni bil spremenjen ali odpravljen z Odločbo Ustavnega sodišča je bil še vedno veljaven. Vlada, ki jo podpira zadostno število poslancev, bi lahko v tem primeru sestavila zakon, ki bi določal zgolj to, da se glede na izid predhodnega zakonodajnega referenduma odpravlja dosedaj veljavni zakon in predložila predlog novega zakona. V nasprotnem primeru bi prišlo do pravne praznine in do situacije, kjer za enega temeljnih elementov – volitev ne bi imeli ustrezno veljavnega zakona. Vladajoča koalicija bi v tem primeru morala prevzeti politično odgovornost za nastalo situacijo, torej za pravno praznino« (Internet 10). Iz navedenega je razvidno, da se je referendum uporabil za politično tekmovanje med strankami in merjenja njihove moči, kar pa je v celoti vrglo slabo luč na institut predhodnega referenduma in njegovo smiselnost ob takšnem dogajanju, predvsem pa na rezultate in spoštovanje volje ljudstva.

5. ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi sem prikazal širino instituta referendumov zlasti z vidika teoretičnih pojmov in opredelitve vrst referendumov. Kljub temu da referendum uvrščamo med enega izmed izredno demokratičnih elementov v sodobni družbi, sem s opisom slovenske ureditve prikazal, da je institut predhodnega referendumov prej izjema kot pravilo. Države z daljšo tradicijo se ga izogibajo ali pa je močno omejen, in ga zelo redko uporabljajo ali pa sploh ne.

Slovenija se je glede na zgodovinski razvoj in okolje v katerem je delovala, v okviru Jugoslavije, skušala čim bolj odpreti tako ostalim državam kot tudi s svojo demokratično pravno ureditvijo. Desetletja zatiranja so botrovala Ustavi, ki je demokracijo opredeljevala kar se da široko ter z področnimi zakoni skušala to tudi udejanjiti v vsakdanjem življenju ljudi.

Obdobje petnajstih let je lahko mejnik, da opravimo prvo revizijo na posameznih področjih delovanja države, in s tem tudi revizijo referendumskega odločanja in uporabo tega instituta v različnih možnih oblikah. Predhodni referendum kot ga poznamo v naši pravni ureditvi ne pozna nobena država in glede na dosedanje izkušnje, ko se je ta institut uporabljalo bolj za manipulacijo, kot pa za odločanje o stavareh javnega pomena za vse državljane, je izkušnja z institutom predhodnega referendumov bolj negativna kot pozitivna. Razloge, zakaj je do takšnih primerov uporabe instituta predhodnega referendumov prišlo, bi lahko iskali tudi v pomanjkanju demokratične tradicije, relativno nizke stopnje pravne in politične kulture, tranzicijskega stanja na področju zakonodaje.

Prvo hipotezo, da je institut predhodnega referendumov pomemben korektiv predstavniške demokracije lahko potrdim. Z vidika možnosti predlaganja referendumskega vprašanja in s tem določitve, kako naj se določeno vprašanje uredi z zakonom, predhodni referendum nedvomno posega v zakonodajno funkcijo. Zakonodajalec naj bi pri oblikovanju zakona zajel čim večji aspekt različnih želja, potreb in rešitev, ki ustrezajo in sledijo cilju zadovoljnih državljanov. Nenazadnje so poslanci predstavniki celotnega ljudstva, ki jim je z volitvami zaupalo in dalo mandat za odločanje. Kljub temu, da v Sloveniji poslanci nimajo vezanega mandata, je njihovo vsakdanje in preteklo delo pod stalnim nadzorom, največkrat medijev, ki

državljanke obveščajo o aktualnih dogodkih in odločitvah, ki jih poslanci sprejemajo ter na ta način odvisno od njihove morebitne ponovne izvolitve na prihodnji volitvah. Svoje nestrinjanje državljani izjavljajo na različne načine, eden od njih je (bil) tudi predhodni referendum.

Hipotezo, da je predhodni referendum orodje dobro organiziranih interesnih skupin lahko le delno potrdim, saj je bil institut predhodnega referenduma in njegova uporaba, ki je pripeljala do izvedbe referenduma do sedaj urejena na ta način, da je lahko tudi manjše število volilcev zbralo zahtevano število podpisov in na ta način sprožilo postopek za nadaljnje zbiranje podpisov oziroma postopek za izvedbo referenduma. S spreminjanjem zakonodaje in povečevanjem števila podpisov se ta možnost zmanjšuje in prav v takšnih primerih, ko imajo manjše ali marginalne skupine ljudi sorazmeroma slabše možnosti za uporabo kanalov vplivanja na oblast, je to še toliko bolj pomembno in opazno. Po drugi strani se lahko dobro organizirane interesne skupine vidi tudi v luči dobro organiziranih sistemov, ki s svojo naprimer številčnostjo in organizacijsko strukturo ter možnostjo manipulacije in znanjem lahko bistveno bolje pripravijo in organizirajo ob morebitnem neupoštevanju interesov, ki jih zastopajo. Pri tem velja omeniti tudi potencialna finančna sredstva, ki si jih lahko dobro organizirane interesne skupine zagotovijo in s tem na nek način vodijo medijsko kampanijo ter na bistveno višji ravni ali z več vzvodi vplivajo in prepričujejo. Pri tem se pojavlja logično vprašanje medijev, tako javnih, kot zasebnih in nenazadnje uporaba drugih tehnologij, predvsem interneta in elektronske pošte.

Tretjo hipotezo, da je institut predhodnega referenduma nesmiseln in predrag lahko glede na dosedanje uporabo instituta predhodnega referenduma potrdim. In sicer se glede na vprašanje smiselne uporabe instituta referenduma, ki sem jo nanizal skozi različne primere je razvidno, da se ta institut prevečkrat prosto uporablja za reševanje vprašanj, ki po svoji strokovnosti in kompleksnosti ne sodijo na to raven odločanja. Stranke, strokovnjaki, zakonodajalec, vlada skratka vsi akterji politike se na podlagi odločitve, da je določeno vprašanje smiselno dati na referendumsko odločanje na nek način odpovejo odgovornosti glede obravnavane teme ali odgovornosti pozicioniranja pri opredeljevanju za ali proti določeni materiji ter si na ta način zagotovijo pozicijo, na podlagi katere ne ogrožajo svojega dosedanjega položaja pri

priljubljenosti med dosedanjimi in potencialnimi volivci. To dejanje je z vidika demokracije, kjer naj bi se diskutiralo o določenih mnenjih na podlagi strokovnih podlag in iskalo kompromis, ki bi bil najboljši ali najbolj logičen za pozitiven razvoj državljanov. Ali je izvedba predhodnega referendumu predraga ali ne bi težko ocenili z vidika demokratičnosti določene družbe ali bolje prebivalstva na določenem ozemlju. Največkrat se ob razpisu in izvedbi referendumu pojavljajo razne primerjave kaj vse bi se dalo s tem zneskom denarja narediti, vendar se glede na stanje ne naredi nič za izvedbo teh potencialnih projektov, zato se mi zdi bolj smiselno, da se izvede referendum in s tem preveri javno mnenje, in sicer na podlagi številčnosti udeležbe, rezultatov ter neveljavnih glsovnice, ki so prav tako pokazatelj določenega nezadovoljstva v družbi. Dosedanje odločitve na predhodnih referendumih niso bistveno izboljšale zakonodaje, največkrat so bile sprožene razne ustavne presoje in odpirale dodatna nerešena vprašanja na področju odločanja, vprašanja, ki so razširila pomen iskanja kompromisa v širši strokovni javnosti. Z referendumskim dnevom je zadeva dobro rešljiva, vendar pa se postavlja vprašanje kaj to pomeni v praksi, zlasti glede določanja datuma referendumskega dneva, s katerim bi se dalo manipulirati in s tem zavlačevati določene pomembne odločitve.

Kljub temu, da je Ustavno sodišče razveljavilo dosednji Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi zaradi nekonsistentnosti določenih členov zakona, kar je pripeljalo do različnih situacij za katere ni bil predviden ali nadzor ali nadalnje delovanje, bi lahko te določbe zgolj dopolnili, spremenili ali na novo bolje določili, ne pa odpravili celotnega predhodnega referendumu. Kljub temu, da nov predlog še ni sprejet je glede na dosedanje prakso uporabe instituta predhodnega referendumu pričakovati, da bodo pravni in politični argumenti »za« upravičevali njegovo sprejetje. Ali novela zakona, s svojimi novimi predlogi in rešitvami, rešuje vsa vprašanja in potrebe na referendumskem področju pa bo pokazala nadaljnja praksa.

Politika oblikuje naša vsakdanja življenja. Včasih so sprejete odločitve bolj vsečne, drugič manj, vendar je zavedanje, da lahko na te odločitve posredno ali neposredno vplivamo toliko večje, kadar se z njimi ne strinjamo. Referendum je ena izmed oblik neposredne demokracije, kjer ljudstvo vpliva na obliko ali potek sprejetih odločitev, ki zavezujejo državljane in

državljanke. Človek je razumno bitje, vendar pa se včasih zdi da predlogi zakonov in sprejete odločitve ne sledijo temu. Tako nam ostane le še naknadni referendum. Dobro za oblast?

6.0. LITERATURA

6.1. ČLANKI V REVIJAH OZIROMA ZBORNIKI

- Brezovšek, Marjan (1995): Politčna participacija. *Teorija in praksa* 32(3-4), 199-211.
- Brezovšek, Marjan (1990): Nekatere izkušnje z referendumom. *Teorija in praksa* 27(12), 1440-1449.
- Kaučič, Igor (1992): Referendum in ljudska pobuda v novi slovenski ustavi. *Teorija in praksa* 29(1-2), 70-75.
- Kaučič, Igor (1992): Referendum in sprememba ustave. *Teorija in praksa* 31(9-10), 918-920.
- Lijphart, Arend (1997): Neenaka participacija: nerazrešena vprašanja dilema demokracije. *Teorija in praksa* 34(3), 524-545.
- Zajc, Drago (1988): Razmerje med neposrednimi in predstavniškimi oblikami odločanja. *Teorija in praksa* 25(1-2), 250-256.

6.2. SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

- Balažic, Milan (1989): *Politični referendumi – sredstvo manipulacije ali demokracije?* Ljubljana: Narodna in univerzitetna knjižnica.
- Budge, Ian (1996): *The New Challenge of Direct Democracy*. UK: Polity Press.
- Dahl, Robert (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*. UK: New Haven and London, Yale University Press.

- Dahl, Robert (1998): *On Democracy*. UK: New Haven and London, Yale University Press.
- Della Porta, Donatella (2003): *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Sophia.
- Fink-Hafner, Danica (2001): *Politične stranke*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fink-Hafner, Danica in Haček, Miro 2000: *Demokratski prehodi 1*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hamon, Francis (1995/1998): *Referendum. Primerjalna študija*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Held, David (1989): *Modeli demokracije*. Ljubljana: Univerzitetna konferenca ZSMS, Knjižnica revolucionarne teorije.
- Heywood, Andrew (1997): *Politics*. UK: Macmillan Press LTD.
- Grad, Franc (1998): *Lokalna demokracija. Organizacija in volitve*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
- Grad, Franc (1996): *Volitve in volilni sistemi*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Grad, Kaučič, Ribič in Kristan (1996): *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
- Kaučič, Igor in Grad, Franci (1999): *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Kaučič, Igor (1993): *Referendum v ustavnorevidijskem postopku*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Pravna fakulteta.

- Krašovec, Alenka (2002): *Oblikovanje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Toš, Niko in Bernik, Ivan (2002): *Demokracija v Sloveniji. Prvo desetletje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Sruk, Vlado (1995): *Leksikon politike*. Maribor: Založba Obzorja Maribor.
- Molan, Jasmina (2005): *Politična participacija v SLO*. Diplomaska naloga. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Rojko, Katarina (2003): *Zakonodajni in ustavni referendum v Sloveniji*. Diplomaska naloga. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ustava Republike Slovenije (1991). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Velič, Maja (2003): *Institut referenduma in dosedanja praksa v Republiki Sloveniji*. Diplomaska naloga. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Zajc, Drago (1999): *Gradivo za predmet Politika človekovih pravic*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

6.3. INTERNETNI VIRI

- (Internet 1). Rončević, Borut. *Kako jadрати čez nemirne vode managementa nevladnih organizacij?* Dostopno na: <http://www.radiostudent.si/projekti/ngo/teksti/Roncevic.html> (20.07.2006).

- (Internet 2). *Volilni sistem*. Državni zbor. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=111#979> (06.07.2006).
- (Internet 3) *Vrste referendumov*. RTV Slovenija. Dostopno na: http://www.rtv-slo.si/modload.php?&c_mod=static&c_menu=1125052323&tokens=Pre%20dhodni%20referendum (20.06.2006).
- (Internet 4). Pavlin, Barbara (2005): *Železničarski puč*. Mladina. Dostopno na: http://www.mladina.si/te-dnik/200518/clanek/slo--politika_in_gospodarstvo-barbara_pavlin/ (20.07.2006).
- (Internet 5). STA/M.S. *Znani uradni izidi trgovinskega referenduma*. 24ur. http://24ur.com/bin/article.php?article_id=2029950 (20.07.2006).
- (Internet 6). *Odločba Ustavnega sodišča U-I-265/96. Zahteva za razpis referenduma o volilnem sistemu za volitve v Državni zbor*. Dostopno na: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/99D8B9D2172BA408C125717200280D43> (20.07.2006).
- (Internet 7). *Neuradni rezultati na referendumu o TET 3*. Dostopno na: http://gov.si/referendum/rez_sl.htm (20.07.2006).
- (Internet 8). Železnikar, Jaka (2002): *Vračanje vlaganj v telekomunikacijsko omrežje*. Mladina. Dostopno na: <http://www.mladina.si/dnevnik/17264/> (06.06.2006).
- (Internet 9). STA (2003): *Mnenja pred referendumom o odpiralnem času trgovin ostajajo različna*. Dnevnik. Dostopno na: <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=60517##> (06.06.2006).

- (Internet 10). Nežmah, Bernard (2005): *US kot politični akter*. Mladina. Dostopno na: http://www.mladina.si/tehdnik/200509/clanek/slo-pamflet--bernard_nezmah/ (06.06.2006).

- (Internet 11). *Ustavna odločba U-I-106/95 (Zakon o volitvah v Državni zbor (Ur. list RS, št. 44/92), 2. odst. 93. čl.)*. Dostopno na: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/3161732E77817512C125717200280CF0> (08.07.2006).

- (Internet 12). *Nadaljevanje 10. seje, 29. september 1998. (12. točka dnevnega reda - predlog zakona o poroštvi Republike Slovenije za najetje posojil za izgradnjo Termoelektrarne Trbovlje 3)*. Dostopno na: http://www2.gov.si/zak/arhiv/sej_zap2.nsf/0/767161f2da10899ec1256690004389dc?OpenDocument (20.6.2006).

- (Internet 13). *Odlok o razpisu zakonodajnega referendumu o financiranju izgradnje TET 3 kot je predlagano v predlogu zakona za zagotavljanje sredstev za sofinanciranje izgradnje in o poroštvi Republike Slovenije za najetje kreditov za izgradnjo Termoelektrarne Trbovlje 3 (OdTET3)*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=OdTET3&mandate=-1&unid=SA|C12563A4003380DAC12566CF002BD11D&showdoc=1> (06.06.2006)

- (Internet 14). *Odlok o razpisu predhodnega zakonodajnega referendumu v zvezi s predlogom zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (OdZVVJTO)*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=OdZVVJTO&mandate=-1&unid=SA|C12565E2005E8311C1256C8C005B9644&showdoc=1> (06.06.2006)

- (Internet 15). *Odlok o razpisu predhodnega zakonodajnega referendumu o predlogu zakona o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice, d.d. (ZPPJPSZ)*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=OdZVVJTO&mandate=-1&unid=SA|C12565E2005E8311C1256C8C005B9644&showdoc=1>

rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=ZPPJPSZ&mandate=-
1&unid=SA|C12565E2005E8311C1256C8C002D1C1D&showdoc=1 (06.06.2006)

- (Internet 16). *Odlok o razpisu predhodnega zakonodajnega referendum v zvezi s predlogom zakona o spremembi zakona o trgovini (OdZT)*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=OdZT&mandate=-1&unid=SA|C12565E2005E8311C1256D64005F041A&showdoc=1> (06.06.2006)
- (Internet 17). *Odlok o razpisu zakonodajnega referendum za volitve v državni zbor (Od RZRV)*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=Od+RZRV&mandate=-1&unid=SA|CE6EDB53D28F1F25C125672E003DB486&showdoc=1> (06.06.2006)
- (Internet 18). Jud, Ana (2004): *Referendum kot zdravilo parlamentarne bolezni*. Mladina. Dostopno na: http://www.mladina.si/tednik/200418/clanek/slo-intervju--ana_jud/ (06.06.2006).
- (Internet 19). Matos, Urša (2000): *Razkol v koaliciji*. Mladina. Dostopno na: <http://www.mladina.si/tednik/200029/clanek/p-politika/> (06.06.2006).
- (Internet 20). *Predlog novele ZRLI 1*. (Posredovano po elektronski pošti, dne 19.05.2006).
- (Internet 21). *Predlog novele ZRLI 2*. (Posredovano po elektronski pošti, dne 19.07.2006).
- (Internet 22). Roglič, Meta (2006): *Na referendum po švicarskem zgledu*. Dnevnik. Dostopno na: <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=> (06.06.2006).
- (Internet 23). Sever, Jani (2002): *Zavezništva niso zastonj*. Mladina. Dostopno na: <http://www.mladina.si/tednik/200208/clanek/uvod08/> (06.06.2006).

- (Internet 24). STA (2006): *Koalicija za zakonodajni referendum švicarskega tipa*. Dnevnik. Dostopno na: <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=170831##> (06.06.2006).

- (Internet 25). STA (2006): *Predhodni referendum ne bo več mogoč*. Dnevnik. Dostopno na: <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=169775##> (06.06.2006).

- (Internet 26). STA (2006): *V koaliciji še neusklajeni glede sprememb zakona o referendumu*. Dnevnik. Dostopno na: <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=163797##> (06.06.2006).

- (Internet 27). STA (2005): *Virant: V pripravi spremembe referendumske zakonodaje*. Dnevnik. Dostopno na: <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=141686##> (06.06.2006).

- (Internet 28). Šetinc, Mile (2003): *Slovenska šola referendumu*. Dnevnik. Dostopno na: <http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=61206##> (06.06.2006).

- (Internet 29). RTV SLO. *Dosedanji referendumi*. RTV Slovenija. Dostopno na: http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=static&c_menu=1125052356&tokens=Predhodni%20referendum (20.06.2006).

- (Internet 30). RTV SLO/STA. *Strožji pogoji za referendum*. RTV Slovenija. Dostopno na:

http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=1&c_id=103728&tokens=Predhodni%20referendum (20.06.2006).

- (Internet 31). RTV SLO/STA. *Predhodni referendum na odmoru*. RTV Slovenija. Dostopno na: http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=1&c_id=103197&tokens=Predhodni%20referendum (20.06.2006).
- (Internet 32). RTV SLO. *Volilni sistemi*. RTV Slovenija. Dostopno na: http://www.rtv slo.si/modload.php?&c_mod=static&c_menu=1092120072 (20.06.2006).
- (Internet 33). *Ustavna odločba U-I-217/02 - 17-2-2005. Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94, 38/96, 59/01 in 83/04) (ZRLI), določbe 2. oddelka II. poglavja*. Dostopno na: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/980C50D5FD4DB83DC125717200288D9C> (06.06.2006)
- (Internet 34). *Ustavna odločba U-I-217/02 - 17-3-2005. Predlog za izdajo dopolnilne odločbe v zadevi št. U-I-217/02. Predlog za obnovo postopka za oceno ustavnosti določb 2. oddelka II. poglavja Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94, 38/96, 59/01 in 83/04) v delu, v katerem se nanašajo na predhodni referendum, in revizija zoper odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-217/02 z dne 17. 2. 2005 (Uradni list RS, št. 24/05)*. Dostopno na: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/02532E6BAA07C157C125717200288DAC> (06.06.2006)
- (Internet 35). *Ustavna odločba U-I-44/96 (Zakon o volitvah v Državni zbor (Ur. list RS, št. 44/92) (ZVDZ), 2. in 3. odst. 92., 2. odst. 93. čl.)*. Dostopno na: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/731DA04312549D0EC125717200280D2F> (08.07.2006).

- (Internet 36). *Ustavna odločba U-I-265/96 (Zahteva za razpis referendumu o volilnem sistemu za volitve v Državni zbor)*. Dostopno na: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/99D8B9D2172BA408C125717200280D43> (08.07.2006).

- (Internet 37). *Ustavna odločba U-I-204/00 (Zakon o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92 in 60/95) (ZVDZ), 2., 20., 90., 92. in 93. čl.)*. Dostopno na: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/E619F046447F87FFC125717200288A99> (08.07.2006).

- (Internet 38). *Zakon o političnih strankah*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=Zakon+o+politi%C4%8Dnih+strankah&mandate=-1&unid=UPB|6A8FB8C64C1B5DF9C12570680039F0ED&showdoc=1> (20.06.2006).

- (Internet 39). *Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=Zakon+o+referendumu+in+o+ljudski+iniciativi&mandate=-1&unid=UPB|0A259EECE4BBD941C1256F2500415673&showdoc=1> (20.06.2006).

- (Internet 40). *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI-A)*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=ZRLI-A&mandate=-1&unid=SZ|4D722AC9929E96B7C125661F0040E986&showdoc=1> (20.06.2006).

- (Internet 41). *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI-B)*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=ZRLI-B&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C1256A800023EB78&showdoc=1> (20.06.2006).

- (Internet 42). *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI-C)*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=ZRLI-C&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C1256A800023EB78&showdoc=1> (20.06.2006).

rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=ZRLI-C&mandate=-
1&unid=SZ|C12563A400338836C1256ED0002D3309&showdoc=1 (20.06.2006).

- (Internet 43). *Zakon o spremembah zakona o trgovini (ZT-B)*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=ZT-B&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C1256E4600305A33&showdoc=1> (20.06.2006).
- (Internet 44). *Zakon o trgovini uradno prečiščeno besedilo (ZT-UPB3)*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=ZT-B&mandate=-1&unid=UPB|F8AE043BB9416BA0C12570F4002E8220&showdoc=1> (20.06.2006).
- (Internet 45). *Zakon o spremembah zakona o trgovini (ZT-C)*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=ZT-C&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C12570DE002A45C5&showdoc=1> (20.06.2006).
- (Internet 46). *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (ZVVJTO-C)*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=vlaganj+v+telekomunikacijsko+omre%5%beje&mandate=-1&unid=sz|c12563a400338836c125717a00458836&showdoc=1> (08.07.2006).
- (Internet 47). *Zakon o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje uradno prečiščeno besedilo (ZVVJTO - UPB2)*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=vlaganj+v+telekomunikacijsko+omre%5%beje&mandate=-1&unid=upb|f1a4a217db372bfb1256f230033b6f4&showdoc=1> (08.07.2006).
- (Internet 48). *Zakon o spremembah zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (ZVVJTO-B)*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=vlaganj+v+telekomunikacijsko+omre%5%beje&mandate=-1&unid=sz|c12563a400338836c1256ed2004590c7&showdoc=1> (08.07.2006).

- (Internet 49). *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (ZVVJTO-A)*. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=c&q=vlaganj+v+telekomunikacijsko+omre%5%beje&mandate=-1&unid=sz|c12563a400338836c1256d35002f1022&showdoc=1> (08.07.2006).
- (Internet 50). Žerdin H., Ali (2000): *Bajuk vs. Kučan*. Mladina. Dostopno na: <http://www.mladina.si/tednik/200030/clanek/p-bajuk-kucan/> (06.06.2006).
- (Internet 51). Žerdin H., Ali (2001): *Referendum o izbiri*. Mladina. Dostopno na: <http://www.mladina.si/tednik/200118/clanek/referendum/> (06.06.2006).