

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katarina Rojko

mentor: izredni profesor dr. Marjan Brezovšek

**ZAKONODAJNI IN USTAVNI REFERENDUM V SLOVENIJI**

diplomsko delo

Ljubljana, 2003

## KAZALO:

<b>1. UVOD.....</b>	<b>4</b>
<b>2. SPLOŠNO O REFERENDUMU.....</b>	<b>6</b>
2.1. POJEM REFERENDUMA.....	7
2.2. RAZVOJ REFERENDUMA.....	8
2.3. VRSTE REFERENDUMOV.....	11
2.4. FUNKCIJE REFERENDUMA.....	15
2.5. RAZLOGI ZA IN PROTI REFERENDUMU.....	17
2.6. OMEJITVE IN PREPOVEDI UPORABE REFERENDUMA.....	19
<b>3. REFERENDUM V SLOVENIJI .....</b>	<b>20</b>
3.1. REFERENDUM DO OSAMOSVOJITVE LETA 1991.....	20
3.2. REFERENDUM PO OSAMOSVOJITVI.....	22
3.3. USTAVA O REFERENDUMU.....	23
3.4. VRSTE REFERENDUMOV PO ZAKONU O REFERENDUMU IN LJUDSKI INICIATIVI.....	24
3.4.1. USTAVNI REFERENDUM.....	25
3.4.2. ZAKONODAJNI REFERENDUM.....	25
3.4.3. POSVETOVALNI REFERENDUM.....	27
3.4.4. LJUDSKA INICIATIVA.....	29
3.4.5. DOPOLNITVE IN SPREMEMBE ZAKONA.....	30
3.5. ZAKON O REFERENDUMU ZA USTANOVITEV OBČIN.....	34
3.6. USTAVNA KOMISIJA O REFERENDUMU.....	37
3.7. IZVEDENI REFERENDUMI V SLOVENIJI OD LETA 1991.....	38
3.7.1. IZVEDENI USTAVNI REFERENDUMI.....	39
3.7.2. IZVEDENI ZAKONODAJNI REFERENDUMI.....	40
3.7.3. IZVEDENI POSVETOVALNI REFERENDUMI.....	53
<b>4. PRIMERJAVA REFERENDUMA V SVETU IN V SLOVENIJI.....</b>	<b>55</b>
4.1. DRŽAVE SVETA PO SKUPINAH.....	57
4.2. UMEŠTITEV SLOVENIJE.....	60

<b>5. VPLIVI REFERENDUMA.....</b>	<b>61</b>
5.1. VPLIV NA DRŽAVLJANSKO UDELEŽBO.....	61
5.2. VPLIV NA ODLOČITVE.....	64
5.3. VPLIV NA POLITIČNI SISTEM.....	65
<b>6. SKLEP.....</b>	<b>67</b>
<b>7. LITERATURA IN VIRI.....</b>	<b>69</b>
<b>8. PRILOGE.....</b>	<b>73</b>

## 1. UVOD

Osnovna opredelitev pojma demokracija je »vladavina ljudstva« (Brezovšek, 1990). Lahko se izraža v dveh različnih oblikah: neposredni in predstavniški obliki. Kot dober primer neposredne demokracije se smatra stara Grčija, kjer so kljub omejitvam državljanstva in volilne pravice, svobodni pripadniki polisa predlagali, razpravljali in glasovali o vseh zadevah. V predstavniški demokraciji je ta pravica omejena predvsem na pravico voljenja predstavnikov ljudstva, katerim je zaupana oblast. Povezavo med idealistično neposredno demokracijo (kljub temu, da je bil Jean-Jacques Rousseau vnet demokrat, je povsem izključeval možnost takšne ureditve) in v sedanjosti nujno predstavniško demokracijo, predstavlja referendum. Z drugimi besedami, posredne oblike demokracije včasih soobstajajo z neposrednimi.

V preteklosti se je najprej uporabljala beseda »plebiscit« (lat. plebiscum iz »plebs« - ljudstvo in iz »sciscere« - z glasovanjem določiti). Pojem plebiscita sega v obdobje starega Rima, kjer je predstavljal možnost glasovanja, posvetovanja in odločanja ljudstva o odločitvah voditeljev, zato se še danes pogosto uporablja v pomenu glasovanja o delovanju voditeljev, ne pa o specifičnih zadevah, o katerih se ponavadi odloča z referendumom. Plebiscit je bil sklep, ki je prvotno vezal le plebejce, kasneje pa je postal obvezen za vse ljudstvo (Brezovšek, 1990). Ločimo med notranjdržavnim (notranjepravna ali politična vprašanja) in mednarodnim plebiscitom (vprašanja mednarodnega značaja).

Beseda referendum izvira iz latinskega izraza »ad referendum« (lat. »referendum« – tisto, o čemer je potrebno poročati) in sega v čas stare helvetske konfederacije. V širšem pomenu je beseda najprej označevala glasovanje, potem pa postopek, s katerim se povabi ljudstvo, da neposredno glasuje o predlogu načrta javne oblasti.

Formalni položaj referenduma je po državah zelo različen. Na eni strani so politični sistemi, kjer rezultati referendumskega glasovanja v ničemer ne obvezujejo zakonodajalca, na drugi strani pa so sistemi, kjer so organi oblasti bolj omejeni in so rezultati referenduma formalno obvezujoči.

Referendum ima v nekaterih državah že zelo dolgo tradicijo, drugje pa se je šele začel uveljavljati. Referendum je uvedla tudi večina novejših ustav, kar še posebej velja za novo nastale države in države, ki so po prehodu iz socialističnega sistema sprejele sistem parlamentarne demokracije.

V Sloveniji med različne oblike neposredne demokracije sodi poleg ljudske iniciative, pravice do peticije in oblik neposredne demokracije v lokalni skupnosti, tudi referendum. Državljanom omogoča, da se opredelijo o najpomembnejših družbenih vprašanjih in

predstavlja močno »orožje« državljanov zoper »monopol« parlamenta (Cerar v Brezovšek, 1996). Razvijanje oblik participacije na podlagi referendumov naj bi preprečevalo »sklerozo« političnih odločevalcev. Institut referendumov v slovenski ureditvi pa tudi predstavlja pomembno dopolnilo sodobni predstavniški demokraciji.

Moje hipoteze so, da je v Sloveniji in tudi v svetu referendumsko odločanje vedno več, vendar pa se beleži trend upadanja števila udeležencev na referendumu; da mlade demokracije izvajajo manj referendumov in da je tudi udeležba državljanov v mladih demokracijah manjša; da do ustavnega in zakonodajnega referendumov pride bolj redko, saj odvzame mandat predstavnikom ljudstva, ki imajo raje posvetovalni referendum, ker zanje ni obvezujoč; da referendum lahko prispeva k stabilnosti države, saj je ljudstvo, ki se zaveda, da lahko sodeluje pri pomembnih političnih vprašanjih, bolj zadovoljno; da je, kadar so državljani dobro osveščeni o referendumski temi in kadar ima javnost velik interes, udeležba na referendumu večja; da kljub pozitivnim lastnostim referendumov, lahko le-ta škoduje manjšinam, saj ne meri intenzitete odločitev ljudstva, ampak le kvantiteto.

V mojem diplomskem delu bom skušala predstaviti zakonodajni in ustavni referendum v Sloveniji. Zato je najprej opisan referendum na splošno, pojem, razvoj, vrste in funkcije referendumov (glej 2. poglavje). V tem poglavju sem povzela tudi nekaj razlogov zagovornikov in nasprotnikov referendumov in omenila nekaj tem, ki so ponavadi izvzete iz referendumskega odločanja. V naslednjem poglavju se lotim Slovenije, teorije in prakse referendumov. Sledi poglavje, ki opisuje referendum v drugih državah in primerjavo s Slovenijo. Pred sklepom pa je opisanih še nekaj vplivov referendumov (glej 5. poglavje).

Metodološki pristop, ki sem ga uporabila pri izdelavi diplomskega dela je primerjalno deskriptivni. Literaturo sem poiskala v knjižnicah in na internetu. Podatke sem pridobila z obiskom Republiške volilne komisije, kjer so mi priskrbeli rezultate izvedenih referendumov, podatke o volilni udeležbi na referendumih in podatke o spremembah zakona, ki ureja referendum. Obiskala sem knjižnico Pravne fakultete, da raziščem tudi pravno podlago referendumov in knjižnico v Državnem zboru, kjer sem pregledala magnetograme sej Ustavne komisije na katerih so govorili o referendumu. Prav tako sem spremljala dnevno časopisje, televizijska in radijska poročila ter oddaje na temo referendumov. Sem tudi članica volilnega odbora, v katerem sem do sedaj sodelovala na dveh referendumih.

## 2. SPLOŠNO O REFERENDUMU

Referendum je oblika neposrednega odločanja volilcev o ustavi, zakonu ali o kakem drugem pravnem aktu, ki ima za državljane velik pomen.

V sodobnih demokratičnih sistemih je parlamentarna demokracija nujen in razmeroma uspešen način družbenega odločanja. Referendum kot oblika neposrednega političnega odločanja postaja najpomembnejša možnost participacije ljudstva, saj se v sodobnem času pojavlja vedno več problemov, na katere je javnost pozorna. Pri rešitvah in odločanju o takih problemih želi javnost sodelovati in preko referendumov vplivati na dokončno odločitev. V zadnjem času pa je opazen porast odločanja z referendumom, kar ponuja mnenje, da predstavniška demokracija ni več primerna in zadostna za odločanje o vseh družbenih zadevah.

Skozi zgodovinski razvoj je postal referendum zelo primerna in prožna oblika neposredne demokracije. V tem razvoju so se oblikovale različne vrste referendumov in različni načini njihove uporabe. Vrste referendumov se običajno razlikuje glede na (Grad in drugi, 1999: 242):

- **predmet oz. vsebino** o kateri se odloča. Ločimo med ustavnim referendumom, zakonodajnim referendumom in referendumom o drugih vprašanjih. Z ustavnim referendumom (imenuje se lahko tudi ustavnorevidijski, ustavodajni, ustavotvorni) se volilci opredeljujejo v postopku spreminjanja ali sprejemanja ustave. Z zakonodajno referendumsko obliko odločanja se opredeljuje o spremembah in sprejemanju zakonov. Tudi glede nekaterih drugih vprašanj se je uveljavil referendum in sicer običajno glede vprašanj teritorialne razdelitve znotraj države, za reševanje sporov med zbornicami parlamenta in v zadnjih letih predvsem za ekološka vprašanja;
- **obveznost uporabe**. Poznamo obligatorni in fakultativni referendum. Obligatorni referendum pa se deli še na absolutno in relativno obvezni referendum;
- **območje**, na katerem se uporabi. Ločimo splošni in lokalni referendum. Splošni se razpiše na področju cele države, lokalni pa na področju lokalne skupnosti;
- **pravno moč odločitve** sprejete na referendumu. Poznamo referendum z obvezno pravno močjo in posvetovalni referendum. Mnenje volilcev na posvetovalnem referendumu pravno ne obvezuje predstavnikov ljudstva. Obvezuje jih le politično, saj lahko pomeni neupoštevanje mnenja volilcev, izgubo na naslednjih volitvah. Posvetovalni referendum predstavlja tudi svojevrsten vpogled v mnenje ljudstva;
- **čas uporabe**. Ločimo predhodni in naknadni referendum. Naknadni referendum je lahko potrditveni ali pa razveljavitveni.

## 2.1. POJEM REFERENDUMA

S pojmom referendum najbolj splošno označujemo enega od načinov in oblik neposrednega sodelovanja državljanov pri izvrševanju oblasti. Oblika neposrednega sodelovanja državljanov v prvi fazi sprejemanja odločitev je predvsem ljudska iniciativa, v tretji fazi pa referendum. Med obema fazama pa ima prevladujočo vlogo zakonodajalec. Poleg referenduma in ljudske iniciative spada med oblike (pol)neposredne demokracije še pravica do peticije (Grad in drugi, 1999:239).

Neposredna demokracija se pojavlja v dveh temeljnih oblikah. Prva oblika je odločanje na skupščinah oz. zborih državljanov enote, v kateri živijo. V tem primeru so vsi državljani zbrani na enem mestu in predlagajo odločitve, o njih razpravljajo in odločajo. Kot takšna, sicer precej omejena, se je neposredna demokracija pojavila že v 5. in 6. stoletju pr. n. št. v Atenah, kjer so se manjšinski svobodni državljani zbirali na občasnih zborih.

Danes je to mogoče uresničiti le v enotah lokalne skupnosti in še to v manjših. Take oblike neposredne demokracije poznajo le še v nekaterih občinah, manjših kantonih in polkantonih v Švici, Angliji in ZDA.

Druga temeljna oblika se namesto prve pojavlja v sodobnih pogojih in se imenuje pol-neposredna demokracija. Ta oblika je vez med posredno in neposredno obliko demokracije.

Razlogi »za«, danes v večini primerov uresničljivo obliko demokracije – predstavniško demokracijo, so politični, strokovni in organizacijskotehnični. Značilnost sodobnih političnih sistemov je usmerjanje političnega življenja s strani (parlamentarnih) političnih strank in dokaj omejena vloga volilcev pri oblikovanju in sprejemanju odločitev.

Referendum in druge oblike neposredne demokracije sicer ne morejo nadomestiti oblik predstavniške demokracije, lahko pa so pomembna dopolnitev in korektiv posrednim načinom odločanja.

V ustavnopravni teoriji se z izrazom referendum označuje oblika neposrednega odločanja volilcev o ustavi, zakonih ali drugih pravnih aktih. V pravu pomeni referendum pravico vseh državljanov z volilno pravico, da se odločijo o posameznem aktu zakonodajnega telesa. S političnega vidika pa pomeni način participacije ljudstva pri sprejemanju najpomembnejših političnih in pravnih odločitev, ki so ponavadi v pristojnosti parlamenta.

Značilnost referendumskega izjavljanja je opredeljevanje z »za« ali »proti« oz. z »da« ali »ne«. Za to obliko neposrednega izjavljanja se uporablja tudi druge izraze, kot npr. ljudsko glasovanje, ljudsko odločanje, ljudsko posvetovanje, plebiscit,...

Referendum se po vsebini ne razlikuje od notranjdržavnega plebiscita, čeprav se v praksi referendum pogosteje uporablja, kadar gre za odločanje o zakonih, plebiscit pa, kadar gre za odločanje o splošnih ustavnih vprašanjih, kot npr. o obliki vladavine, o volitvah šefa države,... (Grad v Balažič, 1989: 34). Iz tega lahko sklepam, da sta referendum in plebiscit neke vrste sopomenki, le da se referendum lahko uporablja tudi za reševanje posameznih in ne le splošnih vprašanj, kot velja za plebiscit.

Kot pravna institucija je plebiscit znan že iz časov antičnega Rima, kjer se je uporabljal zlasti v času republike. V novejši zgodovini ga je pod tem imenom prvi uporabil leta 1851 Napoleon III., čeprav ga je na podoben način (v obliki vprašanja) uporabil tudi že Napoleon Bonaparte v času cesarstva. V novejši francoski politični praksi pa ga je obudil De Gaulle (Kaučič v Grad in drugi, 1999).

## 2.2. RAZVOJ REFERENDUMA

Začetki razvoja referendumov so v 13. stoletju v Švici, kjer so izvoljeni predstavniki lahko sprejemali svoje odločitve »ad referendum«, ali pa jih je potrdilo ljudstvo (Brezovšek, 1990). Starejšo obliko neposrednega odločanja na občem zboru volilcev kantona je nadomestil referendum. V 15. in 16. stoletju so se pojavile referendumu podobne institucije. Prvo znano glasovanje so leta 1439 izvedli v kantonu Bern, na katerem se je ljudstvo izreklo za davke, ki so bili potrebni za vojno z Zürichom. Taka glasovanja so bila zlasti pogosta med verskimi vojnami v 16. stoletju. Ljudstvo se je odločalo tudi o drugih javnih zadevah in zakonih. Posebno obliko odločanja so poznali v Zürichu in v Walisu, kjer so se odposlanci sedmih desetnih dvakrat letno sešli na skupščini, na kateri so kot zastopniki sprejemali sklepe, pod pogojem, da so o tem poročali svojim rojakom. Od njih so dobili navodila, na podlagi katerih so se dokončno odločili o usodi sklepa.

Referendum je bil prvič uveden v švicarsko ustavo leta 1802 in sicer za odločanje o reviziji ustave. Na to so vplivale ideje francoske revolucije in ideje J. J. Rousseauja. Švicarska ustava iz leta 1848 je predvidela ustavno ljudsko iniciativo. Vsak, ki je zbral vsaj 50.000 podpisov na peticiji, je lahko predlagal ustavne spremembe in dopolnila, ki jih je nato potrdilo še švicarsko volilno telo kot celota (Kaučič v Grad in drugi, 1999).

Zakonodajni referendum je bil prvič uporabljen v kantonu Bale – Chamagne, kasneje pa se je razširil še v ostalih kantonih. V zvezni ustavi je bil uveden šele leta 1874. Če je v devetdesetih dneh od sprejema zakona podpisalo peticijo 30.000 volilcev iz osmih kantonov, je moral biti zakon ali sporazum dan na glasovanje, kjer ga je večina glasujočih lahko zavrnila.



Oba, ustavni in zakonodajni referendum, sta danes predvidena v zvezni ustavi in v ustavah vseh kantonov (razen, kjer je institucija Landsgemeinde) (Kaučič v Grad in drugi, 1999).

Do sredine 19. stoletja so v Švici že imeli več kot 300 izvedenih referendumov in 135 iniciativ (Brezovšek, 1990: 1442). Švicarji se včasih tudi pritožujejo, da morajo prepogosto glasovati, čeprav so zelo ponosni na svoje postopke neposredne demokracije, ki jim dovoljuje izražati mnenje. Kot osrednji dejavnik švicarske politične kulture prispevajo oblike neposredne demokracije tudi k razvoju federalnih procesov in izgradnji kultivirane (sicer majhne) dežele, v kateri negativnih posledic takega sistema skoraj ni. Referendum se je integriral kot del njihovega političnega življenja (Brezovšek, 1990: 1442).

V Ameriki so referendum uporabljali že pred ameriško revolucijo, po njej pa so ga prvič uporabili kot mehanizem za sprejemanje ali zavračanje ustav. Izmed trinajstih držav, ki so ustanovile ZDA, je država Massachusetts prva na tak način sprejela novo ustavo. Leta 1776 so začeli s pripravo, leta 1778 so jo natisnili in dali na ljudsko glasovanje. To glasovanje šteje za prvi ustavni referendum na svetu. Ker pa ustava ni bila postavljena s specialno ustavno konvencijo in ni vsebovala listine o pravicah ter še iz drugih razlogov, je bila s pet proti ena zavrnjena. Zato je bila leta 1779 z referendumom zagotovljena vzpostavitev ustavne konvencije in je bila ustava države Massachusetts potem leta 1780 sprejeta. New Hampshire je nato kot druga država leta 1783 predložila svojo ustavo na referendum. Na tak način so kasneje sprejele ustavo tudi večina držav ZDA.

Ideja o neposrednem odločanju ljudstva se je nadaljevala v 19. stoletju. Državam ustanoviteljicam zveze so se pridružile nove. Vsaka država, ki je vstopila v zvezo je zahtevala soglasje ljudstva o ustavi in za spremembo ustave. V državah ZDA je bil torej najprej uveljavljen ustavni referendum, nato pa še zakonodajni. Prvi zakonodajni referendum je bil izveden v Severni Dakoti leta 1898, drugi leta 1900 v Utahu, vendar pa se zakonodajni referendum ni tako razširil kot ustavni.

Izpostaviti pa je treba, da se, za razliko od Švice, v ZDA referendum in ljudska iniciativa nikoli nista uporabljala na zvezni ravni, temveč le na ravni posameznih držav.

Kot že v Švici in ZDA je tudi v Franciji na razvoj referendumov vplivala francoska revolucija in Rousseau, poleg tega pa so vplivale tudi ameriške izkušnje.

Leta 1792, ko je bil v Franciji sprejet Konvent, je le-ta razglasil, da ustava ni veljavna, če je ne sprejme ljudstvo. Referendum je bil prvič uveden z ustavo leta 1793. Tudi Napoleon Bonaparte je uporabljal referendum v obliki postavljanja vprašanj ljudstvu, na katera so

odgovarjali z »da« ali »ne«. V času prvega cesarstva so tako izvedli dva plebiscita. Napoleon je uporabljal plebiscit za dokazovanje podpore priključitvam osvojenih ozemelj in ustavnim revizijam.

Tudi Hitler in De Gaulle sta uporabljala plebiscit za dokazovanje ljudske podpore. Hitler je zlorabil referendum za nacistično propagando in enostransko medijsko kampanijo, izsilil pa je tudi odobritev združitve moči predsednika z njegovo vlogo kanclerja (leta 1934), ter tako postal diktator (Kaučič v Grad in drugi, 1999).

De Gaulle je s plebiscitom skušal doseči glasovanje, s katerim bi podprl svojo politiko in tako oslabil politično opozicijo. Eden izmed takih najbolj znanih plebiscitov je bil namenjen alžirskemu vprašanju (plebiscit leta 1958 je potrdil francosko odločitev o odhodu iz Alžirije) (Kaučič v Grad in drugi, 1999).

Po Napolenovem padcu leta 1815, referendumu v Franciji ni bilo vse do državnega udara Napoleona III. leta 1851, ki ga je ponovno uvedel. Pod imenom plebiscit je bil takrat izveden trikrat in sicer leta 1851 pri prenosu pravice na Napoleona III. do sprejema ustave, leta 1852 pri vprašanju sprejema Napoleona III. za cesarja in leta 1870 pri sprejemu izvedene ustavne reforme. Zloraba institucije referendumu za legitimacijo avtoritativnega režima je referendumu tako uničila ugled, da ga ustava tretje republike iz leta 1875 sploh ni omenjala.

Šele po 2. svetovni vojni se je referendum v Franciji ponovno uveljavil. Ustava četrte republike iz leta 1946 zakonodajnega referendumu ni vsebovala, z omejitvami ga je predvidela šele ustava pete republike iz leta 1958, ki je določala tudi ustavni referendum. Ljudska iniciativa v Franciji nikoli ni obstajala.

V Avstraliji je bil referendum uveden leta 1902. V ustave Avstrije, Češkoslovaške, Danske, Danziga, Estonije, Grčije, Irske, Letonije, Lichtensteina, Litve, Nemčije, Španije,... pa po 1. svetovni vojni. Še večji razmah referendumu je bil opazen po 2. svetovni vojni. Uveden je bil v ustavah ZSSR (leta 1944), Islandije, Francije, Jugoslavije, Albanije, Bolgarije, Italije, Romunije, Luksemburga in Madžarske. Leta 1946 je bil referendum uporabljen v Grčiji, Italiji, Bolgariji, Franciji in na Poljskem. V Grčiji, Italiji in Bolgariji so se državljani odločali o obliki vladavine, v Franciji in na Poljskem pa o sprejemu nove ustave. V Španiji je bil izveden leta 1978, kjer so se odločali o nasledstvu prestola (Kaučič v Grad in drugi, 1999).

Referendum je danes ustavna možnost večine evropskih držav, izrecno ni določen le v ustavah Belgije, Nizozemske, Norveške, Portugalske, Turčije, Velike Britanije, Andore, Monaka, San Marina in Vatikana, kar pa ne pomeni, da se v teh državah ne uporablja.

Za domovino referendum se upravičeno imenuje Švica, najpomembnejšo vlogo pri razvoju institucije referenduma pa so odigrale Švica, ZDA in Francija. Prvotno se je v teh državah uporabljal le za sprejem oziroma spremembo ustave, šele kasneje se njegova uporaba razširila tudi na zakonodajno področje in na druga pomembna družbena in politična vprašanja.

Danes se torej v večini držav uporablja tako na ustavnem, kot tudi na zakonodajnem področju. Primerna uporaba referenduma na ustavodajnem področju se je utemeljevala s tem, da je ustava temeljni zakon, katerega mora ljudstvo samo izglasovati. Nasprotniki takega mnenja pa se opirajo na stališče, da je država obstajala že pred ustavo, zato naj se z ustavo določi le oblika države in vladanja.

### 2.3. VRSTE REFERENDUMOV

Med politične referendume (tiste, s katerimi se odloča o pomembnih političnih vprašanjih) se štejeta predvsem ustavni in zakonodajni referendum. Ne glede na široke ustavne in zakonske določitve se je slovenska politika v času SFRJ skrbno izogibala političnemu referendumu in izvajala le lokalne referendume. Tudi v prvih letih po osamosvojitvi je v Sloveniji politični referendum ostal podcenjen, pokazala pa se je tudi potreba po spremembi zakona, ki ga določa (Cerar v Brezovšek, 1996).

V teoriji poznamo več klasifikacij referenduma različnih avtorjev. Igor Kaučič (Kaučič v Grad in drugi, 1999) v 2. poglavju razvršča referendume po petih različnih merilih. To so: vsebina, obveznost, območje uporabe, pravna moč in čas. Dr. Franc Grad (Balažič, 1989) izpostavlja tri merila glede na katera razvršča referendume. To so: vsebina, obveznost uporabe in območje uporabe. Jovičević (Jovičević v Balažič, 1989) tudi ločuje vrste po treh kriterijih: obveznosti uporabe, trenutku uporabe (ante legem, post legem) in po predmetu referenduma. Srak (Surk v Balažič, 1989) uporablja sedem različnih kriterijev razvrstitve: območje, vsebino, obveznost razpisa, trenutek razpisa, moč delovanja, način odločanja in časovna učinkovitost njihovega delovanja. Hamon (Hamon, 1998) se tudi odloči za tri selekcijske kriterije: predmet (razviden po obliki in vsebini), značaj iniciative (od spodaj ali od zgoraj) in okvir (lokalni ali državni). V eni od novejših primerjalnih študij o referendumu v Evropi – v kompendiju razprav dvanajstih avtorjev, ki opisujejo referendum v dvanajstih evropskih državah (Uleri v Hamon, 1998), Uleri opozori na klasifikacije različnih avtorjev: Butler, Ranney in Magleby s štirimi temeljnimi tipi, Auer s petimi, Mökli s šestimi, Suksi z dvanajstim tipi,... Uleri ob vsem tem postavlja dvanajst tipov referenduma z lastnim pristopom, ki temelji na kriteriju razlikovanja

med referendumom in iniciativo ter na kriteriju razlikovanja med predlagateljem referendumoma oz. iniciative in avtorjem akta, ki gre na ljudsko glasovanje.

Ko govorimo o referendumu, je treba upoštevati glavne spremenljivke, s katerimi si lahko pojasnimo raznolikost njihovih oblik (Hamon, 1998):

### **1) OKVIR: državni in lokalni referendum**

Lokalni referendum je organiziran le na delu državnega ozemlja in se nanaša na vprašanje, ki se tiče le prebivalstva na tem območju. Če je država bolj decentralizirana so možnosti za lokalni referendum bolj ugodne. Zato je v Švici in ZDA, ki sta najstarejši zvezni državi, največ lokalnih referendumov.

Brez dvoma so najugodnejši pogoji za referendum v majhnih skupnostih. V velikih se na lokalnem referendumu postavljena vprašanja bistveno ne razlikujejo od vprašanj na državni ravni. Nasprotno pa so na ravni občin ali upravnega okrožja problemi manj kompleksni, kot na državni ravni in postavljena vprašanja konkretnjša.

Državni referendum je organiziran na območju celotne države in se nanaša na vprašanja, ki zadevajo vse državljane. Taki referendumi so ponavadi manj pogosti, problem pa je v neupoštevanju manjšin in koncentraciji mnenj po območjih.

### **2) PREDMET: formalna in materialna merila**

Predmet referendumoma je vprašanje, o katerem se državljani izrekajo. S formalnega vidika se nanaša na način izdelave pravil in na pravno veljavo. S tega vidika razlikujemo štiri glavna področja: ustavo, zakon, upravne akte in mednarodne sporazume. S formalnega vidika sta torej dve glavni vrsti referendumoma: ustavni in zakonodajni.

Materialni vidik se nanaša na vsebino referendumsko obravnavane zadeve. Po navadi so določene meje materialnega področja z naštevanjem ali z izključitvijo. Narava in raznolikost referendumskih vprašanj pa sta vsaj deloma odvisni od sistema iniciative.

Po vsebini ločimo ustavni referendum, zakonodajni referendum in referendum o drugih vprašanjih. Prvi se uporablja pri sprejemanju nove ustave in v postopku spreminjanja ustave. V večini primerov gre le za dopolnitve in spremembe ustave. Sprejemanje in spreminjanje ustave z referendumom ima že dolgo tradicijo, saj je ustava politični in pravni akt, ki v največji meri izraža suverenost ljudstva. Ustavni referendum se praviloma uporablja naknadno, kot potrdilo revizije sprejete v predstavnem telesu. Ustava RS ureja referendum v postopku spreminjanja ustave bistveno ožje kot prejšnja, saj ga predvideva le v drugi fazi postopka, torej le kot potrditev. Izvede se lahko tudi t.i. ratifikacijski referendum ustavne spremembe po sprejetju revizijskega akta v Državnem zboru in pred njegovo razglasitvijo.

Zakonodajni referendum pomeni sodelovanje ljudstva v postopku sprejemanja in spreminjanja zakonov, za katere je sicer pristojno predstavniško telo. Kot zakonodajno telo se torej pojavi tudi ljudstvo in to predstavlja neposredno obliko izvrševanja zakonodajne funkcije. Zakonodajni referendum se je uveljavil kasneje kot ustavni, v zadnjem času pa se je razmahnil. Lahko je obligatoren ali fakultativen (le ta možnost v naši ustavi) in predhoden ali naknaden. Če bi bil absolutno obvezen, bi ga bilo treba uporabiti pri sprejemanju vseh zakonov, kar pa bi pomenilo izničenje predstavniškega telesa. V večini držav je bolj pogost fakultativni in naknadni. Obstajajo pa tudi zakoni, ki so izključeni iz referendumskega odločanja. Razlike med državami pa so velike, saj nekatere npr. finančne zakone izločajo iz referendumskega odločanja (Italija, Danska), druge (Švica, države ZDA) pa celo zahtevajo, da se o njih odloča na referendumu.

Referendumska oblika odločanja se je uveljavila tudi glede nekaterih drugih vprašanj, predvsem o notranjedržavnih problemih, npr.: vprašanje notranje teritorialne razdelitve, vedno bolj pereča ekološka vprašanja, o sporih med državnimi institucijami, ...

### **3) SISTEM INICIATIVE: referendum od spodaj in referendum od zgoraj**

Pri referendumu načeloma igra glavno vlogo ljudstvo, ki odloča o končnem izidu, toda pred izrekanjem nujno nastopajo še: avtor(ji) predlaganega besedila in tisti, ki so sprožili referendumski postopek oz. pobudniki. Avtor in pobudnik sta lahko različna. Kadar je referendum obvezen, je avtor enak kot pobudnik, lahko pa je tako tudi v primeru fakultativnega referenduma.

Pri državnem referendumu je avtor akta (Hamonu, 1998) lahko: parlament, izvršilna oblast in del volilnega telesa. Pobudnik pa je lahko: parlament, izvršilna oblast, parlamentarna opozicija, del volilnega telesa in vmesni organ.

S kombiniranjem teh dveh meril dobimo glavne vrste referendumskih postopkov. Hamon v svoji študiji v razpredelnici na 31. strani razvrsti referendume po pobudnikih na trinajst vrst, ki jih podkrepi s primeri.

Razlikovanje med referendumi od spodaj in od zgoraj pa ne izključuje obstoja vmesne vrste. Pravico do pobude lahko uporabijo tudi posredniki, ki so med državljani in sistemom oblasti.

K tem trem postavkam za razvrstitev referendumov bi dodala še (Kaučič v Grad in drugi, 1999):

### **4) OBVEZNOST uporabe (nekaj že pri PREDMET referenduma)**

4.1) obvezen: na državni ravni obstaja le v redkih državah in je vedno omejen na ustavna vprašanja. Pravico do pobude ima le parlament, razen v Švici, kjer jo ima tudi sto tisoč državljanov.

4.2) fakultativen: je veliko bolj razširjen od obveznega, ima pa zelo različne oblike glede na to kdo so pobudniki. Razlikujemo tri predpostavke:

4.2.1) parlament nastopa v obeh vlogah (avtorja akta in pobudnika). Te oblike so prisotne v državah z dolgo parlamentarno tradicijo;

4.2.2) začetek postopka za referendum je pod nadzorom oblasti, vlogo pa prevzame kak izvršilni organ;

4.2.3) referendum na pobudo ljudstva:

- odložilni referendum (ali ljudski veto) je naperjen proti pravkar sprejetemu zakonu, ki pa še ni začel veljati. Njegov namen je preprečiti razglasitev zakona in ima navadno odložilni učinek;

- razveljavitveni referendum je naperjen proti že razglašenemu zakonu in poskuša doseči njegovo razveljavitev;

- predlagalni referendum (imenovan tudi ljudska iniciativa) se razlikuje od predhodnih dveh po tem, da ljudstvo ni le pobudnik, ampak tudi avtor akta. Cilj je izpodbijati še neveljavni ali obstoječi zakon, tako da ljudstvo neposredno sprejme svoj osnutek in ga opredeli.

## **5) ČAS uporabe**

Glede na čas uporabe ločimo predhodni in naknadni referendum. Predhodni se izvede pred sprejemom neke odločitve v zakonodajnem telesu, naknadni pa po sprejemu določene odločitve. Pri naknadnem referendumu predstavniško telo ohranja položaj in vlogo, saj volilno telo naknadno potrjuje odločitev sprejeto v predstavniskem telesu. Močnejše pa v položaj in zakonodajno funkcijo predstavniškega telesa posega predhodni referendum, saj mora sprejeti odločitev samo v obsegu in vsebini, kot je bila sprejeta na referendumu. Predhodni referendum se lahko uporablja v obeh fazah ustavnorevizijskega postopka, pri iniciativi in pri predlogu spremembe. Prva faza je najpogosteje posledica ljudske iniciative in kadar je tako, je referendum nujen.

Na tem mestu je potrebno omeniti še razveljavitveni referendum, s katerim se odloča o že uveljavljenem zakonu.

## **6) PRAVNA MOČ**

Poznamo referendum z obvezno pravno močjo in posvetovalni referendum. V določenih primerih referendumska odločitev ljudstva za zakonodajalca ni obvezujoča, je pa posvetovalne

narave. V tem primeru državljani podajo le svoje mnenje, končna odločitev pa je v rokah predstavniškega telesa. Odločitev na posvetovalnem referendumu ga ne zavezuje pravno, temveč le politično. Predstavniško telo lahko torej sprejme odločitev, ki je v nasprotju z odločitvijo ljudstva, vendar pa lahko nespoštovanje volje ljudstva privede do sankcij na naslednjih volitvah. Namen te vrste referendumu je predvsem vzdrževanje harmonije med voljo predstavniškega telesa in volilci. Posvetovalni referendum sploh ni pravi referendum, saj mu manjka pravna teža. Večina držav ga zato ne ureja v ustavi, nekatere pa ga (Egipt, Finska, Slovenija, Španija, Švedska). Za posebej pomembna vprašanja je ta oblika referendumu zelo učinkovito sredstvo ugotavljanja smeri reševanja nekega vprašanja. Tu parlament obdrži funkcijo samostojnega zakonodajalca, saj je končna odločitev le v rokah parlamenta, odločitev v skladu z voljo volilcev pa krepi njegovo legitimnost.

## 2.4. FUNKCIJE REFERENDUMA

Na prvi pogled koristnost referendumu ni očitna, saj danes obstajajo cenejše tehnike raziskave javnega mnenja. Njihova prednost je tudi v omogočanju spremljanja razvojne dinamike mnenja. Referendum pa je vendar glede svojega izida vedno bolj natančen in zanesljiv kot katera koli raziskava javnega mnenja. Je dejansko glasovanje v »naravni velikosti«, kar izloči napake in približke. Izid referendumu je enkrat in jasno ugotovljen, medtem ko istočasne raziskave javnega mnenja o isti temi, skoraj vedno dajejo nekoliko razhajajoče se informacije. Na izid referendumu ne moremo gledati kot na navaden odraz stanja javnega mnenja. To je rezultat procesa, ki mora nujno vplivati na samo vsebino mnenja. Na obnašanje nekaterih volilcev v resnici vedno vplivajo stališča, ki jih izzove objava referendumu, informacije, ki so bile sporočene med kampanijo in tudi splošni kontekst. Od tod izvira nepredvidljivost nekaterih izidov (Hamon, 1998).

Referendum daje javnemu mnenju novo razsežnost, ki je dejavna ter posvetovalna in ni le pasivna in prikrita. To je splošna funkcija referendumu, posebne funkcije (Hamon, 1998) pa so: funkcija dajanja legitimnosti, protiutež oblasti, arbitraže in glasovanje o zaupnici.

1) Dejstvo, da imajo predstavniki ljudstva le omejen mandat, je vezano na funkcijo dajanja legitimnosti (pozakornitve). Predstavniki so bili izvoljeni za sprejemanje odločitev vsakdanje politike, odločitve o najpomembnejših družbenih in političnih vprašanjih, ki zadevajo temelje oblasti in splošni okvir, pa naj bi ostale v pristojnosti ljudstva, ki odloča z referendumom. Vendar celo v zahodnih demokracijah ne sprejemajo najpomembnejših odločitev vedno z referendumom.

Legitimnost, ki jo lahko da referendum je tudi relativna. Večina državljanov mu ne zaupa, ker se zaveda, da referendum, izveden v neugodnem trenutku, utegne zrušiti pomembne politične načrte.

Kar zadeva javno mnenje, se bolj zanima za vprašanja vsakdanjega življenja kot za zgodovinsko izbiro, katere posledice niso takoj vidne. Mesto referenduma ni nujno le na področju zgodovinskih odločitev. Teorija o protiuteži ljudstva mu omogoča vstop na področje zakonodaje in ga približuje težavam sodobnega življenja.

2) Referendum je lahko tudi protiutež oblasti, kadar omogoča ljudstvu, da nasprotujejo odločitvam zakonodajne oblasti tako, da zavrnejo določene zakone. Za opravljanje te funkcije se predpostavlja, da uvedbe referendumskega postopka ne nadzirajo le predstavniki oblasti.

Obstajati mora možnost, da pobudo za referendum lahko da določeno število državljanov, parlamentarna skupina, ali še kdo drug. Množica državljanov je tedaj povzdignjena v avtonomno obliko odločanja, ki tvori protiutež predstavnikom oblasti.

Zamisel o referendumu kot protiuteži sega v osemnajsto stoletje. Prvi jo je izrazil Rousseau, za katerega vsak zakon, ki ga ljudstvo ne potrdi, ni zakon. Po Condorcetu ima »ljudska kritika« opravičilo v obstoju naravnih neodtujljivih in svetih človekovih pravic (Hamon, 1998).

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

Danes v večini držav varstvo temeljnih pravic pred zakonodajalcem temelji na pravnih jamstvih in ne na neposrednem glasovanju ljudstva. Pogosto je demokratična legitimnost nadomeščena s tehnično učinkovitostjo nadzora, kljub temu pa ima referendum na pobudo ljudstva še vedno številne privržence. Ni le sredstvo za obrambo pred oblastjo, lahko tudi prispeva k njihovem dobrem delovanju, s tem da ljudstvo dobi v razsodbo določene spore, ki bi jih lahko ohromili.

3) Kadar ljudstvo odloča na referendumu o sporih med nekaterimi njegovimi zastopniki, izvaja arbitražno funkcijo. Take postopke ljudskih razsodb srečamo v številnih ustavah, vendar pa jih ljudstvo nikoli ne uporablja.

Zdi se, da je težko najti razmere, ki bi bile resnično primerne za arbitražni referendum, vsaj v parlamentarni ureditvi. V praksi se lahko zgodi, da je namen referenduma razsoditi kak prikrit ali očiten spor med oblastnimi organi, ki ima pogosto osebni pečat. Ljudstvo se je



prisiljeno izrekati v sporu med dvema institucijama ali največkrat tudi med dvema osebama. Osebni pečat se lahko pojavi tudi zunaj arbitražnega postopka, saj je referendum, razpisan s strani vladajočih, pogosto povezan z glasovanjem o zaupnici.

4) Nekatere ustave predvidevajo možnost, da lahko vodja države skliče referendum za glasovanje o zaupnici. V nekaterih primerih razpisanega referenduma na pobudo šefa države, ki se teoretično nanaša na zakonski predlog, ima v praksi lahko povsem drug pomen. Odobritev predlaganega besedila se v teh primerih v prvi vrsti razume kot ponovna zaupnica.

## 2.5. RAZLOGI ZA IN PROTI REFERENDUMU

Glavni razlogi ZA referendum so predvsem: določila v ustavi, potreba po legitimaciji odločitev in da je referendum sredstvo za prenos odločevalske avtoritete (Brezovšek, 1990).

Kot povsod tudi pri referendumu obstajajo zagovorniki in nasprotniki referenduma. Večina različnih mnenj je osredotočena na polemiko koliko bi državljani morali biti vključeni v oblikovanje politike. Nasprotniki menijo, da se z referendumom zmanjšuje ugled parlamenta in slabi predstavniška demokracija, zagovorniki pa navajajo, da se tako uresničuje bistvo demokracije in vladavine ljudstva ter le dopolnjuje predstavniška demokracija.

Zagovarjanje referenduma zadeva tako demokratičnost kot legitimnost uporabe, saj je višjo stopnjo legitimnosti mogoče doseči z neposrednimi odločitvami na referendumu, s katerim se bolj natančno izraža volja ljudstva. Prednost referenduma naj bi bila tudi v tem, da postavlja vprašanje jasno in odkrito, ker izločeno vprašanje olajša volilcem odločanje o posamezni zadevi. Tako odločanje omogoča volilcu tudi spremembo strankarske pozicije, ne da bi s tem ogrozil samo stranko. Včasih se tudi zgodi, da se celo stranke ob posameznem vprašanju »frakcionirajo«.

V mnogih državah je referendum zelo uspešno sredstvo za reševanje občutljivih političnih vprašanj in preprečevanje apatije in občutka alienacije, ki ga kot svoje orožje uporablja manjšina in neustrezno zastopani v procesu odločanja. Referendum je tako lahko zadnja možnost za rešitev problema. Na splošno pa referendum krepi samozavest volilcev, krepi čut odgovornosti pri državljanih za odločanje o skupnih zadevah in utrjuje družbeno stabilnost ter socialni mir.

Nadaljna prednost referenduma je, da predstavlja omejitev absolutne premoči parlamenta in uveljavljanje dodatne kontrole oz. pritisk volilcev. Izvoljeni predstavniki zaradi te možnosti manj zlorabljajo svojo oblast. Argument za referendum je tudi preprečevanje korupcije članov zakonodajnega telesa, omejujejo pa se tudi pojavi partitokracije.

Odločitve sprejete na referendumu imajo daljšo časovno veljavo, saj obstajajo zakonsko omejeni roki, v katerih se takih odločitev ne sme spreminjati oz. glasovati o njihovi spremembi. Pozitivno opažanje pri referendumu je tudi vzgojno delovanje na državljane in maksimiranje človeških potencialov.

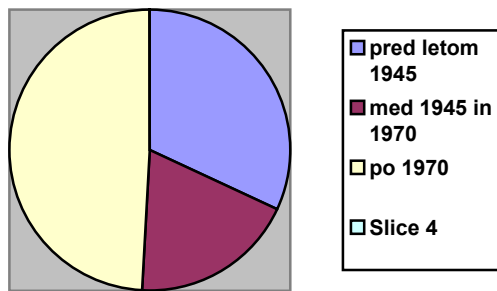
Nasprotniki referenduma trdijo, da so volilci nesposobni, da bi sprejemali modre in odgovorne odločitve, ker naj bi bil proces odločanja v sodobni družbi preveč zahteven in kompleksen za nestrokovnjake. Pred vsako odločitvijo je potrebna strokovna analiza problema na podlagi znanja, ki ga množica nima.

Naslednji protiargument je v očitku, da ogroža odgovorno vlado, ogroža pa tudi reprezentativno oblast, saj ta izgublja moč in ugled. Navaja se tudi, da ogroža manjšine, ker se pri referendumu upošteva mnenje večine. Intenzivnost občutkov bi morala imeti prednost pred štejetjem glasov. Še posebej pomembno je to za etične, verske in teritorialne manjšine, kjer bi vlada morala namesto sprejetja večinskih stališč, doseči kompromis. Nasprotno pa lahko odločitev sprejme manjšina volilcev predvsem v sistemih, kjer niso določene minimalne kvote oz. kadar so volilci brezbrizni ali kadar so volilci mnenja, da njihov glas ne bo vplival na odločitev.

Eden glavnih razlogov proti je mnenje, da je referendum lahko konservativno sredstvo, kar se je izkazalo npr. v primeru Švice z dolgotrajnim zavračanjem uveljavitve volilne pravice za ženske. Težava je tudi v tem, da odločitev sprejetih na referendumu ni mogoče kar tako spreminjati. Kadar je referendumsko vprašanje nejasno in z napakami, je moč rezultate interpretirati na različne načine. Nasprotniki se sklicujejo tudi na prepogosto uporabo referenduma in velike stroške za izvedbo. Ugovarjajo tudi, da je bil v zgodovini plebiscit uporabljen za obnavljanje diktatorske moči. Razlog »proti« je tudi mnenje, da velike stranke kontrolirajo referendum s propagando in referendumsko kampanjo.

Vseh argumentov pa ne moremo ocenjevati enostransko. Menim, da morajo ljudje v demokratični deželi imeti pravico odločanja o svoji prihodnosti in prihodnosti njihove države. Argumenti v prid referendumu so, po mojem mnenju, močnejši. To potrjuje tudi dejstvo, da je referendum dobil mesto v sistemu politične demokracije in njegovega razvoja ni moč ustaviti, saj njegova uporaba narašča.

Graf 2.1: Uporaba referendumuma v 19 državah Zahodne Evrope



(Vir: Hamon, Francis (1998): Referendum – Primerjalna študija. DZS, Ljubljana.)

## 2.6. OMEJITVE IN PREPOVEDI UPORABE REFERENDUMA

Kljub temu, da je referendum v mnogih državah neodtujljiva pravica državljanov, obstajajo določene omejitve in prepovedi uporabe. V primeru ustavnega referendumu, ustave nekaterih držav omejujejo ali prepovedujejo spremembe ustave, pri zakonodajnem referendumu, pa se uporaba na določenih področjih izrecno prepoveduje. Omejitve in prepovedi se ponavadi nanašajo na:

- finančne zakone: npr. v Italiji davčne in proračunske zakone; sem spadajo tudi zakoni o plačah in pokojninah, zakoni o najemanju državnih posojil in zakoni o posrednih in neposrednih davkih. Takšne omejitve poznajo tudi na Danskem, v Švici in ZDA, a le, če gre za redne državne izdatke. Kadar pa gre za izredne izdatke in če ti presegajo določeno vsoto, je referendum celo obvezen;
- zakone, ki se sprejemajo po hitrem postopku; izjema je Švica, saj je referendum dopusten tudi za splošne zvezne odločitve, ki se sprejemajo po hitrem postopku. Slednje prenehajo delovati, če na referendumu niso potrjene;
- akte o ratifikaciji mednarodnih pogodb; v Švici je referendum dopusten za nekatere vrste mednarodnih pogodb, ki se jih ne da odpovedati in veljajo časovno neomejeno;
- zakone o amnestiji in splošni pomilostitvi (Italija);
- zakone o dodeljevanju državljanstva;
- zakone, ki zadevajo obveznosti, ki izhajajo iz pogodbenih razmerij;
- zakone o javnih uslužbencih,...

Prepovedi uporabe za zgoraj omenjene kategorije se utemeljujejo z njihovo naravo. V primeru finančnih zakonov, bi brez omejitve državljanji te zakone ovrgli. Uprli bi se plačevanju

prispevkov in davkov, kar bi omajalo celotno družbo in državo. Tudi zakoni, ki se sprejemajo po hitrem postopku, niso primerni za referendumsko glasovanje, saj se le-ti sprejemajo v izjemnih okoliščinah, predvsem v primerih izrednih potreb države, obrambe ali naravnih nesreč. Z referendumom je nemogoče hitro in učinkovito ukrepanje, ki je nujno v takih primerih. Ker so možne tudi zlorabe referenduma, so v nekaterih državah postavili določene varovalke. V primeru mednarodnih pogodb in tem, ki so predmet zunanje politike, je omejitev povezana z občutljivostjo mednarodnih odnosov, ki bi lahko bili ogroženi, če ne bi bilo možnosti za alternative in kompromise pogajalcev. Tudi pri zakonih amnestije in pomilostitve se referendum ne uporablja, saj je izvrševanje kazenske politike zelo občutljive narave in se ne sme prepustiti simpatijam in čustvom volilcev.

Ustava RS ne omejuje izvajanja ustavnega in zakonodajnega referenduma (razen v primeru hitrega postopka). Smiselno bi bilo postaviti nekatere omejitve in prepovedi po zgledu nekaterih razvitih demokratičnih državah. Ustava pa določa, da morajo biti zakoni v skladu z mednarodnimi pogodbami, v primeru, ko pa mednarodne pogodbe posegajo v državnopravni status RS, bi bilo najustrezneje o takem vprašanju odločati na referendumu.

### **3. REFERENDUM V SLOVENIJI**

#### **3.1. REFERENDUM DO OSAMOSVOJITVE LETA 1991**

Izkušnje uporabe referenduma iz slovenske preteklosti so izrazito izkrivljene in enostranske, zato do osamosvojitve o referendumski demokraciji ne moremo govoriti. Ko je bila Slovenija del socialistične Jugoslavije, je institut referenduma na različne načine že obstajal v slovenski ustavni ureditvi, vendar se v praksi ustavni in zakonodajni referendum nista izvajala (izvajal se je le v organizacijah in na lokalni ravni) (Balažič, 1989).

Med posameznimi razvojnimi fazami ustavnega urejanja referenduma, moram najprej omeniti ustavo LR Slovenije iz leta 1947. Omenjala je možnost referenduma, ki bi ga lahko po odločitvi skupščine ali na predlog vlade razpisal pezidij o vprašanjih iz pristojnosti LR Slovenije (72. člen). Te določbe pa nista natančneje določali niti ustava niti zakonska ureditev in je formalno omogočala tudi zakonodajni referendum.

Leta 1953 je ustavni zakon s posebno določbo 25. člena določil, da se lahko zakonski predlog predloži volilnemu telesu v odločitev. Ta zakonodajni referendum je lahko predhoden ali naknaden, v obeh primerih pa fakultativen (predlagala ga je lahko petina članov enega doma skupščine ali izvršni svet). Kljub temu, da je referendum s tem zakonom dobil pomembnejše

mesto in ustrežnejšo ureditev, podrobnejše zakonske opredelitve (v skladu z ustavnim zakonom) niso nikoli sprejeli. Odločitev volilcev je bila obvezna in dve leti po njej ni bilo mogoče sprejeti nasprotnojučega zakona ali drugega akta.

Ta zakon je veljal deset let, leta 1963 pa se je z novo ustavo SR Slovenije razširil. Poleg splošne določbe o možnosti samoupravljanja s pomočjo referendumu (50. člen), je posebej urejen v tej ustavi zakonodajni referendum, referendum o drugih vprašanjih in prvič je predviden ustavni referendum. Zakonodajni referendum je bil, kot že v prejšnjem zakonu, lahko predhoden ali naknaden, v obeh primerih pa fakultativen (o razpisu je odločala skupščina). Tudi odločitev volilcev je bila še vedno obvezujoča in za dve leti nespremenljiva.

Ustavni referendum je bil predviden v prvi fazi, če sta dva zbora nasprotovala predlagani spremembi ustave in je republiški zbor odločil, da je sprememba umestna. V drugi fazi pa, če so trije zbori delovnih skupnosti najpozneje v 15 dneh po sprejetju ustave izrazili nestrinjanje. Tudi ustavni referendum je bil predviden le kot fakultativen. Ustavni amandma iz leta 1969 je odpravil določbo o ustavnem referendumu.

Tudi ustava SR Slovenije iz leta 1974 ustavnega referendumu ni več izrecno določala, čeprav se ni bistveno razlikovala od prejšnje ustave v ureditvi zakonodajnega referendumu. V 337. členu je referendum ponovno opredeljen kot fakultativen, predhoden ali naknaden, obvezujoč za republiško skupščino, veljala pa je tudi dveletna prepoved sprejema zakona ali drugega akta, ki bi bil v nasprotju z izidom referendumu. Poleg te določbe, ki je referendum urejala na republiški ravni, je posebej urejen še referendum v drugih družbenopolitičnih skupnostih. Nanašal se je na zakone, predpise in druga vprašanja iz pristojnosti posamezne skupščine, bil je predviden fakultativno (o uporabi je odločala skupščina družbenopolitičnih skupnosti) in le predhodno.

V sklopu ustavnih sprememb iz leta 1989 je bil sprejet tudi ustavni amandma LXXI k ustavi iz leta 1974. Amandma je dogradil institut referendumu, še posebej pa institut zakonodajnega referendumu, saj je določal, da se referendum lahko izvede na podlagi odločitve republiške skupščine, mora pa se izvesti, če tako zahteva določeno število volilcev. Določitev o obveznosti in dvoletni prepovedjo ostalo nespremenjena. V praksi pa referendum na zahtevo ljudstva ni bil mogoč, saj zakon ni določil potrebnega števila volilcev za sprožitev zahteve.

Z amandmajem je ponovno uveden ustavni referendum. Predviden je bil le fakultativno in sicer na zahtevo republiške skupščine, lahko pa ga je zahtevalo tudi 30.000 volilcev. Razpisalo se ga je lahko pred sprejetjem in po sprejetju odločitve v skupščini, v vseh treh fazah postopka (ob predlogu začetka postopka, ob osnutku sprememb in ob predlogu sprememb).

Volilci so se lahko odločali o celotnem predlogu spremembe ustave ali pa le o posameznem vprašanju predloga spremembe.

Od leta 1988 do 1991 je nastajala nova slovenska ustava. V tem času so se zvrstila besedila treh ustav, ki so vse ohranjale idejo o zakonodajnem referendumu. Tako imenovani »pisateljska« (1988, april) in »demosova« (1990, marec) ustava sta urejali referendum identično. Določeno je bilo, da se mora referendum razpisati v primeru, ko skupščina ne sprejme zakona, ki ga je predložilo najmanj tisoč volilcev, pri čemer je izid referenduma obvezujoč. Referendum bi lahko zahtevala tudi vlada, če je skupščina ne bi upoštevala pri predlogu zakona. Zakone, ki bi posegali v ustavne pravice državljanov in zakone, s katerimi bi se spremenil položaj Slovenije na podlagi mednarodnih dogovorov, bi lahko skupščina sprejela le na podlagi podpore na referendumu.

Podvinska ustava (1991, avgust), kot formalni delovni osnutek ustave, pa je že veliko bližje ureditvi v novi ustavi. O zakonu ali drugi odločitvi bi državni zbor lahko razpisal referendum na lastno pobudo, moral pa bi ga na pobudo 30.000 volilcev, državni zbor pa bi bil vezan na izid referenduma.

Bistvena razlika med to in prejšnjimi ustavami je, da v slednji vlada ni več imela možnosti predlagati referenduma, število volilcev pobudnikov pa se je zelo povečalo (od tisoč na trideset tisoč).

Nova ustava je predpisala število pobudnikov enako kot v podvinski ustavi, ohranila pa se je možnost za povečanje tega števila na petdeset tisoč (95. člen). Za razliko od podvinske ustave je predlog ustave med kvalificirane predlagatelje uvrstil še državni svet.

### 3.2. REFERENDUM PO OSAMOSVOJITVI

Skupščina Republike Slovenije je sprejela novo Ustavo samostojne države Republike Slovenije 23. decembra 1991, s katero je bil postavljen temelj novemu pravnemu sistemu, ki temelji predvsem na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, na načelih pravne in socialne države, na parlamentarni obliki državne oblasti ter na načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo.

Ob normativnem vidiku primerjave nove ustavne ureditve referenduma s prejšnjimi, ta ne predstavlja posebne novosti, saj se v bistvenih prvinah ujema z večino prejšnjih. Ujema se v možnosti predhodnega in naknadnega referenduma, vezanosti državnega zbora na izid referenduma in fakultativnem referendumu o zakonskih predlogih. Poleg omenjenega pa

postavlja kot pogoj izvedbe referendumu nadgraditev ustavnih določb in zakonsko razčlenitev (Cerar v Brezovšek, 1996).

Glede na normativno ureditev, je ustavna ureditev referendumu, ki je veljala pred sprejemom nove ustave (ustava iz leta 1974 dopolnjena z ustavnim amandmajem LXXI iz leta 1998), zelo podobna. Nova ustava pa je bolj določna in izrecno določa kvalificirano število volilcev, ki lahko zahtevajo razpis zakonodajnega referendumu. Izrecno določa še najmanj tretjino poslancev in državni svet, kot možna pobudnika referendumu ter večino, s katero volilci odločijo na referendumu.

Če primerjamo novo ustavno ureditev referendumu s prejšnjo, glede na spremenjene družbene in politične razmere, se nova ureditev zdi kot radikalna novost (Cerar v Brezovšek, 1996). Ob zamenjavi enostrankarskega monopola z modernim političnim strankarskim pluralizmom postane referendum prava pravno-realna možnost. Kmalu po osamosvojitvi so se pričele izražati številne referendumske zahteve in pobude, ki pa so zaradi pomanjkanja praktičnih izkušenj sprožile polemike pravne in politične narave.

Nova ustava ima ustavno podlago za referendum v 1., 3. in 44. členu. 1. in 3. člen določata, da je Slovenija demokratična republika in da ima v Sloveniji oblast ljudstvo, ki jo lahko izkazuje tudi neposredno, 44. člen pa daje državljanom pravico do neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev.

Na podlagi teh členov sta nastala 90. in 170. člen, ki predpisujeta zakonodajni in ustavni referendum. Ker pa ustava ureja referendum le načelno, jo dopolnjuje Zakon o referendumu in ljudski iniciativi.

V ustavi je v členu 139/3 uveden tudi referendum o ustanovitvi občine. Zakon o lokalni samoupravi (46. in 47. člen) določa še lokalni referendum, posvetovalni referendum pa ZRLI v 26. in 29. členu.

### 3.3. USTAVA O REFERENDUMU

Ustava v 90. členu, kjer govori o zakonodajnem referendumu, omogoča državnemu zboru, da lahko o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum. V ustavi ni postavljenih nobenih omejitev glede teh vprašanj, Zakon o referendumu in ljudski iniciativi pa je zakonodajni referendum omejil z določitvijo predmeta odločanja na predhodnem in naknadnem referendumu in tudi prepovedal referendum za določene vrste zakonov. Državni zbor je pri tem vezan na izid referendumu.

Zakonodajni referendum je predviden le fakultativno; državni zbor lahko razpiše referendum na svojo pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, državni svet ali štirideset tisoč volilcev. Število pobudnikov se je torej razširilo in z vidika uvedbe referenduma je takšna ureditev ustrežnejša kot pri ustavnem referendumu. Politična odgovornost predlagateljev je zelo velika, ker je referendum na državni ravni velik in drag dogodek in tudi zato, ker je predlog na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volilcev, ki so glasovali (navadna večina). Ker ni določena omejitev števila volilcev udeležencev referenduma, je lahko veljaven in zavezujoč že ob zelo nizki udeležbi. Zato se nekateri sprašujejo o ustreznosti takšne ustavne ureditve, o demokratičnosti takšnega referenduma in o možnostih zlorabe zakonodajnega referenduma.

Sledi določba, da se referendum ureja z zakonom, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. Ta zakon je bil sprejet marca 1994 in se imenuje Zakon o referendumu in ljudski iniciativi.

V 97. členu ustave, ki govori o pristojnostih državnega sveta, je navedeno, da lahko državni svet zahteva razpis referenduma iz drugega odstavka 90. člena. 99. člen pa govori o odločanju v državnem svetu in navaja, da mora zahtevo za razpis referenduma sprejeti z večino glasov vseh članov.

O ustavnem referendumu govori 170. člen ustave. Tudi ustavni referendum je predviden le fakultativno. Državni zbor mora predlagano spremembo ustave predložiti v sprejem volilcem na referendumu, če to zahteva najmanj trideset poslancev. Kvalificirano število poslancev je zelo zahtevno (gre za tretjino vseh poslancev) in ga je v praksi težko doseči, kajti za sprejem ustavne spremembe, se zahteva preostali dve tretjini poslanskih glasov. Ob tem se postavlja vprašanje, ali ni tak referendum praktično onemogočen.

Nova ustava ustavni referendum ureja bistveno ožje kot prejšnja, saj ga predvideva le v drugi fazi postopka, torej le kot potrditveni referendum. Kot tak ima značaj ratifikacije ustavne spremembe s strani ljudstva. Ni opredeljen kot obvezna sestavina postopka spremembe ustava, predviden je le kot ustavna možnost.

Sprememba ustave je na referendumu sprejeta, če zanj glasuje večina volilcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volilcev (absolutna večina).

### 3.4. VRSTE REFERENDUMOV PO ZAKONU O REFERENDUMU IN LJUDSKI INICIATIVI



Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94, 13/95-odločba US RS, 38/96, 43/96-odločba US RS, 59/01) je bil sprejet 8.3.1994 in je nadomestil Zakon o referendumu in o drugih oblikah osebnega izjavljanja (Uradni list SRS, št. 23/77 in št. 18/88).

V uvodnih določbah navaja, da ta zakon ureja referendum o spremembi ustave, zakonodajni referendum in posvetovalni referendum o vprašanjih iz pristojnosti državnega zbora. Poleg tega ureja tudi način uresničevanja ljudske iniciative za spremembo ustave in za sprejem zakona. Določbe tega zakona o postopku za izvedbo referenduma se smiselno uporabljajo tudi za referendum v lokalni skupnosti (vodijo ga volilni organi, ki vodijo lokalne volitve), kolikor ni s tem zakonom določeno drugače, referendum o ustanovitvi občine pa ureja poseben zakon.

### 3.4.1. USTAVNI REFERENDUM

Na referendumu o spremembi ustave državljani odločajo o potrditvi spremembe ustave, ki jo je sprejel državni zbor. Državni zbor lahko sam od sebe razpiše referendum te vrste, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj trideset poslancev. Zahtevo lahko vložijo po sprejemu spremembe ustave, vendar pred njeno razglasitvijo v državnem zboru. Državni zbor mora razpisati referendum v sedmih dneh po vložitvi zahteve.

Sprememba ustave je na referendumu potrjena, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volilcev. Če je sprememba ustave na referendumu potrjena, državni zbor sprejeto spremembo ustave razglasi, ko prejme poročilo o izidu referenduma. Državni zbor je vezan na izid referenduma in dve leti po izvedbi referenduma državni zbor ne more sprejeti akta o spremembi ustave, ki bi bil v nasprotju z izidom referenduma.

### 3.4.2. ZAKONODAJNI REFERENDUM

Obstajata dve vrsti zakonodajnega referenduma. Volilci se lahko vnaprej izjavijo o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom (predhodni referendum), ali potrdijo zakon, ki ga je državni zbor že sprejel (naknadni referendum).

Zakonodajnega referenduma ni mogoče razpisati za zakone, ki se sprejemajo po hitrem postopku, kadar to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče, za zakone, od katerih je neposredno odvisno izvrševanje sprejetega državnega proračuna in za zakone, ki se sprejemajo za izvrševanje ratificiranih mednarodnih pogodb.

Državni zbor lahko razpiše zakonodajni referendum na svojo pobudo, mora pa ga, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, državni svet ali štirideset tisoč volilcev. Predlog, naj državni zbor razpiše zakonodajni referendum, lahko da vsak poslanec, zahtevo volivcev za razpis referenduma pa vloži njihov predstavnik. Pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov, ki obvesti o svoji pobudi predsednika državnega zbora. Pobuda mora vsebovati opredeljeno zahtevo v skladu s 14. členom tega zakona (v zahtevi mora biti jasno izraženo vprašanje, ki je predmet referenduma, zahteva pa mora biti obrazložena) in mora biti podprta s podpisi najmanj dvesto volivcev na seznamu, ki vsebuje osebne podatke podpisnikov. Obvestilo o pobudi se vloži neposredno pri pristojni službi državnega zbora. Predsednik državnega zbora o dani pobudi obvesti ministrstvo, pristojno za vodenje evidence volilne pravice, najpozneje v treh dneh po prejemu pobude in določi rok, v katerem se zbirajo podpisi volivcev za podporo zahtevi za razpis referenduma. O tem roku obvesti tudi pobudnika zahteve. Volivec da svojo podporo zahtevi s podpisom na obrazcu, ki ga določi ministrstvo, pristojno za evidenco volilne pravice. V obrazcu mora biti navedena zahteva za razpis referenduma, na katero se nanaša podpora volivca. Volivec podpiše obrazec osebno pred pristojnim organom, ki vodi evidenco volilne pravice. Volivec lahko da podporo s podpisom posamezni zahtevi za razpis referenduma samo enkrat.

Če državni zbor meni, da v zahtevi za razpis referenduma ni jasno izraženo vprašanje, ki naj bo predmet referenduma, ali če zahteva ni obrazložena, pozove predstavnika predlagatelja, naj jasno opredeli vprašanje oziroma dopolni zahtevo z obrazložitvijo. Če predstavnik predlagatelja vztraja pri vprašanju ali če ne dopolni zahteve z obrazložitvijo, lahko državni zbor odloči, da referenduma ne razpiše. Kadar državni zbor meni, da je vsebina zahteve za razpis referenduma v nasprotju z ustavo, zahteva, naj o tem odloči ustavno sodišče, ki se mora odločiti v tridesetih dneh.

Predlog oziroma zahteva za razpis predhodnega referenduma se lahko vloži od dneva, ko je predlog zakona predložen državnemu zboru, do začetka tretje obravnave predloga zakona.

Če je pobuda za vložitev zahteve za razpis predhodnega referenduma dana pred začetkom prve obravnave predloga zakona, rok za zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi ne sme biti krajši od petinštirideset dni in ne daljši od šestdeset dni. Če je taka pobuda dana pozneje, ta rok ne sme biti krajši od trideset dni in ne daljši od petinštirideset dni. Če je dana pobuda za vložitev zahteve za razpis predhodnega referenduma, državni zbor ne sme začeti tretje obravnave predloga zakona pred potekom roka.

Državni zbor mora razpisati predhodni referendum najkasneje v tridesetih dneh po vložitvi zahteve za razpis referenduma, v primeru, ko odloča ustavno sodišče, pa mora državni zbor razpisati referendum najkasneje v sedmih dneh po prejemu odločitve ustavnega sodišča, da zahteva za referendum ni protiustavna.

Naknadni referendum lahko državni zbor ob sprejemu zakona razpiše o zakonu, ki ga je sprejel. Najmanj tretjina poslancev državnega zbora in državni svet lahko vložita zahtevo za razpis naknadnega referenduma najkasneje v sedmih dneh po sprejemu zakona. Najmanj štirideset tisoč volivcev lahko vloži zahtevo za razpis naknadnega referenduma v tridesetih dneh po sprejemu zakona pod pogojem, da pobudnik zahteve v sedmih dneh po sprejemu zakona obvesti o svoji pobudi predsednika državnega zbora. V tem primeru državni zbor zadrži objavo zakona do poteka roka za vložitev zahteve. Če zahteva v tem roku ni vložena, pošlje zakon v objavo.

Državni zbor mora razpisati naknadni referendum najkasneje v sedmih dneh po vložitvi zahteve za razpis referenduma. Odločitev je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali. Če je na naknadnem referendumu zakon potrjen, ga državni zbor pošlje v objavo takoj, ko prejme poročilo o izidu referenduma.

Državni zbor je vezan na izid referenduma, pri sprejemanju zakona pa mora upoštevati odločitev, sprejeto na predhodnem referendumu. Eno leto po izvedbi referenduma državni zbor ne more sprejeti zakona, ki bi bil v nasprotju z izidom referenduma, niti ponoviti referenduma o istem vprašanju.

### 3.4.3. POSVETOVALNI REFERENDUM

Državni zbor lahko razpiše posvetovalni referendum o vprašanjih iz svoje pristojnosti, ki so širšega pomena za državljane in sicer na celotnem območju države ali na določenem ožjem območju, kadar vprašanje zadeva samo prebivalce tega ožjega območja. Ker pa je narava te vrste referenduma le informativna, državni zbor ni vezan na izid.

Akt o razpisu referenduma se objavi v Uradnem listu in določa vrsto referenduma, akt, o katerem se odloča na referendumu, besedilo vprašanja, ki se daje na referendum, dan razpisa referenduma in dan glasovanja. Z dnem, ki je določen kot dan razpisa referenduma, začnejo teči roki za opravila, ki so potrebna za izvedbo referenduma. Za dan glasovanja na referendumu se določi nedelja ali drug dela prost dan, lahko pa se na isti dan razpišeta dva ali več referendumov. Od dneva razpisa do izvedbe referenduma ne sme preteči manj kot trideset dni in ne več kot petinštirideset dni. Najpozneje petnajst dni pred dnem glasovanja se akt o razpisu

referenduma objavi v javnih občilih. V javnih občilih se objavi tudi besedilo akta, o katerem se bo odločalo na referendumu. Javna občila odstavka določi republiška volilna komisija, stroški objave pa se krijejo iz sredstev, namenjenih za izvedbo referenduma. Javna propaganda v zvezi z referendumom se mora končati najkasneje štiriindvajset ur pred dnem glasovanja.

Pravico glasovanja na referendumu imajo državljani, ki imajo pravico voliti v državni zbor. Za vsako glasovanje na referendumu se sestavi splošni volilni imenik po zakonu o evidenci volilne pravice. Glasovanje na referendumu je tajno. Glasuje se z glasovnicami in osebno. Nihče ne more glasovati po pooblaščenju. Pri glasovanju morata biti zagotovljena svoboda odločanja in tajnost glasovanja. Nihče ne sme biti klican na odgovornost zaradi glasovanja na referendumu, niti se ne sme od njega zahtevati, naj pove, kako je glasoval oziroma zakaj ni glasoval.

Postopek za izvedbo referenduma vodijo organi, ki vodijo postopek za volitve v državni zbor. Pri tem Republiška volilna komisija skrbi za zakonitost izvedbe referenduma, daje drugim volilnim organom strokovna navodila za izvedbo referenduma in nadzira njihovo delo, predpiše obrazce za izvrševanje tega zakona, določa enotne standarde za material in druge materialne pogoje za izvedbo referenduma ter ugotavlja in objavlja izid referenduma. Volilna komisija volilne enote opravlja in vodi neposredno tehnično delo v zvezi z izvedbo referenduma in ugotavlja izid glasovanja v volilni enoti. Okrajna volilna komisija določa volišča, imenuje volilne odbore, opravlja in vodi neposredno tehnično delo v zvezi z izvedbo referenduma in ugotavlja izid glasovanja v volilnem okraju.

Za vsako glasovanje na referendumu se imenujejo volilni odbori, ki vodijo glasovanje na volišču in ugotavljajo izid glasovanja na volišču. Volilni odbor sestavljajo predsednik in parno število članov ter njihovi namestniki, ki jih imenuje okrajna volilna komisija izmed državljanov, ki imajo stalno prebivališče na območju volilnega okraja. Na volišču je treba razobesiti akt o razpisu referenduma in besedilo akta, o katerem se odloča na referendumu.

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

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

Naknadno glasovanje se opravi, če na posameznem volišču ni bilo izvedeno glasovanje na dan, ki je bil določen za glasovanje z aktom o razpisu referenduma. Odredi ga republiška

volilna komisija in se opravi najkasneje v petnajstih dneh od dneva, ki je bil določen za dan glasovanja z aktom o razpisu referendumu.

Ugotovitev izida glasovanja obsega: število volivcev, vpisanih v volilni imenik, število volivcev, ki so glasovali po volilnem imeniku, število volivcev, ki so glasovali s potrdili, skupno število volivcev, ki so glasovali, število neveljavnih glasovnic, število veljavnih glasovnic, število volivcev, ki so glasovali "za" in število volivcev, ki so glasovali "proti". Republiška volilna komisija pošlje poročilo o izidu glasovanja državnemu zboru in ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora ima vsak glasovalec pravico vložiti ugovor pri republiški volilni komisiji v roku treh dni od dneva izvedbe referendumu. Republiška volilna komisija mora o ugovoru odločiti v roku osemindesetih ur. Če republiška volilna komisija na podlagi ugovora ugotovi nepravilnosti, ki so vplivale ali bi utegnile vplivati na izid referendumu, razveljavi glasovanje na posameznem volišču in odredi ponovno glasovanje, ki se opravi najpozneje v petnajstih dneh. Če republiška volilna komisija ugovor zavrne, lahko glasovalec vložijo pritožbo na sodišče, pristojno za upravne spore, v osemindesetih urah po prejemu odločbe. Sodišče odloči o pritožbi v roku osemindesetih ur, odloča v senatu treh sodnikov in na podlagi zakona o upravnih sporih.

Stroški za izvedbo referendumu se krijejo iz državnega proračuna. Stroške javne propagande v zvezi z referendumom nosijo organizatorji propagande.

#### 3.4.4. LJUDSKA INICIATIVA

V Zakonu o referendumu in ljudski iniciativi so določila za ljudsko iniciativo, da lahko najmanj trideset tisoč volivcev da predlog za začetek postopka za spremembo ustave, v katerem mora biti navedeno, v čem in kako naj se ustava spremeni, ter razlogi za spremembo. Predlogu morajo biti priloženi podpisi najmanj trideset tisoč volivcev.

Najmanj pet tisoč volivcev lahko predloži državnemu zboru predlog zakona, ki mora vsebovati sestavine, ki jih določa poslovnik državnega zbora. Pobudo volivcem za vložitev predloga za začetek postopka za spremembo ustave oziroma predloga zakona lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov. Pobudnik obvesti o svoji pobudi predsednika državnega zbora. Rok za zbiranje podpisov volivcev za podporo predlogu je šestdeset dni. Predlog za začetek postopka za spremembo ustave, oziroma predlog zakona, pošlje državnemu zboru predstavnik volivcev.

### 3.4.5. DOPOLNITVE IN SPREMEMBE ZAKONA

1) Dne 10. julija 1996 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (**ZRLI-A**), ki je začel veljati 1.1.1997.

V zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi se za 12. členom doda nov 12.a člen (začel je veljati s 1. januarjem 1997), ki se glasi: "12.a člen Zakonodajnega referenduma, ki se nanaša na volitve v Državni zbor ni možno razpisati v obdobju enega leta pred rednimi volitvami v Državni zbor."

V prvem odstavku 15. člena se za besedama "predstavnik predlagatelja" dodale besede "oziroma pobudnika zahteve". V drugem odstavku so se za besedama "predstavnik predlagatelja" dodajo besede "oziroma pobudnik zahteve". Dodal se je nov tretji odstavek, ki se glasi: "V primeru iz prejšnjega odstavka lahko predstavnik predlagatelja oziroma pobudnik zahteve v osmih dneh po prejemu obvestila o odločitvi Državnega zbora zahteva, naj to odločitev preizkusi Ustavno sodišče. Če Ustavno sodišče ugotovi, da je odločitev Državnega zbora neutemeljena, jo razveljavi."

Za prvim odstavkom 19. člena sta se dodala nova drugi in tretji odstavek, ki se glasita: "Če je do sprejetja akta o razpisu zakonodajnega referenduma vloženi več zahtev za razpis predhodnega referenduma o vprašanjih, ki se med seboj izključujejo, mora Državni zbor razpisati referendum o vseh vloženi zahtevah na isti dan, in sicer v 30 dneh od vložitve zadnje zahteve za razpis predhodnega referenduma. Če je v primeru iz prejšnjega odstavka vloženi do sprejema akta o razpisu zakonodajnega referenduma ena ali več pobud volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma, razpiše Državni zbor predhodni referendum v 30 dneh od poteka roka za zbiranje podpisov v podporo tisti zahtevi za razpis referenduma, glede katere je bila pobuda vložena prva." Dosedanji drugi odstavek je postal četrti odstavek.

V 23. členu se doda nov, drugi odstavek, ki se glasi: "Če se na referendumu odloča o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, ki ga sprejema Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, je odločitev na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev."

V 46. členu se za drugim odstavkom dodal nov tretji odstavek, ki se glasi: "Če se glasuje o več referendumskih vprašanjih, ki se med seboj izključujejo, se glasuje na glasovnici, ki vsebuje vsa referendumska vprašanja, o katerih se odloča na referendumu." V dosedanjem tretjem odstavku, ki je postal četrti odstavek, se je pika na koncu stavka spremenila v vejico in dodalo se je besedilo "v primeru iz prejšnjega odstavka pa tako, da

volivec obkroži zaporedno številko pred vprašanjem, ki vsebuje predlog, za katerega želi glasovati."

2) Na podlagi druge alineje prvega odstavka 107. člena in prvega odstavka 91. člena ustave Republike Slovenije se je na seji Državnega zbora 4. julija 2001 razglasil zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (**ZRLI-B**).

Spremembe, ki jih je ta zakon prinesel so:

- v zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi se je v 4. členu za besedo "državlani" dodalo besedi "oziroma državljanke";

- v 13. členu se je tretji odstavek spremenil tako, da se glasi: "Pobudnik obvesti o svoji pobudi predsednika državnega zbora. Pobuda mora vsebovati opredeljeno zahtevo v skladu s 14. členom tega zakona in mora biti podprta s podpisi najmanj tisoč volivcev. Podpisi morajo biti zbrani na seznamu, v katerem je na vsakem listu podpisanega seznama opredeljena vsebina zahteve. Seznam vsebuje osebne podatke podpisnikov: ime in priimek, datum rojstva, naslov in občina stalnega prebivališča ter datum podpisa seznama. Obvestilo o pobudi se vloži neposredno pri pristojni službi Državnega zbora."

- 16. člen se je spremenil tako, da se glasi: "Če Državni zbor meni, da je vsebina zahteve za razpis referendumu v nasprotju z ustavo ali da bi z odložitvijo sprejetja ali uveljavitve zakona ali zaradi zavrnitve zakona lahko nastale protiustavne posledice, zahteva, naj o tem odloči ustavno sodišče. Zahtevo iz prejšnjega odstavka lahko Državni zbor vloži od prejema pobude ali zahteve in najkasneje do izteka roka za razpis referendumu. Ustavno sodišče odloči o zahtevi Državnega zbora v 15 dneh."

- V 21. členu se je drugi odstavek spremenil tako, da se glasi: "Najmanj štirideset tisoč volivcev lahko vloži zahtevo za razpis naknadnega referendumu pod pogojem, da pobudnik zahteve v sedmih dneh po sprejemu zakona obvesti o svoji pobudi predsednika Državnega zbora na način, ki je določen v 13. členu tega zakona. Zahteva se lahko vloži v tridesetih dneh od določitve roka za začetek zbiranja podpisov." Tretji odstavek se je spremenil tako, da se glasi: "Če je na podlagi zahteve državnega sveta Državni zbor zakon ob ponovnem odločanju ponovno sprejel, se rok sedmih dni za vložitev zahteve iz prvega odstavka in obvestila o pobudi iz drugega odstavka tega člena šteje od dneva sprejema zakona pri ponovnem odločanju. V času poteka tega roka Državni zbor zadrži razglasitev in objavo zakona. Če zahteva ali

obvestilo o pobudi v tem roku nista vložena, pošlje zakon v razglasitev in objavo.“ Dodal se je nov četrti odstavek, ki se glasi:“V primerih vložitve obvestila o pobudi iz drugega in tretjega odstavka tega člena Državni zbor zadrži razglasitev in objavo zakona do poteka roka za vložitev zahteve. Če zahteva v tem roku ni vložena, pošlje zakon v razglasitev in objavo

- V 22. členu se je pred piko dodalo besedilo “oziroma po prejetju odločitve ustavnega sodišča iz 16. člena tega zakona“.

- V 25. členu se je drugi odstavek spremenil tako, da se glasi:“Državni zbor mora najkasneje v enem letu od izvedbe predhodnega referendumu sprejeti odločitev, s katero se uveljavi referendumski izid.“ Za drugim odstavkom se je dodal nov tretji odstavek, ki se glasi:“V primeru, da so v roku enega leta od dneva glasovanja na referendumu razpisane volitve v Državni zbor, začne rok iz prejšnjega odstavka teči od dneva konstituiranja novo izvoljenega Državnega zbora.“ Dosedanji tretji odstavek je postal četrti odstavek.

Ta zakon je začel veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

3) Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, na seji dne 22. januarja 2003 odločilo:

- Člen 47 zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94, 38/96 in 59/01) se razveljavi, kolikor se nanaša na referendum na ravni države.

- Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi je v neskladju z ustavo, ker ne določa roka, v katerem morajo državljanke in državljani Republike Slovenije, ki so na dan glasovanja na referendumu iz prejšnje točke v tujini, ker tam začasno ali stalno prebivajo, sporočiti Republiški volilni komisiji, da želijo glasovati po pošti v tujini ali na diplomatsko konzularnem predstavništvu Republike Slovenije.

- Razveljavitev iz 1. točke izreka začne učinkovati naslednji dan po vročitvi te odločbe Državnemu zboru.

- Ugotovljeno neskladnost iz 2. točke izreka mora Državni zbor odpraviti v roku enega leta od dneva objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.



- Do odprave neskladja iz 2. točke izreka je rok, določen v prvem odstavku 82. člena zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92 in 60/95), petnajst dni pred dnem glasovanja na referendumu.

Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi drugega odstavka 40. člena ter 43. in 48. člena ZUstS.

4) Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo dr. Mirana Mihelčiča iz Ljubljane in drugih, na seji dne 8. maja 2003 odločilo:

- Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94, 38/96 in 59/01) je v neskladju z ustavo iz razlogov, navedenih v obrazložitvi te odločbe.

- Člen 24 zakona o referendumu in ljudski iniciativi se razveljavi.

- Ugotovljeno neskladnost iz 1. točke izreka mora Državni zbor odpraviti v roku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

- Do odprave neskladja iz 1. točke izreka lahko vsak glasovalec vloži pritožbo zoper poročilo Republiške volilne komisije o izidu referendumu v treh dneh po njegovi objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. O pritožbi odloči Vrhovno sodišče v tridesetih dneh. Zoper odločitev sodišča ni dovoljena pritožba. Pri odločanju se smiselno uporabljajo prvi odstavek 52. člena ter drugi in tretji odstavek 53. člena zakona o referendumu in ljudski iniciativi.

- Državni zbor pošlje zakon, ki je bil potrjen na naknadnem referendumu, v razglasitev in v objavo takoj po preteku pritožbenega roka, določenega v prejšnji točki izreka, v primeru vložitve pritožbe pa, ko je pritožbeni postopek pravnomočno končan.

Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi drugega odstavka 40. člena, 43. in 48. člena ZUstS .

5) Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudi Boštjana Cuznarja z Bleda in Nuše Ilovar iz Žalca, na seji dne 10. julija 2003 odločilo:

- Del določb 7. člena zakona o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92 in 60/95), 2. člena zakona o državnem svetu (Uradni list RS, št. 44/92), 2. člena zakona o volitvah predsednika republike (Uradni list RS, št. 39/92) in 5. člena zakona o lokalnih volitvah (Uradni

list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 61/95, 70/95 in 51/02), ki se glasijo “in mu ni odvzeta poslovna sposobnost”, se razveljavi.

- Razveljavitev iz prejšnje točke izreka začne učinkovati 6 mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

- Določbi 4. člena zakona o evidenci volilne pravice (Uradni list RS, št. 52/02) in 35. člena zakona o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94, 38/96 in 59/01) nista v neskladju z ustavo.

- V času odložnega roka iz druge točke te odločbe imajo volilno pravico osebe, za katere je z odločbo pristojnega sodišča podaljšana roditeljska pravica čez njihovo polnoletnost, ker zaradi telesne prizadetosti ne morejo skrbeti zase, za svoje koristi in pravice.

Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena, drugega odstavka 40. člena in 43. člena zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – ZUstS).

### 3.5. ZAKON O REFERENDUMU ZA USTANOVITEV OBČIN

Ta zakon ureja postopek za določitev območij, na katerih se izvede referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev določenega območja za ustanovitev občin in postopek za izvedbo referenduma.

Državni zbor določi začetek postopka in roke za izvedbo postopka za določitev referendumskih območij in razpiše referendum. Služba Vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave pošlje občinskim skupščinam strokovne podlage za možne členitve občin za razpravo za določitev referendumskih območij in jih objavi v primerni obliki.

Prebivalci naselja ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi, oblikujejo predlog na svojih zborih, katero območje se določi kot referendumsko območje za ugotovitev volje prebivalcev za ustanovitev občine. Zbori občanov se sklicujejo po krajevnih skupnostih. Prebivalci posameznega naselja znotraj krajevne skupnosti lahko skličejo svoj zbor in sprejmejo predlog, da oblikujejo svoje referendumsko območje ali skupaj z naselji sosednjih krajevnih skupnosti. Zbori občanov v krajevnih skupnostih na območju mesta oblikujejo predlog, da se območja njihovih krajevnih skupnosti določijo kot referendumska območja mestne občine. Pri tem morajo upoštevati urbanistične, prostorske, komunikacijske in druge pogoje, ki oblikujejo mesto. Zbore občanov mora sklicati predsednik skupščine občine ali

predsednik skupščine ali sveta krajevne skupnosti praviloma 7 dni pred datumom njegove izvedbe.

Zbor občanov veljavno sklepa, če je na njem navzočih najmanj pet odstotkov volilnih upravičencev z območja krajevne skupnosti oziroma naselja. Zbor občanov, za katerega se ugotovi, da ni sklepčen, po preteku ene ure od pričetka zbora veljavno sklepa o predlogu možne členitve občine oziroma o predlogu za določitev referendumskega območja za določitev občine. V zapisniku zbora občanov se navede, da zbor ni bil sklepčen in število na zboru prisotnih občanov oziroma odstotek udeležbe na njem.

Občani lahko izrazijo svojo voljo za ustanovitev občine tudi z zbiranjem podpisov v krajevnih skupnostih ali naseljih. Podpisi se zbirajo na seznamu podpisnikov, ki vsebuje osebne podatke podpisnikov: ime in priimek, datum rojstva in naslov stalnega prebivališča. Podatke v seznamu podpisnikov overi organ, ki vodi evidenco volilne pravice. Če pride do nasprotujočih si predlogov, sprejetih na zborih občanov oziroma s podpisi, predsednik občinske skupščine ponovno skliče zbere občanov za uskladitev predlogov.

Zbori občanov v krajevnih skupnostih oziroma v posameznih naseljih pošljejo predloge za določitev referendumskih območij predsedniku občinske skupščine, ki ugotovi razdelitev občine na referendumska območja v skladu s predlogi zborov občanov. Če je bilo posamezno naselje na zborih občanov predlagano v več referendumskih območij, skliče predsednik skupščine občine, v kateri je to naselje, ponovni zbor občanov tega naselja. Na tem zboru prebivalci naselja sprejmejo predlog, kateremu referendumskemu območju se želijo priključiti. Predloge za določitev referendumskih območij s seznamom naselij, ki tvorijo referendumska območja, pošlje predsednik skupščine občine državnemu zboru. Državni zbor po prejemu predlogov iz občin določi referendumska območja in jih objavi v javnih občilih. Pri določitvi referendumskih območij je treba upoštevati območja in povezanost naselij ter sedanja narodnostno mešana območja. Če državni zbor pri določitvi referendumskih območij ne upošteva posameznih predlogov za njihovo oblikovanje, ima predlagatelj in samoupravna narodna skupnost pravico v 7 dneh vložiti ugovor pri državnem zboru zoper njegovo odločitev. Državni zbor o predlogu ponovno odloči.

Akt o razpisu referenduma mora določiti območje, za katero se razpisuje referendum, dan izvedbe referenduma in besedilo vprašanja, ki bo postavljeno na referendumu. Od dneva razpisa referenduma do dneva glasovanja ne sme preteči manj kot 30 dni.

Pravico glasovati na referendumu imajo vse osebe s stalnim prebivališčem na referendumskem območju, ki imajo pravico voliti v državni zbor. Pristojni občinski organ

sestavi poseben volilni imenik za referendumsko območje, razen kadar je referendumsko območje enako območju občine.

Glasovanje na referendumu je tajno in osebno. Glasuje se z glasovnicami. Glasovnica vsebuje: območje, za katero je razpisan referendum; vprašanje, o katerem se odloča na referendumu in navodilo o načinu glasovanja. Vprašanje, o katerem se odloča na referendumu, se glasi: " Ali ste za to, da se na našem referendumskem območju ustanovi občina?" Glasovalec glasuje tako, da na glasovnici obkroži besedo "ZA" ali "PROTI". Državni zbor lahko za posamezni primer določi tudi drugačno vprašanje, o katerem se odloča na referendumu.

Izvajanje referenduma vodijo volilne komisije referendumskih območij in volilni odbori. Republiška volilna komisija nadzoruje zakonitost izvedbe referenduma. Volilne komisije referendumskih območij imenuje skupščina občine, v kateri je referendumsko območje oziroma njegov pretežni del. Volilna komisija referendumskega območja določi volišča za izvedbo referenduma in imenuje volilne odbore. Občinske skupščine imenujejo volilne komisije referendumskih območij v 5 dneh po razpisu referenduma. Če tega ne storijo, imenuje volilne komisije referendumskih območij republiška volilna komisija. Glede oblikovanja in načina dela volilnih komisij in volilnih odborov ter načina glasovanja na referendumu pa se smiselno uporabljajo določbe zakona o lokalnih volitvah.

Izid glasovanja na voliščih ugotavljajo volilni odbori. Volilni odbori pošljejo zapisnike o izidu glasovanja volilni komisiji referendumskega območja. Volilna komisija referendumskega območja ugotovi izid glasovanja na referendumskem območju in pošlje zapisnik o izidu glasovanja predsedniku skupščine občine. Predsednik skupščine občine pošlje zapisnik o izidu glasovanja na referendumskih območjih v občini republiški volilni komisiji, ki sestavi in pošlje poročilo o izidih glasovanja na referendumskih območjih državnemu zboru. Odločitev je na referendumu sprejeta, če je zanjo glasovala večina volilcev, ki so glasovali.

Zaradi nepravilnosti pri izvedbi referenduma ima vsak glasovalec pravico vložiti ugovor pri republiški volilni komisiji v roku treh dni od dneva izvedbe referenduma. Republiška volilna komisija mora o ugovoru odločiti v roku 48 ur. Če republiška volilna komisija na podlagi ugovora ugotovi nepravilnosti, ki so vplivale ali bi utegnile vplivati na izid referenduma, referendum razveljavi v celoti ali na posameznem volišču. Hkrati določi rok za ponovno glasovanje, ki ne more biti daljši od 7 dni od njene odločitve. Če republiška volilna komisija ugovor zavrne, lahko glasovalec vloži pritožbo na sodišče, pristojno za upravne spore, v 48 urah po prejemu odločbe. Sodišče odloči o pritožbi v roku 48 ur. Sodišče odloča ob smiselni uporabi zakona o upravnih sporih. Če sodišče ugotovi, da so bile na referendumu

zagrešene take nepravilnosti, ki so vplivale ali bi utegnile vplivati na izid, razveljavi referendum v celoti ali na posameznem volišču.

Stroški za izvedbo referendumov se krijejo iz državnega proračuna.

Glede vprašanj postopka izvedbe referenduma, ki s tem zakonom niso posebej urejena, se smiselno uporabljajo določbe zakona o volitvah v državni zbor.

Naloge, ki jih ima po tem zakonu občinska skupščina oziroma njen predsednik, opravlja po izvolitvi občinskega sveta in župana občinski svet oziroma župan.

### 3.6. USTAVNA KOMISIJA O REFERENDUMU

Na podlagi četrte alineje drugega odstavka 48., 124. in 172. člena poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije je Državni zbor Republike Slovenije oktobra 2001 sprejel odlok o ustanovitvi Ustavne komisije Državnega zbora Republike Slovenije, ki obravnava predloge za začetek postopka za spremembo ustave Republike Slovenije in pripravi predlog za spremembo ustave Republike Slovenije.

Sestavlja jo predsednik (Borut Pahor), podpredsednik (France Cukjati) in dvaindvajset članov. Med njimi je devet članov Liberalne demokracije Slovenije, štirje člani Socialdemokratske stranke Slovenije, poslanska skupina Združena lista socialnih demokratov ima tri člane, SLS+SKD Slovenska ljudska stranka dva člana, Nova Slovenija dva člana, Demokratična stranka upokojencev Slovenije enega člana, Slovenska nacionalna stranka enega člana, Stranka mladih Slovenije enega člana ter italijanska in madžarska narodna skupnost vsaka po enega člana.

Dne 26. 6. 2002 je Državni zbor sprejel Odlok o spremembi odloka o ustanovitvi Ustavne komisije Državnega zbora Republike Slovenije. V odloku o ustanovitvi Ustavne komisije se besedilo spremeni le v tem, da se razreši en član Liberalne demokracije Slovenije in se izvoli drugega iz iste poslanske skupine.

Ustavna komisija je o referendumu od svoje ustanovitve do sedaj razpravljala osemnajstkrat (pregled magnetogramov sej Ustavne komisije, 2003). O tej temi so razpravljali na 7. redni seji, 10. redni seji, 11. redni seji, 12. redni seji, 13. redni seji, 2. nujni seji in na javni predstavitvi mnenj 17. 6. 2002 z naslovom »Mednarodno povezovanje in sodelovanje, predlagane spremembe 3., 8., 47., in 68. člena ustave«. Samo letos so do sedaj o referendumu razpravljali enajstkrat. Govorili so o problematiki 90. člena ustave in o predlaganih spremembah 97., 99. in 170. člena ustave.

Februarja letos so člani ustavne komisije med drugim sprejeli tudi, da referendum (o istem vprašanju) ne bo mogoče ponoviti ter da bo referendum sprejet, če bo zanj glasovala večina volilcev, ki bodo oddali veljavne glasovnice. S sprejemom teh stališč, je ustavna komisija prisluhnila nasvetu strokovne skupine, naj takrat bližajoča se referenduma o Natu in EU ne rešuje v okviru 90. člena ustave, ampak v tako imenovanem evropskem členu. Ta člen (3.a) so vnesli v ustavo z ustavnim zakonom in ga 7.3.2003 razglasili na izredni seji. Govori o prenosu pristojnosti in v prvem odstavku določa, da lahko Slovenija z mednarodno pogodbo, ki jo mora državni zbor ratificirati z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese del suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot. V drugem odstavku tega ustavnega zakona pa je določilo, da lahko državni zbor pred ratifikacijo mednarodne pogodbe razpiše referendum. Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volilcev, ki so veljavno glasovali (neveljavne glasovnice se ne štejejo kot glasovi proti), državni zbor pa je na izid referenduma vezan. Če je bil referendum o ratifikaciji določene mednarodne pogodbe že izveden, referendum ni dovoljeno ponovno razpisati.

Ta ustavni zakon je vzpostavil temelje in zagotovil pogoje za vstop Slovenije v EU in Nato. Sprejete rešitve so že veljale za izvedena referenduma o vstopu v Nato in EU.

### 3.7. IZVEDENI REFERENDUMI V SLOVENIJI OD LETA 1991

Od osamosvojitve pa do decembra leta 2003, je bilo v Sloveniji izvedenih enajst referendumov (glej tabelo 3.1).

Tabela 3.1: Število referendumov v samostojni Sloveniji po letnicah

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1x					X			X		X	X	
2x							X					
3x												
4x												
5x												X

### 3.7.1. IZVEDENI USTAVNI REFERENDUMI

Do spremembe členov ustave je do sedaj prišlo trikrat. Najprej je na podlagi 171. člena Ustave Republike Slovenije Državni zbor Republike Slovenije na seji dne 14. julija 1997 sprejel Ustavni zakon o spremembi 68. člena Ustave Republike Slovenije (UZS68). Nato je Državni zbor Republike Slovenije je na seji dne 25. julija 2000, ponovno na podlagi 171. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I in 42/97) sprejel Odlok o razglasitvi Ustavnega zakona o dopolnitvi 80. člena Ustave Republike Slovenije (UDUZ80). Zadnja sprememba ustave sprejeta 7. marca 2003 pa je Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije (UZ3a,47,68).

V Ustavi Republike Slovenije se 68. člen spremeni tako, da se glasi: »Tujci lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon ali če tako določa mednarodna pogodba, ki jo ratificira državni zbor, ob pogoju vzajemnosti. Zakon in mednarodno pogodbo iz prejšnjega odstavka sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev.«

V ustavi Republike Slovenije se je v 80. členu dodal nov peti odstavek, ki se glasi: »Poslanci, razen poslancev narodnih skupnosti, se volijo po načelu sorazmernega predstavnštva ob štiriodstotnem volilnem pragu za vstop v državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.« Volitve poslancev v državni zbor se v letu 2000 ter do uveljavitve sprememb zakona, ki ureja volitve v državni zbor, izvajajo po zakonu o volitvah v državni zbor, s tem da se: pri delitvi mandatov ne upoštevajo liste kandidatov, ki so v celi državi dobile manj kot štiri odstotke glasov; pri delitvi mandatov v volilni enoti po 90. členu zakona uporabi Droopov količnik; pri delitvi mandatov na ravni države po 92. členu zakona upoštevajo seštevki glasov, oddanih za istoimenske liste, ki so bile vložene v dveh ali več volilnih enotah, pri čemer se istoimenskim listam dodeli toliko mandatov, kolikor znaša razlika med številom mandatov, ki bi jim pripadli na podlagi seštevka glasov na ravni države, in številom mandatov, ki so jih dobile v volilnih enotah; in pri delitvi mandatov na ravni države ne uporabi drugi odstavek 93. člena zakona.

V ustavi Republike Slovenije se je za 3. členom dodal nov 3.a člen, ki se glasi: »Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot. Pred ratifikacijo mednarodne pogodbe iz prejšnjega odstavka lahko državni zbor razpiše

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

47. člen se je spremenil tako, da se glasi: »Državljana Slovenije ni dovoljeno izročiti ali predati, razen če obveznost izročitve ali predaje izhaja iz mednarodne pogodbe, s katero Slovenija v skladu z določbo prvega odstavka 3.a člena prenaša izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodno organizacijo.«

68. člen se je spremenil tako, da se glasi: »Tujci lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon ali mednarodna pogodba, ki jo ratificira državni zbor.«

V zadnji spremembi ustave pa piše tudi, da je treba Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. št. 15/94, 13/95 - odločba US, 34/96 - odločba US, 38/96, 43/96 - odločba US, 59/2001 in 11/2003 - odločba US) uskladiti s tem ustavnim zakonom v enem letu po njegovi uveljavitvi. Do uskladitve zakona o referendumu in o ljudski iniciativi se referendum iz 1. člena tega ustavnega zakona (drugi odstavek 3.a člena ustave) izvajajo na podlagi določb III. poglavja zakona o referendumu in o ljudski iniciativi. Za razpisana referenduma o pristopu Slovenije k Evropski uniji in k Organizaciji Severnoatlantske pogodbe se uporabljajo določbe 1. člena tega ustavnega zakona (drugi odstavek 3.a člena ustave) in določbe III. poglavja zakona o referendumu in o ljudski iniciativi.

Od navedenih sprememb ustave nobena ni bila izvedena na podlagi ustavnega referenduma. Do sedaj torej v samostojni Sloveniji še ni bilo izvedenega nobenega ustavnega referenduma, bilo pa je izvedenih kar nekaj zakonodajnih referendumov.

### 3.7.2. IZVEDENI ZAKONODAJNI REFERENDUMI



Izvedeni predhodni zakonodajni referendumi so: leta 1996 izveden prehodni zakonodajni referendum o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah v Državni zbor (1)), leta 1999 izveden predhodni zakonodajni referendum o določenem vprašanju, kot je predlagano v predlogu zakona za zagotavljanje sredstev za sofinanciranje izgradnje in o poroštvu Republike Slovenije za najetje kreditov za izgradnjo Termoelektrarne Trbovlje 3(2)), leta 2003 izveden predhodni zakonodajni referendum v zvezi s predlogom zakona o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice, d.d. (3)), leta 2003 izveden predhodni zakonodajni referendum v zvezi s predlogom zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (4)) in tudi leta 2003 izveden referendum o obratovalnem času prodajaln (5)).

Od naknadnih zakonodajnih referendumov je bil izveden le leta 2001 izveden naknadni zakonodajni referendum o zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o zdravljenju neplodnosti in postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo(6)).

1) Na zahtevo 35 poslank in poslancev Državnega sveta Republike Slovenije, 43.710 volivk in volivcev ter 30 poslank in poslancev Državnega zbora se je razpisal predhodni zakonodajni **referendum o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah v Državni zbor (EPA-1286)**. Na referendumu se je glasovalo o naslednjih referendumskih vprašanjih:

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

- da bo odpravljena možnost, da politične stranke določijo t.i. nacionalne liste, po katerih se določeno število poslanskih mandatov 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?”

b) na zahtevo Državnega sveta Republike Slovenije o vprašanju, ki se je glasilo: “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 nestrankarske liste, pri čemer je drugi glas hkrati odločilen za proporcionalno delitev vseh 88 mandatov?”

c) na zahtevo 43.710 volivk in volivcev o vprašanju, ki se je glasilo: “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?”

č) na zahtevo 30 poslank in poslancev o vprašanju, ki se je glasilo: “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?”

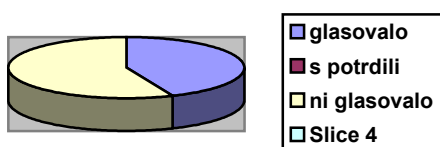
**Izid glasovanja** na referendumu o volilnem sistemu, ki je bil 8. decembra 1996, je Republiška volilna komisija razglasila na 44. seji dne 12. decembra 1996, skladno z zakonom o

načinu glasovanja in o ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu (Uradni list RS, št. 57/96), na podlagi zapisnikov o delu okrajnih volilnih komisij in volilnih komisij volilnih enot pri ugotavljanju izida glasovanja.

Na referendumu je imelo pravico glasovati 1.537.459 volivcev, vpisanih v splošne volilne imenike in 70 volivcev, ki so glasovali s potrdili, ker pomotoma niso bili vpisani v volilni imenik. Skupno število volivcev, ki so imeli pravico glasovati je bilo 1.537.529.

Na referendumu je glasovalo 583.310 volivcev, vpisanih v splošne volilne imenike in 70 volivcev, ki so glasovali s potrdili, kar je skupno 583.380 volilcev (glej graf 3.2).

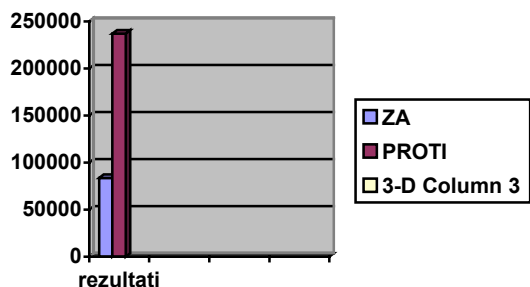
Graf 3.2: Število volilcev na referendumu o volilnem sistemu



Oddanih je bilo 583.297 glasovnic, od tega neveljavnih 56.907, veljavnih pa 526.390 (od tega 23.974 glasovnic, na katerih je volivec glasoval "proti" pri vseh treh referendumskih vprašanjih ter 502.416 preostalih veljavnih glasovnic).

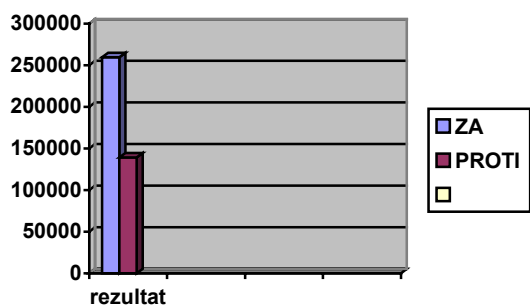
Pri posameznih referendumskih vprašanjih je bil izid glasovanja naslednji:  
a) Referendumsko vprašanje, postavljeno na zahtevo državnega sveta:  
»ZA« 83.864 volilcev oziroma 14,4% od števila oddanih glasovnic, »PROTI« pa 237.041 volilcev (glej graf 3.3).

Graf 3.3: Rezultati referenduma o volilnem sistemu (a))



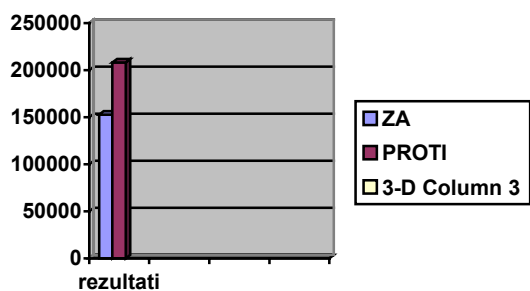
b) Referendumsko vprašanje, postavljeno na zahtevo 43.710 volivk in volivcev: »ZA« 259.687 volilcev oziroma 44,5% od števila oddanih glasovnic, »PROTI« pa 139.384 volilcev (glej graf 3.4).

Graf 3.4: Rezultati referenduma o volilnem sistemu (b))



c) Referendumsko vprašanje, postavljeno na zahtevo 30 poslank in poslancev: »ZA« 152.784 volilcev oziroma 26,2% od števila oddanih glasovnic »PROTI« pa 207.965 volilcev (glej graf 3.5).

Graf 3.5: Rezultat referenduma o volilnem sistemu (c))



2) Na zahtevo 30 poslank in poslancev Državnega zbora Republike Slovenije je bil razpisan predhodni zakonodajni referendum o financiranju izgradnje TET 3 kot bilo predlagano v predlogu zakona za zagotavljanje sredstev za sofinanciranje izgradnje in o poroštvu Republike Slovenije za najetje kreditov za izgradnjo Termoelektrarne Trbovlje 3. Na referendumu se je glasovalo o naslednjem referendumskem 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:

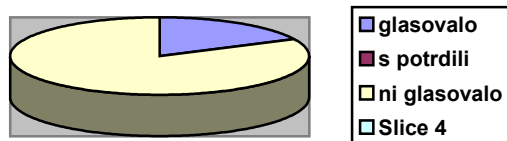
- da se del sredstev zagotavlja iz vsakoletnega proračuna Republike Slovenije,
- da za obveznosti iz domačih in tujih posojil, ki jih bo najelo Javno podjetje Termoelektrarne Trbovlje, daje poroštvo Republika Slovenija,
- in da se izpušča vprašanje ostalih investicijskih sredstev, ki jih Javno podjetje 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?"

Glasovanje na referendumu se je izvedlo 10. januarja 1999.

Republiška volilna komisija je na 26. seji dne 14. januarja 1999 na podlagi zapisnikov volilnih komisij volilnih enot pri ugotavljanju izida glasovanja ugotovila naslednji **izid glasovanja**:

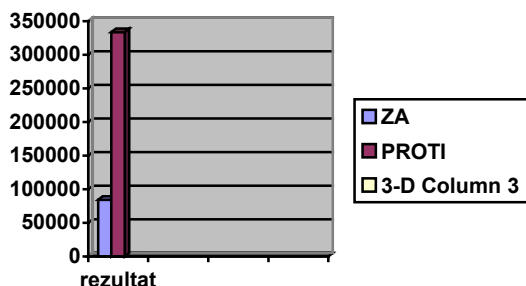
Na referendumu 10. januarja 1999 je imelo pravico glasovati skupaj 1,564.154 volivcev. Glasovalo je skupaj 427.443 volivcev (27,3%), od tega je s potrdilom glasovalo 18 volivcev. Oddanih je bilo 427.327 glasovnic. Ker ni bilo mogoče ugotoviti volje volivca, je bilo 9.414 (2,2%) glasovnic neveljavnih. Veljavnih je bilo 417.913 glasovnic (glej graf 3.6).

Graf 3.6: Število volilcev na referendumu o financiranju izgradnje TET 3



Na referendumsko vprašanje je z besedo »ZA« odgovorilo 84.437 (19,76%) volivcev oziroma z besedo »PROTI« pa 333.476 (78,04%) volivcev (glej graf 3.7).

Graf 3.7: Rezultati referenduma o financiranju izgradnje TET 3



Republiška volilna komisija je na podlagi pete alineje 39. člena zakona o referendumu in o ljudski iniciativi, skladno z določbami 23. člena istega zakona, ugotovila, da se je večina volivcev, ki so glasovali, odločila proti temu, 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.

3) Na podlagi zahteve štirideset tisoč volivcev, ki jo je Državni zbor prejel 8. novembra 2002, se je 4. decembra 2002 razpisal predhodni zakonodajni **referendum v zvezi s predlogom zakona o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice, d.d. (ZPPJPSZ, EPA 578-III).**

Referendumsko vprašanje se je glasilo: "Ali naj se s predlaganim zakonom o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice, d.d. (ZPPJPSZ – EPA

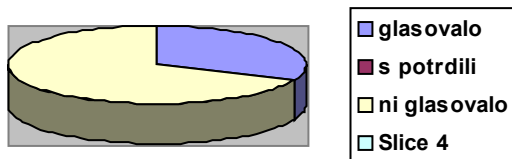
578-III – nujni postopek) uredi preoblikovanje in privatizacija javnega podjetja Slovenske železnice, d.d. drugače kot je predlagano, in sicer tako:

- 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 se v skladu z zahtevami Evropske unije javnemu podjetju Slovenske železnice, d.d. zagotovi takšno finančno strukturo, na podlagi katere se bodo vzpostavile razmere za uspešno poslovanje javnega podjetja Slovenske železnice, d.d.;
- da se 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 se zagotovi pospešeno izvajanje nacionalnega programa razvoja slovenske železniške infrastrukture.”

Glasovanje na referendumu se je izvedlo v nedeljo, 19. januarja 2003.

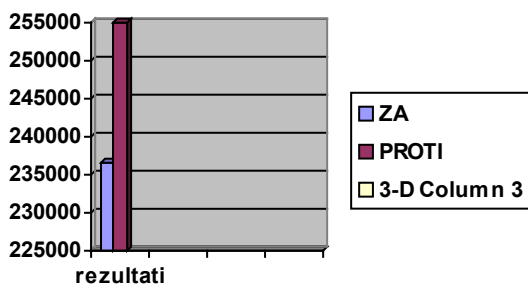
Republiška volilna komisija je na 31. seji dne 23. januarja 2003, na podlagi zapisnikov okrajnih volilnih komisij in zapisnikov volilnih komisij volilnih enot pri ugotavljanju **izida glasovanja** ugotovila, da je na referendumu 19. januarja 2003 imelo pravico glasovati skupaj 1,610.180 volivcev. Glasovalo je skupaj 501.499 volivcev (31,1%), od tega je s potrdilom glasovalo 6 volivcev. Oddanih je bilo 501.429 glasovnic. Ker ni bilo mogoče ugotoviti volje volivca, je bilo 9.991 (1,99%) glasovnic neveljavnih. Veljavnih je bilo 491.438 glasovnic (glej graf 3.8).

Graf 3.8: Število volilcev na referendumu v zvezi s predlogom zakona o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice



Na referendumsko vprašanje je z besedo »ZA« odgovorilo 236.534 volivcev ali 47.17% od vseh oddanih glasovnic oziroma z besedo »PROTI« 254.904 volivcev ali 50.84% od vseh oddanih glasovnic (glej graf 3.9).

Graf 3.9: rezultati referenduma v zvezi s predlogom zakona o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice javnega podjetja Slovenske železnice



Republiška volilna komisija je na podlagi pete alineje 39. člena zakona o referendumu in o ljudski iniciativi, skladno z določbami 23. člena istega zakona, ugotovila, da večina volivcev, ki so glasovali, ni podprla predloga, da se uredi preoblikovanje in privatizacija javnega podjetja Slovenske železnice, d.d. drugače kot je predlagano s predlogom zakona o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice, d.d. (ZPPJPSZ – EPA 578-III nujni postopek).

4) Na podlagi zahteve štirideset tisoč volivcev, ki jo je Državni zbor prejel 6. decembra 2002, se je 11. decembra razpisal predhodni zakonodajni **referendum v zvezi s predlogom**



**zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (ZVVJTO-A – EPA 596-III).**

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

a) 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 Telekom Slovenije d.d. in Samoupravnimi interesnimi skupnostmi (SIS).

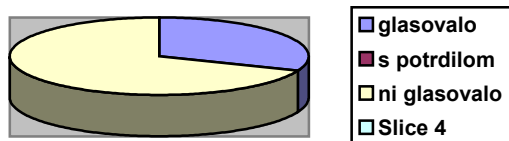
b) Uredi vprašanje osnove za vračilo vlaganj tako, kot je predlagano in sicer tako, da se plačani znesek po pogodbi, ki predstavlja vlaganje v telefonske centrale, medkrajevne vode in krajevna telefonska omrežja, v celoti povrne v denarnih sredstvih.

c) Uredi vprašanje začetka vračanja upravičencem, tako, 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.“

Glasovanje na referendumu se je izvedlo v nedeljo, 19. januarja 2003.

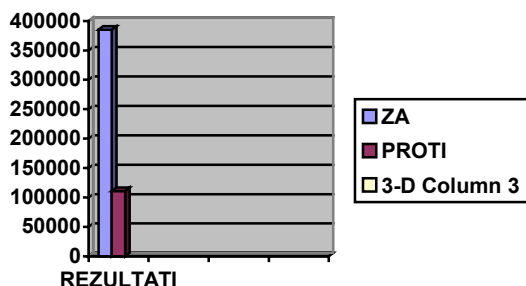
Republiška volilna komisija je na 31. seji dne 23. januarja 2003 ugotovila, da je na referendumu 19. januarja 2003 je imelo pravico glasovati skupaj 1,610.180 volivcev. Glasovalo je skupaj 501.780 volivcev (31,1%), od tega je s potrdilom glasovalo 6 volivcev. Oddanih je bilo 501.732 glasovnic. Ker ni bilo mogoče ugotoviti volje volivca, je bilo 5.664 (1,13%) glasovnic neveljavnih. Veljavnih je bilo 496.068 glasovnic (glej graf 3.10).

Graf 3.10: Število volilcev na referendumu v zvezi s predlogom zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje



Na referendumsko vprašanje je z besedo »ZA« odgovorilo 384.925 volivcev ali 76,72% od vseh oddanih glasovnic oziroma z besedo »PROTI« 111.143 volivcev ali 22,15% od vseh oddanih glasovnic (glej graf 3.11).

Graf 3.11: Rezultati referenduma v zvezi s predlogom zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje



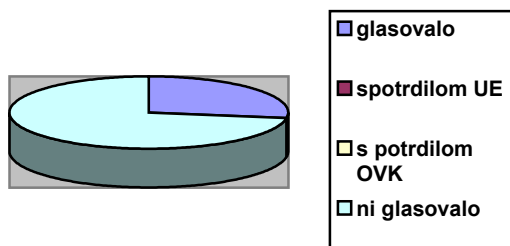
Republiška volilna komisija je na podlagi pete alineje 39. člena zakona o referendumu in o ljudski iniciativi, skladno z določbami 23. člena istega zakona, ugotovila, da je večina volivcev, ki so glasovali, podprla predlog, da se z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (EPA 596-III, ZVVJTO).

5) Na dan 1.7.2003 je bilo zbranih dovolj izjav podpore za razpis zakonodajnega referenduma o obratovalnem času prodajaln, ki jih je zbiral sindikat delavcev trgovine.

Datum izvedbe referenduma je bil 21. septembra 2003.

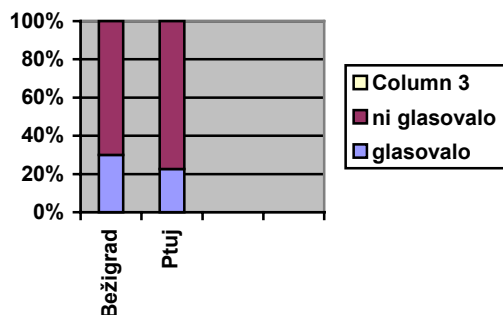
Na referendumu je imelo pravico glasovati 1.616.372 volilcev. Do 19:00 je glasovalo skupaj 444.101 volilcev in sicer 444.069 po splošnem volilnem imeniku, 7 s potrdilom UE in 25 s potrdilom OVK (izseljenci). Volilna udeležba je bila 27,48 % (glej graf 3.12).

Graf 3.12: Število volilcev na referendumu o obratovalnem času prodajaln



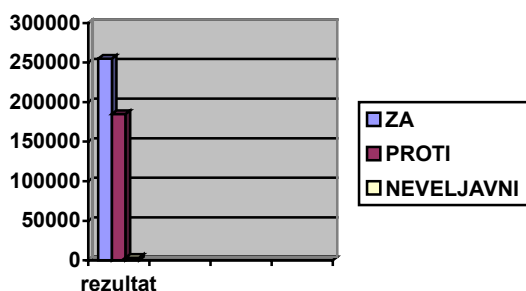
Po volilnih enotah je bila največja udeležba v Ljubljani- Bežigrad in sicer 30,04 % (63.184 volilcev), najmanjša pa v Ptuj in sicer le 22,57 % (46.295 volilcev) (glej graf 3.13).

Graf 3.13: Največja in najmanjša volilna udeležba



Izid glasovanja za Slovenijo je bil: 443.858 oddanih glasov, od tega 255.173 (57,49 %) »ZA«, 185.180 (41,72 %) »PROTI«, neveljavnih pa je bilo 3.505 glasov (0,79 %) (glej graf 3.14).

Graf 3.14: Rezultati referenduma o obratovalnem času prodajaln



6) Na zahtevo 34 poslancev se je 3. maja 2001 razpisal naknadni zakonodajni referendum o zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o zdravljenju neplodnosti in

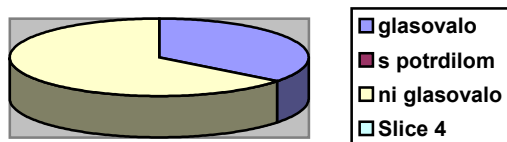
**postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo (EPA 1318-II)**, ki ga je Državni zbor sprejel 19. aprila 2001.

Referendumsko vprašanje se je glasilo: “Ali ste za to, da se uveljavi zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o zdravljenju neplodnosti in postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo (EPA 1318 – II), sprejet v Državnem zboru dne 19. 4. 2001?”

Glasovanje na referendumu se je izvedlo v nedeljo, 17. junija 2001.

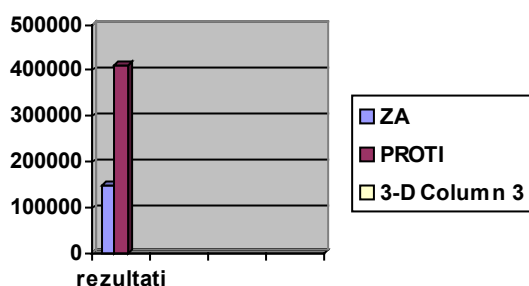
Republiška volilna komisija je na 3. seji dne 21. junija 2001 ugotovila, da je na referendumu 17. junija 2001 imelo pravico glasovati skupaj 1,592.650 volivcev. Glasovalo je skupaj 567.878 volivcev (35,66%), od tega je s potrdilom glasovalo 53 volivcev. Oddanih je bilo 567.784 glasovnic. Ker ni bilo mogoče ugotoviti volje volivca, je bilo 7.129 (1,26%) glasovnic neveljavnih. Veljavnih je bilo 560.655 glasovnic (glej graf 3.15) .

Graf 3.15: Število volilcev na referendumu o zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o zdravljenju neplodnosti in postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo



Na referendumsko vprašanje je z besedo »ZA« odgovorilo 149.799 (26,38%) volivcev oziroma z besedo »PROTI« pa 410.856 (72,36%) volivcev (glej graf 3.16).

Graf 3.16: Rezultati referenduma o zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o zdravljenju neplodnosti in postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo

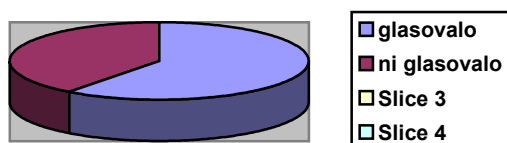


Republiška volilna komisija je ugotovila, da je večina volilcev, ki so glasovali, proti uveljavitvi zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o zdravljenju neplodnosti in postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo (EPA 1318-II).

### 3.7.3. IZVEDENI POSVETOVALNI REFERENDUMI

1) Na posvetovalnem referendumu o pristopu Republike Slovenije k Evropski uniji (EU), izvedenem 23. marca 2003 je imelo pravico glasovati skupaj 1.609.587 volilcev. Do 19:00 je glasovalo skupaj 970.422 volilcev, to je 60,29 %. Število neveljavnih glasovnic je bilo 4.806, veljavnih pa 964.771 (glej graf 3.17).

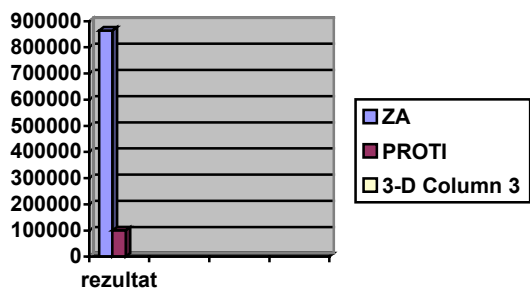
Graf 3.17: Število volilcev na referendumu o pristopu RS k EU in NATO



Referendumsko vprašanje je bilo: »Ali se strinjate, da Republika Slovenija postane članica Evropske unije (EU)?«.

Odgovorov »ZA« je bilo 864.542 volilcev, kar je 89,61 %, »PROTI« pa se jih je opredelilo 100.229 volilcev, kar je 10,39% (glej graf 3.18).

Graf 3.18: Rezultati volitev referenduma o pristopu RS k EU

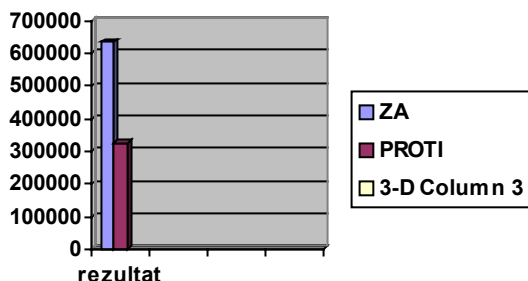


2) Na referendumu o pristopu Republike Slovenije k Organizaciji Severnoatlanske pogodbe (NATO), izvedenem na isti dan kot referendum o pristopu RS k Evropski uniji (EU) je bilo število volilnih upravičencev enako kot za referendum o pristopu RS k EU, glasovalo pa jih je prav tako enako število. Neveljavnih glasovnic je bilo 9.057, veljavnih pa 960.482.

Referendumsko vprašanje je bilo: »Ali se strinjate, da Republika Slovenija postane članica Organizacije Severnoatlanske pogodbe (NATO)?«.

»ZA« se je opredelilo 634.068 volilcev, kar je 66,02 %, »PROTI« pa 326.414 (33,98 %) volilcev (glej graf 3.19).

Graf 3.19: Rezultati na referendumu o pristopu RS k NATO



3) Izvedeni so bili še trije posvetovalni referendumi o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij: dne 19.4.1998, dne 21.6.1998 in dne 7.4.2002.

Odlok o razpisu referenduma in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij in razpisu referenduma za spremembo imen in sedežev občin (OdRRDRO) in Poročilo o izidu referenduma sta v prilogi označena z A), v prilogi označena z B) sta Odlok o razpisu referenduma in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij in razpisu referenduma za spremembo sedeža občine (OdRRDRO1) in Poročilo o izidu tega referenduma, Odlok o razpisu referenduma in določitvi

**referendumskih območij za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij (OdRRDRO2)** ter poročilo o izidu referendumu pa sta v prilogi označena s C).

#### **4. PRIMERJAVA REFERENDUMA V SVETU IN V SLOVENIJI**

Prvi državni referendum na svetu je bil izveden 4.8.1793 v Franciji. V sledečih dvesto letih je skupno število državnih referendumov (Butler in Ranney, 1994) skoraj osemsto. Od leta 1793 do 1900 je bilo le 71 državnih referendumov, do leta 1993 pa že skoraj osemsto. Globalna rast števila referendumov je očitna, saj se je pogostost uporabe tega sredstva v tem obdobju podeseterila, kar pa ni presenetljivo.

Po letu 1900 je prišlo do propada velikih kontinentalnih imperijev in dekolonizacije. Nastalo je večje število neodvisnih držav, ideja o demokratični legitimnosti in poseganje po referendumu pa sta se razširila po svetu. Kot kaže porazdelitev po državah, se je izvajanje referendumov razširilo, ne pa tudi posplošilo.

Referendumska dejavnost je omejena na malo držav. Švica je organizirala več državnih referendumov kot vse druge države skupaj. Njena prevlada je bila v 19. stoletju najbolj očitna. Med države, ki so od leta 1993 do 1995 najpogosteje uporabile referendum poleg Švice spadajo Avstralija, Italija, Francija, Irska, Danska, Egipt, Filipini, Urugvaj in Nova Zelandija (glej tabelo 4.2 in 4.3). Nasprotno pa pomembne demokratične države kot so ZDA, Nizozemska, Indija, Kitajska in Japonska, niso nikoli uporabile državnega referendumu.

Pogostost referendumske dejavnosti se lahko razloži z institucionalnimi pravili, vplivajo pa tudi geografski, demografski in družbenogospodarski dejavniki. Skoraj vse zelo velike države zavračajo polposredno demokracijo, saj bi z državnim referendumom lahko prišlo do etičnih napetosti. Tudi v manjših državah je včasih pogoj za uspešno izvedbo referendumu etnično relativno homogeno prebivalstvo.

Pogostost in dinamika ljudskih posvetovanj, vprašanja, o katerih se na njih odloča in njihov politični pomen, so povezani z načinom izvedbe referendumov. Glede tega se večina držav deli na tri skupine (Hamon, 1998):

- a) Referendum se pojmuje kot sredstvo za vzdrževanje in potrjevanje mistične enotnosti ljudstva in premagovanje nevarnosti pred razdori. Pobuda je centralizirana v rokah voditelja države.

- b) Nad voljo vladajočih prevlada resnična volja ljudstva, ki je pogosto nepredvidljiva zaradi pestrosti teženj in spreminjajočih se mnenj. Pobuda je izredno decentralizirana, saj jo lahko sproži vsaka manjšina. Referendum je v tej obliki sredstvo državljanov.
- c) Referendum je empirično uveden v pretežno predstavniški režim, ne da bi bila njegova vloga v naprej jasno določena. Včasih celo način njegovega razpisa ni predviden z ustavo. Po navadi pobudo zanj prevzame parlament in referendum postane sredstvo političnih strank.

Tabela 4.2: Državni referendumi po regijah in letih

Leta	Švica	Evropa	Bližnji vzhod	Azija	Amerika	Oceanija	SKUPAJ
Pred 1900	57	11			3		71
1901-1920	27	8			3	9	47
1921-1940	51	25	1		9	12	98
1941-1960	53	21	9	1	6	16	111
1961-1980	117	32	54	9	12	21	154
1981-1993	109	52	29	20	16	6	218
<b>SKUPAJ</b>	<b>414</b>	<b>149</b>	<b>93</b>	<b>30</b>	<b>49</b>	<b>64</b>	<b>799</b>

(Vir: Hamon, Francis (1998): Referendum: primerjalna študija. DZS, Ljubljana.)

Tabela 4.3: Število državnih referendumov po državah od leta 1793 do 1995

Država	Število
Avstrija	44
Danska	13
Egipt	19
Filipini	11
Francija	22
Irska	18
Italija	43
Nova Zelandija	13
Švica	414
Urugvaj	14

(Vir: Hamon, Francis (1998): Referendum: primerjalna študija. DZS, Ljubljana.)



#### 4.1. DRŽAVE SVETA PO SKUPINAH

##### a) Referendum kot sredstvo vladarja

Ta teorija se je v 19. stoletju pojavila v Franciji. V obdobju tretje in četrte republike je bila teorija o referendumu kot skrajnem sredstvu državnega poglavarja v zatonu. V obdobju revolucije je imel referendum le postranski pomen. V bonapartističnih režimih so v referendumu črpali demokratično legitimnost, vendar so ga uporabljali kot sredstvo za manipuliranje z javnim mnenjem. Republikanci so ga zaradi tega sprva zavrnili, a kasneje spet uveljavili.

V peti republiki je začetek novega obdobja v francoski zgodovini referendumu. V novi ureditvi prvič po letu 1793 ni omejen le na ustavno področje in se sprva zdi, da je vsakdanji način glasovanja Francozov (glej tabelo 4.4). Med letoma 1959 in 1969 so izvedli štiri državne referendume. Vendar pa se referendum ni trajno ukoreninil. Predpisi in organizacija referendumu v Franciji so še vedno nedorečeni, izvajanje pa je neredno. Kljub reformi iz leta 1995, s katero so razširili področje referendumu, je še veliko nerešenih vprašanj.

Tabela 4.4: Referendumi v Franciji

<b>DATUM</b>	<b>PREDMET</b>	<b>UDELEŽBA</b>	<b>ODSTOTEK GLASOV »ZA« glede na število volilnih upravičencev</b>	<b>ODSTOTEK GLASOV »ZA« glede na število oddanih glasov</b>
4.8.1793	Ustava z dne 24. 6.1993	26,7%	26,5%	99,3%
6.9.1795	Ustava z dne 5. fruktidotja leta III	13,7%	13,1%	95,6%
1799	Ustava iz leta VII	3,8%	2,4%	63,8%
2.8.1800	Bonaparte 1. konzul	43,1%	51,2%	99,9%
1802	Dosmrtni konzul	51,2%	51%	99,8%
1804	Podelitev cesarske časti Napoleonu	43,3%	43,8%	99,7%

1815	Dod. akt k ustavi cesarstva	18,8%	18,6%	99,7%
1851	Desetletno predsednikovanje	79,7%	73,4%	92,1%
1852	Ponovna uvedba cesarstva	79,7%	76,6%	96,9%
1870	Parlamentarno cesarstvo	83,1%	67,3%	82,4%
21.10.1945	Podelitev ustavodajne pristojnosti skupščini	79,9%	72,9%	96,4%
21.10.1945	Začasna ureditev	79,9%	50%	66,3%
5.5.1946	Predlog ustave	80,7%	36,9%	47%
13.10.1946	Ustava z dne 27.10.1946	68,6%	36%	53,6%
28.9.1958	Ustava z dne 4.10.1958	84,9%	66,4%	79,3%
8.1.1961	Samoodločba Alžirije	76,5%	55,9%	75,3%
8.4.1962	Evianski sporazum	75,6%	64,8%	90,7%
28.10.1962	Neposredne volitve predsednika republike	77,2%	46,4%	61,8%
27.4.1969	O pokrajinah in reformi senata	80,6%	36,7%	46,8%
23.4.1972	Razširitev Evropske skupnosti	60,7%	36,1%	67,7%
6.11.1988	Samoodločanje Nove Kaledonje	37%	26%	80%
20.9.1992	Maastrichtski sporazum	69,7 %	34%	51%

(Vir: Hamon, Francis (1998): Referendum: primerjalna študija. DZS, Ljubljana.)

#### b) Referendum kot sredstvo državljanov

Najpomembnejše države, ki so sprejele ljudsko iniciativo in v katerih je referendum sredstvo državljanov, so Švica, ZDA in Italija.

Švica je edina država v kateri so ljudske pravice tako razvite, da so predstavniki pod skoraj stalnim nadzorom. Ljudstvo lahko vsak trenutek poseže v javne zadeve. Je tudi edina federacija, ki svoje enote prisili, da sprejmejo nekatere postopke neposredne demokracije za

upravljanje svojih lastnih zadev. Kantoni morajo od konfederacije zahtevati poročstvo za ustave, ki ga dobijo le, če to ustavo sprejme ljudstvo in če jo je na zahtevo večine državljanov mogoče spremeniti. Ta obvezni minimum demokracije pa je v kantonih daleč presežen. Fakultativni referendum in ljudska iniciativa sta olajšala sprejem t.i. »soglasnega« vladanja političnih strank v Švici.

V ZDA na zvezni ravni referendum ni bil nikoli izveden. V zgodovinskem razvoju je na lokalni ravni in ravni držav zelo pridobil na veljavi. Uveden je bil v različnih oblikah in temelji na državljanski pobudi. Ustavni referendum je v ZDA najstarejši in še danes najbolj razširjen. Zakonodajni referendum je bolj redek in je vedno fakultativen.

V italijanski ustavi iz leta 1947 so, kljub malemu številu izkušenj z referendumi, predvideni štirje postopki polposredne demokracije: ljudska zakonska iniciativa, lokalni ali pokrajinski referendum, referendum o spremembi ustave in razveljavitveni referendum na pobudo ljudstva. Italijanski razveljavitveni referendum je bil kljub omejitvam dokaj pogost in je bil v zgodovini močno reformno sredstvo.

#### c) Referendum kot strankarsko sredstvo

Severna Evropa je dežela parlamentarne demokracije. V večini držav je dedni monarh le simbolično državni voditelj. V Irski, Islandiji in Finski celo predsednik vlade vodi delo vlade (namesto predsednika republike, ki je izvoljen na neposrednih in splošnih volitvah). Predsednik vlade izhaja iz parlamentarne večine in je izvoljen na parlamentarnih volitvah.

Kljub utečeni parlamentarni demokraciji je referendum prisoten in je v zadnjih desetletjih postal pomembnejši, saj so se morale nanj pričeti opirati tudi politične stranke.

V Veliki Britaniji so politične institucije nekaj posebnega, ker država nima pisane ustave. Korenine trdnega dvostrankarskega sistema segajo v 18. stoletje.

Pravno gledano je zaradi odsotnosti pisane ustave suverenost parlamenta neomejena (razen pri mednarodnih obveznostih). Teoretično je mogoče vsako vprašanje rešiti z glasovanjem v spodnjem domu. Z ustavnega vidika je torej ljudsko glasovanje nepotrebno.

Politično gledano pa imajo parlamentarne volitve včasih videz neposrednega glasovanja, ko si programa dveh glavnih strank glede določenega vprašanja zelo nasprotujeta. Razpust spodnjega doma večkrat pomeni isto kot referendum.

Do konca 2. svetovne vojne so v Veliki Britaniji predlogi za referendum prihajali od konservativnih voditeljev, ki so hoteli preprečiti izpeljavo reform nasprotnikov, vendar s predlogi niso uspeli. Referendum je torej v Veliki Britaniji omogočil umetno vzdrževanje enotnosti strank in postal »razsodnik« v britanski politiki.

Med skandinavskimi državami je Danska edina z ustavo (iz leta 1953; sprejeta z referendumom) dodelila polposredni demokraciji pomembno mesto. V njej je referendum predviden na pet načinov: obvezni referendum za spremembo ustave, obvezni referendum o spremembi starosti za pridobitev volilne pravice, polobvezni referendum ob prenosu suverenosti, zakonodajni referendum z učinkom veta na pobudo parlamentarne manjšine in fakultativni ratifikacijski referendum na pobudo folketinga.

Na Švedskem, Norveškem in Finskem so referendumi veliko redkejši. Poznajo le posvetovalni referendum na področju zakonodaje in referendum, ki se nanaša na prenos suverenosti.

Na Irskem je do prvega referenduma prišlo šele leta 1937, čeprav sta že v prvi irski ustavi iz leta 1922 predvidena referendum z učinkom veta in ljudska iniciativa. Prvi referendum je bil ustavodajni in simboličnega pomena. Za spremembo te ustave je nujen referendum. Največ preglavic je na Irskem povzročalo vprašanje spremembe volilnega postopka. Dvakrat, leta 1959 in 1968, je ljudstvo prepričljivo zavrnilo odpravo proporcionalnega volilnega sistema. Zaradi vstopa v ES je irsko ljudstvo trikrat potrdilo spremembo ustave. Ljudstvo je potrdilo še štiri nova ustavna dopolnila in sicer na področju prepovedi prostovoljne prekinitve nosečnosti in varstva pravice do življenja. Ljudstvo je leta 1986 zavrnilo predlog dopolnila, s katerim naj bi razveljavili ustavno načelo nerazdružljivosti zakonske zveze. Obvezni ustavni referendum je na Irskem spodbujal določeno konservativnost. Na zakonodajnem področju je referendum urejen v 27. členu ustave. V praksi predložitev ljudstvu ni nikoli zaživel, čeprav je zakonodajni referendum v ustavi predviden.

## 4.2. UMESTITEV SLOVENIJE

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi določa, kdo je lahko nosilec iniciative referendumov v Sloveniji:

- na referendumu o spremembi ustave državni zbor lahko sam od sebe razpiše referendum, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj trideset poslancev (tretjina poslancev), državni svet ali štirideset tisoč volilcev;

- naknadni zakonodajni referendum lahko državni zbor ob sprejemu zakona razpiše o zakonu, ki ga je sprejel. Najmanj tretjina poslancev državnega zbora in državni svet lahko vložita zahtevo za razpis naknadnega referenduma najkasneje v sedmih dneh po sprejemu zakona. Najmanj štirideset tisoč volivcev lahko vloži zahtevo za razpis naknadnega referenduma v tridesetih dneh po sprejemu zakona pod pogojem, da pobudnik zahteve v sedmih dneh po sprejemu zakona obvesti o svoji pobudi predsednika državnega zbora. V tem primeru državni zbor zadrži objavo zakona do poteka roka za vložitev zahteve. Če zahteva v tem roku ni vložena, pošlje zakon v objavo;

- državni zbor lahko razpiše posvetovalni referendum o vprašanjih iz svoje pristojnosti, ki so širšega pomena za državljane in sicer na celotnem območju države ali na določenem ožjem območju, kadar vprašanje zadeva samo prebivalce tega ožjega območja. Ker pa je narava te vrste referenduma le informativna, državni zbor ni vezan na izid.

Pri do sedaj izvedenih referendumih so bili iniciatorji tako poslanci, kot tudi volilci. Zato lahko Slovenijo umestim v dve skupini: v referendum kot sredstvo državljanov in v referendum kot strankarsko sredstvo.

## **5. VPLIVI REFERENDUMA**

Vplivi referenduma so vpliv na državljansko udeležbo, vpliv na odločitve in vpliv na politični sistem (Hamon, 1998).

### **5.1. VPLIV NA DRŽAVLJANSKO UDELEŽBO**

Referendum omogoča dve obliki državljanske udeležbe. To sta državljanska udeležba prek pobude (če je ta pravica državljanom dostopna) in udeležba z glasovanjem (Hamon, 1998):

#### **a) Državljska udeležba z uresničevanjem pravice do pobude**

Javna oblast s podelitvijo pravice do državljanske pobude izgubi monopol, ki ga ima nad zakonodajno funkcijo. Ta pravica odpira pot do novih oblik državne udeležbe, omogoča vstop v politični sistem in sproža proces odločanja.

V Švici je pravica do pobude že dolgo priznana v različnih oblikah in na različnih ravneh (krajevni, kantonalni in državni). V tej državi so velika združenja vedno znala

izkoristiti pravico do pobude, vendar se je ta pravica včasih tudi obrnila proti njim in ustvarila »proticehovski učinek«.

Organizirane velike interesne skupine so v najboljšem položaju za izkoriščanje odprtja političnega sistema z ljudsko iniciativo. Vse skupine in združenja uveljavljajo pravico do pobude ali grozijo z njeno uporabo. Verjetnost za uspeh pobude je večja, če ima organizacija pobudnica močnejše temelje, ker so politični vodje bolj pripravljeni popuščati, da bi se izognili preizkušanju moči na referendumu.

Obstoj te pravice torej spodbuja »demokracijo soglasja«. Za to ureditev je značilna izrazita nagnjenost k iskanju kompromisov med političnimi vodji in organiziranimi velikimi interesnimi skupinami.

Pravica do pobude hkrati povečuje možnost posredovanja in paradoksalno tudi povečuje ranljivost organiziranih skupin na notranje spore, kar privede do proticehovskega učinka.

Korporativizem je sistem, v katerem so nekatera združenja postala privilegiran sogovornik javnih oblasti in si pridobila pravico govoriti v imenu dela prebivalstva. Taka definicija omejuje možnost sodelovanja posameznikov pri političnih odločitvah. Ravno pravica do pobude je primerno sredstvo za preboj korporativne pregrade. Nekaj aktivistov ima namreč vedno možnost, da sproži ljudsko iniciativo ali referendum z učinkom veta.

Ljudska pravica mora dati državljanom možnost, da svoje skrbi izrazijo na političnem prizorišču izven običajnih poti strank in združenj. Tretjina iniciativ prihaja od takšnih združenj.

Proticehovski učinek se pokaže lahko le, če so stroški zagona referenduma znosni za ljudi, ki nimajo veliko začetnih sredstev. Ti stroški so odvisni od velikosti ozemlja, števila zajetega prebivalstva, minimalnega potrebnega števila podpisov za sprejem zahteve, predpisov o kampanji,... Zato v velikih državah organizirane interesne skupine večkrat kot posamezniki posegajo po pravici do pobude.

## b) Udeležba z glasovanjem

V vseh državah je udeležba na referendumskih glasovanjih v povprečju manjša od udeležbe na pravih volitvah (glej tabelo 5.5).

Z uvedbo obveznega glasovanja je razliko mogoče zmanjšati, a ne povsem odpraviti. Nizko udeležbo na referendumih se verjetno lahko pripiše trem vzrokom: nepriljubljene teme, nezaupanje javnega mnenja v pobudnika in težave, značilne za nestransko glasovanje.

Redkost tem, ki bi pritegnile volilce, je splošen pojav. Stopnja udeležbe, kadar gre na referendumu za pomembno politično ali družbeno vprašanje, pa je nadpovprečna in pogosto dosega isto raven kot na volitvah.

Do nezaupanja v pobudnika pogosto pride v državah, kjer referendumska pobuda prihaja z visokega položaja. Kadar se predsednik države izogiba, da bi referendumu dal jasno plebiscitno noto z zastavitvijo svoje odgovornosti za predlog, se ve, da bo izid lahko samo okrepil njegovo moč. V takem primeru se dogodi tudi, da opozicijske stranke volilcem priporočajo, da se ne udeležijo glasovanja ali da oddajo prazno glasovnico, celo kadar ne nasprotujejo predlogu samemu.

Na manjšo udeležbo na referendumu vpliva tudi, da gre za nestransko glasovanje. Pri volitvah državljanska udeležba na zahteva posebnih prizadevanj, saj stranke skrbijo za medijsko predstavitev predvolilnega boja med kandidati. Na referendumu pa se je težje znajti, saj je predlog pogosto napisan v težko razumljivem jeziku za preprostega človeka.

Zaradi teh primanjkljajev udeležbe je pogosto usoda referendumu v rokah manjšine državljanov. Odpirajo pa se nova obzorja z razvojem informacijske tehnologije, ki bo morda izboljšala to stanje.

Dve rešitvi pa bi že sedaj lahko povečali udeležbo na referendumih. To sta: predpis obveznega glasovanja ali pa najmanjša stopnja udeležbe, ki mora biti dosežena, da bi izid referendumu imel pravni učinek.

Tabela 5.5: Primerjava stopenj udeležbe na volitvah in referendumih

<b><u>DRŽAVA</u></b>	<b><u>VOLITVE</u></b>	<b><u>REFERENDUMI</u></b>
Avstralija	95	90
Avstrija	93	64
Belgija	92	92
Danska	86	74
Francuja	77	72
Irska	73	58
Nova Zelandija	90	60
Norveška	81	78
Švedska	85	67
Švica	61	45
Italija	90	74

Velika Britanija	77	65
------------------	----	----

(Vir: Hamon, Francis (1998): Referendum: primerjalna študija. DZS, Ljubljana.)

## 5.2. VPLIV NA ODLOČITVE

Pobuda za reforme na ustavnem in zakonodajnem področju po navadi prihaja od javnih oblasti. Za javno oblast je izpeljava reforme skoraj vedno lažja po parlamentarni poti kot z referendumom.

Zlasti ljudska iniciativa in razveljavitveni referendum dajejo državljanom možnost, da predlagajo reformo namesto javnih oblasti. Vendar izkušnje kažejo, da volilci zavrnejo večino tako predlaganih odločitev. Ti neuspehi pa nimajo velikega pomena, saj se k ljudski iniciativi zatekajo predvsem skupine pritiska ali ideološke ločine, ki niso imele zadosti vpliva, da bi pridobile podporo parlamentarne večine za svoje predloge.

Iz tega ne smemo sklepati, da ljudska iniciativa nima nobenega učinka. Politične stranke prisili, da so pozorne na razvoj javnega mnenja tudi, ko volitev ni na obzorju.

Učinek referenduma na zakonodajo je odvisen tudi od časa in kraja.

Na splošno referendumsko glasovanje izraža nezaupanje do javnih oblasti.

Ukrepi, s katerimi se poskuša okrepiti nadzor državljanov nad predstavniki ljudstva in javno upravo, so običajno dobro sprejeti. V ZDA je npr. udrihanje po poklicnih politikih stalno na referendumskih kampanjah.

Nasprotno je pri davčnih ukrepih. Zdi se, da so na tem področju volilci bolj konservativni. V Švici in ZDA so bili referendumski predlogi sprememb davčnega sistema v celoti slabše sprejeti, kot drugi referendumski. Na odpor zadeva predvsem povečanje davčnih obremenitev. V Švici so uvedbo davka na dodano vrednost volilci večkrat zaporedoma zavrnilo in je bila zato leta 1977 predlagana reforma sprejeta šele leta 1993.

Vendar referendumsko glasovanje ni vedno enako nenaklonjeno javnim izdatkom. Najbolje so sprejete dajatve, ki so namenjene posodobitvi in razvoju izobraževalnega sistema, sledijo dajatve za zaposlitev novih uslužbencev in za zvišanje pokojnin.

Vprašanja, ki se nanašajo na okolje (varstvo narave, cestni promet, odpadki, jedrska energija,...), so zadnja desetletja predmet številnih referendumov tako v Evropi, kot v Severni Ameriki. Nekatere od teh organizira oblast, večino pa spodbudijo državljanski odbori. Izidi teh referendumov kažejo na nezaupanje do posledic tehničnega napredka. Volilci nočejo žrtvovati okolja zahtevam gospodarskega razvoja.



Manjšine imajo v predstavnih sistemih očitno prednost, saj predvolilni boj spodbuja kandidate, da v svoj program vključijo vse vrste posebnih zahtev in tako lahko manjšine dobijo od njih ugodne obljube. Parlamentarni postopek, ki temelji na razpravi in pogajanjih pa olajšuje sklepanje kompromisov. Zagovorniki manjšin imajo zato pogosto močnejši vpliv.

V Švici, tisti ki govorijo drug jezik, ne trpijo posledic zaradi referendumov ali ljudske iniciative. V ZDA pa je povsem drugače. Vključevanje španskih, azijskih, afriških in drugih manjšin je in še povzroča številne težave. Ljudska iniciativa je redko izkoriščena v odkrite diskriminatorne namene (razen proti ilegalnim priseljencem), pogosto pa se razpiše referendum ali ljudska iniciativa, da se prepreči ukrepe, ki bi koristili kaki manjšini.

Zdi se, da so volilci pogosto nenaklonjeni ukrepom v korist manjšin, ker jih občutijo kot preveč obvezne ali celo diskriminacijske v odnosu do večine. To je tudi razlog, da manjšine včasih nasprotujejo razvoju neposredne zakonodaje, katere vpliv na položaj manjšin je neizogibno omejen z obveznostjo spoštovanja zvezne ustave. V resnici je ustava v ZDA glavni branik manjšinskih pravic.

S področja referenduma so izvzete točno določene vrste zakonov, mnenja pa se razhajajo tudi okoli preveč strokovnih vprašanj. Toda če se mnenja strokovnjakov razhajajo, je to dokaz, da se ta vprašanja ne morejo rešiti izključno v okviru tehnike in da imajo tudi politično razsežnost.

Vsak je lahko prizadet ob vprašanjih, ki se tičejo določenih moralnih vrednot, npr. homoseksualnosti, izločitvi prizadetih otrok ob rojstvu, prepovedi prostovoljne prekinitve nosečnosti,... Toda izkušnje kažejo, da so prav ta vprašanja ena od najbolj priljubljenih tem ljudske iniciative.

Dejansko so ta vprašanja odvisna v isti meri od pravice do iniciative kot od teoretičnih omejitev, ki jih določata ustava in zakon. Tudi to pomaga ugotoviti vpliv referenduma na splošno delovanje političnega sistema.

### 5.3. VPLIV NA POLITIČNI SISTEM

Predstavniška ureditev, ki je bila v 18. stol. vzpostavljena v Evropi in Severni Ameriki, je temeljila na izvolitvi predstavnikov s strani omejenega volilnega telesa. Že v tistih časih pa je bilo predstavništvo povezano z zamislijo o demokratični legitimnosti.

S posploševanjem volilne pravice in pojavom množičnih političnih strank, je ta prvina postala vedno bolj pomembna. Njena krepitev pa ni nujno pomenila tudi vprašanja glede

temeljnega načela predstavnštva (da o zakonih glasuje parlament in ne ljudstvo). Ljudstvo je svojo voljo uveljavljalo na parlamentarnih volitvah z zamenjavanjem strank.

Po koncu prve svetovne vojne je več evropskih držav sprejelo institute, ki so povezovali parlamentarni sistem in referendum. Toda po drugi svetovni vojni sprejete ustave niso šle tako daleč. Namesto referendumske demokracije je dana prednost okrepitvi izvršne oblasti in podelitev pomembnega mesta političnim strankam, ki naj bi nadzorovale parlamentarno večino.

S kombinacijo referenduma in parlamentarnega sistema naj bi se ljudstvo postavilo nad stranke, med katere se deli sedeže v izvoljeni skupščini. Vprašanje ljudske iniciative je torej tesno povezano z mestom političnih strank.

Politične stranke ne obvladujejo v celoti političnega življenja in državljani z glasovanjem na referendumu vseeno lahko občasno izrazijo neodvisno mnenje. Postavlja pa se vprašanje, ali ne bi nenadzorovana uporaba referenduma ogrozila delovanja sistema, ki v glavnem temelji na tekmovanju med strankami.

Kadar da pobudo za referendum javna oblast, je ta nevarnost majhna. V tem primeru lahko referendum celo prispeva k zmanjšanju napetosti, ki ogroža trdnost parlamentarne večine in opravlja funkcijo varnostnega ventila. Vendar so taki primeri zelo redki saj imajo stranke na oblasti večinoma razpis referenduma pod nadzorom. Nasprotno pa je ljudska iniciativa vsaj v določeni meri izven parlamentarnega in vladnega nadzora.

Na splošno ljudska iniciativa teži k zmanjšanju prevlade glavnih političnih strank nad političnim življenjem in potegne za seboj določene koalicijske premike. Referendum povzroči delitev javnega mnenja na dva tabora, ljudska iniciativa pa tudi spreminja medsebojen vpliv med strankami in njihove strategije. Pretnja z referendumom za opozicijske stranke, vključno s tistimi ki niso v parlamentu, pomeni sredstvo pritiska za vladno koalicijo.

Po eni strani se zdi, da se celo v državah, ki nimajo razvite neposredne demokracije (ali pa je slabo razvita), volilci v vedno manj primerih poistovetijo z eno samo stranko. Vedno več je nihajočih volilcev, ki ne glasujejo na podlagi »zanesljive« strankarske opredelitve.

Po drugi strani pa se tudi stranke same čedalje bolj pogosto predstavljajo z globalno doktrino in je včasih prav težko razlikovati med različnimi programi strank, v katerih so predvsem ukrepi trenutnega pomena. S stališča volilcev so ti programi manj pomembni kot osebnost vodje, ki se poteguje za vodenje.

Poosebljanje oblasti na državni ravni je splošen pojav v zahodnih demokracijah, ki se pojavlja v dveh različnih oblikah (Hamon, 1998):

- Britanska ali nemška oblika: na čelu izvršilne oblasti je vodja parlamentarne večine. Parlamentarne volitve potekajo okoli osebnosti možnih vodij. Neodvisno od osebnega ugleda

ali osebne priljubljenosti je predsednik britanske vlade ali nemški zvezni kancler predvsem vodja stranke. Pomembne so strankarske odločitve, kar pa pušča malo prostora za referendum.

- Ameriška, francoska ali ruska oblika: predsednika republike se voli na neposrednih splošnih volitvah. Na oblikovanje političnega sistema bolj vpliva njegova izvolitev, kot izvolitev poslanskih zbornic. Predsednik je državni voditelj, ki je nad strankami. V nekaterih okoliščinah ta sorazmerna samostojnost predsednika v razmerju do strank spodbuja razvoj referenduma. Predsednik lahko uporabi referendum, da bi ljudstvu neposredno predložil v odobritev pomembne reforme, ki bi jih parlament zagotovo zavrnil. Vendar zunaj kriznih obdobj, v katerih se takega referenduma predsedniki poslužujejo, ni nobenega jamstva, da bo predsednik sam od sebe redno posegal po tem sredstvu. Bojazen pred osebnim neuspehom, želja po dobrih odnosih s parlamentom in političnimi strankami ter težave pri iskanju primerne teme še bolj zmanjšujejo to možnost.

Do danes so v teh ureditvah ostali zvesti modelu demokratične zamenjave, referendum na pobudo ljudstva pa sledi drugačni logiki. Državljanom omogoča, da neodvisno od volilnih rokov neposredno odločajo o kakem vprašanju, ne da bi zamenjali vlado. Vodi k ločitvi izbire med ljudmi in med politikami ter zmanjša moč voditelja.

## 6. SKLEP

Referendum se je skozi zgodovino ves čas spreminjal in dopolnjeval in čeprav zavzema le skromno mesto med instituti večine demokratičnih držav, se vloga in pomen referenduma kot instituta vedno bolj širita in krepiata. Domovina referenduma je Švica, veliko pa sta k razvoju pripomogli tudi ZDA in Francija. V ustavi Slovenije je bil referendum ves čas prisoten, vendar je pravo težo dobil šele po osamosvojitvi. Prvi izvedeni referendum po osamosvojitvi s plebiscitom leta 1991, je bil šele leta 1996, od takrat dalje, pa njegova uporaba iz leta v leto narašča. Na primeru Slovenije torej vzdrži hipoteza, da mlade demokracije izvajajo manj referendmov.

Od leta 1991 do sedaj ni bilo v Sloveniji izvedenega še nobenega ustavnega referenduma, čeprav je že prišlo do sprememb ustave. Moja hipoteza, da do ustavnega in zakonodajnega referenduma pride bolj redko, saj odvzame mandat predstavnikom ljudstva, je le delno pravilna, saj je bilo v Sloveniji od osamosvojitve do sedaj, izvedenih kar šest zakonodajnih referendmov. Ugotovila pa sem, da volilno telo začasno jemlje mandat zakonodajnemu telesu predvsem s predhodnim zakonodajnim referendumom, pri naknadnem pa ima bolj vlogo končnega rabsodnika.

Od skupaj enajst izvedenih referendumov, ki so skupaj državo stali približno šest milijard tolarjev (Oddaja Preverjeno, 2003), jih je bilo pet posvetovalne narave, kar potrjuje hipotezo, da imajo predstavniki ljudstva raje posvetovalni referendum, ki zanje ni obvezujoč.

Referendum se izkazuje kot dokaj nevtrarno politično sredstvo, pri katerem so rezultati skladni z javnim mnenjem. Referendum je tudi zelo ustrezno dopolnilo predstavniški demokraciji, kar dokazuje njegova vedno bolj pogosta uporaba. Kljub povečanju števila ljudskih glasovanj v zadnjih desetletjih, ljudstvo ne odloča samo in ponavadi odloča o vprašanjih, ki so jih postavili in sestavili oblastniki. Le delno je pravilna hipoteza, da se beleži trend upadanja števila udeležencev na referendumih, saj je število udeležencev večje, kadar ima javnost velik interes in tudi kadar je javnost dobro osveščena o referendumski temi.

Referendum lahko omaja moč politične elite, prav tako pa lahko tudi prispeva k stabilnosti države, saj je ljudstvo, ki se zaveda, da lahko sodeluje pri pomembnih političnih vprašanjih, bolj zadovoljno.

Problem referenduma je v tem, da ob odgovoru »ZA« ali »PROTI« ne dopušča tretje možnosti in s tem pušča političnim subjektom zelo malo maneverskega prostora za razprave in kompromise. Ker je referendum zastavljen izrazito omejeno, ni primeren za odločanje o problemu, ki za rešitev potrebuje več kot le enostaven odgovor »ZA« ali »PROTI«.

Včasih uporaba referenduma ni najboljša možnost, je pa zelo dobra možnost, kadar je sredstvo za odločanje o suverenosti, o legitimnosti novih režimov, o mejah in ustavah. V nekaterih državah in določenih obdobjih je referendum lahko koristno sredstvo nadzora nad vladajočimi, lahko pa je tudi nosilec določenih nevarnosti (nestrpnosti do manjšin, upadanje volilne udeležbe, razpadanje strankarskega sistema,...). Menim, da je treba referendum upoštevati pragmatično, tako kot druge politične institute.

Nekateri avtorji menijo, da bo predstavniška demokracija postopoma prešla v neposredno ali polposredno demokracijo zaradi: upadanja vpliva političnih strank, konca hladne vojne in nevarnosti prevlade skupine pritiska (Hamon, 1998). Jaz nisem tega mnenja, saj razvoj neposredne demokracije v obliki ljudske iniciative zadeva ob ovire, kot so:

- kadar dajo državljani pobudo, potrebujejo veliko sredstev;
- zaradi potreb (gospodarski razvoj) po pogostih spremembah zakonodaje;
- referendum je lahko dejavnik zaviranja reform (konservativno sredstvo);
- veliki stroški in ustanovitev velikih meddržavnih organizacij (EU).

Morebitni naslednji referendum je referendum o izbrisanih. Trideset poslancev Državnega zbora je s podpisom izrazilo željo, da Državni zbor glasuje o tem, ali gre »tehnični« zakon o izbrisanih na referendum ali nazaj na Ustavno sodišče (POP TV (2003): Dnevnik).

## 7. LITERATURA IN VIRI

### LITERATURA:

#### 1. Samostojne publikacije

- 1) Balazič, Milan (1989): Politični referendumi- sredstvo manipulacije ali demokracije?. Komunist, Ljubljana.
- 2) Butler, David in Ranney, Austin (1994): Referendums Around the World. The Macmillan Press Ltd..
- 3) Dahl, Robert A. (1997): Uvod v teorijo demokracije. Krtina, Ljubljana.
- 4) Golob, Mojca (Brezovšek, Marjan - mentor) (1996): Referendum kot oblika neposredne demokracije: diplomska naloga. Ljubljana.
- 5) Grad, Franc, Drago Zajc, Igor Kaučič (1990): Referendum in sprejemanje nove slovenske ustave. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana.
- 6) Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič, Ivan Kristan (1999): Državna ureditev Slovenije, Uradni list RS, Ljubljana.
- 7) Hamon, Francis (prevod Boris Verbič, Veris) (1998): Referendum: primerjalna študija. DZS, Ljubljana.
- 8) Pezelj, Janez, urednik (1996): Od pobude do referenduma: o spremembi volilnega sistema, Državni svet RS, Ljubljana.
- 9) Steiner, juerg (1991): European Democracies, Longman, New York, London.
- 10) (1992) Ustava RS. Časopisni zavod, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- 11) Velič, Maja, (mentor: Zajc, Drago) (2003): Institut referenduma in dosedanja praksa v Republiki Sloveniji: diplomsko delo. Ljubljana.
- 12) Wolf, Linder (1994): Swiss Democracy: possible solutions to conflict in multicultural societies. St. Martin's Press, New York, London.

#### 2. Članki v revijah oziroma zbornikih

- 13) Bebler, Anton, Grizold Anton, Vlasta Jalušič, Dimitrij Rupel (2002): »Bila bi velika blamaža: referendum o vstopu v NATO«, Dnevnik (9.2.2002), str 16.
- 14) Brezovšek, Marjan (1990): »Nekatere izkušnje z referendumom«. TIP, 27, 12, str. 1440-1449.

- 15) Brezovšek, Marjan (1995): »Politična participacija«. Teorija in praksa, 32, 3-4, str. 199-210.
- 16) Cerar, Miro (1996): »Zakonodajni referendum«, Pravna praksa – 15, št. 14, str. I-XIX.
- 17) Cerar, Miro (1996): »Zakonodajni referendum in vloga Državnega zbora«. Slovenski parlament – izkušnje in perspektive/ Politološki dnevi, Portorož, 31. maja in 1. junija 1996, Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
- 18) Kaučič, Igor (1992): »Referendum in ljudska pobuda v novi slovenski ustavi«. Teorija in praksa, 29, 1- 2, str. 70- 75.
- 19) Kaučič, Igor (1994): »Referendum in sprememba ustave«. Teorija in praksa, 31, 9- 10, str. 918- 920 .
- 20) Kaučič, Igor, Franc Grad (1999): »Ustavna ureditev Slovenije«. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- 21) Kristan, Ivan (2002): » Referendum: samo večina ali tudi prag udeležbe?«, Pravna praksa- 21, št. 14, str. 6-7.
- 22) Markič, Boštjan (1993): »G. Ambrosini: Referendum: Bollati Boringhieri, Torino 1993«. Teorija in praksa, 30, 3- 4, str. 353- 354.
- 23) Mihelj, Vlado (2003): »Natoreferendum (politično ali klinično vprašanje?)«, Delo (18.1.2003), letnik 45, št. 14, str. 11.
- 24) Pogorelec, Janez (1999): »Referendum, volitve in – ustavna določba«, Pravna praksa – 18, št. 5, str. I-VIII.
- 25) Ribičič, Ciril (2003): »Mozaik ustavnih sprememb: od slovenske ustavnosti k evropski«. GV, Pravna praksa, Ljubljana.
- 26) Zajc, Drago (1988): »Razmerje med neposrednimi in predstavniškimi oblikami odločanja«. Teorija in praksa, 25,1-2, str. 250-256.
- 27) Zajec, Janez, Bojana Pinter, Aleš Primc (2001): »Referendum je bil edina možnost: ugotovitve po referendumu o »oplojevanju samskih žensk««, Communio – 11, št. 3, str. 271-276.

#### INTERNETNI VIRI:

- 28) [evropa.gov.si](http://evropa.gov.si)
- 29) [mid.gov.si](http://mid.gov.si)
- 30) [nato.gov.si](http://nato.gov.si)
- 31) [objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2001/059/B/523143294.htm](http://objave.uradni-list.si/bazeul/URED/2001/059/B/523143294.htm)

- 32) objave.uradni-list.si/bazeu/URED/2001/086/B/524415992.htm
- 33) objave.uradni-list.si/bazeu/URED/2002/059/B/5228452327.htm
- 34) 24ur.com/naslovnica/slovenija/20030706\_2026600.asp
- 35) [www.cvi.si/referendum/](http://www.cvi.si/referendum/)
- 36) [www.cvi.si](http://www.cvi.si)
- 37) [www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje\\_zakonodaje/sprejeti\\_zakoni/sprejeti\\_zakoni.html](http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html)
- 38) [www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje\\_zakonodaje/ustava/ustava.html](http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/ustava/ustava.html)
- 39) [www.dz-rs.si/novice/TedPreg/teden49.htm](http://www.dz-rs.si/novice/TedPreg/teden49.htm)
- 40) [www.dz-rs.si/opredelitev/ZRLI.htm](http://www.dz-rs.si/opredelitev/ZRLI.htm)
- 41) [www.finance-on.net/show.php?id=51858](http://www.finance-on.net/show.php?id=51858)
- 42) [www.gov.si/referendum/ref\\_vpr.htm](http://www.gov.si/referendum/ref_vpr.htm)
- 43) [www.gov.si/referendum/rez\\_sl.htm](http://www.gov.si/referendum/rez_sl.htm)
- 44) [www.nenato.com/referendum/referendum\\_izvedeni:referendumi.asp](http://www.nenato.com/referendum/referendum_izvedeni:referendumi.asp)
- 45) [www.nenato.com/referendum/referendum\\_kako\\_do.asp](http://www.nenato.com/referendum/referendum_kako_do.asp)
- 46) [www.nenato.com/referendum/referendum\\_odlocitev\\_posledice.asp](http://www.nenato.com/referendum/referendum_odlocitev_posledice.asp)
- 47) [www.nenato.com/referendum/referendum\\_vrste.asp](http://www.nenato.com/referendum/referendum_vrste.asp)
- 48) [www.rvk.si/referendum/eu-nato/](http://www.rvk.si/referendum/eu-nato/)
- 49) [www.rvk.si](http://www.rvk.si)
- 50) [www.sigov.si/rvk](http://www.sigov.si/rvk)
- 51) [www.sussex.ac.uk/Units/SEI/oern/ElectionBriefings/index.html](http://www.sussex.ac.uk/Units/SEI/oern/ElectionBriefings/index.html)
- 52) [www.sussex.ac.uk/Units/SEI/oern/ElectionBriefings/Referendum/Slovenian3.pdf](http://www.sussex.ac.uk/Units/SEI/oern/ElectionBriefings/Referendum/Slovenian3.pdf)
- 53) [www.uradni-list.si/ulonline/index.html](http://www.uradni-list.si/ulonline/index.html)
- 54) [www.us-rs.si/](http://www.us-rs.si/)
- 55) [www.us-rs.si/index.php?sv\\_path=9%2C231&KEYWORDS=referendum&u=All&no=&leto=All&Submit=iskanjewww.uradni-list.si/ulonline/index.html](http://www.us-rs.si/index.php?sv_path=9%2C231&KEYWORDS=referendum&u=All&no=&leto=All&Submit=iskanjewww.uradni-list.si/ulonline/index.html)
- 56) [www.volitve.si/main.php](http://www.volitve.si/main.php)
- 57) [www.2.arnes.si/%7Eszlof/vprašanja\\_ustava.doc](http://www.2.arnes.si/%7Eszlof/vprašanja_ustava.doc)

#### DRUGI VIRI:

- 57) Obisk Državnega zbora: pregled magnetogramov sej Ustavne komisije dne 28.11.2003.
- 58) Obisk Republiške volilne komisije dne 7.11.2003.
- 59) Oddaja Preverjeno, 16.09.2003 ob 20:00, POP TV.

- 60) Odloki o razpisih referendumov.
- 61) Poročila o izidih glasovanja na referendumih.
- 62) Uradni listi RS: 11/03, 48/03, 73/03.
- 63) Dnevnik, 3. 12. 2003, ob 19h, POP TV.



## 8. PRILOGE

A) Odlok o razpisu referenduma in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij in razpisu referenduma za spremembo imen in sedežev občin (OdRRDRO):

a) Določitev referendumskih območij za ustanovitev občin z izločitvijo dela občine v novo občino:

Kot referendumsko območje se določi del:

- občine Koper, ki naj bi se izločil iz občine Koper v novo občino Ankaran-Škofije, Dekani in Šmarje-Marezige.
- občine Maribor, ki naj bi se izločil iz občine Maribor v novo občino Hoče-Slivnica in Miklavž.
- občine Nova Gorica, ki naj bi se izločil iz občine Nova Gorica v novo občino Grgar-Čepovan in Šempeter-Vrtojba.
- občine Novo mesto, ki naj bi se izločil iz občine Novo mesto v novo občino Dolenjske Toplice in Žužemberk.
- občine Ptuj, ki naj bi se izločil iz občine Ptuj v novo občino Hajdina in Markovci.
- občine Kamnik, ki naj bi se izločil iz občine Kamnik v novo občino Komenda.
- občine Lendava, ki naj bi se izločil iz občine Lendava v novo občino Dobrovnik.
- občine Litija, ki naj bi se izločil iz občine Litija v novo občino Šmartno pri Litiji.
- občine Loška dolina, ki naj bi se izločil iz občine Loška dolina v novo občino Bloke.
- občine Luče, ki naj bi se izločil iz občine Luče v novo občino Solčava.
- občine Preddvor, ki naj bi se izločil iz občine Preddvor v novo občino Jezersko.
- občine Ravne-Prevalje, ki naj bi se izločil iz občine Ravne-Prevalje v novo občino Prevalje.

- občine Ruše, ki naj bi se izločil iz občine Ruše v novo občino Lovrenc na Pohorju in Selnica ob Dravi.

- občine Hodoš-Šalovci, ki naj bi se izločil iz občine Hodoš-Šalovci v novo občino Hodoš.

- občine Ljutomer, ki naj bi se izločil iz občine Ljutomer v novo občino Križevci, Razkrižje in Veržej.

- občine Podvelka-Ribnica, ki naj bi se izločil iz občine Podvelka-Ribnica v novo občino Ribnica na Pohorju.

- občine Podčetrtek, ki naj bi se izločil iz občine Podčetrtek v novo občino Bistrica ob Sotli.

- občine Vojnik, ki naj bi se izločil iz občine Vojnik v novo občino Dobrna.

- občine Ribnica, ki naj bi se izločil iz občine Ribnica v novo občino Sodražica.

- občine Kočevje, ki naj bi se izločil iz občine Kočevje v novo občino Kostel.

- občine Cankova-Tišina, ki naj bi se izločil iz občine Cankova-Tišina v novo občino Cankova.

- občine Slovenska Bistrica, ki naj bi se izločil iz občine Slovenska Bistrica v novo občino Oplotnica.

- občine Kuzma, ki naj bi se izločil iz občine Kuzma v novo občino Grad.

b) Določitev referendumskih območij za ustanovitev občin z razdelitvijo občine Žalec na pet novih občin:

Kot referendumsko območje se določi del občine Žalec, na katerem naj bi se ustanovila nova občina Braslovče, Polzela, Prebold, Vransko-Tabor in Žalec.

c) Določitev referendumskih območij za izločitev dela občine in njegovo priključitev k sosednji občini:

Kot referendumski območji se določijo:

- del občine Dobrepolje, ki naj bi se izločil iz občine Dobrepolje in priključil k sosednji občini Kočevje.

- občina Kočevje, h kateri naj bi se priključil del sosednje občine Dobropolje.
- del občine Litija, ki naj bi se izločil iz občine Litija in priključil k sosednji občini Trebnje.
- del občine Litija, ki naj bi se izločil iz občine Litija in priključil k sosednji občini Trebnje.
- občina Trebnje, h kateri naj bi se priključila dela sosednje občine Litija.
- del občine Novo mesto, ki naj bi se izločil iz občine Novo mesto in priključil k sosednji občini Škocjan.
- del občine Laško, ki naj bi se izločil iz občine Laško in priključil k sosednji občini Radeče
- občina Radeče, h kateri naj bi se priključil del sosednje občine Laško.
- del občine Škofja Loka, ki naj bi se izločil iz občine Škofja Loka in priključil k sosednji občini Gorenja vas-Poljane.
- občina Gorenja vas-Poljane, h kateri naj bi se priključil del sosednje občine Škofja Loka.
- del občine Videm, ki naj bi se izločil iz občine Videm in priključil k sosednji občini Majšperk.
- občina Majšperk, h kateri naj bi se priključil del sosednje občine Videm.
- del občine Moravče, ki naj bi se izločil iz občine Moravče in priključil k sosednji občini Domžale.
- občina Domžale, h kateri naj bi se priključil del sosednje občine Moravče.

Glasovanje na referendumu se je izvedlo v nedeljo, 19.4.1998. Za dan razpisa referendumu, s katerim začnejo teči roki za opravila, ki so potrebna za izvedbo referendumu, se šteje 20.3.1998. Za izvedbo tega odloka skrbi Republiška volilna komisija. Ta odlok začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

**Poročilo** o izidu referendumov za ustanovitev občin in za določitev oziroma spremembo njihovih območij ter za spremembo imen in sedežev občin dne 19. aprila 1998:

Republiška volilna komisija je na 19. seji dne 23. aprila 1998 na podlagi zapisnikov volilnih odborov in zapisnikov volilnih komisij referendumskih območij pri ugotavljanju izida glasovanja na referendumih za ustanovitev občin in za določitev oziroma spremembo njihovih območij ter za spremembo imen in sedežev občin, ki so bili 19. aprila 1998, ugotovila naslednje izide glasovanja:

Z odlokom o razpisu referenduma in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij in razpisu referenduma za spremembo imen in sedežev občin (Uradni list RS, št. 21/98) je bil razpisan posvetovalni referendum na 52-tih referendumskih območjih.

Na referendumu 19. aprila 1998 je imelo pravico glasovati skupaj 182.950 volivcev. Glasovalo je skupaj 82.166 volivcev (44,91%), od tega 82.140 volivcev vpisanih v volilne imenike ter 26 volivcev s potrdili. Oddanih je bilo 85.415 glasovnic. Ker ni bilo mogoče ugotoviti volje volivca, je bilo 1093 (1,28%) glasovnic neveljavnih.

a) Na posameznem referendumskem območju za ustanovitev občin z izločitvijo dela občine v novo občino, so bili ugotovljeni naslednji izidi glasovanja: Referendumsko območje za ustanovitev:

- Občine Ankaran-Škofije: PROTI.
- Občine Dekani: PROTI.
- Občine Šmarje-Marezige: PROTI.
- Občine Hoče-Slivnica: ZA.
- Občine Miklavž na Dravskem polju: ZA.
- Občine Grgar-Čepovan: PROTI.
- Občine Šempeter-Vrtojba: ZA.
- Občine Dolenjske Toplice: ZA.
- Občine Žužemberk: PROTI.

- Občine Hajdina: ZA.
- Občine Markovci: ZA.
- Občine Komenda: ZA.
- Občine Dobrovnik: ZA.
- Občine Šmartno pri Litiji: PROTI.
- Občine Bloke: ZA.
- Občine Solčava: ZA.
- Občine Jezersko: ZA.
- Občine Prevalje: ZA.
- Občine Lovrenc na Pohorju: ZA.
- Občine Selnica ob Dravi: ZA.
- Občine Hodoš: ZA.
- Občine Križevci: ZA.
- Občine Razkrižje: ZA.
- Občine Ribnica na Pohorju: ZA.
- Občine Bistrica ob Sotli: ZA.
- Občine Dobrna: ZA.
- Občine Sodražica: ZA.
- Občine Kostel: ZA.
- Občine Cankova: ZA.

- Občine Oplotnica: ZA.

- Občine Grad: ZA.

b) Na posameznem referendumskem območju za ustanovitev občin z razdelitvijo Občine Žalec na pet novih občin, so bili ugotovljeni naslednji izidi glasovanja: Referendumsko območje za ustanovitev:

- Občine Braslovče: PROTI.

- Občine Polzela: ZA.

- Občine Prebold: ZA.

- Občine Vransko-Tabor: ZA.

- Občine Žalec: PROTI.

c) Na referendumskih območjih za izločitev dela občine in njegovo priključitev k sosednji občini, so bili ugotovljeni naslednji izidi:

- Na referendumskem območju, ki obsega območja naselij Polom, Seč in Vrbovec, na katerem so volivci odločali o vprašanju: "Ali ste za to, da se naše referendumsko območje izloči iz Občine Dobropolje in priključi k Občini Kočevje?": ZA.

- Na referendumskem območju, ki obsega Občino Kočevje, na katerem so se volivci odločali o vprašanju: "Ali ste za to, da se k Občini Kočevje priključi del Občine Dobropolje, ki obsega območja naselij Polom, Seč in Vrbovec?": ZA.

- Na referendumskem območju, ki obsega območje naselja Ravne nad Šentrupetrom, na katerem so se volivci odločali o vprašanju: "Ali ste za to, da se naše referendumsko območje – naselje Ravne nad Šentrupetrom izloči iz Občine Litija in priključi k Občini Trebnje?": ZA.

- Na referendumskem območju, ki obsega območje naselja Kostanjevica, na katerem so se volivci odločali o vprašanju: "Ali ste za to, da se naše referendumsko območje – naselje Kostanjevica izloči iz Občine Litija in priključi k Občini Trebnje?": ZA.

- Na referendumskem območju, ki obsega Občino Trebnje, na katerem so se volivci odločali o vprašanju: “Ali ste za to, da se k Občini Trebnje priključi del Občine Litija, ki obsega območje naselja Ravne nad Šentrupertom?” ter na vprašanje: “Ali ste za to, da se k Občini Trebnje priključi del Občine Litija, ki obsega območje naselja Kostanjevica?” je: Na vprašanje: “Ali ste za to, da se k Občini Trebnje priključi del Občine Litija, ki obsega območje naselja Ravne nad Šentrupertom?” je bilo: ZA. Na vprašanje: “Ali ste za to, da se k Občini Trebnje priključi del Občine Litija, ki obsega območje naselja Kostanjevica?” je bilo: ZA.

- Na referendumskem območju, ki obsega območje naselja Osrečje, na katerem so se volivci odločali o vprašanju: “Ali ste za to, da se naše referendumsko območje – naselje Osrečje izloči iz Občine Novo mesto in priključi k Občini Škocjan?”: ZA.

- Na referendumskem območju, ki obsega Občino Škocjan, na katerem so se volivci odločali o vprašanju: “Ali ste za to, da se k Občini Škocjan priključi del Občine Novo mesto, ki obsega območje naselja Osrečje?”: ZA.

- Na referendumskem območju, ki obsega območje naselja Obrežje, na katerem so se volivci odločali o vprašanju: “Ali ste za to, da se naše referendumsko območje naselja Obrežje izloči iz Občine Laško in priključi k Občini Radeče?”: ZA.

- Na referendumskem območju, ki obsega območje Občine Radeče, na katerem so se volivci odločali o vprašanju: “Ali ste za to, da se k Občini Radeče priključi del Občine Laško, ki obsega območje naselja Obrežje?”: ZA.

- Na referendumskem območju, ki obsega območje naselja Bukov vrh, na katerem so se volivci odločali o vprašanju: “Ali ste za to, da se naše referendumsko območje naselja Bukov vrh izloči iz Občine Škofja Loka in priključi k Občini Gorenja vas-Poljane?”: ZA.

- Na referendumskem območju, ki obsega območje Občine Gorenja vas - Poljane, na katerem so se volivci odločali o vprašanju: “Ali ste za to, da se k Občini Gorenja vas-Poljane priključi del Občine Škofja Loka, ki obsega območje naselja Bukov vrh?”: ZA.

- Na referendumskem območju, ki obsega območje naselja Bolečka vas, na katerem so se volivci odločali o vprašanju: “Ali ste za to, da se naše referendumsko območje naselja Bolečka vas izloči iz Občine Videm in priključi k Občini Majšperk?”: ZA.

- Na referendumskem območju, ki obsega območje Občine Majšperk, na katerem so se volivci odločali o vprašanju: "Ali ste za to, da se k Občini Majšperk priključi del Občine Videm, ki obsega območje naselja Bolečka vas?": ZA.

- Na referendumskem območju, ki obsega območja naselij Zalog pod Sveto Trojico in Kokošje, na katerem so se volivci odločali o vprašanju: "Ali ste za to, da se naše referendumsko območje izloči iz Občine Moravče in priključi k Občini Domžale?": ZA.

- Na referendumskem območju, ki obsega območje Občine Domžale, na katerem so se volivci odločali o vprašanju: "Ali ste za to, da se k Občini Domžale priključi del Občine Moravče, ki obsega območja naselij Zalog pod Sveto Trojico in Kokošje?": ZA.

Glede na odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I 119/98 z dne 17. aprila 1998, ki je bila vročena Državnemu zboru RS dne 21. 4. 1998 (sprejemna št.: 005-01/95-4/21), s katero je v 4. točki izreka odločilo, da točka I/23 odloka Državnega zbora RS o razpisu referendumu ni v neskladju z Ustavo RS, če razlaga tako, da se na referendumu o ustanovitvi občin ter za spremembo njihovih območij, ki je razpisan za nedeljo, 19. aprila 1998, na referendumskem območju pod točko I/23 navedenega odloka referendumski izid ugotavlja posebej za območja naselja Globoka, je Republiška volilna komisija na podlagi zapisnika o delu volilnega odbora, ki je vodil glasovanja na volišču št. 40, na katerem so glasovali volivci naselja Globoka, ugotovila naslednji izid glasovanja: PROTI.

**B) Odlok o razpisu referendumu in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij in razpisu referendumu za spremembo sedeža občine (OdRRDRO1):**

a) Določitev referendumskih območij za ustanovitev občin z izločitvijo dela občine v novo občino; Kot referendumsko območje se določi del:

- občine Destrnik-Trnovska vas, ki naj bi se izločil iz občine Destrnik-Trnovska vas v novo občino Sveti Andraž v Slovenskih goricah.

- občine Črenšovci, ki naj bi se izločil iz občine Črenšovci v novo občino Velika Polana.



- občine Novo Mesto, ki naj bi se izločil iz občine Novo Mesto v novo občino Šmarjeta in Mirna.
- občine Dobrova-Horjul-Polhov Gradec, ki naj bi se izločil iz občine Dobrova-Horjul-Polhov Gradec v novo občino Horjul.
- občine Domžale, ki naj bi se izločil iz občine Domžale v novo občino Trzin.
- občine Jesenice, ki naj bi se izločil iz občine Jesenice v novo občino Žirovnica.
- občine Radovljica, ki naj bi se izločil iz občine Radovljica v novo občino Lipnica.
- občine Videm, ki naj bi se izločil iz občine Videm v novo občino Podlehnik.
- občine Majšperk, ki naj bi se izločil iz občine Majšperk v novo občino Žetale.
- občine Šentjur pri Celju, ki naj bi se izločil iz občine Šentjur pri Celju v novo občino Dobje.

b) Določitev referendumskih območij za ustanovitev občin z razdelitvijo občine Lenart na sedem novih občin:

- Kot referendumsko območje se določi del občine Lenart, na katerem naj bi se ustanovila nova občina Benedikt, Cerkvonjak v Slovenskih goricah, Lenart, Sveta Ana v Slovenskih goricah, Sveti Jurij v Slovenskih Goricah, Sveta Trojica v Slovenskih goricah in Voličina.

c) Določitev referendumskega območja za izločitev dela občine in njegovo priključitev k sosednji občini:

Kot referendumski območji se določita:

- del občine Mozirje, ki naj bi se izločil iz občine Mozirje in priključil k sosednji občini Nazarje.
- občina Nazarje, h kateri naj bi se priključil del sosednje občine Mozirje.

č) Sprememba sedeža občine: Na območju občine Destrnik-Trnovska vas se izvede referendum za spremembo sedeža občine.

Glasovanje na referendumu se izvede v nedeljo, 21. 6. 1998.

**Poročilo** o izidu referendumov za ustanovitev občin in za določitev oziroma spremembo njihovih območij ter za spremembo sedeža občine dne 21. junija 1998:

Republiška volilna komisija je na 21. seji dne 29. junija 1998 na podlagi zapisnikov volilnih odborov in zapisnikov volilnih komisij referendumskih območij pri ugotavljanju izida glasovanja na referendumih za ustanovitev občin in za določitev oziroma spremembo njihovih območij ter za spremembo imen in sedežev občin, ki je so bili 21. junija 1998, ugotovila naslednje izide glasovanja:

Z odlokom o razpisu referenduma in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij in razpisu referenduma za spremembo sedeža občine (Uradni list RS, št. 38/98) je bil razpisan posvetovalni referendum na enaindvajsetih referendumskih območjih.

Na referendumu 21. junija 1998 je imelo pravico glasovati skupaj 40015 volivcev. Glasovalo je skupaj 20939 volivcev (52,33%). S potrdilom ni glasoval nihče. Oddanih je bilo 20938 glasovnic. Ker ni bilo mogoče ugotoviti volje volivca, je bilo 298 (1,42%) glasovnic neveljavnih.

a) Na posameznem referendumskem območju za ustanovitev občin z izločitvijo dela občine v novo občino, so bili ugotovljeni naslednji izidi glasovanja:

- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Sveti Andraž v Slovenskih Goricah: ZA.
- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Velika Polana: ZA.
- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Šmarjeta: PROTI.
- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Mirna Peč: ZA.
- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Horjul: ZA.
- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Trzin: ZA.
- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Žirovnica: ZA.
- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Lipnica: PROTI.

- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Podlehnik: ZA.

- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Žetale: ZA.

- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Dobje: ZA.

b) Na posameznem referenduskem območju za ustanovitev občin z razdelitvijo Občine Lenart na sedem novih občin, so bili ugotovljeni naslednji izidi glasovanja:

- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Benedikt: ZA.

- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Cerkevjak v Slovenskih Goricah: ZA.

- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Lenart: ZA.

- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Sveta Ana v Slovenskih Goricah: ZA.

- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Sveti Jurij v Slovenskih Goricah: PROTI.

- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Sveta Trojica v Slovenskih Goricah: PROTI.

- Referendumsko območje za ustanovitev Občine Voličina: PROTI.

c) Na referenduskih območjih za izločitev dela občine in njegovo priključitev k sosednji občini, so bili ugotovljeni naslednji izidi:

- Na referenduskem območju, ki obsega območja naselja Prihova, na katerem so volivci odločali o vprašanju: "Ali ste za to, da se naše referendumsko območje naselje Prihova izloči iz Občine Mozirje in priključi k Občini Nazarje?": ZA.

- Na referenduskem območju, ki obsega Občino Nazarje, na katerem so se volivci odločali o vprašanju: "Ali ste za to, da se k Občini Nazarje priključi del Občine Mozirje, ki obsega območje naselja Prihova?": ZA.

č) Na referenduskem območju, ki obsega območje Občine Destrič-Trnovska vas, na katerem so se volivci odločali o vprašanju: "Ali ste za to, da je sedež naše občine v Vintarovcih?", ugotovila naslednji izid glasovanja: ZA.

C) Odlok o razpisu **referenduma in določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij (OdRRDRO2):**

a) Določitev referendumskega območja za ustanovitev občine z izločitvijo dela občine v novo občino: Kot referendumsko območje se določi del občine Litija, ki naj bi se izločil iz občine Litija v novo občino Šmartno pri Litiji.

b) Določitev referendumskega območja za izločitev dela občine in njegovo priključitev k sosednji občini: Kot referendumska območja se določijo:

- del občine Šenčur, ki naj bi se izločil iz občine Šenčur in priključil k sosednji Mestni občini Kranj.

- Mestna občina Kranj, h kateri naj bi se priključil del sosednje občine Šenčur.

- del občine Videm, ki naj bi se izločil iz občine Videm in priključil k sosednji občini Hajdina.

- občina Hajdina, h kateri naj bi se priključil del sosednje občine Videm.

- del občine Železniki, ki naj bi se izločil iz občine Železniki in priključil k sosednji občini Škofja Loka.

- občina Škofja Loka, h kateri naj bi se priključil del sosednje občine Železniki.

Glasovanje na referendumu se izvede v nedeljo, 7. aprila 2002.

Za dan razpisa referenduma, s katerim začnejo teči roki za opravila, ki so potrebna za potrebna za izvedbo referenduma, se šteje 1. marec 2002.

**Poročilo** o izidu glasovanja na referendumu za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij, ki je bil 7. aprila 2002:

Republiška volilna komisija je na 7. seji dne 11. 4. 2002 na podlagi zapisnikov volilnih komisij referendumskih območij pri ugotavljanju izida glasovanja na referendumu za ustanovitev občin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij, ki je bil 7. 4. 2002, ugotovila naslednje izide glasovanj:

a) Na referendumskem območju, ki naj bi se izločilo iz Občine Litija v novo Občino Šmartno pri Litiji je glasovalo »ZA« 1890 glasovalcev (64,55%) in »PROTI« 1023 glasovalcev (34,94%).

b) Na referendumskem območju, ki naj bi se izločilo iz Občine Šenčur in priključilo k sosednji Mestni občini Kranj je glasovalo »ZA« 443 glasovalcev (71,7%), »PROTI« 170 glasovalcev (27,5%).

Na referendumskem območju, h kateremu naj bi se priključil del sosednje Občine Šenčur in obsega območje Mestne občine Kranj je odgovorilo »ZA« 5555 glasovalcev (85,1%), »PROTI« 876 glasovalcev (13,4%).

Na referendumskem območju, ki naj bi se izločilo iz Občine Videm in priključilo k sosednji Občini Hajdina je odgovorilo »ZA« 27 glasovalcev (96,4%), »PROTI« 1 glasovalec (3,6%).

Na referendumskem območju, h katerem naj bi se priključil del sosednje Občine Videm in ki obsega območje Občine Hajdina je odgovorilo »ZA« 871 glasovalcev (94,6%), »PROTI« 48 glasovalcev (5,2%).

Na referendumskem območju, ki naj bi se izločilo iz Občine Železniki in priključilo k sosednji Občini Škofja Loka je odgovorilo »ZA« 16 glasovalcev (100%), »PROTI« ni glasoval nihče.

Na referendumskem območju h katerem naj bi se priključil del sosednje Občine Železniki in ki obsega območje Občine Škofja Loka je odgovorilo »ZA« 1827 glasovalcev (93,1%), »PROTI« 114 glasovalcev (5,8%).