

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Laura Sršen

**Zakonodajni referendum v RS  
in v nekaterih izbranih državah EU**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Laura Sršen

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek  
Somentor: asist. Ilija Tomanić Trivundža

**Zakonodajni referendum v RS  
in v nekaterih izbranih državah EU**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

Zahvaljujem se vsem, ki so mi pomagali in me podpirali.

## **Zakonodajni referendum v RS in v nekaterih izbranih državah EU**

V diplomskem delu sem opredelila referendum. Odločila sem se za klasične kriterije, predvsem po predmetu (ustavnorevizijski, zakonodajni referendum ter referendum o drugih vprašanjih), po obveznosti (obligatoren, fakultativen referendum) in po času izvedbe referenduma (predhodni in naknadni). Posebej sem se osredotočila na ureditev zakonodajnega referenduma v Republiki Sloveniji, in sicer na ustavno in zakonsko opredelitev, predmet referendumskega odločanja, opredelitev referendumske iniciative in potrebne referendumske večine, pravno naravo in posledice referendumske odločitve, postopek uporabe referenduma, vlogo Državnega zbora in vlogo Ustavnega sodišča pri zakonodajnem referendumu. Opisala sem vse do danes izvedene referendume v Sloveniji in podrobneje obravnavala naknadni zakonodajni referendum o RTV Slovenija, kjer sem se dotaknila tudi stališč javnega mnenja o referendumu o radioteleviziji. V javnomnenjsko razpravo o kakovosti javne televizije v Sloveniji so bili vključeni politiki, strokovnjaki, novinarji in različne organizacije. Predstavila sem tudi ureditve referendumov v nekaterih državah v Evropi in jih primerjala na podlagi medsebojnih podobnosti, razlik in posebnosti z zakonodajnim referendumom v Republiki Sloveniji.

Ključne besede: zakonodajni referendum, referendum o radioteleviziji, javno mnenje, evropske države

## **Legislative referendum in the Republic of Slovenia and other selected countries in the European Union**

The author's assignment deals with the definition of the referendum. The criterion is classical, based on the object (referendum as a revision of the constitution, legislative and other referendums), obligation (obligatory, facultative referendum) and the realization time of the referendum (preliminary or retrospective). The author focuses in particular on the regulation of the legislative referendum in the Republic of Slovenia, namely on the constitutional and legislative definition, the subject in the decision-making process, the definition of the initiative of the referendum and of the necessary majority, the legal aspect and consequences of the decision reached with the referendum, as well as on the role of the National Assembly and the role of the Constitutional Court in the legislative referendum. The assignment contains the basic description of all the referendums in Slovenia so far. The author in detail examines the subsequent referendum on RTV Slovenia (the national public broadcasting organization of Slovenia), along with the public opinion on the referendum. Included in the opinion poll on the quality of public television in Slovenia were politicians, experts, journalists and various organizations. Further, the regulations of other selected European countries are presented as well as compared to the Slovenian regulation of the legislative referendum in terms of similarities, distinctions and specialties.

Keywords: legislative referendum, referendum on RTV Slovenia, public opinion, European countries

## KAZALO

<b>UVOD .....</b>	<b>6</b>
<b>1 SPLOŠNO O REFERENDUMU .....</b>	<b>8</b>
1.1 Pojem referendumu .....	9
1.2 Vrste referendumov .....	11
1.3 Opredelitev referendumu na podlagi zakonodajne ljudske iniciative .....	14
1.4 Zakonodajni referendum .....	18
1.4.1 Obveznost uporabe .....	18
1.4.2 Potrditveni in razveljavitveni zakonodajni referendum .....	19
<b>2 PRAVNA UREDITEV ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA V REPUBLIKI SLOVENIJI .....</b>	<b>21</b>
2.1 Uvod .....	21
2.2 Ustavna ureditev zakonodajnega referendumu v Sloveniji .....	22
2.3 Zakonska ureditev zakonodajnega referendumu v Sloveniji .....	23
2.3.1 Predhodni in naknadni zakonodajni referendum .....	24
2.3.2 Predhodni zakonodajni referendum .....	24
2.3.3 Naknadni zakonodajni referendum .....	26
2.4 Predmet referendumskega odločanja (prepovedi in omejitve zakonodajnega referendumu) .....	28
2.5 Referendumska iniciativa .....	31
2.5.1 Subjekti referendumske iniciative .....	31
2.5.2 Postopek z referendumsko pobudo in zahtevo .....	32
2.6 Referendumska večina .....	34
2.7 Pravna narava in posledice referendumske odločitve .....	36
2.8 Zakonodajni referendum in vloga državnega zbora .....	38
2.9 Zakonodajni referendum in vloga ustavnega sodišča .....	40
2.10 Zakonodajni referendumu v Republiki Sloveniji .....	41
<b>3 NAKNADNI ZAKONODAJNI REFERENDUM O ZAKONU O RTV SLOVENIJA .....</b>	<b>44</b>
3.1 Kronologija izbranih dogodkov .....	44
3.2 Deseti referendum .....	45
3.3 Spremembe zakona .....	46
3.4 Referendumska kampanja .....	49
3.5 Javna razprava .....	50
3.6 Rezultat referendumu .....	54
3.7 Referendumski molk in kršitve molka .....	56
3.8 Sredstva političnih strank za referendumsko kampanjo .....	56
3.9 Odzivi zagovornikov in nasprotnikov zakona po končanem referendumu .....	57
<b>4 ZAKONODAJNI REFERENDUM V DRŽAVAH EU .....</b>	<b>59</b>
4.1 Referendumska ureditev v Sloveniji in v izbranih evropskih državah .....	59
<b>5 SPREMEMBA INSTITUTA REFERENDUMA .....</b>	<b>64</b>
<b>6 ZAKLJUČEK .....</b>	<b>65</b>
<b>7 LITERATURA .....</b>	<b>66</b>

## UVOD

Danes politično življenje uravnava predvsem politične stranke, saj živimo v času prevlade posredne demokracije. Politične odločitve se sprejemajo na podlagi razmerja sil med političnimi strankami, na katere pa ljudstvo, vsaj po volitvah, nima več vpliva. Trenutno politično dogajanje kaže, da se parlamentarna demokracija ukvarja z družbenimi problemi, ki pogosto presegajo njene okvire in vzbujajo zanimanje javnosti ter željo po bolj neposrednem sodelovanju.

Demokracija se lahko izraža v dveh različnih oblikah: v neposredni in predstavniški obliki. Pod neposredno obliko razumemo neposredno sodelovanje vsakega posameznega državljana pri izvajanju politične oblasti. Predstavniška demokracija pa zaupa politično oblast predstavnikom, ki so jih izvolili državljani, katerim so odgovorni.

Referendum je neposredna oblika političnega odločanja, ki prispeva k stabilnosti družbenega reda in utrjuje družbeni konsenz. Politične stranke niso več edina združenja, ki bi oblikovale družbeno skupnost, saj obstajajo tudi različne organizirane interesne skupine, ki v referendumu vidijo možnost, da na različne načine preprečijo odločitev, ki je v nasprotju z njihovimi interesi. Referendumska odločitev je dokončna, kar ji daje veliko politično težo. Referendum je potrebno uporabljati preudarno, le za najpomembnejša politična vprašanja, kjer je mogoče oblikovati pregledne in vsem razumljive alternativne rešitve, če hočemo, da je referendum učinkovit.

Proces oblikovanja odločitev v državni skupnosti lahko razdelimo na več faz. V prvi pride do iniciative za spremembo ureditve določenega vprašanja. Sledita razprava o možnih rešitvah in sprejem odločitve, ki lahko že vključuje referendum. Po njenem sprejemu se primernost odločitve lahko preveri s potrditvenim ali razveljavitvenim referendumom.

Med različnimi oblikami neposredne demokracije, ki jih zagotavlja nova slovenska ustava, ima zagotovo največjo pravno in politično težo prav zakonodajni referendum. Prav zato sem se odločila v svoji diplomski nalogi podrobneje raziskati institut zakonodajnega referenduma pri nas ter še v dveh evropskih državah. Zaradi naraščajočega odklonilnega mnenja javnosti do uporabe referenduma in s tem povezanega trenda upadanja

udeležbe volivcev na referendumu sem izbrala to temo in tako poskušala temeljito proučiti ureditev tega instituta ne samo v Republiki Sloveniji ampak tudi v dveh evropskih državah. S stališča komunikologije pa sem razdelala tudi referendum o zakonu o RTV Slovenija.

Izhodiščni kriteriji, za katere sem se odločila pri obravnavi zakonodajnega referenduma, dajejo odgovore predvsem na naslednje opredelitve:

1. Vrste (zakonodajnega) referenduma.
2. Podrobnejša opredelitev zakonodajnega referenduma v pravnem redu Republike Slovenije in v izbranih državah Evrope, s poudarkom na njihovih posebnostih, medsebojnih podobnostih, razlikah, izkušnjah in težavah pri uporabi zakonodajnega referenduma, pogostost uporabe in podobno.
3. Naknadni zakonodajni referendum o Zakonu o RTV Slovenija.

# 1 SPLOŠNO O REFERENDUMU

S pojmom neposredna demokracija označujemo načine in oblike neposrednega sodelovanja državljanov pri izvrševanju oblasti. Neposredna demokracija se pojavlja v dveh temeljnih oblikah (Grad in drugi 1999, 239–240):

- prva je odločanje na skupščinah oziroma zborih državljanov politično-teritorialne enote, v kateri živijo. Taka stopnja neposrednosti predpostavlja obstoj zbora vseh državljanov, ki zbrani na enem mestu predlagajo odločitve o njih razpravljajo in odločajo.<sup>1</sup>
- druge označujemo v teoriji z oblikami pol-neposredne demokracije. Sodobna teorija pojmovno razlikuje med oblikami neposredne demokracije, ki zajemajo le prvo fazo (predlaganje odločitev), ali samo tretjo fazo (sprejemanje odločitev). Oblika neposrednega sodelovanja državljanov v prvi fazi sprejemanja odločitev je zlasti ljudska iniciativa, v fazi odločanja pa referendum. Med obema fazama sprejemanja odločitve ima prevladujočo vlogo zakonodajno telo.

Predstavniška demokracija je danes v večini primerov edina uresničljiva oblika demokracije. Razlogov za to je več, v glavnem prevladujejo politični, strokovni in organizacijsko-tehnični. Oblike neposredne demokracije, zlasti referendum in ljudska iniciativa, sicer ne morejo nadomestiti oblik reprezentativne demokracije, pomenijo pa dopolnitev in korektiv posrednim načinom odločanja.

---

<sup>1</sup> V tej obliki se je neposredna demokracija pojavila že v 5. in 6. stoletju pred n. št. v Atenah, kjer so se svobodni državljani zbirali na organiziranih zborih (eklezijah) in sprejemali odločitve. Te oblike neposredne demokracije poznajo le se v nekaterih občinah in v manjših kantonih v Švici (t.i. Landsgemeinde) in na posameznih območjih ZDA (t.i. town meeting).



## 1.1 Pojem referendum

Beseda referendum izvira iz latinskega izraza »ad referendum« in pomeni tisto, o čemer je treba poročati, v poročanje, naj se poda poročilo (Verbinc 1982, 27, 603) in sega v obdobje stare helvetske konfederacije. Referendum je oblika neposredne demokracije, s katero volivci neposredno odločajo o posameznem pravnem aktu (ustavi, zakonu, občinskem odloku ipd.) ali o drugem pomembnem vprašanju, ki je pomembno za družbeno skupnost.

S pravnega vidika pomeni referendum pravico vseh državljanov, ki imajo volilno oziroma glasovalno pravico, da s splošnim glasovanjem odločijo o posameznem aktu zakonodajnega telesa. Z vidika delovanja državne oblasti pa pomeni način participacije ljudstva pri sprejemanju najpomembnejših pravnih in političnih odločitev, ki so sicer v pristojnosti predstavniškega telesa. V tem primeru se ob predstavniškem telesu pojavi kot zakonodajalec tudi ljudstvo. Skupaj z ljudsko iniciativo, ki omogoča volivcem predlagati zakone predstavniškemu telesu, predstavlja referendum pomemben mehanizem neposrednega sodelovanja ljudstva pri izvrševanju zakonodajne funkcije.

Značilnost referendumskega izjavljanja je opredeljevanje z »da« ali »ne« oziroma »za« ali »proti« določenemu aktu ali vprašanju. Gre za postopek, s katerim so državljani povabljeni, da se vsak posamezno izreče po vnaprej določenih pravilih o kakem vprašanju stvarne narave bodisi zaradi posvetovanja ali odločanja. Za to obliko neposrednega izjavljanja uporabljajo tudi druge izraze, kot npr. plebiscit<sup>2</sup>, ljudsko glasovanje, ljudsko odločanje, ljudsko posvetovanje ipd.

---

<sup>2</sup> Referendumu podobna institucija je plebiscit (lat. plebiscitum iz plebs (ljudstvo in sciscere) z glasovanjem odločiti, določiti). Tudi plebiscit je eden od načinov neposrednega izjavljanja državljanov o nekem vprašanju. Plebiscit je pojmovno starejši; iz časa antičnega Rima, kjer je bil pogosto uporabljan. Plebiscit je bil sklep, razglas ali normativni akt, ki ga je sprejel plebejski zbor (concilium plebis). Glede na naravo vprašanja in pravne posledice odločitve je plebiscit lahko notranje-državni ali pa mednarodni. Notranje-državni plebiscit se bistveno ne razlikuje od referenduma. Referendum v praksi uporabljajo za odločanje o ustavnih in zakonskih vprašanjih iz pristojnosti zakonodajnega telesa, plebiscit pa v zvezi z izjavljanjem o obliki vladavine, izbiri in pristojnosti šefa države ali o drugih pomembnih političnih vprašanjih, torej za vprašanj izvršne veje oblasti. Kljub razlikovanju glede predmeta in posledic izjavljanja volivcev se v običajnem pojmovniku referendum in plebiscit uporabljata kot sinonima. Mednarodni plebiscit pomeni opredeljevanje volivcev o vprašanjih mednarodnega značaja, najpogosteje kot sredstvo za izvrševanje pravice do samoodločbe naroda oziroma prebivalcev (npr. Koroški plebiscit leta 1920) (Grad in drugi 1999, 240-241).

V slovarjih je referendum opredeljen kot neposredno glasovanje volilnega telesa o kakem vprašanju splošnega interesa – »Referendum je glasovanje prebivalcev določenega ozemlja ali članov določenega kolektiva o sprejetju ali odklonitvi pomembnega zakona, predloga.« (Slovar slovenskega knjižnega jezika IV, 456). Ta beseda označuje vsak postopek, s katerim državljanje povabimo, da se vsak posamezno izreče po vnaprej določenih pravilih o kakem vprašanju stvarne narave (v nasprotju z »osebnim«) bodisi zaradi posvetovanja ali zaradi odločanja.

Ta definicija združuje 4 prvine (Hamon 1998, 23–25):

1. Referendum je posvetovanje, na katerega je povabljen vsak član volilnega telesa, pri katerem gre za izraz ljudske volje. Po tem se očitno razlikuje od raziskave javnega mnenja, ki je celo organizirana na zahtevo javnih oblasti in zajame samo določen vzorec kot reprezentativen.
2. Z referendumom je povezan obstoj pravil, kajti udeleženci morajo odgovoriti na zaprto vprašanje. Izbrati morajo med rešitvami, katerih seznam je bil predhodno dogovorjen, in ne smejo si sami izmisliti odgovora. V tem pogledu se referendum razlikuje od javne ankete, ki vsakomur omogoča, da izrazi svoje razpoloženje, opazke ali predloge.
3. Referendum se nanaša na stvarni predmet in ne na osebnega. Gre za odločitve o kakem vprašanju, medtem ko volitve omogočajo izbiro predstavnika. Več o tem kriteriju v nadaljevanju spodaj.
4. Referendum vključuje udeležbo državljanov pri odločitvi, vendar sam po sebi nujno ne prinaša odločitve.

Ločimo najmanj 3 stopnje:

- posvetovalni referendum (izid pomeni samo podlago za presojo);
- orientacijski referendum (oblastnikom določa cilj in jim popolnoma prepušča izbiro sredstev za njegovo dosego);
- odločitveni referendum (ima takojšnji pravni učinek).

Volivci na referendumu izražajo svojo opredelitev z glasovanjem, zato obstaja možnost, da bi ga mešali z volitvami (Grad 2000, 19–20). Res je sicer, da so tako volitve kot referendum način odločanja ljudstva, torej izraz načela suverenosti ljudstva. V obeh primerih je torej subjekt odločanja ljudstvo samo, tj. volivci oziroma volilno telo kot celota. Vendar pa se

vsebina odločanja obeh oblik bistveno razlikuje.

Pri volitvah gre za podelitev mandata za nadaljnje odločanje določenim osebam, medtem ko gre pri referendumu za neposredno sprejemanje odločitev o stvari sami, ne pa o osebah, ki bodo potem sprejele odločitev. Razlika v vsebini odločanja med volitvami in referendumom se kaže tudi v obliki sprejemanja ene in druge odločitve. Odločanje volivcev pri volitvah je v izbiri oseb, ki bodo dobile poslanski mandat, v sodobnih razmerah pa tudi v izbiri političnih strank. Pravica glasovati na referendumu ni drugačna od volilne pravice. Tudi postopek za izvedbo referenduma je podoben volilnemu postopku. Tu je mišljen sam postopek, ki začne teči, ko je referendum že razpisan, ne pa na postopek, ki je potreben, da sploh pride do razpisa referenduma. V obeh primerih gre za zaporedje različnih opravil, ki naj privedejo do odločitve. Referendumski postopek praviloma izvajajo isti organi, ki vodijo volitve, in to po enakih ali skoraj enakih pravilih, kot veljajo za volitve. Tudi varstvo referendumske glasovalne pravice praviloma izvajajo isti državni organi kot varstvo volilne pravice. Prav tako je tudi informiranje volivcev o stališčih političnih strank vsebinsko in oblikovno podobno volilni kampanji in mora praviloma potekati po enakih pravilih.

Ne glede na razlike v vsebini in obliki volilne in referendumske odločitve gre v obeh primerih za odločitve volivcev. Ravno iz tega izvira velika podobnost med volitvami in referendumom; tako glede pravice volivcev do glasovanja kot tudi glede proceduralnih ter organizacijskih in tehničnih vprašanj.

## **1.2 Vrste referendumov**

Skozi zgodovino so se oblikovale različne vrste referendumov in načini njegove uporabe, prav tako pa pri različnih avtorjih naletimo na različne klasifikacije referendumov.<sup>3</sup> Razlikovanje več vrst referenduma je seveda lahko zgolj shematično, vendar kaže na raznovrstne možnosti njegove uporabe.

---

<sup>3</sup> Hamon 5 tipov referendumov, Jovičić 7 tipov, Mkli 5 tipov, Suksi 12 tipov, Magleby 4 tipe, Auer 5 tipov, Smith 4 tipe, Butler in Ranney 4 tipe, Uleri 12 tipov (Hamon 1998, 8).

Razvrstitve referendumov so sicer različne, običajno pa jih razlikujemo po naslednjih merilih:

1. Glede na območje uporabe, na katerem se uporablja, je referendum lahko:

- splošni oziroma državni (kadar se razpiše za območje celotne države) ali
- lokalni referendum (za območje lokalne skupnosti).

2. Glede na obveznost uporabe ločimo:

- obligatorni referendum (lahko je absolutno ali pa relativno obvezen) in
- fakultativni referendum.

3. Glede na čas uporabe ločimo:

- predhodni,
- naknadni (naknadni referendum je lahko potrditveni ali razveljavitveni).

4. Glede na vsebino oziroma predmet, o katerem se odloča na referendumu:

- ustavno revizijski,
- zakonodajni ter
- referendum o drugih vprašanjih.<sup>4</sup>

5. Glede na pravno moč na referendumu sprejete odločitve oziroma vezanost predstavniškega telesa nanjo pa razlikujemo:

- referendum z obvezno pravno močjo in
- posvetovalni referendum (mnenje volivcev na posvetovalnem referendumu pravno ne zavezuje predstavniškega telesa, ampak le politično, zato pomeni svojevrsten vpogled v javno mnenje).

---

<sup>4</sup> Referendumska oblika odločanja se je uveljavila tudi glede nekaterih drugih vprašanj. Tu gre predvsem za vprašanja teritorialne razdelitve znotraj posamezne države, za reševanje spora med različnimi zbornicami parlamenta ali med njim in predsednikom republike, o razpustitvi parlamenta ipd. V zadnjem času pa se referendum vse bolj uporablja tudi za odločanje o splošnih (zlasti ekoloških) družbenih vprašanjih, ki običajno nimajo neposrednega učinka na odnose med ustavnimi institucijami. (Grad in drugi 1989, 36).

6. Glede na sistem iniciative oziroma glede na pobudnika razlikujemo med:

- referendumi »od zgoraj« in
- referendumi »od spodaj«.

Parlament lahko pri fakultativnem referendumu nastopa v treh različnih vlogah:

Referendumi od zgoraj: po prvi vlogi parlament nastopa v vlogi avtorja in hkrati v vlogi pobudnika.<sup>5</sup> Parlament sam presodi o primernosti referenduma in ni pod nobenim zunanjim pritiskom. Druga vloga parlamenta je takšna, da začetek postopka za referendum ostaja pod njegovim nadzorom, vendar pa referendum ni več odvisen izključno od parlamenta. Vlogo pobudnika prevzame kakšen izvršilni organ, ponavadi poglavar države.

Referendumi od spodaj: tretjo vlogo pa parlament igra pri referendumu na pobudo ljudstva. V predhodnih dveh primerih vprašanje izhaja »od zgoraj«, kajti samo organi oblasti imajo tako v prvem kot v drugem primeru popoln nadzor nad uvedbo referenduma. Samo odgovor prihaja od spodaj. Za referendum od spodaj je značilno, da ga lahko zahteva določeno število državljanov. Organi oblasti sicer prevzamejo organizacijo referenduma, vendar nimajo pravice do presoje njegove primernosti in ga, razen v čisto izjemnih okoliščinah, ne morejo preprečiti.

Referendum na pobudo ljudstva lahko razdelimo na tri glavne vrste (Petrišič 2000, 17–18):

1. Odložilni referendum (ali ljudski veto) je naperjen proti pravkar sprejetemu zakonu, ki še ni začel veljati. Njegov namen je preprečiti razglasitev zakona in njegov razpis ima ponavadi odložilni učinek. Takšen postopek je uveljavljen zlasti v Švici na zvezni ravni, glasovanje pa mora zahtevati 50.000 državljanov.
2. Razveljavitveni referendum je naperjen proti že razglašenemu zakonu in volivci poskušajo, kot kaže njegovo ime, doseči njegovo razveljavitev. To vrsto referenduma uporabljajo v Italiji od leta 1974, vendar zanj veljajo omejevalni pogoji in število podpisov, ki jih je treba zbrati za njegov razpis, je sorazmerno visoko (500.000). O tem podrobneje v nadaljevanju.

---

<sup>5</sup> To obliko najdemo v državah z dolgoletno tradicijo parlamentarne demokracije, kot so Velika Britanija, Švedska ali Norveška.

3. Predlagani referendum se navadno imenuje tudi »ljudska iniciativa«. Ta tretja vrsta se razlikuje od predhodnih dveh po tem, da državljani niso samo pobudniki referenduma, ampak tudi avtorji akta. Njihov cilj ni samo izpodbijati še neveljavni ali obstoječi zakon, ampak da ljudstvo neposredno sprejme osnutek akta, ki so ga sami sestavili ali ga opredelili vsaj v glavnih obrisih.<sup>6</sup> Referendum, ki je tako uveden v primeru ustavno revizijske ali zakonodajne iniciative določenega števila volivcev, imenujemo referendum na podlagi ljudske iniciative ali kar direktna ljudska iniciativa. Posledica ljudske iniciative je v nekaterih sistemih obvezno referendumsko izjavljanje o predlogu volivcev, ki ga je parlament zavrnil. Ponekod pa ima parlament možnost, da poleg odklonjenega predloga volivcev hkrati da na referendum tudi svoj predlog zakona, ne more pa spreminjati ali dopolnjevati predloga volivcev.

### ***1.3 Opredelitev referenduma na podlagi zakonodajne ljudske iniciative***

Referendum na podlagi zakonodajne ljudske iniciative je eden izmed referendumov od spodaj. Volivci na referendumu o predmetu dokončno odločajo, predstavniško telo pa mora njihovo odločitev spoštovati, zato gre za referendum z obvezno močjo. Umeščamo ga med predhodne referendume, saj mora predstavniško telo odločitev sprejeti v obsegu in vsebini, kot je bila sprejeta na referendumu.

Referendumsko izjavljanje o predlogu volivcev je obligatorno v primeru, da je parlament zavrnil zakonski predlog. Obravnavani referendum je zakonodajni, saj se odločanje na njem nanaša na sprejemanje ali spreminjanje zakona. Referendum na podlagi zakonodajne ljudske iniciative je določen samo na ravni zveznih enot in ne na državni ravni.

Ljudsko iniciativo (Grad in drugi 1999, 257) pozna razmeroma malo ustavnih sistemov. Še tam, kjer jo poznajo, jo uporabljajo predvsem na zakonodajnem področju, manj na ustavodajnem.

---

<sup>6</sup> Predlagani referendum so uvedli v Švici na zvezni ravni, vendar samo na ustavnem področju, in za njegov razpis je bilo treba zbrati dvakrat večje število podpisov od minimuma, ki se zahteva za odložilni referendum (100.000).

Temeljno merilo za določitev nosilcev ljudske iniciative je praviloma odvisno od števila volivcev oziroma prebivalcev.

Ustava Republike Slovenije omogoča ljudsko iniciativo na zakonodajnem kot tudi na ustavodajnem področju, zakon o lokalni samoupravi pa tudi na lokalni ravni. Ljudsko zakonodajno iniciativo ima skladno z 88. členom ustave najmanj 5.000 volivcev. Nova slovenska ustava je potrebno število volivcev razpolovila, saj je amandma predpisoval, da lahko zakon predlaga 10.000 volivcev. S tem se je pogoj za sprožitev zakonodajne ljudske iniciative bistveno ublažil in je primerjalno eden najmanj zahtevnih, saj predstavlja le 0,3 % vseh volivcev v Sloveniji. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi je določil, da mora predlog zakona, ki ga predložijo volivci državnemu zboru, vsebovati sestavine, ki jih določa poslovnik državnega zbora. Pobudo volivcem za vložitev predloga zakona lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov. Pobuda omenjenih subjektov še ni ljudska iniciativa. Tako pobudo mora namreč podpreti predpisano število volivcev. Rok za zbiranje podpisov volivcev za podporo predlogu je 60 dni. V tabeli 1.1 so predstavljene vse vrste referendumskih postopkov, ki jih lahko določimo s kombiniranjem dveh meril. V zvezi z njimi je potrebnih nekaj pojasnil (Hamon 1998, 30–35):

1. Na državni ravni obstaja obvezen referendum le v redkih državah in je vedno omejen na ustavna vprašanja. Pravico do pobude ima le parlament, razen v Švici, kjer jo lahko sproži 100.000 državljanov.

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

- a) Parlament nastopa v dveh vlogah; v vlogi avtorja akta in pobudnika. To lahko najdemo v državah z dolgoletno tradicijo parlamentarne suverenosti, kot so Velika Britanija, Švedska, Norveška. Parlament sam presodi o primernosti referenduma in ni pod nobenim zunanjim pritiskom.
- b) Po drugi predpostavki začetek postopka za referendum ostaja pod nadzorom organov oblasti, vendar pa ni več odvisen izključno od parlamenta. Vlogo pobudnika prevzame kak izvršilni organ, ponavadi poglavar države. Državni poglavar ima resnično moč presoje glede razpisa referenduma. To se pogosto dogaja v pol predsedniških ureditvah, kjer je predsednik države tako kot parlament izvoljen na

neposrednih volitvah. Klasična primera sta nemška weimarska ustava (1919) in francoska ustava iz leta 1958. Tudi v večini vzhodnoevropskih držav ima državni poglavar prav tako referendumsko pobudo. Prvima dvema predpostavkama je skupno to, da vprašanje prihaja »od zgoraj«, kajti organi oblasti imajo popoln nadzor nad uvedbo referendumoma. Samo odgovor prihaja od spodaj, zato pravimo, da gre za referendume »od zgoraj«.

- c) Tretja predpostavka je referendum na pobudo ljudstva ali referendum »od spodaj«, ki ga lahko skliče določeno število državljanov. Organi oblasti sicer prevzamejo organizacijo referendumoma, vendar nimajo pravice do presoje njegove primernosti. Države, v katerih poznajo referendum na pobudo ljudstva, so predvsem Švica, Italija in ZDA (ne na zvezni ravni).



**TABELA 1.1: Razvrstitev referendumov po pobudnikih**

AVTOR AKTA	Obvezni referendum	Fakultativni referendum na pobudo:					
		Parlamenta	Državnega poglavarja	Parlamentarne opozicije	Državljanov	Vmesnih teles	Več organov
<b>Parlament</b>	Obvezni referendum o vsakem v parlamentu sprejetem ustavnem zakonu: Danska, Švica, Irska, Avstralija	Referendum na pobudo parlamenta: VB, Švedska	Poglavar države na predlog parlamenta: Francija	Referendum o zakonu na pobudo določenega dela članov poslanskih zbornic: Danska	Odložilni referendum (Švica) Razveljavitveni referendum proti zakonu (Italija)	Odložilni ali razveljavitveni referendum na zahtevo lokalnih oblasti (Švica, Italija)	Na zahtevo zgornjega doma in tretjine članov spodnjega doma poglavar države predloži zakonski predlog ljudstvu (Irska)
<b>Vlada</b>			Poglavar države na predlog vlade (Francija)		Odložilni ali razveljavitveni referendum proti odloku z zakonsko močjo (Švica, Italija)		
<b>Državni poglavar</b>			Državni poglavar na lastno pobudo (Romunija)				
<b>Državljeni</b>	Ljudska iniciativa na ustavnem (Švica) in zakonodajnem področju (Kalifornija)						Ljudska iniciativa s sistemom parlamentarnega siva (Massachussets)
<b>Parlamentarna opozicija</b>							Predlog Vedelove komisije (1993): Pobuda petine članov parlamenta ob podpori desetine volilnih upravičencev

Vir: Hamon (1998, 31).

## **1.4 Zakonodajni referendum**

Z zakonodajnim referendumom označujemo neposredno odločanje volivcev pri sprejemanju in spreminjanju zakona, za katerega je sicer pristojno predstavniško telo. Zakonodajni referendum za trenutek poveri funkcijo zakonodajalca ljudstvu in poviša njegovo voljo nad voljo predstavniškega telesa.

### **1.4.1 Obveznost uporabe**

Zakonodajni referendum je lahko obligatoren ali fakultativen. Absolutna obveznost uporabe predstavlja negacijo predstavniškega sistema. Relativna obveznost uporabe pa pomeni obvezno uporabo le za nekatere kategorije zakonov, kar pa je navadno določeno že v ustavi.<sup>7</sup> Najbolj razširjena je relativna uporaba zakonodajnega referenduma, kjer se državni organ oziroma volilno telo sama odločita, za katere zakone se bo odločalo na zakonodajnem referendumu.

Absolutno obvezen referendum je tak, ki ga je treba uporabiti za sprejem vseh zakonov. Tak referendum bi predstavljal negacijo predstavniškega sistema in s tem obstoja in vloge parlamenta, zato ga ustave predpisujejo le izjemoma (npr. ustave nekaterih švicarskih kantonov). Podobno velja za relativno obvezni referendum, ki se uporablja le za nekatere kategorije zakonov. Bolj razširjen je fakultativni referendum, ki se lahko uporabi na pobudo predstavniškega telesa ali volivcev. Uveljavljen je v Švici, Italiji, na Danskem, Irskem itd.

Obligatorni in fakultativni referendum različno vplivata na vlogo in položaj predstavniškega telesa. Pri obligatornem referendumu je z ustavo predstavniškemu telesu že vnaprej odvzeta pravica samostojnega odločanja o zakonu, ki sicer sodi v njegovo pristojnost. Fakultativni referendum pa za razliko od obligatornega še vedno daje predstavniškemu telesu možnost, da samo odloči o zakonu, kajti do referenduma pride le izjemoma, če so izpolnjeni predpisani pogoji. V sistemih, kjer lahko referendum zahtevajo le volivci, ne pa tudi poslanci ali domovi

---

<sup>7</sup> Tako relativno obveznost poznajo v nekaterih državah ZDA zlasti za davčne zakone, zakone o javnih posojilih (Grad in drugi 1990, 54).

parlamenta, je predstavniško telo bistveno bolj omejeno. Pri tem imajo namreč prevladujoč položaj volivci, ki odločajo, ali bodo v celoti prepustili sprejemanje zakona predstavniškemu telesu ali ga bodo sprejeli (potrdili) sami. Drugače pa je v sistemih, kjer parlament samostojno odloča o uvedbi referendumu, ker razpolaga z referendumsko iniciativo ali odloča o sprejemu ali zavrnitvi iniciative drugih predlagateljev.

### **1.4.2 Potrditveni in razveljavitveni zakonodajni referendum**

Zakonodajni referendum je bodisi predhodni (ante legem) bodisi naknadni (post legem). Pri predhodnem referendumu parlament nima možnosti nikakršnega odločanja; v praksi se zato pogosteje uporablja naknadni referendum. V večini držav, kjer poznajo referendum, uporabljajo naknadni, le v manjšem številu predhodni referendum.

Bistvena razlika med predhodnim in naknadnim referendumom je v tem:

- da prvi ne omogoča zakonodajnemu telesu, da samostojno sprejme zakon, pri naknadnem referendumu pa je zakonodajno telo neodvisno pri oblikovanju zakona, volivci le potrdijo ali zavrnejo tako sprejet zakon;
- naknadni referendum pa ni samo potrditveni (ratifikacijski), temveč je lahko tudi razveljavitveni (abrogacijski) referendum.

Tudi z razveljavitvenim referendumom se odloča o že sprejetem zakonu, vendar se od potrditvenega razlikuje po tem, da z njim poskušajo volivci razveljaviti zakon, ki ga je parlament že sprejel, ki je že bil objavljen in je že tudi začel veljati, na potrditvenem referendumu pa volivci potrjujejo zakon, ki ga je že sprejelo predstavniško telo, vendar še ni veljaven. Razveljavitveni referendum je predviden le izjemoma.

Tudi pravna narava predhodnega in naknadnega referendumu je različna. Medtem ko je predhodni referendum sredstvo, ki naj prepreči predstavniškemu telesu izglasovanje odločitve, ki ni v skladu z voljo volilnega telesa, je naknadni (potrditveni) referendum praviloma sredstvo za preprečitev nastopa veljavnosti odločitve, ki jo je sprejelo predstavniško telo, volivci pa ji nasprotujejo. Predhodni referendum mnogo močneje posega v položaj in zakonodajno funkcijo predstavniškega telesa, ker volilno telo glede vprašanja, o katerem se odloča na referendumu, v resnici začasno jemlje mandat predstavniškemu telesu s tem, da o aktu predhodno odloči samo. Bistveno drugače je pri naknadnem referendumu, kjer

odločitev samostojno sprejema predstavniško telo, volivci pa to odločitev naknadno potrdijo ali zavrnejo.

Naknadni referendum pa je lahko:

- suspenzivni (odloženi) ali
- abrogativni (razveljavitveni).

S suspenzivnim ali odložilnim zakonodajnim referendumom označujemo referendum, na katerem volivci glasujejo o zakonu, ki ga je sprejelo zakonodajno telo, vendar še ni veljaven (to bo postal s potrditvijo na referendumu). Takšen referendum je lahko potrditveni ali zavrnitveni, kar je odvisno od tega, ali na njem volivci glasujejo o potrditvi ali zavrnitvi zakona. Razlika se kaže tudi v načinu glasovanja, kajti v prvem primeru pomeni glasovanje »za« potrditev zakona, v drugem primeru pa »za« pomeni zavrnitev zakona.

Večina evropskih držav (z izjemo Italije) pozna prav suspenzivni referendum, sistemi suspenzivnega referenduma se sicer med seboj razlikujejo glede na obseg predmeta referenduma, subjekte referendumske iniciative, referendumski postopek itd), skupno pa jim je, da lahko na zakonodajnem referendumu volivci odločajo samo o sprejemu oziroma zakona, ki ga je sprejelo zakonodajno telo pred njegovo uveljavitvijo (Kaučič 2000, 160–161).

Z razveljavitvenim ali abrogacijskim referendumom se razveljavlja zakon, ki ga je zakonodajno telo že sprejelo in že velja, opazni pa so že tudi njegovi učinki. Razveljavitveni referendum lahko glede na pravne posledice primerjamo z razveljavitvijo zakona pred ustavnim sodiščem. Značilen je za Italijo ter predstavlja prej izjemo kot pravilo.

## **2 PRAVNA UREDITEV ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA V REPUBLIKI SLOVENIJI**

### **2.1 Uvod**

Z novo ustavo Republike Slovenije iz leta 1991 (Ustava Republike Slovenije) so bile v našo ureditev uvedene vse najpomembnejše in uveljavljene oblike neposredne demokracije:

- referendum,
- ljudska iniciativa in
- pravica do peticije.

Z njimi je ustava omogočila neposredno udeležbo volivcev v procesu oblikovanja in odločanja o najpomembnejših pravnih aktih in o drugih političnih vprašanjih. Izmed raznovrstnih oblik referendumov je ustava predpisala ustavno-revizijski referendum (referendum o spremembi ustave), zakonodajni referendum in referendum za ustanovitev občine (90. člen ustave Republike Slovenije (zakonodajni referendum), 139. člen ustave RS (referendum za ustanovitev občin) in 170. člen ustave RS (potrditev spremembe ustave na referendumu)). Razen teh pozna naša pravna ureditev tudi referendum v lokalni skupnosti in posvetovalni referendum. Prvega je uvedel zakon o lokalni samoupravi, drugega pa zakon o referendumu in ljudski iniciativi.

Za referendum sicer ne moremo reči, da ga naša ureditev pred to ustavo ni poznala, vendar je bil predviden v povsem drugačnih pravnih okvirih in političnih pogojih. Razvoj referendumov pri nas je bil v primerjavi z drugimi političnimi ureditvami dokaj nenavaden, saj se je zelo pogosto uporabljal za sprejem samoupravnih aktov in drugih odločitev na različnih ravneh (v delovnih organizacijah, skupnostih, v občinah ipd.), v praksi pa se sploh ni uporabljal glede širših političnih odločitev in najpomembnejših pravnih aktov, čeprav je bil na normativni ravni za ta vprašanja predviden.

## **2.2 Ustavna ureditev zakonodajnega referendumu v Sloveniji**

Ustavna podlaga za referendumsko odločanje (Kaučič v Grad 1999, 205–209) sta 1. in 3. člen ustave Republike Slovenije, ki določata, da je Slovenija demokratična republika in da ima v Sloveniji oblast ljudstvo, ki jo lahko izvršuje tudi neposredno, ter 44. člen, ki daje državljanom pravico do neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Ustavno načelo neposredne demokracije je razčlenjeno v določbah ustave, ki opredeljujejo državno ureditev, natančneje v tistih, ki urejajo državni zbor in v tistih, ki urejajo postopek za spremembo ustave. Na tej podlagi je ustava predpisala zakonodajni referendum in ustavnorevizijski referendum.

Ustava Republike Slovenije ureja zakonodajni referendum zgolj načelno, način uresničevanja referendumu, zlasti pa postopek njegove izvedbe, ureja zakon o referendumu in o ljudski iniciativi. Zakonodajni referendum je tako kot ustavnorevizijski predviden le fakultativno; državni zbor ga razpiše na svojo pobudo ali na posebno zahtevo.

Ustava Republike Slovenije ne določa oblike zakonodajnega referendumu, saj predpisuje le, da državni zbor lahko o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum. Tako splošna opredelitev dopušča najrazličnejše možnosti uporabe referendumu v zakonodajnem postopku. Ustavodajalec je izbiro med različnimi možnimi vrstami referendumu prepustil zakonodajalcu.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Besedne zveze »o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom«, ni mogoče razlagati tako, kot da mora zakonodajalec urediti tudi ali celo samo predhodni referendum, temveč je s tem ustava samo opredelila, da je predmet referendumu zakonska materija. Ta nerodna formulacija je namreč posledica prvotnega besedila predloga ustave, v katerem je bil predviden samo predhodni referendum, kasneje pa je bila beseda »predhodni« črtana. M. Krivic je v ločenem mnenju k odločbi ustavnega sodišča (U-I-201/96) nazorno opisal genezo te določbe: »Ustavodajalec« je najprej predvidel obe vrsti referendumu (predhodnega in naknadnega), potem je naknadnega z navedbo tehtnega razloga ustavnopravne narave izločil in obdržal samo predhodnega, zadnji trenutek pa je izločil konkretno navedbo določene vrste referendumu in torej prepustil izbiro zakonodajalcu« (Kaučič 2000, 161–162).

Zakonodajni referendum je v ustavi Republike Slovenije iz leta 1991 urejen v 90. členu (Cerar in Perenič 1990–1991, 880–883):

»90. člen  
(zakonodajni referendum)

- (1) Državni zbor lahko o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum. Državni zbor je vezan na izid referenduma.*
- (2) Državni zbor lahko razpiše referendum iz prejšnjega odstavka na svojo pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, državni svet ali štirideset tisoč volivcev.*
- (3) Pravico glasovanja na referendumu imajo vsi državljani, ki imajo volilno pravico.*
- (4) Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so glasovali.*
- (5) Referendum se ureja z zakonom, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.«*

### **2.3 Zakonska ureditev zakonodajnega referenduma v Sloveniji**

Način uresničevanja referenduma, zlasti pa postopek za njegovo izvedbo, ureja zakon o referendumu in o ljudski iniciativi. Postopek za izvedbo referenduma se v veliki meri naslanja na volilni postopek, ker so, ne glede na različno vsebino odločanja, mnoga vprašanja podobna ali celo enaka. Ne glede na to pa ima referendumski postopek vendarle nekatere posebnosti, ki jih zakon posebej ureja, sicer bi v praksi lahko prihajalo do različnih tolmačenj in težav pri izvedbi referenduma. Posebnosti referendumskega postopka v primerjavi z volilnim postopkom so naslednje: razpis referenduma; pravica glasovanja; organi za izvedbo referenduma; glasovanje in ugotavljanje izida glasovanja in varstvo pravice glasovanja. Ta vprašanja zakon posebej ureja, glede ostalih pa se sklicuje na smiselno uporabo zakona o volitvah v državni zbor. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi se ne uporablja zgolj referendum na državni ravni, ampak velja v proceduralnem delu smiselno tudi za izvedbo referenduma v lokalni skupnosti.

### **2.3.1 Predhodni in naknadni zakonodajni referendum**

V naši pravni ureditvi je lahko zakonodajni referendum samo naknaden (post legem). Prejšnja ureditev je poznala še prehodni referendum, ki pa je bil na podlagi odločbe Ustavnega sodišča (kratka vsebina predstajena v nadaljevanju) razveljavljen.

Razlika se nanaša na vprašanje, ali se referendum izvede pred sprejemom zakona v zakonodajnem telesu ali po njem.

Ustava tega eksplicitno ne določa, iz njene opredelitve referendumov pa izhaja, da zakonodajni referendum za razliko od ustavno revizijskega ni omejen zgolj na naknadni in tudi ne zgolj na predhodni. Zakon o referendumu in ljudski iniciativi je zato določil, da se na zakonodajnem referendumu lahko volivci v naprej izjavijo o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, ali potrdijo zakon, ki ga je državni zbor že sprejel (9. člen Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi). Narava in posledice enega in drugega referendumov so različne, tako da ni bilo mogoče v zakonu vseh vprašanj urediti enotno, temveč različno za eno in drugo obliko referendumov. Glede na pravne učinke je naknadni referendum odločujoč, ker ima referendumska potrditev zakona neposredno pravno veljavo erga omnes (do vseh subjektov, na katere se zakon nanaša), predhodni referendum pa zavezujoč, ker sprejet referendumski predlog nima neposrednih učinkov erga omnes, temveč zavezuje le državni zbor v zakonodajnem postopku oziroma pri sprejemanju zakona. Glede na pomen, ki ga je imel predhodni referendum v Sloveniji, bom na kratko predstavila bistvene značilnosti te oblike referendumov.

### **2.3.2 Predhodni zakonodajni referendum**

Na predhodnem referendumu se volivci izjavljajo o posameznih vprašanjih, ki se urejajo s predlogom zakona, zato je Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi razčlenil vprašanja, ki so predmet predhodnega referendumov.

Predhodni referendum se lahko nanaša na vprašanje (18. člen Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi):

- ali naj se določeno vprašanje uredi z zakonom;
- ali naj se s predlaganim zakonom uredi določeno vprašanje tako, kot je predlagano;
- ali naj se s predlaganim zakonom uredi določeno vprašanje drugače, kot je predlagano, in



kako naj se uredi;

- ali naj se v predlaganem zakonu uredi določeno vprašanje, ki v zakonu ni urejeno, in kako naj se uredi.

Glede na to, da se predhodni referendum lahko razpiše tudi o vprašanju, ali naj se s predlaganim zakonom uredi določeno vprašanje tako, kot je predlagano, se zastavlja vprašanje, ali je dopusten tudi referendum v primeru, če je državni zbor tak predlog zavrnil. Poslovnik državnega zbora določa, da lahko državni zbor ob koncu prve obravnave predloga zakona odloči, da se zakon ne sprejme in je s tem zakonodajni postopek končan (185. in 186. člen poslovnika državnega zbora). Pravno utemeljen se zdi negativni odgovor na zgornje vprašanje. Tega je mogoče utemeljevati s tem, da ni mogoče razpisati predhodnega referenduma o predlogu zakona, ki ni (več) v zakonodajnem postopku. V tem primeru ima predlagatelj zakona možnost, da ponovno vloži predlog zakona, ki je bil zavrnjen, takoj po vložitvi in do konca prve obravnave predloga zakona (v kateri ga lahko državni zbor ponovno zavrne) pa sproži zahtevo za razpis predhodnega referenduma o tem vprašanju.

Predhodni referendum ni omejen le na zakonodajna vprašanja, temveč tudi z roki, v katerih ga je mogoče predlagati oziroma zahtevati. 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 (1. odstavek 17. člena zakona o referendumu in o ljudski iniciativi). Predhodni referendum se torej lahko zahteva pred prvo obravnavo predloga zakona (vendar šele potem, ko je predlog zakona predložen državnemu zboru v skladu z njegovim poslovníkom) in v prvi ter drugi obravnavi do začetka tretje obravnave predloga zakona, na kateri državni zbor dokončno odloči o sprejemu zakona.

Rok za zbiranje podpisov za podporo zahtevi je odvisen od tega, ali je bila pobuda vložena pred prvo obravnavo predloga zakona ali po njej:

- 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 45 dni in ne daljši od 60 dni;

- če je taka pobuda dana pozneje, ta rok ne sme biti krajši od 30 dni in ne daljši od 45 dni.

Državni zbor mora razpisati predhodni referendum najkasneje v 30-ih dneh po vložitvi zahteve za razpis referenduma. 2. odst. 19. člena: »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 vloženihi zahtevah na isti dan, in sicer v 30-ih dneh od vložitve zadnje zahteve za razpis predhodnega referenduma.« 3. odst. 19. člena: »Če je v primeru prejšnjega odstavka vloženihi do sprejema akta razpisu zakonodajnega referenduma ena ali več pobud volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma, razpiše državni zbor predhodni referendum v 30-ih dneh od poteka roka za zbiranje podpisov v podporo tisti zahtevi za razpis referenduma, glede katere je bila pobuda vložene prva.«

Če o morebitni protiustavnosti zahteve za razpis referenduma odloča ustavno sodišče, mora v tem primeru državni zbor razpisati referendum najkasneje v 7-ih dneh po prejemu odločitve ustavnega sodišča, da zahteva za referendum ni protiustavna.

Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije je dne 17. 2. 2005 delno razveljavila 2. oddelek II. poglavja Zakona o referendumu in ljudski iniciativi v delu, ki se nanaša na predhodni zakonodajni referendum (Odločba št. U-I-217/02). Z odpravo instituta predhodnega zakonodajnega referenduma se je zahtevalo, da se 2. oddelek II. poglavja, ki je doslej urejal predhodni in naknadni zakonodajni referendum, uredi povsem na novo. Ob pripravi sprememb in dopolnitev Zakona o referendumu in ljudski iniciativi je obstajal predlog tudi o ponovni uvedbi predhodnega referenduma ali njegovi nadomestitvi z zakonodajnim referendumom na ljudsko iniciativo ali t.i. referendumom »švicarsko-bavarskega« tipa, vendar te rešitve niso dobile ustrezne strokovne in politične podpore. Prevladalo je stališče, da je primerneje ohraniti trenutno ureditev, ko predhodnega referenduma v pravni ureditvi ni.

### **2.3.3 Naknadni zakonodajni referendum**

Na naknadnem referendumu volivci potrjujejo ali zavračajo zakon kot celoto in ne posamezno vprašanje, ki ga ureja zakon. Na referendumu se odloča o tem, ali naj se zakon, ki ga je državni zbor že sprejel, uveljavi ali ne. Zato ga je mogoče razpisati šele po sprejemu zakona v državnem zboru, vendar pred njegovo razglasitvijo.

Naknadni referendum lahko razpiše državni zbor na svojo pobudo ob sprejemu zakona, drugi trije pooblaščeni subjekti pa ga lahko zahtevajo najkasneje v 7-ih dneh po sprejemu zakona. Tako kratek rok je posledica ustavne določbe, po kateri zakone razglašča predsednik republike najkasneje 8 dni po njihovem sprejemu (1. odst. 91. člena ustave Republike Slovenije). Ta rok

je prekratek v primeru, če volivci nameravajo zahtevati referendum, saj jim ne omogoča, da bi se seznanili z vsebino zakona, zlasti ne pravočasno zbrali potrebno število podpisov za vložitev zahteve.

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi zato razlikuje med:

- tretjino poslancev državnega zbora in državnim svetom (ti imajo na voljo le 7 dni po sprejemu zakona) in
- 40.000 volivci (Slednji lahko vložijo zahtevo za razpis naknadnega referenduma v 30-ih dneh po sprejemu zakona pod pogojem, da pobudnik zahteve v 7-ih dneh po sprejemu zakona obvesti predsednika državnega zbora o svoji pobudi, ki vsebuje opredeljeno zahtevo za razpis referenduma in mora biti podprta s podpisi najmanj 2500 volivcev (16. člen Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi). V tem primeru mora državni zbor zadržati objavo zakona do preteka roka za vložitev zahteve, t.j. 30 dni po sprejemu zakona. Če zahteva v tem roku ni vložena, pošlje zakon v objavo).

Državni zbor mora razpisati naknadni referendum najkasneje v 7-ih dneh po vložiti zahteve za razpis referenduma oziroma po predložitvi dopolnjene oziroma popravljene zahteve ali po prejetju odločitve ustavnega sodišča iz 3. odstavka 21. člena tega zakona (22. člen Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi). V zvezi s tem se zastavlja vprašanje 7-dnevnega prekluzivnega roka za vložitev pobude oziroma zahteve za razpis naknadnega referenduma. Državni svet lahko v istem roku (v 7-ih dneh od sprejetja zakona in pred njegovo razglasitvijo) zahteva, da državni zbor o njem še enkrat odloči (suspenzivni veto). Pri ponovnem odločanju mora za sprejem zakona glasovati večina vseh poslancev, razen če ustava za sprejem obravnavanega zakona predvideva večjo število glasov (2. odst. 91. člena Ustave Republike Slovenije). Tako lahko zakon pri ponovnem odločanju ostane brez predpisane podpore poslancev državnega zbora. Zakon s tem ni sprejet, zato o njem ni mogoče zahtevati naknadnega referenduma. Pobuda oziroma zahteva za razpis referenduma pred potekom 7-dnevnega roka za suspenzivni veto je torej pogojna, ne nazadnje tudi zato, ker lahko državni zbor pri ponovnem odločanju ne sprejme zakona iz istih razlogov, zaradi katerih se zahteva referendum. Zaradi tega bi bilo smiselno, da bi 7-dnevni prekluzivni rok začel teči šele po poteku 7-dnevnega roka, v katerem lahko državni svet vloži suspenzivni veto (rok za vložitev pobude oziroma zahteve bi bil torej najkasneje 14 dni po sprejemu zakona).

Naknadni referendum je pri nas lahko le potrditveni (ratifikacijski), ne pa tudi razveljavitveni (abrogacijski) referendum, na katerem bi volivci odločali o razveljavitvi že sprejetega in uveljavljenega zakona. Možnost razpisa razveljavitvenega referenduma izključuje zakon o referendumu in o ljudski iniciativi s tem, da predpisuje že omenjeni sedemdnevni rok po sprejemu zakona o državnem zboru (torej pred razglasitvijo in objavo zakona), v katerem lahko pooblaščen predlagatelj zahtevajo razpis naknadnega referenduma. Zakonodajalec je bil mnenja, da bi taka možnost bistveno ogrozila pravno varnost državljanov in pravnih oseb ter rušila konsistentnost pravnega reda.

S tako utemeljitvijo pa se ne strinjajo zagovorniki razveljavitvenega referenduma. Ne samo zato, ker oporekajo zakonodajalcu pravico, da je izključil razveljavitveni referendum, čeprav tega ustava izrecno ne predvideva, temveč tudi zato, ker menijo, da nastanejo enake pravne posledice tudi ob razveljavitvi zakona pred ustavnim sodiščem.

Ko gre za pravne posledice razveljavitve, je načelno temu res tako, vendar je treba pri tem upoštevati, da lahko ustavno sodišče razveljavi le tisti zakon, za katerega v okviru ustavnosodne kontrole ugotovi, da je protiustaven, na referendumu pa se lahko razveljavi katerikoli zakon, ki ni po volji volivcem. Spremembo zakona, ki naj bi se razveljavil, je mogoče doseči na drug način. Poslanci, državni svet in volivci v okviru zakonske iniciative predlagajo državnemu zboru spremembo takega zakona in ob njem zahtevajo razpis predhodnega referenduma, katerega odločitev je za državni zbor obvezna.

Zakonodajni referendum lahko bistveno podaljša zakonodajni postopek, kar lahko, ko ne gre za res bistvena vprašanja, zmanjšuje učinkovitost in možnost pravočasnega urejanja družbenih vprašanj. Slednje velja predvsem v povezavi ljudsko referendumsko iniciativo. Iz teh razlogov meni pravna teorija, da bi bilo ustrezneje v ustavi predvideti samo naknadni zakonodajni referendum.

## ***2.4 Predmet referendumskega odločanja (prepovedi in omejitve zakonodajnega referenduma)***

Ustava Republike Slovenije ne postavlja omejitev glede vprašanj, o katerih se odloča na zakonodajnem referendumu, saj določa, da državni zbor o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi pa je zakonodajni

referendum omejil s tem, da je določil predmet odločanja posebej na predhodnem in posebej na naknadnem referendumu, zlasti pa s tem, da je prepovedal referendum za določene vrste zakonov.

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi je določil, da so se lahko volivci vnaprej izjavijo o vprašanjih, ki so se urejala z zakonom (predhodni referendum), ali potrdijo zakon, ki ga je državni zbor že sprejel (naknadni referendum). Predmet predhodnega izjavljanja volivcev je lahko vseboval le eno ali več vprašanj, ki jih je urejal predlog zakona, ne pa tudi celoten predlog zakona, predmet naknadnega potrjevanja pa celoten zakon, ne pa njegovo posamezno vprašanje. Tudi v drugih pravnih sistemih lahko volivci na zakonodajnem referendumu odločajo o celotnem zakonu in le izjemoma o posameznem vprašanju, ki je predmet zakona. To velja za večino ureditev, kjer je uveljavljen zakonodajni referendum, kajti v teh državah se lahko tak referendum razpiše šele po sprejemu zakona v predstavnem telesu.

Podobno kot v nekaterih drugih ureditvah so tudi pri nas nekateri zakoni zaradi njihove narave izključeni iz referendumskega odločanja. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi določa, da zakonodajnega referenduma ni mogoče razpisati za (10. člen Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi):

- a) zakone, ki se spreminjajo po hitrem postopku, kadar to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče;
- b) zakone, od katerih je neposredno odvisno izvrševanje sprejetega državnega proračuna;
- c) zakone, ki se sprejemajo za izvrševanje ratificiranih mednarodnih pogodb.

a) Po hitrem postopku v eni sami fazi se sprejemajo zakoni, kadar to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče, zato sprejetja takih zakonov ni mogoče odlagati in torej tudi ne prepuščati referendumskega odločanju. Hitri zakonodajni postopek, ki pomeni časovno ne pa vsebinsko združitev vseh faz zakonodajnega postopka, naj bi se v teh primerih uporabljal le izjemoma, zato morajo biti razlogi zanj posebej utemeljeni in obrazloženi že ob vložitvi predloga zakona. Referendum o zakonu, ki se sprejema po hitrem postopku, bi onemogočil temeljni namen zakona, to pa je hitro in učinkovito ukrepanje. Prav tako so tudi roki za vložitev suspenzivnega veta državnega zbora bistveno krajši kot za zakon, ki se sprejema v rednem zakonodajnem postopku (4. odstavek 251. člena Poslovnika Državnega zbora). Po drugi strani pa je mogoče s tem postopkom zlorabiti institucijo referenduma. Državni zbor lahko sprejme zakon po hitrem postopku z izgovorom, da gre za

izredne potrebe države ali interese države (za naravne nesreče je to manj verjetno) in s tem referendumsko odločanje o njem.

b) Referendumsko odločanje tudi ni dopustno o zakonih, od katerih je neposredno odvisno izvrševanje sprejetega državnega proračuna. Z odlaganjem sprejetja takih zakonov bi bilo onemogočeno redno izvrševanje sprejetega državnega proračuna in s tem nemoteno izvrševanje državnih funkcij, katerih izvrševanje so državni organi določni zagotavljati na podlagi ustave. V zvezi z zakoni finančne narave (zlasti zakoni o davkih, zakoni o plačah ipd.) prevladuje stališče, da niso primerni za referendumsko odločanje. Pri takih zakonih so državljani kot davkoplačevalci neposredno materialno zainteresirani, zato je utemeljeno pričakovati, da jih ne bi podprli. Za razliko od ureditev, kjer so zakoni ali vsaj ožja zakonodajna področja izrecno naštet, je opredelitev v našem zakonu bistveno bolj splošna. Ekstenzivna interpretacija te določbe bi lahko imela za posledico izključitev referenduma za številne zakone, ki neposredno zadevajo državni proračun. Upoštevati je treba, da izvedbo velikega števila zakonov povzroča izredne proračunske izdatke.

c) Prav tako pa referendumskemu odločanju ni mogoče prepuščati zakonov, ki se sprejemajo za izvrševanje ratificiranih mednarodnih pogodb, saj ustava v 8. členu določa, da morajo biti zakoni v skladu z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo in da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno.

Ustavno sodišče je z odločbo z dne 19. 1. 1995 razveljavilo zgoraj podrobneje predstavljen 10. člen zakona o referendumu in o ljudski iniciativi z obrazložitvijo, da ta določba omejuje ustavno določene pravice do referendumskega odločanja o vseh vprašanih, ki se urejajo z zakonom, zato bi izključitev takih zakonov iz referendumskega odločanja morala, tako kot v drugih državah, predpisovati že ustava (Odločba št. U-I-47/94). Iz obrazložitve odločbe ustavnega sodišča, s katero je razveljavilo 10. člen Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi, izhaja, da bi pod določenimi pogoji (varstvo pravic drugih in varstvo javnega interesa) in ob ustreznem ustavno sodnem varstvu zakon vendarle lahko omejil predmet referendumskega odločanja. Prepoved zakonodajnega referenduma je določil zakon o referendumu in o ljudski iniciativi in ni določena v ustavi, tako kot v primerjalnem pravu. V našem pravu ustava zakonodajnega referenduma ne ureja v celoti, temveč prepušča njegovo podrobnejšo ureditev zakonu (ki se prav tako sprejema s kvalificirano večino) in da je referendumsko odločanje izjema in ne pravilo sprejemanja zakonov.

Za razliko od nekaterih tujih ureditev pa je zakonodajni referendum o ratifikaciji mednarodnih pogodb pri nas dopusten. Državni zbor ga lahko razpiše pred ali po sprejemu zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe. Zakonodajnega referenduma pa ni mogoče razpisati o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje že ratificirane mednarodne pogodbe.

Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije je z novim 3.a členom ustave v naš pravni sistem uvedel novo obliko referenduma, to je referendum o prenosu izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije oziroma o vstopu v obrambno zvezo – referendum o mednarodnih povezavah. Temeljni namen tega člena je bil zagotoviti Republiki Sloveniji ustavno podlago za pristop k EU in morebiti tudi k drugim mednarodnim organizacijam, na katere bi Slovenija želela prenesti izvrševanje dela svojih suverenih pravic, poleg tega pa izrecno določa tudi možnost vstopa Slovenije v obrambne zveze (kot je npr. NATO).

## **2.5 Referendumska iniciativa**

Ustava Republike Slovenije ni opredelila referenduma kot obvezno sestavino zakonodajnega postopka, kar bi imelo za posledico, da bi ga bilo potrebno izvesti ob vsakem sprejetju zakona. Referendum je, podobno kot v večini tujih in v vseh dosedanjih naših ureditvah, predviden zgolj fakultativno, kot pravna možnost in ne obveznost odločanja volivcev o zakonu.

Zakonodajni referendum se lahko izvede le na iniciativo z ustavo pooblaščenih subjektov. Pri tej obliki zakonodajnega referenduma pride fakultativnost najbolj do izraza, saj je njegova uporaba povsem odvisna od volje pooblaščenih predlagateljev; ti lahko svojo pravico uporabijo ali pa tudi ne.

### **2.5.1 Subjekti referendumske iniciative**

Državni zbor razpiše referendum (2. odstavek 90. člena Ustave Republike Slovenije):

1. na svojo pobudo ali
2. na zahtevo:
  - a) najmanj tretjine poslancev,

- b) državnega sveta,
- c) 40.000 volivcev<sup>9</sup>.

V prvem primeru lahko državni zbor predlog sprejme ali zavrne (o njem odloči z relativno navadno večino), v drugem primeru pa je državni zbor zavezan razpisati referendum. Glede na število nosilcev referendumске iniciative je naša ureditev zelo ekstenzivna, saj predvideva tako parlamentarno referendumsko pobudo in zahtevo (celo 3 oblike) kot tudi ljudsko referendumsko zahtevo. V veliki večini držav lahko referendum zahtevajo samo poslanci ali pa samo volivci. Nedvomno so za referendumsko demokracijo pomembnejši slednji. Referendum, ki ga ni mogoče uvesti na zahtevo volivcev, ostaja na pol poti, prepuščen na milost in nemilost parlamentu. V tem primeru parlament sam odloča o uporabi zakonodajnega referenduma, državljani pa so brez pravnih možnosti, da bi na to lahko vplivali. Posledica odsotnosti te možnosti lahko pomeni, da se referendum izredno redko ali pa sploh ne uporablja, možnosti zlorabe referenduma pa so zaradi tega večje.

### **2.5.2 Postopek z referendumsko pobudo in zahtevo**

Ustava Republike Slovenije razlikuje med uvedbo referenduma na pobudo in na zahtevo pooblaščenih predlagateljev.

#### **a) Pobuda**

Na podlagi ustave je Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi določil, da državni zbor lahko razpiše zakonodajni referendum na svojo pobudo. Predlog, naj državni zbor razpiše zakonodajni referendum, lahko da vsak poslanec. Predlog poslanca mora državni zbor obravnavati, ne pa tudi sprejeti. Državni zbor odloči o predlogu poslanca z običajno torej relativno večino. V tem primeru je državnemu zboru prepuščeno, ali bo predlog sprejel in referendum razpisal ali ne.

#### **b) Zahteva**

Medtem ko lahko državni zbor predlog za razpis zakonodajnega referenduma sprejme ali zavrne, pa je državni zbor dolžan razpisati referendum, če to zahteva najmanj tretjina poslancev državnega zbora, državni svet ali 40.000 volivcev.

---

<sup>9</sup> Zahtevano število volivcev predstavlja približno 2,6 % volilnega telesa v Sloveniji, kar je manj zahteven pogoj kot v drugih ustavah. Na zadnjem zakonodajnem referendumu januarja 2003 je glasovalno pravico imelo 1.606.435 volilnih upravičencev.



Državni svet mora zahtevo za razpis referendumu sprejeti z absolutno in ne relativno večino, s katero sicer sprejema druge odločitve. Glede na sestavo državnega sveta je edino skupini predstavnikov lokalnih interesov (teh je 22) omogočeno, da lahko samostojno zahteva razpis referendumu. Za državni svet (sodeluje v zakonodajnem postopku v širšem smislu s tem, da lahko predlaga sprejem zakonov, daje mnenja in stališča o posameznih predlogih zakonov in razpolaga s suspenzivnim zakonodajnim vetom), ki sicer nima pravice sprejemati zakonov, pomeni zahteva za uvedbo zakonodajnega referendumu dodaten pritisk državnemu zboru, če ne bi dovolj upošteval stališč državnega sveta v času priprave zakona oziroma, če bi ponovno odločil (na podlagi suspenzivnega veta) v nasprotju z njegovimi stališči. Državni svet lahko zahteva referendum v času, ko se zakon v državnem zboru pripravlja, kot tudi potem, ko je že sprejet. Čeprav ustava in zakon državnemu svetu ne omejujeta pravice do referendumske zahteve, bi bilo iz položaja državnega sveta in njegove strukture mogoče sklepati, da lahko državni svet zahteva referendum le za zakone s tistih področij (socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih), ki neposredno zadevajo interese skupin, ki so zastopane v državnem svetu.

Pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov. Seznam volivcev, ki podpirajo to pobudo, mora vsebovati osebne podatke podpisnikov, ki omogočajo njihovo identifikacijo (osebno ime, datum rojstva, naslov in občina stalnega prebivališča, lastnoročni podpis ter datum podpisovanja). Volivec da svojo podporo zahtevi s podpisom na obrazcu, ki ga določi ministrstvo za notranje zadeve, v katerem je navedena zahteva za razpis referendumu. Volivec podpiše obrazec osebno pred pristojnim organom, ki vodi evidenco volilne pravice. Volivec lahko podpiše obrazec tudi preko enotnega državnega portala e-uprave z varnim elektronskim podpisom, overjenim s kvalificiranim potrdilom (16.b člen Zakona o referendumu in ljudski iniciativi). Volivec lahko da podporo s podpisom posamezni zahtevi za razpis referendumu samo enkrat.

Pobuda mora vsebovati opredeljeno zahtevo (t.j. jasno izraženo vprašanje, ki naj bo predmet referendumu, zahteva pa mora biti obrazložena) in mora biti podprta s podpisi najmanj 2500 volivcev. Predsednik državnega zbora obvesti o dani pobudi najpozneje v treh dneh po prejemu ministrstvo, pristojno za vodenje evidence volilne pravice (Ministrstvo za notranje zadeve) in določi rok, v katerem se zbirajo podpisi volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu.

Zahtevo volivcev za razpis referendumov vložijo njihovi predstavniki, zahtevi mora biti priloženih najmanj 40.000 podpisov.

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi v zvezi s tem predpisuje tri izključitvene razloge za razpis referendumov. Državni zbor lahko odloči, da referendumov ne razpiše (20. in 21. člen zakona o referendumu in ljudski iniciativi):

1. če meni, da v zahtevi za razpis referendumov ni jasno izraženo vprašanje, ki naj bo predmet referendumov in predstavniki predlagatelja vztraja pri takem vprašanju;
2. če zahteva za razpis referendumov ni obrazložena in tega predstavniki predlagatelja ne stori tudi po tem, ko ga k temu pozove državni zbor;
3. če meni, da je vsebina zahteve za razpis referendumov v nasprotju z ustavo.

Za razliko od absolutnih izključitvenih razlogov (ki se nanašajo na že omenjene vrste zakonov, za katere referendumov sploh ni mogoče razpisati), so ti trije fakultativni. Odločanje o prvih dveh izključitvenih razlogih za razpis referendumov je v izključni pristojnosti državnega zbora, tretji pa v pristojnosti ustavnega sodišča (če državni zbor meni, da je vsebina referendumske zahteve protiusstavna, zahteva, naj o tem v tridesetih dneh odloči ustavno sodišče). Medtem ko sta drugi in tretji izključitveni razlog jasna in razumljiva, je prvi izključitveni razlog lahko sporen, ker je prepuščen arbitrarnosti državnega zbora. V zvezi s to zakonsko določbo je bila izražena bojazen, da bi državni zbor lahko kadarkoli podvomil v jasnost izraženega vprašanja, ki naj bo predmet zakonodajnega referendumov in njegov razpis zavrnil.

## **2.6 Referendumska večina**

Izbira večine, potrebne za sprejem odločitve na referendumu, je v teoriji in praksi eno najbolj spornih vprašanj. Temeljno vprašanje zadeva stopnjo legitimnosti referendumske odločitve. Ta predpostavlja, da odločitev sprejme čim več glasovalnih upravičencev, da je torej sprejeta odločitev izraz podpore večine državljanov. Za razliko od volitev, kjer se večina ugotavlja zgolj v razmerju do volivcev, ki so glasovali (na osnovi tega razlikujemo med absolutno in relativno večino), se lahko na referendumu večina ugotavlja tudi v razmerju do celotnega volilnega telesa.

Glede na to razlikujemo med:

1. relativno večino (večina glasov volivcev, ki so glasovali),
2. kvalificirano relativno večino ali strožjo različico relativne večine (večina glasov volivcev, ki so glasovali z izpolnitvijo dodatnega pogoja) in
3. absolutno večino (večina vseh upravičencev).

Sprememba ustave je na referendumu potrjena, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev (6. člen Zakona o referendumu in ljudski iniciativi). Za ustavnorevizijski referendum velja kvalificirana relativna večina. 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 veljavno glasovali (23. člen Zakona o referendumu in ljudski iniciativi). Ker volilna udeležba ne vpliva na izid glasovanja, lahko ima to za posledico, da sprejme odločitev manjšina ne večina volilnega telesa.

Ustava Republike Slovenije je odstopila od prejšnjega izhodiščnega standarda, da mora za veljaven sklep na referendum glasovati večina vseh volivcev in je glede večine na referendumu postavila dvojni enega za zakonodajni referendum, drugega za pa za ustavodajni referendum. Ta ureditev je prevzela v Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi 1994. To ureditev je prevzel tudi Zakon o načinu glasovanja in ugotavljanja izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu (ZNGUIG 1996, 4762), ki je veljal samo za referendum o volilnem sistemu 8. decembra 1996. Določeno je bilo, da je izglasovan predlog, za katerega je glasovala večina volivcev, ki so glasovali (Kristan 2002, 6–7).

Sistem relativne večina ima vrsto pomanjkljivosti, vendar je v sodobnih pogojih demokracije iz praktičnih razlogov (volilna abstinenca) pogosto neizogiben, saj zahtevnejša večina predpostavlja visoko volilno udeležbo, ki jo je težko doseči. Pri zahtevni, zlasti kvalificirani večini, namreč volilna abstinenca objektivno koristi nasprotnikom zakona, za katere naj bi sicer veljalo, da z neudeležbo na referendumu ne bi smeli vplivati na izid glasovanja.

## **2.7 Pravna narava in posledice referendumске odločitve**

### **a) Pravna narava**

Obligatorni in fakultativni referendum različno vplivata na vlogo in položaj predstavniškega telesa. Pri obligatornem referendumu je z ustavo predstavniškemu telesu že vnaprej odvzeta pravica samostojnega odločanja o zakonu, ki sicer sodi v njegovo pristojnost.

Tudi pravna narava predhodnega in naknadnega referendumu je različna. Predhodni referendum mnogo močneje posega v položaj in zakonodajno funkcijo državnega zbora, ker volilno telo glede zakonodajnega vprašanja, o katerem se odloča na referendumu, v resnici začasno jemlje mandat državnemu zboru, s tem da o njem predhodno odloči samo. Državni zbor nima nikakršne izbire, temveč mora odločitev sprejeti v obsegu in vsebini, kot je bila sprejeta na referendumu, in ji dati ustrezno formalno-pravno obliko. Bistveno drugače je pri naknadnem referendumu, kjer zakon samostojno sprejema državni zbor, volivci pa ga naknadno potrdijo ali zavrnejo. Državni zbor pri tem ohrani samostojen položaj in vlogo zakonodajnega organa, suvereno ljudstvo pa ima vlogo končnega razsodnika. Medtem ko je predhodni referendum sredstvo, ki naj prepreči državnemu zboru izglasovanje odločitve, ki ni v skladu z voljo volilnega telesa, je naknadni referendum sredstvo za preprečitev nastopa veljavnosti zakona, ki ga je sprejel državni zbor in ki mu volivci nasprotujejo.

Z vidika celovitosti in konsistentnosti pravnega akta pa je predhodni zakonodajni referendum ustrežnejši, ker na njem volivci odločajo predvsem o vprašanju, ki je sporno, odločitev volivcev pa kasneje upošteva predstavniško telo pri izdelavi končnega besedila zakona. Na naknadnem referendumu pa lahko volivci zavrnejo celoten zakon, čeprav se ne strinjajo le z enim od vrste vprašanj, ki jih normira. V prvem primeru bo zakon sprejet z upoštevanjem volje volivcev, v drugem pa bo moral državni zbor pripraviti nov zakon in zanj ponovno izvesti celoten zakonodajni postopek.

### **b) Posledice referendumске odločitve**

Odločitev, ki jo sprejmejo volivci na referendumu, je izraz suverenosti ljudstva, zato mora biti ustrezno pravno zavarovana. V nasprotnem primeru lahko predstavniško telo

kadarkoli spremeni oziroma izigra tako odločitev volivcev. Eno izmed najpomembnejših ustavnih jamstev je obligatornost odločitve, ki jo sprejmejo volivci; referendumsko odločitev je za predstavniško telo obvezna in v določenem časovnem obdobju nespremenljiva. V zvezi s tem se zastavlja vprašanje, ali je mogoče in na kakšen način spremeniti, dopolniti ali odpraviti zakon, ki so ga sprejeli volivci na referendumu. Podobno se zastavlja vprašanje ob zavrnitvi zakona na referendumu; po kolikšnem času se lahko ponovno odloča o zavrnjenem zakonu in na kakšen način.

V sistemu fakultativnega je za razliko od obligatornega referendumu predstavniškemu telesu omogočeno, da spremeni referendumsko odločitev, vendar šele po preteku določenega časa. S tem je zagotovljeno po eni strani, da bo odločitev volivcev v nekem razumnem roku spoštovana, po drugi strani pa je taka rešitev praktična, ker dopušča možnost, da se v primeru spremenjenih razmer sprejme nova oziroma drugačna odločitev, brez obveznega izjavljanja volivcev na referendumu. To velja tudi za možnost ponovitve referendumu o istem zakonu.

Ustava Republike Slovenije določa, da je državni zbor vezan na izid referendumu (1. odst. 90. člena Ustave Republike Slovenije). Državni zbor ne more sprejeti odločitve, ki bi bila v nasprotju z voljo volivcev, saj je državni zbor vezan na izid referendumu. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi je predpisal, da eno leto po izvedbi referendumu državni zbor ne more sprejeti zakona, ki bi bil v nasprotju z izidom referendumu, niti ponoviti referendumu o istem vprašanju. Za odločitev, sprejeto na predhodnem referendumu, pa je zakon še dodal, da jo mora državni zbor pri sprejemanju zakona upoštevati (25. člen Zakona o referendumu in ljudski iniciativi). V primeru, da bi državni zbor kljub enoletni prepovedi sprejel zakon, ki bi bil v nasprotju z izidom referendumu, ponovil referendum o istem vprašanju ali pa pri sprejemanju zakona ne bi upošteval odločitve, sprejete na predhodnem referendumu, lahko pooblaščen predlagatelj sprožijo postopek za oceno ustavnosti takega zakona pred ustavnim sodiščem.

Enoletni suspenzivni rok velja le za odločitve državnega zbora, ki bi bile v nasprotju z izidom referendumu, ne pa za druge odločitve, ki z njim niso v nasprotju (Šinkovec 1997, 26–29). Podobno velja tudi za ponovitev referendumu. Referendumu ni mogoče ponoviti le v primeru, če gre za isto vprašanje, ne pa tudi v primeru, če gre za kakšno drugo vprašanje. Pri tem je bilo treba razlikovati med predhodnim in naknadnim referendumom. Pri predhodnem referendumu ni bilo nikakršne ovire za razpis večjega števila predhodnih referendumov o

istem predlogu zakona. Zakonska omejitev je bila le v tem, da ni mogoče ponoviti referendumu o istem vprašanju. Na naknadnem referendumu pa volivci potrjujejo zakon kot celoto, zato o istem zakonu ni mogoče ponoviti oziroma izvesti več referendumov. Suspenzivni rok za ponovitev referendumu o istem vprašanju velja tako v primeru, če je bil zakon na referendumu sprejet, kot tudi v primeru, če je bil zavrnjen.

Pravna narava referendumu z obvezno pravno močjo je nedvomno povsem različna od posvetovalnega referendumu, ki te moči nima. Medtem ko je pri prvem državni zbor vezan na odločitev volivcev, mnenje na posvetovalnem referendumu ni obvezno, nima obvezne pravne moči in državni zbor pravno ni vezan na izid posvetovalnega referendumu, obvezuje pa ga politično. Z njim državni zbor ugotovi voljo volivcev o posameznem vprašanju, ki ga ureja za zakonom. Razpiše ga lahko o vprašanjih iz svoje pristojnosti, ki so širšega pomena za državljanje (26. člen Zakona o referendumu in ljudski iniciativi).

V izogib nejasnostim v zvezi s tem je zakon nevezanost državnega zbora na izid tega referendumu še posebej določil (26.–29. člen Zakona o referendumu in ljudski iniciativi).

Posvetovalni referendum je po naravi stvari lahko:

1. fakultativen (razpiše ga lahko državni zbor, pobudo zanj pa lahko da vsak poslanec državnega zbora) in
2. predhoden (preden končno odloči o posameznem vprašanju).

Za posebej zahtevna vprašanja je posvetovalni referendum zelo učinkovito sredstvo za testiranje javnega mnenja in tudi za ugotavljanje smeri reševanja določenega zakonskega vprašanja. Odločitev je povsem v rokah parlamenta, ki jo lahko sprejme v skladu ali v nasprotju z izraženim mnenjem volivcev.

## ***2.8 Zakonodajni referendum in vloga državnega zbora***

Vlogo državnega zbora glede zakonodajnega referendumu določa v temeljnih okvirih že ustava, vendar pa si nato v precejšnji meri (na podlagi 5. odstavka 90. člena ustave) državni zbor, s tem ko z zakonom uredi referendum, to vlogo določa sam. Ta samoodločitev seveda

ne sme pomeniti samovoljnosti, kajti zakon mora ostati v ustavnem okviru. Ker pa so, kot rečeno, ustavne določbe o tej materiji precej nedorečene, predstavlja praktično zakon o referendumu in o ljudski iniciativi pomembno vsebinsko dopolnitev ustave.

Na podlagi zgoraj predstavljene ustavne in zakonske ureditve zakonodajnega referenduma izhaja, da ima državni zbor v procesu zakonodajnega referenduma naslednje glavne funkcije (Cerar 1996, 308–309):

1. iniciativna funkcija (državni zbor se lahko sam odloči, da razpiše zakonodajni referendum);
2. kontrolna funkcija (državni zbor mora ugotoviti, ali zahteva za referendum izpolnjuje formalne zakonske pogoje ter ali je njena vsebina jasna in v skladu z ustavo);<sup>10</sup>
3. funkcija aktiviranja referenduma (državni zbor je edini pristojen, da razpiše zakonodajni referendum);
4. funkcija operacionalizacije izida referenduma (državni zbor je vezan na izid referenduma, zato mora referendumsko odločitev upoštevati pri sprejemu zakona).

Na temelju ustave namreč državni zbor z Zakonom o referendumu in o ljudski iniciativi podrobneje in dodatno ureja številna vprašanja (zakonodajnega) referenduma. Nekaj vprašanj glede referenduma, ki so manj pomembna, oziroma so interne narave, ureja državni zbor v svojem poslovniku (členi 230 do 232). Tako je v poslovniku določeno, da lahko vsak poslanec doda predlog, naj državni zbor na svojo pobudo razpiše zakonodajni referendum.

O predlogu podata mnenje matično delovno telo in sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve. Obrazložena zahteva za razpis zakonodajnega referenduma se vloži pisno ter se pošlje predsedniku državnega zbora, ki mora uvrstiti predlog ali zahtevo na dnevni red prve naslednje seje državnega zbora (pri zahtevi mora hkrati upoštevati tudi 30-dnevni rok, v katerem mora državni zbor razpisati referendum).

Zastavlja se tudi vprašanje, kako zagotoviti, da bodo poslanci pri odločanju o upoštevanju izida referenduma pri sprejemu zakona sploh glasovali pritrdilno, obstaja namreč možnost, da sprejete referendumske rešitve poslanci ne sprejmejo in s tem ne izpolnijo ustavne in zakonske obveznosti. Ustavno sodišče v takšnem primeru nima moči, da bi s pravnimi sredstvi prisililo parlament k spoštovanju ustave, lahko pa razveljavi zakon, ki nasprotuje ali ne sledi referendumski rešitvi. Seveda si v normalnih političnih razmerah težko zamislimo situacijo, da državni zbor ne bi sprejel oziroma pritrdil referendumske rešitve, bolj verjetno je, da bi državni zbor lahko npr. zavlačeval postopek sprejemanja zakona ali pa po poteku

enoletnega zakonskega roka po izvedbi referendumu sprejel zakon z rešitvijo, ki bi nasprotovala izidu referendumu.

## **2.9 Zakonodajni referendum in vloga ustavnega sodišča**

V zakonsko ureditev zakonodajnega referendumu oziroma v konkretni referendumski postopek lahko ustavno sodišče poseže na zahtevo državnega zbora ali pa na pobudo oziroma zahtevo drugih upravičenih predlagateljev.

V zvezi z zakonodajnim referendumom ima ustavno sodišče naslednje pristojnosti oziroma možnosti delovanja:

1. Na podlagi 160. člena ustave in 21. člena Zakona o ustavnem sodišču presoja ustavno sodišče skladnost zakonske ureditve zakonodajnega referendumu z ustavo. Postopek za oceno ustavnosti lahko ustavno sodišče začne na podlagi pisne pobude vsakogar, ki za to izkaže svoj pravni interes (24. člen Zakona o ustavnem sodišču), mora pa ga začeti na zahtevo zakonsko določenih predlagateljev, kot so: najmanj tretjina poslancev, državni svet, vlada, itd. Ustavno sodišče je v tej vlogi že nastopilo in razveljavilo nekatere določbe Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi.
2. Na isti ustavni in zakonski podlagi lahko ustavno sodišče odloča tudi o ustavni pritožbi zaradi kršitve človekove pravice do neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, ki jo določa 44. člen ustave, kar pomeni, da lahko odloča tudi o morebitni kršitvi pravice državljanov do referendumu. Ustavno sodišče bo pravico državljanov do referendumu tudi v prihodnje opredeljevalo kot človekovo pravico, glede katere je mogoča ustavna pritožba.
3. Na podlagi 16. člena ZRLI mora ustavno sodišče na zahtevo državnega zbora odločiti, ali je vsebina zahteve za razpis zakonodajnega referendumu v nasprotju z ustavo.

---

10 Če DZ meni, da je vsebina referendumu zahteve v nasprotju z ustavo ali da bi z odložitvijo sprejetja ali uveljavitve zakona ali zaradi zavrnitve zakona lahko nastale protiustavne posledice, mora zahtevati, naj o tem odloči Ustavno sodišče (16. člen ZRLI). Zahtevo lahko DZ vloži od sprjema pobude ali zahteve in najkasneje do izteka roka za razpis referendumu. Ustavno sodišče odloči o zahtevi državnega zbora v 15-ih dneh.



## **2.10 Zakonodajni referendumi v Republiki Sloveniji**

V Sloveniji so bili do danes izvedeni sledeči referendumi (Državna volilna komisija):

### **1. Referendum o volilnem sistemu**

Na prvem referendumu leta 1996 smo se odločali, kakšen volilni sistem naj uvede Slovenija. Volilna udeležba je bila 37,9 %. Za večinski volilni sistem, ki ga je predlagalo 40.000 volivcev, jih je glasovalo 44,5 odstotka, za proporcionalnega, ki ga je predlagalo 30 poslancev, 26,2 odstotka, za kombiniranega, ki ga je predlagal državni svet, pa 14,6 odstotka.

### **2. Referendum o TET 3**

Leta 1999 smo na referendumu na zahtevo 30-ih poslancev odločali, ali naj se gradnja tretjega bloka trboveljske termoelektrarne financira iz državnega proračuna in s posojili. Volilna udeležba je bila 27,3 %. Za predlagani način financiranja in s tem za gradnjo tretjega bloka je glasovalo 19,8 odstotka volivcev, proti pa jih je bilo 78 odstotkov.

### **3. Referendum o zdravljenju neplodnosti**

Leta 2001 smo na naknadnem zakonodajnem referendumu odločali, ali naj se uveljavi zakon o spremembah o zdravljenju neplodnosti in oploditvi z biomedicinsko pomočjo. Udeležba je bila 35,7 %. »Za« je glasovalo 26,4 odstotka volivcev, »proti« pa jih je bilo 72,4 odstotka.

Leto 2003 je bilo leto referendumov. Volivci smo se na treh referendumskih dneh izrekli o petih referendumskih vprašanjih.

### **4. Referendum o železnicah**

19. januarja 2003 sta potekala referenduma o železnicah in vračanju vlaganj v telekomunikacijsko omrežje. Na prvem referendumu smo na zahtevo 40.000 volivcev odločali o Slovenskih železnicah, ki naj bi po predlogu predlagateljev delovale kot enotno podjetje, v primeru privatizacije pa naj bi država v njih ohranila večinski delež. Glasovalo je 31,1 odstotka volilnih upravičencev. »Za« je glasovalo 47,2 odstotka volivcev, »proti« pa jih je bilo 50,8 odstotka.

## **5. Referendum o vračanju vlaganj v telefonijo**

Isti dan smo prav tako na predlog 40.000 volivcev odločali o vračilu vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje ne glede na datum sklenitve pogodbe s predhodniki Telekoma. Glasovalo je 31,1 odstotka volilnih upravičencev. »Za« je bilo 76,7 odstotka volivcev, »proti« pa 22,1 odstotka.

## **6. Referenduma o EU-ju in Natu**

23. marca 2003 smo na predlog državnega zbora odločali, ali naj Slovenija postane članica Evropske unije. Volilna udeležba je bila 60,4-odstotna. Za vstop v EU je glasovalo 89,6 odstotka volivcev, proti vstopu pa jih je bilo 10,4 odstotka.

Isti dan smo odločali tudi o vstopu v zvezo Nato. Volilna udeležba je bila prav tako 60,4-odstotna. Za vstop v Nato je glasovalo 66 odstotkov udeležencev referendumu, proti vstopu pa jih je bilo 34 odstotkov.

## **8. Referendum o delovnem času trgovin**

21. septembra 2003 smo na zahtevo 40.000 volilnih upravičencev odločali, ali naj bodo trgovine ob nedeljah zaprte. Glasovalo je 27,5 odstotka volilnih upravičencev. Za zaprtje je glasovalo 57,5 odstotka volivcev, proti pa jih je bilo 41,7 odstotka.

## **9. Referendum o t. i. izbrisanih**

Leta 2004 smo na naknadnem zakonodajnem referendumu odločali o tehničnem zakonu o t. i. izbrisanih. Volilna udeležba je bila 31,5-odstotna. Za uveljavitev zakona je glasovalo 3,8 odstotka volivcev, proti pa jih je bilo 34,7 odstotka.

## **10. Referendum o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija**

25. septembra 2005 smo na zahtevo 31 poslank in poslancev odločali o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija. Glasovalo je 30,71 odstotka volivcev, kar je nekaj manj kot tretjina vseh upravičencev. Za uveljavitev zakona je glasovalo 50,30 odstotka volivcev, proti zakonu pa 48,92 odstotka volivcev. O referendumu o Zakonu o RTV Slovenija podrobneje v naslednjem poglavju.

## **11. Referendum o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic**

Na podlagi zahteve Državnega sveta Republike Slovenije smo 11. novembra 2007 odločali o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic. Glasovalo je 57,98 odstotka volivcev. Za zakon je glasovalo 28,88 odstotka volivcev, proti pa 71,12 odstotka volivcev.

## **12. Posvetovalni referendum o območjih pokrajin v Sloveniji**

Na podlagi 26., 27. in 30. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi je Državni zbor Republike Slovenije sprejel odlok o razpisu posvetovalnega referenduma o območjih pokrajin v Sloveniji.

## 3 NAKNADNI ZAKONODAJNI REFERENDUM O ZAKONU O RTV SLOVENIJA

### 3.1 Kronologija izbranih dogodkov

TABELA 3.1: Kronologija izbranih dogodkov

Datum	Dogodek
1. 4. 2005	Ministrstvo za kulturo na svojih spletnih straneh objavi prvi osnutek Zakona o Radioteleviziji Slovenija.
7. 4. 2005	Ministrstvo za kulturo vladi predloži predlog Zakona o Radioteleviziji Slovenija in predlaga sprejem zakona po nujnem postopku, ki je namenjen le za potrebe varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč in podobno.
13. 4. 2005	Ministrstvo za kulturo vloži predlog Zakona o Radioteleviziji Slovenija in sprva predlaga Državnemu zboru RS sprejem zakona po nujnem postopku.
13. 4. 2005	Ministrstvo za kulturo na osnovi splošnega zgražanja vladi predloži predlog zakona brez predlaganega nujnega postopka.
14. 4. 2005	MLD objavi sporočilo za javnost z naslovom: MLD o Zakonu o RTV Slovenija; dialogi ali monologi Janševe vlade?
18. 4. 2005	Skupine poslancev SD, LDS in koalicije vložijo ločene zahteve za splošno obravnavo zakona. Poslanci koalicije isti dan vložijo še zahtevo za sklic izredne seje, na kateri bi obravnavali Zakon o RTV Slovenija.
19. 4. 2005	Poslanski klub LDS na tiskovni konferenci predstavi stališče o Zakonu o RTV Slovenija in objavi sporočilo za javnost z naslovom: LDS nasprotuje vsebini Zakona o Radioteleviziji Slovenije in opozarja na nedemokratičen način njegove priprave.
19. 4. 2005	Poslanska skupina Socialnih demokratov na novinarski konferenci zakon oceni za slab, postopek sprejema in ravnanje koalicija pa za arogantno in nedemokratično.
22. 4. 2005	Splošna obravnava Zakona o Radioteleviziji Slovenija na izredni seji.
18. 5. 2005	Javna predstavitev mnenj o predlogu Zakona o RTV Slovenija v Državnem zboru.
1. 6. 2005	Maratonska seja Odbora Državnega zbora za kulturo, šolstvo in šport (približno 12 ur).
3. 6. 2005	Druga obravnava zakona na seji Državnega zbora RS, kjer je koalicija zavrnila vse amandmaje opozicije.
16. 6. 2005	Marjan Sedmak v imenu skupine 1283 volivcev v Državni zbor vloži pobudo za zbiranje podpisov za zahtevo za razpis predhodnega zakonodajnega referenduma o predlogu Zakona o RTV, ki jo predsednik Državnega zbora z neprepričljivo razlago zavrne.
22. 6. 2005	Tretja obravnava zakona v Državnem zboru – obstrukcija glasovanja s strani poslancev LDS in SD, potrebno večino koaliciji zagotovijo poslanci SNS.
22. 6. 2005	Vladna večina v Državnem zboru sprejme Zakon o Radioteleviziji Slovenija.
15. 7. 2005	Skupina 31 poslank in poslancev LDS in SD v Državni zbor vloži zahtevo za razpis naknadnega zakonodajnega referenduma o Zakonu o RTV.
15. 7. 2005	Ponovno odločanje o zakonu – zaradi bojazni, da koaliciji ne bo uspelo zbrati potrebnih 46, zakon podprejo tudi nekateri poslanci SNS, ki so istemu besedilu pred tremi tedni nasprotovali.
21. 7. 2005	Državni zbor na svoji 10. redni seji potrdi »Predlog odloka o razpisu naknadnega zakonodajnega referenduma o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija«, s čimer uradno stečejo referendumske aktivnosti.
25. 9. 2005	Referendum o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija. Za uveljavitev zakona je glasovalo 253.931 volivcev ali 50,30 % od števila oddanih glasovnic, proti pa je glasovalo 246.960 volivcev ali 48,92 % od števila oddanih glasovnih.

Vir: Medijski mrk (2006, 50–51).

### **3.2 Deseti referendum**

Naknadni zakonodajni referendum o Zakonu o Radioteleviziji označuje pomemben mejnik v sodobnem družbenem in političnem življenju v Republiki Sloveniji. Vsaka oblast si želi imeti vpliv na televizijo in njen program. To je v njenem interesu, tako kot je v naravi vsakega politika, da si želi prijazno obravnavo in predstavitvijo lastne osebe in politične vloge v medijih. Zatorej se skoraj vsaka politika in vsak politik trudita za čim večjo avtoriteto ter vpliv v medijih in medijski predstavitvi. Sporne pa so lahko metode pridobivanja vpliva in avtoritete. Poznamo torej vsaj tri možnosti, kako si to pridobiti. Najbolj legalna in legitimna (a najbolj redka), je ta, da s kakovostnim, transparentnim delom in visoko stopnjo odzivnosti deluje za javno dobro ter tako pridobiva ugled, zaupanje in simpatije javnosti in medijev. Druga, najbolj pogosta, je ta, da z različnimi oblikami lobiranja in subtilnih pritiskov skuša doseči želeni vpliv ter privilegirano obravnavo. Tretja, v demokracijah v temelju nesprejemljiva možnost, pa je ta, da skuša politika svojo (pre)moč izkoristiti za kar najbolj neposreden vpliv in pritisk na uredniške politike, njihove nadzornike, na lastnike in v končni konsekvenci na novinarje ter druge oblikovalce vsebin. Druga oblika je glede na različne gradacije želja po subtilnem vplivu značilna za okolja, kjer ne vladajo visoki demokratični standardi, tretja oblika je značilna za odklonska obnašanja sfer politične moči v tako imenovanih defektnih demokracijah. Zgled slednjega je bila na primer televizija v Tuđmanovi eri na Hrvaškem. Kot kaže pa se je takšnega modela regulacije medijskega vzdušja oprijela tudi vladajoča koalicija v času vlade od 2004 do 2008, ki je sprejela Zakon o RTV, ki je bil tudi predmet referenduma (Miheljak 2006, 90–92).

V referendumski kampanji se je, tako kot celoten čas takratne vladajoče koalicije, v polni meri izrazila paranooidna<sup>11</sup> drža snovalcev novega zakona o RTV. Državna sekretarka ministrstva za kulturo je obtožila opozicijo, da je s tem, ko se je odločila za referendum, močno obremenila davkoplačevalce. Takšna izjava lahko pomeni napad na pravno državo in njene institute. Referendum in ljudska iniciativa sta namreč pomembna instituta pravne države in nenazadnje demokracije.

Zakon o RTV, ki ga je pripravila vlada in sprejel Državni zbor RS, ustvarjalcem javnega servisa ne zagotavlja avtonomnosti, ustreznih finančnih sredstev in neodvisnosti od politične oblasti, da bi lahko profesionalno, verodostojno in nepristransko opravljali svoje delo. Po

---

<sup>11</sup> Beseda izhaja iz dveh starogrških pomenov: para (poleg, mimo, napačno) in noe (mišljenje, zaznava).

določilih zakona bo namreč o imenovanju ključnih upravljaljskih teles, posledično pa tudi generalnega direktorja in urednikov, odločala vsakokratna vladna večina. Takšen vpliv bo dolgotrajen, saj se nobena politična garnitura in nobena oblast tej moči več ne bo pripravljena odpovedati. Zakon je tako spremenil razmerje nadzora in odgovornosti, s čimer RTV ne bo več javni medij, ki nadzoruje politiko, ampak bo politika nadzorovala medij. To pa zavrača eno izmed temeljnih nalog medijev v demokratičnih družbah, da držijo ogledalo tako politiki kot družbi v celoti in s tem omogočajo javnosti, da je obveščena in ima nadzor nad oblastjo (Deklaracija pobude za javno radiotelevizijo 2006, 127–128).

### **3.3 Spremembe zakona**

Sama sprememba zakona o RTV, s katerim se je želelo hitro pridobiti nadzor nad RTV Slovenija in mediji nasploh, je bil eden izmed prvih ciljev oblasti. Doseg cilja za vsako ceno je podlegel taktiki proste uporabe izmišljenih razlogov za spremembo, ki so jih mirno menjavali enega za drugim, nobeden pa ni bil v dejanski vzročni zvezi z vsebino novega zakona (hitro pozabljena zamisel o spremembi pobiranja naročnine, napoved znižanja naročnine itd.) (Vogrinc 2006, 10–11).

Po navedbah vladajoče koalicije naj bi bila nujna organizacijska prenova javnega zavoda, ki bi prispevala k uspešnejšemu delovanju v službi javnosti. Ureditev položaja javne radiotelevizije naj namreč že dalj časa ne bi bila povsem primerljiva z ureditvijo v drugih državah članicah Evropske unije, še posebej na področju vodenja in upravljanja RTVS. Z uveljavitvijo novega zakona bi zato bila dana podlaga za bistveno bolj urejeno poslovanje ter organizirano delo v javnem zavodu na način, ki je evropsko primerljiv. Ob tem bi tudi mesto generalnega direktorja prejelo bistveno drugačna pooblastila, ki bi združevalo tako programsko strokovno vodenje kot tudi poslovanje zavoda. Z uveljavitvijo zakona se ukinjajo mesta direktorjev programa, namesto direktorjev radijskih in televizijskih programov pa se uvedeta mesti direktorjev radia in televizije, katerih temeljni nalogi sta poleg strokovnega dela tudi organizacija in vodenje dela radia in televizije.

Zakon naj bi dal pravno podlago za bolj kvalitetno oblikovanje obstoječih programov in za razširjanje novega posebnega nacionalnega programa, namenjenega kvalitetnemu, stalnemu in sprotnemu informiranju javnosti o delovanju slovenskega parlamenta kot osrednje institucije

večstrankarske parlamentarne demokracije pri uresničevanju njegovih ustavnih pristojnosti. Zakon ureja tudi vire za financiranje tega programa tako, da je lahko pod določenimi pogoji presežek sredstev iz tega programa tudi vir za potencialno bolj kvalitetno delo drugih programov. Zakon namreč dopušča v okviru tega programa tudi objavljane določenih propagandnih sporočil (TV prodaja), ki jih sicer prepoveduje, saj so v okviru rednih programov lahko zelo moteča in tudi zavajajoča (ljudje razumejo reklamo te vrste kot priporočilo javne televizije). Objava pa je dopustna le v prostih terminih programa, ki jih zakon natančno določa tako, da njeno predvajanje ne krni opravljanja nalog javne službe v okviru tega programa. Tak program pa lahko bistveno prispeva k uresničevanju ustavne pravice državljanek in državljanov do obveščenosti, saj močno poveča dejanske možnosti državljanov za aktivnejše vključevanje v demokratične procese skladno z ustavo.

Zakon o RTV Slovenija najobčutnejše spremembe prinaša v III. poglavju, ki ima naslov Vodenje in upravljanje ter nadzor, kjer bistveno spreminja tudi sestavo in pristojnosti organov RTV Slovenija. Svet RTV in nadzorni odbor sta se ukinila. Nov zakon predvideva organiziranje dveh drugače sestavljenih organov z bistveno drugačnimi pristojnostmi. Programski svet RTV Slovenija ima pristojnosti s področja programov in naj bi zastopal predvsem interese javnosti oziroma uporabnikov. Nadzorni svet RTV Slovenija pa ima pristojnosti s področja organiziranja dela in poslovanja ter nadzora, zato je pri njem bolj poudarjena vloga vlade. Tako zakon določa, da poslanke in poslanci Državnega zbora RS skupaj z vlado imenujejo kar 21 od 29 članov programskega sveta, s čimer imajo, ob vlogi programskega sveta pri izbiri ključnih poslovnih in programskih delavcev RTV, po novem sicer posreden, a vendarle zelo močan politični vpliv na programske vsebine RTV, čeprav bi bilo nujno zagotoviti neposredno in politično nepristransko interesno zastopanje različnih predstavnikov civilne družbe. Imenovanje večine članov programskega sveta je tako v rokah vsakokratne trenutne politične oblasti.

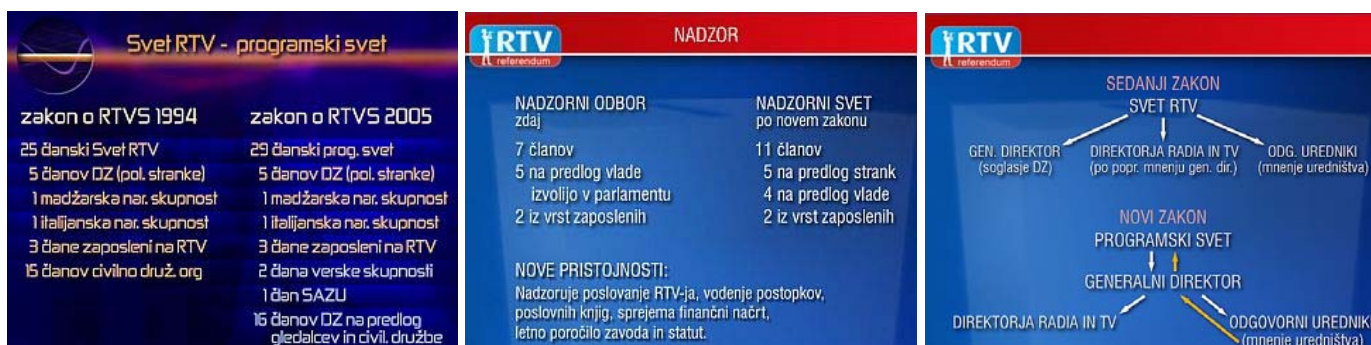
Zakon določa, da nadzorni svet kot organ nadzora vpliva tudi na programsko in kadrovsko politiko RTV, še posebej s sprejetjem ključnega akta javnega zavoda – statuta in s sprejemanjem poslovnih odločitev. S tem zakon nedopustno združuje upravljalvske in nadzorne pristojnosti, ki bi morale biti strogo ločene. Problematičnost nadzornega sveta je torej v njegovi sestavi (gre za organ, ki ga sestavljajo ob manjšini zaposlenih le direktni predstavniki vlade in parlamentarnih političnih strank – od 11 članov, jih politična oblast

imenuje kar 9) kot tudi v razširitvi pristojnosti (saj nadzorni svet hkrati sprejema poslovne odločitve in nadzira poslovanje zavoda, torej tudi sam sebe).

Oblikovane rešitve naj bi po navedbah piscev zakona omogočale tudi določeno stopnjo medsebojnega vpliva obeh organov pri iskanju optimalnih rešitev, pri čemer so pristojnosti porazdeljene tako, da en organ ne more blokirati drugega. Izjema je predvideno soglasje o statutu, ki pa bistveno zadeva pristojnosti obeh, poleg tega pa je tudi v tem primeru odvzeta možnost trajne blokade z zavlačevanjem postopka, ne da bi organ jasno izrazil svoje mnenje. Po drugi strani pa postopki za imenovanje članov niso transparentni in ne vključujejo določenih kriterijev za izbor oziroma oblikovanje predlogov za odločanje, kar je povsem v nasprotju s priporočili Sveta Evrope.

Reakcije na spremembe zakona so prihajale tudi iz strokovnih krogov tujih strokovnjakov. Direktor pravnega oddelka Združenja evropskih televizij (EBU) dr. Werner Rumphorst je izjavil: »Zelo sem razočaran nad Slovenijo. Konec devetdesetih let sem jo pogosto navajal kot zgled v Srednji in Vzhodni Evropi. Govoril sem, poglejte, v Sloveniji imajo javni rtv-servis morda ni idealen, je pa funkcionalen, je dober. Ko vidim, kaj se dogaja zdaj, sem zelo razočaran. Slovenije ne bom nikoli več dajal za zgled, dokler ta zakon ne bo spremenjen« (Pirc 2005, 37).

**Slika 3.1: Spremembe na RTV Slovenija po referendumu**



Vir: Prvi interaktivni multimedijški portal, MMC RTV Slovenija.



### **3.4 Referendumska kampanja**

Državni zbor je na 10. izredni seji 21. julija 2005 na podlagi zahteve 31 opozicijskih poslank in poslancev sprejel odlok o razpisu naknadnega zakonodajnega referenduma o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija.

Kljub odločanju o referendumskem vprašanju so že prvi politični odzivi na referendum in potentakem uvodni manevri v takratno predreferendumsko kampanjo kazali, da tudi ob referendumu ne bo šlo za prvovrstno soočenje argumentov, zakaj da je ta zakon dober ali slab, ampak bo v ospredju zgolj merjenje političnih moči.

Nekaj dni pred referendumom o zakonu o RTV sta strokovnjaka sektorja za medije Sveta Evrope nedvoumno sporočila: »Zakon je treba še enkrat preučiti in spremeniti, še posebej pri imenovanju v programski in nadzorni svet ter pri financiranju RTV Slovenija. Zakon namreč slabo zagotavlja neodvisnost od vpliva in vmešavanja politike. Kadar ima namreč stranka v parlamentu večino in oblikuje vlado, je očitna tudi možnost velikega političnega vpliva«.

To je bil odgovor, ki je prispel na prošnjo dveh članic delegacije Državnega zbora Republike Slovenije v Parlamentarni skupščini Sveta Evrope iz LDS in SD, in sicer po tem, ko sta se tako predsednik Državnega zbora kot tudi predsednik Odbora za kulturo, šolstvo in šport (oba iz SDS) več mesecev izmikala zahtevam, da bi sama postavila vprašanje o skladnosti zakona s standardi Sveta Evrope. Predsedujoči odbora za medije pri Svetu Evrope in medijski ekspert za področje javnega servisa, Karol Jakubowich, je sam ponudil in zatrdil, da lahko odbor pripravi uradno mnenje o zakonu, če se bo od njih to zahtevalo. Pisci zakona so evropsko ekspertizo ostro napadli in označili kot »pravno nekorektno, nepravilno in politološko zgrešeno«, pri čemer se je s tem izražala popolna ignoranca v največjo mednarodno evropsko organizacijo, ki se ukvarja z varovanjem človekovih pravic, z načelom vladavine prava in s pluralno demokracijo. Nekaj mesecev po referendumu je slovenska vlada zahtevala umik omenjene ekspertize s spletnih strani Sveta Evrope, saj je zunanje ministrstvo trdilo, da gre za neuradno mnenje, ki bi lahko povzročilo nejasnosti (Širca 2006, 32–47).

### **3.5 Javna razprava**

Splichal je v svoji knjigi opredelil javno mnenje kot četrto razsežnost v obravnavah javnosti kot »*komunikacijski proces, v katerem si posamezniki in skupine prizadevajo doseči konsenz o spornih javnih zadevah z namenom, da bi vplivali na delovanje institucij oblasti*« (Splichal 1997, 4).

Javno mnenje je običajno proces, v katerem najprej skupina ljudi postane pozorna na določen problem. Sledi razprava o problemu, ki pritegne pozornost javnosti, tako da problem postane javna zadeva. Udeleženci nato v razpravi oblikujejo alternativne možnosti za rešitev problema. S soglasjem izoblikovano mnenje na koncu vpliva na kolektivno odločitev, ki jo sprejme večina kot npr. na volitvah ali referendumu (Splichal 1997, 4).

Javno mnenje lahko predstavlja razumski in kritični odnos za nadzor nad oblastjo oz. je izraz kulturne moči. Da javno mnenje lahko opravlja svojo funkcijo, ne sme biti nobenega nadzora nad kanali sporočanja. To lahko dosežemo le z informacijsko pluralnostjo, ki dopušča svobodo tiska in govora.

Javno mnenje kot družbeno nadzorovanje je osredotočeno na zagotavljanje zadostne stopnje družbenega konsenza o vrednotah in ciljih skupnosti. V javnomnenjsko razpravo o svobodi, kakovosti in raznolikosti medijev, ki je potekala ob referendumu o Zakonu o RTV Slovenija, so bili vključeni vsi udeleženci – od ustvarjalcev, upravljalcev in lastnikov medijev do politikov, akademikov in civilnodružbenih organizacij.

Predsednik odbora za kulturo, šolstvo in šport, mag. Branko Grims, ter pisec zakona o RTV Slovenija in minister za kulturo Vasko Simoniti sta bila največja zagovornika novega zakona. Poslanka SDS Eva Irgl se je strinjala, da novi zakon prinaša pozitivne spremembe. Podporo novemu zakonu je izrazila tudi slovenska Rimskokatoliška cerkev. Predstavnika, dr. Anton Stres, mariborski pomožni škof, in dr. Franc Kramberger, mariborski škof, sta menila, da nov zakon pomeni posodobitev najvplivnejšega javnega glasila.

Mednarodni inštitut za tisk, Organizacija za medije jugovzhodne Evrope, Globalna iniciativa za svobodo izražanja, institucije Sveta Evrope, Odbor za medije Evropskega parlamenta, Mirovni inštitut s strokovno, družboslovno in novinarsko javnostjo, Slovenski center PEN,

Združenje programov posebnega pomena pri Gospodarski zbornici pa so nasprotovali zakonu in opozarjali na nevarnosti omejevanja avtonomije javnega medija. Generalni sekretar Mednarodnega združenja novinarjev, Aidan White, je pozival, naj se umakne sporni predlog zakona. Direktor pravnega oddelka Združenja evropskih televizij (EBU), Werner Rumphorst, se je opredelil proti zakonu. Karol Jakubowicz, predsednik vodilnega odbora za medije pri Svetu Evrope, je na majski okrogli mizi Mirovnega inštituta nasprotoval zakonu. Kritičen do predloga je bil tudi predsednik Republike Slovenije, dr. Janez Drnovšek. Poslanka Majda Širca (LDS), mag. Majda Potrata (SD) in dr. Pavel Gantar so na tiskovni konferenci predstavili izhodišča kampanje, s katero so želeli javnosti predstaviti vsebinske razloge proti vladnemu Zakonu o RTV Slovenija. Varuh človekovih pravic, Matjaž Hanžek, je na svoji spletni strani podal mnenje, da bi morali pri pripravi in sprejemanju zakona upoštevati druga mnenja in pripombe strokovnjakov. Novinarja Jurij Gustinčič in Marjan Sedmak, profesorja na fakulteti za družbene vede, dr. Manca Košir in dr. Slavko Splichal, rektor ljubljanske univerze, dr. Jože Mencinger, profesorica sociologije, dr. Breda Pavlič, ter predsednik slovenskega centra Pen in župan Trzina, Tone Peršak, so predstavili pobudo za javno Radiotelevizijo Slovenije, v kateri so zapisali, da nov zakon ustvarjalcem javnega servisa ne omogoča pogojev, da bi lahko profesionalno, verodostojno in nepristransko opravljali svoje delo.

Slovensko komunikološko društvo (v katerem se združujejo strokovnjaki s področja komunikologije) je menilo, da mora javna televizija delovati v interesu celotne javnosti. Zagotovljena ji morajo biti temeljna načela, kot so politična neodvisnost, javnost delovanja in nadzorovanje oblasti. Referendum je društvu predstavljal odlično možnost, da državljani izrazijo svoje mnenje. Opozorili so le, da mora ideja pobude preseči referendumsko kampanjo in da je takšna civilnodružbena iniciativa lahko dobro dopolnilo obstoječim načinom vpliva javnosti na delovanje RTV Slovenija.

Vodja politične skupine tretje najmočnejše stranke v Evropskem parlamentu Zveze liberalcev in demokratov za Evropo, Graham Watson, je opozoril, da bo zakon, ki ga želi slovenska vlada uveljaviti brez poprejšnjega premisleka in javne razprave, ogrozil avtonomijo in uredniško neodvisnost javnega RTV-ja. Nov zakon bo korak nazaj na poti do cilja, ki je neodvisna evropska javna televizija (Prvi interaktivni multimedijski portal, MMC RTV Slovenija).

Generalni sekretar Mednarodnega združenja novinarjev, Aidan White, je samoiniciativno obiskal predsednika države, dr. Janeza Drnovška, in predstavil vse skrbi o novem zakonu.

Generalni sekretar sindikata novinarjev italijanske televizije RAI, Roberto Natale, je predstavil italijanski model zakona o javni radioteleviziji in ob tem opozoril, da bodo posledice novega zakona o RTV-ju lahko podobne kot v Italiji. Zakon so v Italiji sprejeli brez posvetovanja z novinarji, ki je postavil položaj televizije v odvisnost od strank in politične oblasti. Natale je mnenja, da tak zakon slabša storitve javne televizije oziroma vseh medijskih javnih zavodov.

Vodja poslanske skupine Evropske ljudske stranke in Evropskih demokratov, Hans-Gert Pöttering, ter predsednik Evropske ljudske stranke, Wilfried Martens, sta nov zakon o RTV Slovenija označila kot dober in opozorila na ustavnopravni vidik vladnega zakona, ki odpravlja nasprotja z ustavo starega. Pöttering je menil, da je referendum o zakonu dokaz o stopnji demokracije v Sloveniji, medtem ko po Martensovem mnenju zakon predvideva večjo vključenost civilne družbe ter manjši vpliv strank.

Na RTV Slovenija je v predreferendumskem času Informativno uredništvo Televizije Slovenija pripravilo tri posebne predreferendumske oddaje, ki so bile na sporedu 6., 13. in 19. septembra na prvem programu. V zadnji oddaji so se soočili predlagatelji in nasprotniki zakona. Minister za kulturo, Vasko Simoniti, je zagotovil, da zakon omogoča jasno in prepleteno odgovornost ter nadzor na javni televiziji in odpira možnosti za boljši program. Nasprotniki zakona so ponovili očitke o podržavljanju javnega RTV, novosti, ki jih uvaja zakon, pa zaradi zmanjševanja sredstev ne zagotavljajo boljšega programa (Prvi interaktivni multimedijski portal, MMC RTV Slovenija).

Slovensko združenje pisateljev, pesnikov in publicistov (PEN) je trdilo, da novi zakon o RTV Slovenija kljub posameznim določbam ne zagotavlja neodvisnosti in s tem javnosti RTV. Nov zakon uvaja obvladanje in nadzor vsakokratne večine v DZ-ju nad programom in poslovnimi odločitvami vodstva televizije ter delom novinarjev in drugih ustvarjalcev programa.

V državnem svetu so predstavili tudi zbornik z naslovom »Za javno RTV Slovenija«, ki sta ga uredila Slavko Splichal in Ivan Hvala. Zbornik vključuje prispevke avtorjev o javni televiziji, pripombe mednarodnih združenj in strokovnjakov na osnutek zakona ter besedilo zakona in programske standarde RTV zavoda (Prvi interaktivni multimedijski portal, MMC RTV Slovenija).

Profesor komunikologije na Fakulteti za družbene vede, Slavko Splichal, je menil, da bomo na referendumu odločali o tem, ali RTV prepustiti državnemu nadzoru ali ga zaščititi pred političnim voluntarizmom. V intervjuju za Mladino je nekatere ideje, ki jih prinaša novi zakon, ocenil za nevarne. Tisti, ki podpirajo novi zakon in v javni razpravi utemeljujejo potrebnost tega zakona, eksplicitno podcenjujejo odnos do civilne družbe. Opozoril pa je tudi na splošen problem o regulaciji medijev (Štamcar in Pirc 2005).

Sandra Bašič-Hrvatin, profesorica na Fakulteti za društvene vede, ki je bila tudi svetovalka generalnega direktorja RTV Slovenija pri vprašanjih dolgoročnega razvoja sistema javne televizije in je sodelovala pri pripravi zakona o medijih, od leta 1999 pa je predsednica Sveta za radiofuzijo, je sporočila, da javna radiotelevizija ni na prodaj, ker je last vseh državljanov in državljanek. Izrazila je tudi mnenje o umestitvi TV-prodaje v parlamentarni program. Zakonodajalec bi moral vedeti, da je TV-prodaja posebej urejena s konvencijo o čezmejni televiziji, ki jo je Slovenija ratificirala leta 1999. Meni, da bi se Slovenija morala pri pisanju zakona o RTV zgledovati po Švici, kjer ima politika vpliv le na upravljanje s finančnimi sredstvi, medtem ko javnost vpliva na celotno delovanje javne televizije, saj vsi plačujejo prispevek zanj. Če bo novi zakon o RTV Slovenija dejansko stopil v veljavo, bo po njenem prepričanju posredno ogrožena tudi neodvisnost novinarjev in uradnikov.

Sandra Bašič-Hrvatin je na vprašanje, kaj sploh pomeni javna televizija, podala definicijo, da je to televizija, ki jo financira javnost, in je javnost tista, kateri je televizija odgovorna. Teh načel se drži tudi televizija z najdaljšo tradicijo, britanski BBC, ki ima izjemno razvite mehanizme notranjega nadzora in samoregulacije (Prvi interaktivni multimedijski portal, MMC RTV Slovenija).

Bašič-Hrvatin je opozorila na svetovno kampanjo pod naslovom »Javna radiotelevizija za vse državljane in državljanke«, ki se je začela leta 2005 kot odgovor na številne pritiske in poskuse omejevanja delovanja obstoječih javnih servisov v številnih državah. Kampanjo vodi Mednarodno združenje novinarjev (International Federation of Journalists, IF). Združenje temelji na zahtevi, da so svoboda izražanja in zagotavljanje demokratičnih načel temeljno gonilo delovanja medijev.

Javna radiotelevizija bi morala temeljiti na zahtevah po univerzalni dostopnosti, po odprtosti prostora javne razprave, po zagotavljanju dostopa do znanja, po programski odličnosti, po profesionalni odgovornosti, po ustvarjalnosti, po upoštevanju kulturne raznolikosti, po

vključevanju državljanek in državljanov v oblikovanje in ocenjevanje radijskih in televizijskih programov, po javnosti delovanja, po stabilnosti finančnih virov, po zagotavljanju ustreznih delovnih pogojev in po podpori tehnološkega razvoja (Sandra Bašić-Hrvatini in Brankica Petković 2005).

### **3.6 Rezultat referendumu**

Kot določa zakon o referendumu in ljudski iniciativi, je odločitev na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali. Referendumska zakonodaja ne predpisuje obveznega odstotka udeležencev referendumu. Zakonodajalec je vezan na referendumski izid, kar pomeni, da v času enega leta po njegovi izvedbi v državnem zboru ni mogoče sprejeti zakona, ki bi bil v nasprotju z referendumskim izidom niti ponoviti referendumu o istem vprašanju.

Republiška volilna komisija je na 7. seji dne 14. oktobra 2005 na podlagi zapisnikov volilnih komisij volilnih enot o izidu glasovanja na območju volilnih enot ter zapisnika Republiške volilne komisije o ugotovitvi izida glasovanja na diplomatsko konzularnih predstavništvih Republike Slovenije ter po pošti iz tujine na naknadnem zakonodajnem referendumu o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-1), ki je bil 25. septembra 2005, ugotovila naslednji izid glasovanja:

Glasovalo je 30,71 odstotka volivcev, kar je nekaj manj kot tretjina vseh upravičencev. Na 3.417 voliščih po Sloveniji je imelo pravico glasovati 1.644.275 volivcev, pri čemer je bilo 1.644.270 volivcev, ki so bili vpisani v volilni imenik, ter 5 volivcev, ki so glasovali s potrdilom, ker pomotoma niso bili vpisani v volilni imenik. Na referendumu o RTV Slovenija je skupaj glasovalo 504.925 volivcev. Oddanih je bilo 504.851 glasovnic. Ker ni bilo mogoče ugotoviti volje volivca, je bilo 3.960 glasovnic neveljavnih (0,78 % od števila oddanih glasovnic). Veljavnih je bilo 500.891 glasovnic. Z obkroženim »ZA« je odgovorilo 253.931 volivcev ali 50,30 % od števila oddanih glasovnic in z besedo »PROTI« 246.960 volivcev ali 48,92 % od števila oddanih glasovnic.

Najvišjo udeležbo so ugotovili v volilnih enotah Kranj, Postojna, Ljubljana Center in Ljubljana Bežigrad, kjer se je referendumu udeležilo več kakor 24 odstotkov volivcev. Do 16. ure je bila najmanjša volilna udeležba v enotah Ptuj in Maribor, kjer se je na volišča odpravilo

18,6 oziroma 18,9 odstotka volivcev. Najvišja volilna udeležba je bila v volilni enoti Ljubljana Center, kjer je glasovnice oddalo skoraj 38 odstotkov volilnih upravičencev, sledijo pa enote Ljubljana Bežigrad, Kranj in Postojna. Najmanj volivcev se je referendumu udeležilo v volilnih enotah Ptuj in Maribor, kjer se je na volišča odpravilo 24 oziroma 25 odstotkov volilnih upravičencev.

Volišča so bila tudi na diplomatsko-konzularnih predstavništvi v tujini, in sicer 34 volišč. Poleg tega je po pošti iz tujine za zakon glasovalo 962 volivcev, proti zakonu jih je bilo 300, neveljavnih glasovnic pa je bilo šest, zaradi česar se izid referendumu ni bistveno spremenil.

Zanimivi so bili rezultati predčasnih glasovanj, ki so kazali popolnoma drugačno sliko kot rezultati na referendumu. Na predčasnem glasovanju, ki je potekalo od torka do četrta, je glasovalo okrog 14.000 volivcev, od tega jih je okrog 38 odstotkov zakon podprlo, okrog 60 odstotkov pa jih je bilo proti.

Referendum pa je kljub tesnemu rezultatu v prid vladajoči koaliciji pokazal počasno, a zanesljivo zmanjševanje zadovoljstva z izbiro na prejšnjih državnozbornih volitvah. Vladajoča stran je za stroške referendumske kampanje porabila približno trikrat več sredstev kot opozicija, ki je vložila zahtevo za referendum. Stranki, katerih poslanci so vložili zahtevo za referendum, na kampanjo nista bili najboljše pripravljene. Del vodstva Socialnih demokratov ni kazal prave zavzetosti za spremembo zakona, vodstvo Liberalne demokracije pa je bilo tako rekoč v odstopu. V teh okoliščinah je bil rezultat za vladajočo koalicijo dejansko zelo slab (Kunič 2006, 18–19).

Zakon so podprli predvsem prebivalci na podeželju, nasprotovali pa so mu v urbanih okoljih.

Po potrditvi zakona na referendumu je Državni zbor RS poslal zakon predsedniku republike v razglasitev in v objavo takoj po preteku pritožbenega roka, ki se izteče tri dni po objavi poročila o referendumu v uradnem listu. V primeru pritožbe bi o njej odločilo Vrhovno sodišče. Državni zbor in vlada pa sta dolžna spoštovati referendumsko voljo ljudi. To pomeni, da Državni zbor RS v času enega leta po referendumu ne more sprejeti zakona, ki bi bil v nasprotju z referendumskim izidom niti ponoviti referendumu o istem vprašanju. Na naknadnem zakonodajnem referendumu namreč volivci odločajo o usodi celotnega zakona, kot ga je sprejel parlament. Če ga podprejo (večina volivcev, ki so veljavno glasovali), pošlje

Državni zbor RS zakon v razglasitev in objavo takoj po izteku pritožbenega roka, če je vložena pritožba, pa takoj, ko je pritožbeni postopek pravnomočno končan. Če bi bil zakon zavrnjen, parlament leto dni ne more sprejeti zakona, ki bi bil v nasprotju z izidom referendumu, niti ponoviti referendumu o istem vprašanju.

### ***3.7 Referendumski molk in kršitve molka***

V času referendumskega molka, ki je veljal do 19. ure v nedeljo, so bila prepovedana vsa politično propagandna sporočila in druge oblike propagande, katerih namen je vplivati na odločanje volivcev pri glasovanju. Gre zlasti za propagando v sredstvih javnega obveščanja, plakatiranje in shode. Na direktoratu za upravne notranje zadeve so prejeli največ prijav zaradi razpečevanja volilnega materiala, letakov in reklamnih listkov v poštnih nabiralnikih. Največ domnevnih kršitev so prijavi v okolici Ljubljane, posamezni primere pa tudi na Štajerskem, Primorskem, Gorenjskem in Dolenjskem. Referendumski molk naj bi najbolj pogosto kršili na radiu in televiziji, v časopisu, pojavljali pa so se tudi novi plakati, propagandno gradivo v poštnih nabiralnikih, med kršitve pa štejejo tudi SMS-sporočila, razpečevanje letakov in oglasi na spletu. V dveh dneh so na direktoratu za upravne notranje zadeve prejeli 75 prijav domnevnih kršitev molka, kar je več kot pri katerem koli prejšnjem referendumu. Največ se jih nanaša na razpečevanje letakov.

### ***3.8 Sredstva političnih strank za referendumsko kampanjo***

Nasprotniki zakona so v kampanjo vložili skupaj nekaj več kot 9,5 milijona tolarjev (LDS približno 5 milijonov tolarjev, SD pa 3,5 milijonov). Združena koalicija je po podatkih SDS za kampanjo porabila 27,846.404 tolarjev (SDS je prispevala delež v višini 16,6 milijona tolarjev). Kampanjo so pokrili s postavitvijo stojnic, na katerih so delili letake, oglasi in glasilom ZA RTV SLO, ki so ga natisnili v 720.000 izvodih in ga preko Pošte Slovenije dostavili vsem slovenskim gospodinjstvom. Obe strani (za in proti) sta predstavljali in zagovarjali svoja stališča tudi na spletnih straneh, kjer so bila objavljena redna sporočila in novice iz referendumskega dogajanja. Zanimivo je še dejstvo, da so se na poti do nabiralnikov zataknili letaki LDS, ki je s to napako časopisa Delo v oglaševalskem delu kampanje tik pred referendumom doživela »črni petek«. Na Delu so pojasnili, da je prišlo do tehnične napake in da bodo letake še isti dan distribuirali naročnikom in tako popravili škodo. Toda preverjanje



na petih različnih naslovih na različnih koncih Ljubljane je pokazalo, da letakov v nabiralnikih naročnikov ni bilo niti do 18.00 ure (Taštanonska 2006, 216–221).

Za organizacijo referendumov je bilo porabljenih 643 milijonov tolarjev ali slabih 2,7 milijona evrov.

### **3.9 Odzivi zagovornikov in nasprotnikov zakona po končanem referendumu**

Premier Janez Janša je po objavi neuradnih izidov dejal, da je s potrditvijo zakona napočil čas, ko se bodo začele razmere na RTV-ju urejati. Po njegovem mnenju je vzrok za nizko volilno udeležbo to, da večina zakona ne pozna. Janša dvomi, da je večina odločala o vsebini zakona, in dodaja, da kampanja ni bila vladna prioriteta.

Predsednik opozicijskega LDS-a, Anton Rop je dejal, da so z izidi zadovoljni, saj kažejo, da so pomemben del slovenskega volilnega telesa prepričali, da zakon ni dober. Prvopodpisani pod pobudo za referendum še pravi, da v Sloveniji nihče ni dobil mandata, da si podredi RTV in da je volilni izid za vladno koalicijo slab.

Kulturni minister, Vasko Simoniti, je izrazil zadovoljstvo nad uspelim referendumom. Dejal je, da ni pričakoval tako tesnega izida, a da je minimalna razlika dovolj za legitimnost zakona. Zakon je po njegovem mnenju podlaga za reorganizacijo RTV.

Odzval se je tudi predsednik SD, Borut Pahor, in dejal, da je ljudska volja, čeprav z majhno razliko, uveljavila zakon, ki je slab. Ob tem je dodal, da takšna volilna udeležba ne preseneča in da ga je najbolj skrbelo, da bi zmaga koalicije z ljudsko voljo sprejela zakon, ki je slab in ki javni RTV spreminja v državni.

Pogumno izjavo je podal poslanec SDS in soavtor zakona Branko Grims, ki je menil, da potrditev zakona pomeni veliko zmago za Slovenijo. Ob tem je dodal, da to odpira možnost, da dejansko dobimo tudi pluralne osrednje medije. Zakon naj bi tudi izjemno pozitivno vplival na nadaljnji razvoj Slovenije.

Minister za delo, Janez Drobnič, je v imenu NSi dejal, da je bil referendum o RTV Slovenija odveč, saj je bilo treba dosedanji zakon zaradi neustavnosti tako ali tako odpraviti.

Predsednik stranke DeSUS, Karl Erjavec, je dejal, da je bil razlog za tesen izid kriva ravno nizka udeležba. Po njegovem ni bojazni, da bo RTV postal državni, saj bo v svet vključil tudi civilno družbo.

V SNS so po besedah predsednika stranke, Zmaga Jelinčiča, pričakovali podporo zakonu in so tega zelo veseli. Po njihovem mnenju je s tem konec politizacije medijev, za zakon pa menijo, da je dober.

Med drugimi podporniki zakona je novinar in urednik Danilo Slivnik v imenu Zbora za republiko ob potrditvi zakona dejal, da je bil to koristen poraz za opozicijo. Po njegovem mnenju je napočil čas, da se opozicija začne ukvarjati z lastno reorganizacijo. Slivnik še meni, da je izid dober tudi za RTV in novinarje, ki naj bi zdaj lahko začeli delati profesionalno.

Predsednik društva novinarjev, Grega Repovž, je rekel, da izid referenduma razumejo kot sporočilo volivcev, da ta zakon nima neke široke konsenzualne podpore. Repovž še meni, da bi morala vlada to sporočilo sprejeti kot pozitivno in začeti pripravljati nov zakon.

Predstavnica Pobude za javno RTV, Manca Košir, je menila, da je rezultat na referendumu nezaupnica vladi in opozorilo, da je z zakonom o RTV Slovenija uporabila postopke, ki niso v prid državljanom. Pripomnila je še, da je treba nadaljevati civilno pobudo, ki je prebudila mnogo skupin in posameznikov.

Takratni predsednik države, dr. Janez Drnovšek je dejal, da imajo zdaj zagovorniki zakona priložnost pokazati, da so bile bojazni nasprotnikov odveč. Pokazali bodo tudi, ali bo javna televizija še naprej delovala samostojno, neodvisno in čim bolj kakovostno; po njegovem mnenju naj bi televizija ljudi povezovala, ne razdvajala.

## 4 ZAKONODAJNI REFERENDUM V DRŽAVAH EU

Prvi referendum je bil razpisan 4. avgusta 1973, ko je francosko ljudstvo na temelju odloka konventa odločalo o sprejetju ustave. Švica, ki predstavlja komaj kaj več kot tisočinko svetovnega prebivalstva, je na državni ravni organizirala več referendumov kot vse države skupaj. V nasprotju s tem pa več pomembnih držav, med katerimi imajo nekatere že stare demokratične ustanove, ni nikoli uporabilo referenduma, vsaj ne na državni ravni. V Evropi gre za Nizozemsko, v svetu pa za ZDA, Kitajsko, Japonsko.

Zgoščenost referendumske dejavnosti se da vsaj delno razložiti z institucionalnimi določili. Ponekod je referendum:

- strogo obvezen glede ustavnih vprašanj (Irska),
- drugod imajo državljani pravico do pobude glede zakonodajnih vprašanj (Italija)
- ali pa se oboje kombinira (Švica),
- medtem ko Danska ustava daje pravico do pobude parlamentarni manjšini.

### **4.1 Referendumska ureditev v Sloveniji in v izbranih evropskih državah**

Če primerjamo referendumsko ureditev v Sloveniji in izbranih evropskih državah (Danska, Italija, Švica Hrvaška), ugotovimo, da se Slovenija s svojo referendumsko ureditvijo enakovredno uvršča v krog demokratičnih evropskih držav, ki urejajo oblike neposredne demokracije.

Slovenija je država z referendumsko ureditvijo, ki zagotavlja:

- fakultativni referendum na državni ravni, na podlagi predhodne pravne ureditve (ustavni, zakonski in posvetovalni referendum) – takšen referendum poznajo tudi Hrvaška, Danska, Italija, Švica;
- obvezni referendum na lokalni ravni (referendum o ustanovitvi občine, 139. člen ustave) – poznata ga tudi Italija in Švica;
- fakultativni referendum na lokalni ravni na podlagi predhodne pravne ureditve (referendum v občini, 46. in 47. člen Zakona o lokalni samoupravi) – poznajo ga tudi Hrvaška, Italija, Švica.

V druge možne referendumске kategorije, ki jih Slovenija ne ureja ali jih ne more urejati (npr. ker ni federalna država), so obravnavane države razporejene na naslednje načine:

- obligatorni referendum na državni ravni (Hrvaška, Danska, Italija, Švica);
- obligatorni referendum na ravni federalne enote ali regije (Švica);
- fakultativni referendum na ravni federalne enote ali regije (Švica);
- fakultativni referendum na državni ravni brez predhodne pravne ureditve (Danska);
- fakultativni referendum na ravni federalne enote ali regije in brez predhodne pravne ureditve (Danska).

Če si ogledamo Slovenijo v kontekstu izbranih evropskih držav še z vidika referendumske iniciative, dobimo naslednjo delitev (Cerar 1996, XV–XVII):

a) Plebiscitarni fakultativni referendum:

- države, kjer obstoji le ena možnost za razpis referenduma, referendum inicira en državni organ oziroma referendum zahtevata skupno dva ali več državnih organov;
- države, kjer se lahko referendum zahteva na več načinov (Slovenija).

b) Manjšinski fakultativni referendum:

- države, kjer obstoji le ena možnost za razpis referenduma, referendum inicira en državni organ (Danska);
- države, kjer se lahko referendum zahteva na več načinov (Švica, Italija, Slovenija).

Z vidika števila volivcev, ki lahko zahtevajo referendum dobimo naslednji pogled:

- Italija: 500.000 volivcev (rok za zbiranje podpisov je 3 mesece);
- Švica: 50.000 volivcev (rok za zbiranje podpisov je 3 mesece);
- Slovenija: 40.000 volivcev (rok za zbiranje podpisov sta 2 meseca).

Izid fakultativnega referenduma je praviloma pravno obvezen. V Italiji in Sloveniji (v primeru referenduma o spremembi ustave) je pogoj za veljavnost izida referenduma, da se najmanj polovica vseh volivcev udeleži referenduma.

Na Danskem je predlog zakona na referendumu sprejet, če ga ne zavrne večina volivcev, ki predstavlja vsaj 30 % volilnih upravičencev. Strožja večina je predpisana tudi v Italiji (večina veljavno izraženih glasov, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina volilnih upravičencev), vendar je ta večina, podobno kot na Danskem, potrebna za razveljavitev in ne potrditev zakona. Če ta večina na referendumu ni dosežena, se zakon uveljavi (Danska) oziroma ostaja v veljavi (Italija). Nekatere države pa pri tem dodajajo še dodaten pogoj – potrebno volilno udeležbo (Hrvaška). Navadna relativna večina, ki jo določa naša ustava, se najpogosteje predpisuje tudi v drugih sistemih, kjer je uveljavljen zakonodajni referendum (npr. Švica).

**TABELA 4.1: Primerjalni pregled ureditve zakonodajnega referenduma**

DRŽAVA	VRSTE REFERENDUMA	OBLIGATORNI REFERENDUM	REFERENDUMSKA INICIATIVA	OMEJITVE	REFERENDUMSKA VEČINA	POSEBNOSTI
DANSKA	-obligatorni, - fakultativni, - razveljavitveni (v primeru zavrnitve zakona), - posvetovalni (ni vezanosti)	- za spremembo ustave (kvalificirana večina, vsaj 40 %), - o spremembi starosti za pridobitev volilne pravice (večina, vsaj 30%), - o prenosu suverenosti (večina, vsaj 30 %)	- 1/3 članov Folketinga <sup>12</sup> (fakultativni referendum na pobudo parlamentarne manjšine), - ni ljudske referendumske zahteve	- proračun, - zakoni o plači, pokojninah, razlastitvah, davkih, o državnih uslužbencih, državljanstvu, - zakoni, ki se nanašajo na kralja	večina volivcev, ne manj kot 30% vseh volivcev	- sredstvo političnih strank, - ni ljudske referendumske zahteve
ITALIJA	razveljavitveni, suspenzivni		- 500.000 volivcev ali - 5 deželnih svetov	- proračunski zakoni, - zakoni o amnestiji in splošni pomilostitvi, - zakoni o ratifikaciji mednarodnih pogodb, - davčni zakoni	večina volivcev in je dosežena večina veljavno izrečenih glasov	Večina potrebna za zakonodajni referendum, je strožja od ustavnorevizijske večine.
ŠVICA	fakultativni, obligatorni	- za vsako spremembo ustave, - ratifikacijo nekaterih mednarodnih sporazumov (o vstopu v organizacijo kolektivne varnosti) ali nadnacionalno skupnost	- 50.000 volivcev ali - 8 kantonov <sup>13</sup>	- nujni ukrepi, - uveljavitveni ukrepi (finančni in upravni referendum, proračun, volitve vlade, finančni sklepi, odredbe zveznega sveta)	večina volivcev, ki so glasovali	Ljudska iniciativa dovoljena na ustavodajnem, ne pa na zakonodajnem področju.
HRVAŠKA	fakultativni, obligatorni	o združevanju v zvezo z drugimi državami	1. na pobudo Hrvaškega Sabora ali Predsednika republike 2. na zahtevo 10% volilnih upravičencev		večina volivcev, ki so glasovali pod pogojem, da je pristopila večina vseh volivcev v RH	
SLOVENIJA	zakonodajni referendum, referendum o spremembi ustave (fakultativen)		1. na pobudo državnega zbora 2. na zahtevo najmanj 1/3 poslancev, državnega sveta ali 40.000 volivcev	- zakoni, ki se sprejemajo po hitrem postopku, - zakoni, od katerih je neposredno odvisno izvrševanje sprejetega državnega proračuna, - zakone, ki se sprejemajo za izvrševanje ratificiranih mednarodni pogodb	večina volivcev, ki so veljavno glasovali	

---

12 Enodomni parlament na Danskem.

13 Glavne značilnosti švicarskega ustavnega sistema kot celote, izhajajo iz dejstva, da je Švica zvezna država, uradno sicer konfederacija, praktično pa vendarle federacija. Sestavlja jo 20 kantonov in 6 polkantonov. Potrebno je poudariti, da omenjenih 6 polkantonov sicer sestavlja 3 kantone (po 2 polkantona sestavljata 1 kanton), vendar so polkantoni samostojni deli federacije in imajo v bistvu status kantonov (Jovičić 1984, 187). V švicarski federaciji je suverenost razdeljena med zvezno državo in kantoni, pri čemer velja domneva pristojnosti v korist samih kantonov, ki imajo tudi dejansko zelo močan položaj. Kantoni imajo lastne ustave in močne zakonodajne pristojnosti.

## 5 SPREMEMBA INSTITUTA REFERENDUMA

Predsednik Zares-a Gregor Golobič in vodja poslanske skupine Cveta Zalokar Oražem sta na novinarski konferenci 20. 9. 2009 spregovorila o predlogu za začetek postopka za spremembo ustave RS z osnutkom ustavnega zakona na področju referendumске zakonodaje. Golobič želi, da se problematika ustavne in zakonske ureditve instituta referendumа vsebinsko primerno uredi, saj je sprememba ustave potrebna, da se volivke in volivce obvaruje nesmiselnih referendumov, ki se uporabljajo za politične igrice (Zares- nova politika).

Zaradi slabih izkušenj z volilno udeležbo skupina Zares predlaga, da bi v ustavo zapisali veljavnost referendumа, če se ga udeleži vsaj tretjina volivcev v državi. Tak model imajo na Danskem, v Italiji pa je za veljavnost referendumа potrebna vsaj 50-odstotna udeležba. V osnutek spremembe 90. člena ustave je zapisano tudi določilo, ki pravi, da je nedopustno razpisati referendume o človekovih pravicah, ustavnih vrednotah in o zadevah, ki bi povzročile nepopravljive posledice za državo. Ker je ustavno sodišče to določilo razveljavilo, bi ga bilo potrebno še enkrat temeljito preučiti in pri tem upoštevati razloge, ki so ustavno sodišče vodili k takšni odločitvi.

Stranka Zares bi želela uvesti v zakon o referendumu določitev enega ali dveh dni v letu, ko bi izvedli glasovanje o vseh predlaganih referendumih oz. »referendumski dan«, saj bi s tem prihranili stroške (Dnevnik). En dan bi potekal v pomladanskem delu zasedanj Državnega zbora, drugi pa v jesenskem delu.

Spremembe bi morale vključevati tudi zagotovitev verodostojnosti izpolnjevanja pogoja podpore s podpisi 2500 volivcev, ki bi morali podpise overjeno podpisati na upravnih enotah. Da bi odpravili dileme oz. pravna vprašanja, ki so se pojavila glede možnosti pobudnikov oz. predlagateljev referendumа tako v fazi vložitve pobude kot kasnejšega zbiranja podpisov in nato vložitvi zahteve, saj sedanja zakonodaja tega ne določa, bi morali v zakonu podrobneje določiti pravico razpolaganja z referendumsko pobudo (Zares- nova politika).



## 6 ZAKLJUČEK

Zakonodajni referendum je vedno aktualna politična tema v Sloveniji in drugih evropskih državah. Predstavlja steber neposrednega političnega odločanja in demokracije. Vendar pa ima tudi nekaj slabosti.

Abstinenca volivcev lahko predstavlja običajno obliko protesta in je tudi oblika izražanja političnega razpoloženja. Rešitev je spodnja meja oz. najnižji standard aktivne podpore volivcev predlogu sklepa, ki je dan na referendumu. Če predlog ne dobi minimalne podpore, potem je potrebno pripraviti boljšega, saj je s predlogom in politiko države očitno nekaj narobe.

Referendumsko vprašanje je pri nekaterih vprašanjih neprimerno, kot so vprašanja o človekovih pravicah. Načeloma tudi ni primeren za odločanje o zelo zahtevnih strokovnih in zapletenih vprašanjih. Obstajajo pa tudi zakoni, ki so za delovanje države tako pomembni, da bi zastoji in morebitna zavrnitev na referendumu povzročili preveč škode. Potrebno se je izogibati uporabi zakonodajnega referenduma za trenutne politične interese in za legitimiranje določene politike. Referendum ne sme nadomestiti predstavniške demokracije in tudi ne odpraviti vseh njenih slabosti. Naknadni zakonodajni referendum o Zakonu o Radioteleviziji je predstavljal pomembno prelomnico v političnem življenju v Sloveniji. Prinesel je dilemo, ali sme imeti oblast avtoriteto in vpliv v medijih in medijski predstavitvi. Sporno je, da lahko politiki z različnimi oblikami lobiranja in subtilnih pritiskov skušajo doseči zeleni vpliv.

Ko gre za referendum, pa je treba opozoriti tudi na stroške, saj referendum stane državo skoraj toliko kot volitve. Zamisel stranke Zares o »referendumskem dnevu« bi občutno prihranila državi čas in denar.

Naloge referenduma so, da dopolnjuje strankarsko demokracijo, utrjuje družbeno stabilnost, uveljavlja dodatno kontrolo oz. pritisk volivcev na izvoljene poslance, preprečuje korupcijo članov zakonodajnega telesa, torej uresničuje demokracijo. Menim, da so argumenti v prid referendumu močnejši od nasprotnih, kar potrjuje naraščajoča uporaba referendumov v svetu in pri nas.

## 7 LITERATURA

1. Bašić-Hrvatini, Sandra in Brankica Petković. 2005. Javna radiotelevizija za vse! V *Medijski mrk: o referendumu o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija*, ur. Božidar Flajšman, 58–60. Ljubljana: Liberalna akademija.
2. Bele, Ivan. 1992. *Nova ustavna ureditev Slovenije: zbornik razprav*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
3. Brezovšek, Marjan, ur. 1996. *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive: zbornik referatov. Politološki dnevi, Portorož, 31. maja in 1. junija*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
4. *Center vlade RS za informatiko*. Dostopno prek: <http://www.sigov.si> (20. avgust 2009).
5. Cerar, Miro. 1994. Referendum in ljudska iniciativa. *Pravna praksa* (19): 2–4.
6. --- 1995. Zakonodajni referendum o odvzemu državljanstev. *Pravna praksa* (19): 8–11.
7. --- 1996a. Naš(i) referendum(i). *Pravna praksa* (14): 1.
8. --- 1996b. Zakonodajni referendum. *Pravna praksa* (14): XV–XVII.
9. --- 1996c. Zakonodajni referendum in vloga Državnega zbora. V *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive / Politološki dnevi, Portorož, 31. maja in 1. junija 1996*: 299–300. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
10. --- 1997. Zakonodajni referendum: demokracija ali manipulacija. *Slovenska panorama* (12): 18–19.
11. Cerar, Miro, ur. in Gorazd Perenič, ur. 1990–1991. *Nastajanje slovenske ustave: izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja, III. zvezek*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
12. *Swiss Confederation*. Dostopno prek: <http://www.admin.ch> (20. avgust 2009).
13. *Dnevnik*. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si> (20. avgust 2009).
14. *Državna volilna komisija*. Dostopno prek: <http://www.dvk.gov.si/> (25. avgust 2009).
15. *Državni zbor RS*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/> (27. avgust 2009).
16. Dujić, Slobodan. 1996. Zakonodajni referendum o odvzemu državljanstva. *Pravna praksa* (2): 22–27.

17. *E-uprava*. Dostopno prek: <http://e-gov.gov.si/e-uprava> (20. avgust 2009).
18. *Folketinget*. Dostopno prek: [www.folketinget.dk](http://www.folketinget.dk) (15. avgust 2009).
19. Gallagher, Michel in Pier Vincenzo Uleri. 1996. *The referendum experience in Europe*. London: MacMillan Press Ltd.
20. Golob, Robert. 1998. *Ljudska iniciativa v našem in primerjalnem pravu*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
21. Grad, Franc. 1989. Nekatera vprašanja glede uporabe referendumov v ustavnorevidijskem postopku. *Pravnik* (3–4): 139.
22. --- 1998. *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
23. --- 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
24. --- 2001. Spremembe ustave RS: Nujne in potrebne spremembe ustave. *Podjetje in delo* (6): 845–856.
25. Grad, Franc, Drago Zajc in Igor Kaučič. 1990. *Referendum in sprejemanje nove slovenske ustave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
26. Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1999. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
27. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
28. Gruden, Nina. 2002. Instrumenti neposredne demokracije v Švici. *Pravna praksa* (13): 11–12.
29. Hamon, Francis. 1998. *Referendum: primerjalna študija*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
30. Igličar, Albin. 1991. Referendumsko sprejemanje zakonov. *Pravna praksa* (22): 1.
31. Jambrek, Peter. 1992. *Ustavna demokracija – graditev slovenske demokracije, države in ustave*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
32. Jančič, Peter. 2003. Vsi naši dosedanji referendumi. *Večer* (15): 1–2.
33. Jovičić, Miodrag. 1984. *Veliki ustavni sistemi: elementi za jedno uporedno ustavno pravo*. Beograd: Privredni pregled.

34. Kaučič, Igor. 1992. Referendum in ljudska pobuda v novi slovenski ustavi. *Teorija in praksa* (1–2): 70–75.
35. --- 1994a. *Referendum in sprememba ustave*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
36. --- 1994b. Referendum in spremembe ustave. *Teorija in praksa* (9–10): 918–920.
37. --- 1994c. Ustavna zasnova referendumu. *Pravnik* (1–3): 17–29.
38. --- 1994č. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi. *Pravna praksa* (9): 6–8.
39. --- 1996. Neposredna demokracija v ustavnem sistemu Republike Slovenije. Drugo strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava. *Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi: Inštitut za javno upravo* (3): 43–61.
40. Kaučič, Igor. 2000. Zakonodajni referendum s suspenzivnim učinkom – de lege ferenda. *Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete v Ljubljani* (LX): 159–178.
41. --- 2001. Zakonodajni referendum. *Podjetje in delo* (6–7): 857–866.
42. Kaučič, Igor in Franc Grad. 1999. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
43. Kocjančič, Rudi, Ciril Ribičič, Franc Grad in Igor Kaučič. 1998. *Ustavno pravo Slovenije*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
44. Kristan, Ivan. 2001. Začetek razprave o spremembi ustave. *Pravna praksa* (13): 3–4.
45. --- 2002. Referendum: samo večina ali tudi prag udeležbe? *Pravna praksa* (14): 6–7.
46. Kunič, Jožef. 2006. Upam in se bojim. V *Medijski mrk: o referendumu o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija*, ur. Božidar Flajšman, 18–19. Ljubljana: Liberalna akademija.
47. Maksimovič, Branko. 2003. Dvomi o evropskih referendumih. *Večer* (4): 1.
48. *Media Watch, Mirovni inštitut*. Dostopno prek: <http://mediawatch.mirovni-institut.si> (18. september 2009).
49. Mihelj, Vlado. 2006. Nova politična oblast. V *Medijski mrk: o referendumu o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija*, ur. Božidar Flajšman, 90–92. Ljubljana: Liberalna akademija.

50. *Odločba Ustavnega sodišča (U-I-47/94)*. Ur. l. RS. 13/1995. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/\\_pdf/1995/ur/u1995013.pdf](http://www.uradni-list.si/_pdf/1995/ur/u1995013.pdf) (3. marec. 1995).
51. --- (U-I-201/96). Ur. l. RS. 34/1996. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/\\_pdf/1996/ur/u1996034.pdf](http://www.uradni-list.si/_pdf/1996/ur/u1996034.pdf) (29. junij. 1996).
52. --- (U-I-266/96). Ur. l. RS. 43/1996. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/\\_pdf/1996/ur/u1996043.pdf](http://www.uradni-list.si/_pdf/1996/ur/u1996043.pdf) (2. avgust 1996).
53. --- (U-I-12/97). Ur. l. RS. 82/1998. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/\\_pdf/1998/ur/u1998082.pdf](http://www.uradni-list.si/_pdf/1998/ur/u1998082.pdf) (4. december 1998).
54. --- (U-I-104/01). Ur. l. RS. 52/2001. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/\\_pdf/2001/ur/u2001052.pdf](http://www.uradni-list.si/_pdf/2001/ur/u2001052.pdf) (22. junij 2001).
55. --- (U-I-217/02). Ur. l. RS. 25/2004. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/\\_pdf/2004/ur/u2004025.pdf](http://www.uradni-list.si/_pdf/2004/ur/u2004025.pdf) (19. marec 2004).
56. Pelicon, Gregor. 2002. *Referendum na Danskem in Irskem*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
57. Petrišič, Mihaela. 2000. *Referendum na podlagi zakonodajne ljudske iniciative*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
58. Pirc, Vanja. 2005. Intervju. *Mladina* (37). Dostopno prek: [http://www.mladina.si/tednik/200537/clanek/slo-intervju--vanja\\_pirc/](http://www.mladina.si/tednik/200537/clanek/slo-intervju--vanja_pirc/) (26. september 2005).
59. Pobuda za javno radiotelevizijo. 2006. V *Medijski mrk: o referendumu o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija*, ur. Božidar Flajšman, 127–128. Ljubljana: Liberalna akademija.
60. Pogorelec, Janez. 1999. Referendum, volitve in – ustavna odločba. *Pravna praksa* (5): I – VIII.
61. *Zares- nova politika*. Dostopno prek: <http://www.zares.si> (20. avgust 2009).
62. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o referendumu in ljudski iniciativi. 1999. *Poročevalec državnega zbora Republike Slovenije XXV* (69): 3–14.
63. *Prvi interaktivni multimedijški portal, MMC RTV Slovenija*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si> (18. september 2009).

64. Režek, Borut. 1954a. Neposredna demokracija v gorskih kantonih osrednje Švice. *Pravnik* (7–9): 224–228.
65. --- 1954b. Referendum, ljudska iniciativa in pravica odpoklica kantonalnega predstavniškega telesa v Švici. *Pravnik* (1–3): 61–67.
66. Rupnik, Janko, Rafael Cijan in Božo Grafenauer. 1993. *Ustavno pravo – splošni del*. Maribor: Pravna fakulteta.
67. --- 1996. *Ustavno pravo Republike Slovenije*. Maribor: Pravna fakulteta.
68. *Slovar slovenskega knjižnega jezika IV*. 1985. Ljubljana: DZS.
69. *Statistični urad RS*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/> (25. avgust 2009).
70. Splichal, Slavko. 1997. *Javno mnenje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
71. Šinkovec, Borut. 1997. Šepavi referendum. *Pravna praksa* (12): 26–29.
72. Širca, Majda. 2006. Medijska komanda. V *Medijski mrk: o referendumu o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija*, ur. Božidar Flajšman, 32–47. Ljubljana: Liberalna akademija.
73. Šnajder, Tina. 2002. *Potrditveni ali razveljavitveni referendum*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
74. Štamcar, Miha in Vanja Pirc. 2005. Rafal kritik iz tujine. V *Medijski mrk: o referendumu o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija*, ur. Božidar Flajšman, 64–71. Ljubljana: Liberalna akademija.
75. Tašanonska, Tanja. 2006. Medijska preža. V *Medijski mrk: o referendumu o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija*, ur. Božidar Flajšman, 216–221. Ljubljana: Liberalna akademija.
76. Teršek, Anton. 2000. O ustavnem sodišču in o referendumu. *Pravna praksa* (14–15): 7–10.
77. Toplak, Jurij. 2001. *Spremembe ustave Republike Slovenije*. Maribor: Pravna fakulteta.
78. *Uradni list Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si> (15. avgust 2009).
79. Verbinc, Franc. 1982. *Slovar tujk*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
80. Virant, Grega. 1996. Ali je »izvirni greh« v ustavi? *Pravna praksa* (12): 2–4.
81. *Vlada RH*. Dostopno prek: <http://www.vlada.hr>. (10. september 2009).
82. *Vlada RS*. Dostopno prek: <http://www.sigov.si> (22. avgust 2009).

83. Vogrinc, Jože. 2006. Postreferendumski fundamentalizem. V *Medijski mrk: o referendumu o Zakonu o Radioteleviziji Slovenija*, ur. Božidar Flajšman, 10–11. Ljubljana: Liberalna akademija.
84. *Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi* (ZRLI- UPB2). Ur. l. RS. 26/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=79177&part=&highlight=zakon+o+referendumu+in+ljudski+iniciativi> (23. marec 2007).
85. Zalašček, Vesna. 2001. *Veljavna ureditev referenduma v RS s poudarkom na predlaganih spremembah*. Maribor: Pravna fakulteta.