

REFERENDUMSKO PRAVO

Pojasnila in predpisi

Igor Kaučič

LEXPERA®

GV
ZALOŽBA

Ljubljana 2025

Kazalo

Predgovor	15
------------------------	----

Pojasnila k predpisom o referendumu in drugih oblikah neposredne demokracije

Prvi del: Referendum

1. Splošno o referendumu	25
1.1. Pojem in pomen referenduma	25
1.1.1. Pojem referenduma	25
1.1.2. Pomen referenduma	27
1.2. Vrste in oblike referenduma	27
1.2.1. Državni in lokalni referendum	27
1.2.2. Ustavnorevizijski in zakonodajni referendum ter referendum o drugih vprašanjih	28
1.2.3. Obligatori in fakultativni referendum	28
1.2.3.1. Obligatori referendum	28
1.2.3.2. Fakultativni referendum	29
1.2.3.3. Referendumska iniciativa organov oblasti	30
1.2.3.4. Ljudska referendumska iniciativa	31
1.2.4. Zavrnitveni, potrditveni in razveljavitveni referendum	32
1.2.5. Predhodni in naknadni referendum	33
1.2.6. Referendum z obvezno pravno močjo in posvetovalni referendum	33

2. Razvoj in pravna ureditev referendumov v Sloveniji	37
2.1. Razvoj referendumov v Sloveniji	37
2.2. Pravna ureditev referendumov v Sloveniji	38
2.2.1. Sprejem in spremembe ZRLI	39
2.2.2. Sprejem in spremembe ZLS	44
2.2.3. Sprejem in spremembe ZSam-1	44
3. Referendum o spremembi ustave	47
3.1. Predmet in oblika ustavnorevidijskega referendumov	48
3.1.1. Predmet referendumov	48
3.1.2. Naknadni referendum	48
3.1.3. Fakultativni referendum	49
3.2. Referendumska iniciativa	50
3.2.1. Poslanska referendumska zahteva	50
3.2.2. Zahteva za razpis referendumov	51
3.2.2.1. Rok za vložitev zahteve	51
3.2.2.2. Vsebina zahteve	52
3.2.2.3. Referendumsko vprašanje	54
3.2.3. Razpis referendumov	55
3.3. Referendumska odločitev in njena pravna narava	55
3.3.1. Referendumska večina	55
3.3.2. Razglasitev ustavnega zakona o spremembi Ustave	58
3.3.3. Vežanost Državnega zbora na referendumsko odločitev	58
4. Zakonodajni referendum	61
4.1. Ustavna in zakonska opredelitev zakonodajnega referendumov	61
4.1.1. Temeljne značilnosti prejšnje ustavne ureditve zakonodajnega referendumov	61
4.1.2. Nova ustavna ureditev zakonodajnega referendumov	64
4.1.3. Zakonska opredelitev zakonodajnega referendumov	66

4.1.3.1. Predhodni in naknadni referendum po prejšnji ureditvi	66
4.1.3.2. Naknadni potrditveni referendum.	69
4.1.3.3. Zavrnitveni referendum	70
4.1.3.4. Predmet referenduma	70
4.2. Referendumska iniciativa	71
4.2.1. Subjekti referendumske iniciative	71
4.2.2. Referendumska pobuda	72
4.2.2.1. Predlagatelj referenduma	73
4.2.2.2. Podpora referendumski pobudi	73
4.2.2.3. Sestavine referendumske pobude.	75
4.2.2.4. Vložitev referendumske pobude.	76
4.2.2.5. Zadržanje zakona	77
4.2.2.6. Pristojnosti predsednika Državnega zbora v zvezi s pobudo	78
4.2.3. Referendumska zahteva	81
4.2.3.1. Podpora volivcev referendumski zahtevi	82
4.2.3.2. Vložitev referendumske zahteve.	88
4.2.3.3. Vodenje podatkov o podpori pobudi in zahtevi.	91
4.3. Referendumsko vprašanje.	92
4.4. Omejitve in prepovedi referenduma.	94
4.4.1. Razvoj ustavne in zakonske ureditve	94
4.4.2. Ustavne in zakonske omejitve ter prepovedi razpisa referenduma	96
4.4.2.1. Ustavna nedopustnost razpisa referenduma.	97
4.4.2.2. Nedopustnost referenduma iz drugih razlogov	101
4.4.3. Postopki glede nedopustnosti razpisa zakonodajnega referenduma	102
4.4.3.1. Postopek glede nedopustnosti razpisa referenduma iz druge, tretje in četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave	103

4.4.3.2. Postopek glede nedopustnosti razpisa referendumu iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave . . .	105
4.5. Razpis zakonodajnega referendumu	109
4.6. Referendumska odločitev in njena pravna narava . . .	110
4.6.1. Referendumska večina	110
4.6.2. Referendumska odločitev	114
4.6.2.1. Splošno o vezanosti na referendumsko odločitev . . .	114
4.6.2.2. Vezanost na referendumsko odločitev pred spremembo 90. člena Ustave	115
4.6.2.3. Vezanost na referendumsko odločitev po spremembi 90. člena Ustave	116
4.6.2.4. Spori glede vezanosti na referendumsko odločitev . .	117
5. Referendum o mednarodnih povezavah	121
5.1. Uvedba nove vrste referendumu	121
5.2. Predmet in oblika referendumu	122
5.2.1. Predmet referendumu	122
5.2.2. Oblika referendumu	123
5.3. Referendumska iniciativa	124
5.3.1. Predlagatelji referendumu in referendumsko vprašanje	124
5.3.2. Vložitev referendumskega predloga	125
5.3.3. Razpis referendumu	126
5.4. Referendumska odločitev in njena pravna narava . . .	127
5.4.1. Referendumska večina	127
5.4.2. Vezanost Državnega zbora na referendumsko odločitev	127
5.4.2.1. Vezanost Državnega zbora ob zavrnitvi referendumskega predloga	128
5.4.2.2. Vezanost Državnega zbora ob potrditvi referendumskega predloga	129
5.4.2.3. Posredna vezanost Vlade na izid referendumu	132

5.5.	Razmerje do drugih oblik referenduma	132
6.	Posvetovalni referendum	135
6.1.	Temeljne značilnosti posvetovalnega referenduma . . .	135
6.2.	Predmet in oblika referenduma	136
6.2.1.	Predmet posvetovalnega referenduma	136
6.2.2.	Referendumsko vprašanje	137
6.3.	Razpis posvetovalnega referenduma	140
6.3.1.	Referendumska iniciativa	140
6.3.2.	Referendumsko območje	140
6.3.3.	Predhodni referendum	141
6.3.4.	Akt o razpisu referenduma	141
6.4.	Referendumska odločitev in njena pravna narava . . .	144
6.4.1.	Referendumska večina	144
6.4.2.	Vežanost Državnega zbora na referendumsko odločitev	145
6.5.	Instrumentalizacija posvetovalnega referenduma	146
7.	Postopek za izvedbo referenduma	149
7.1.	Razpis referenduma	150
7.1.1.	Akt o razpisu referenduma	150
7.1.1.1.	Sestavine in objava akta o razpisu referenduma	151
7.1.1.2.	Odlok o razpisu referenduma	152
7.1.2.	Dan razpisa referenduma	152
7.1.3.	Dan glasovanja	153
7.2.	Pravica glasovanja na referendumu	155
7.2.1.	Glasovalna pravica	155
7.2.2.	Evidenca glasovalne pravice	157
7.2.2.1.	Vsebina, sestava in vodenje evidence volilne pravice	157
7.2.2.2.	Naslov za uresničevanje volilne pravice	159
7.2.2.3.	Volilni imeniki	160
7.2.2.4.	Način uresničevanja volilne pravice	161
7.2.3.	Načela glasovanja na referendumu	162

7.3.	Organi za izvedbo referenduma	163
7.3.1.	Volilne komisije	164
7.3.2.	Volilni odbori	165
7.4.	Glasovanje in ugotavljanje izida glasovanja.	165
7.4.1.	Glasovanje.	166
7.4.2.	Ugotavljanje izida glasovanja.	168
7.4.3.	Razglasitev referendumske odločitve.	169
7.5.	Varstvo pravice glasovanja	170
7.5.1.	Ugovor pri Državni volilni komisiji.	171
7.5.1.1.	Vsebina ugovora	171
7.5.1.2.	Odprava nepravilnosti pri izvedbi referendumskih opravil.	173
7.5.2.	Tožba pred Vrhovnim sodiščem.	174
7.5.2.1.	Tožba zaradi nepravilnosti pri izvajanju opravil volilnih organov na referendumu	175
7.5.2.2.	Tožba zoper sklep o razveljavitvi glasovanja.	175
7.5.2.3.	Tožba zaradi nepravilnosti v referendumski kampanji	176
7.5.2.4.	Postopek pred Vrhovnim sodiščem	176
7.5.3.	Odločanje Vrhovnega sodišča o tožbi	179
7.5.3.1.	Način odločanja Vrhovnega sodišča	179
7.5.3.2.	Zavrženje, zavrnitev in ugoditev tožbi.	179
7.6.	Financiranje referenduma	182
7.7.	Kazenske določbe.	183
8.	Lokalni referendum.	185
8.1.	Neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju v občinah	185
8.2.	Referendum o splošnem aktu občine.	187
8.2.1.	Razvoj referenduma	187
8.2.2.	Predmet in oblika referenduma	188
8.2.3.	Referendumska iniciativa	190

8.2.3.1. Predlog in zahteva ter razpis referendumu po samem zakonu ali statutu	190
8.2.3.2 Ljudska referendumska pobuda	191
8.2.3.3. Ljudska referendumska zahteva	194
8.2.3.4. Vložitev referendumskega predloga in zadržanje objave predpisa	196
8.2.4. Postopek za izvedbo referendumu	197
8.2.4.1. Razpis referendumu	197
8.2.4.2. Glasovalna pravica	201
8.2.4.3. Organi za izvedbo referendumu	203
8.2.5. Referendumska odločitev in njena pravna narava	204
8.2.5.1. Glasovanje.	204
8.2.5.2. Referendumska večina	204
8.2.5.3. Vezanost na referendumsko odločitev	206
8.3. Referendum o drugih vprašanjih	206
8.4. Svetovalni referendum	208
8.5. Referendum o ustanovitvi in preoblikovanju občine	210
8.5.1. Uvod	210
8.5.2. Opredelitev referendumu	211
8.5.3. Razpis in izvedba referendumu	212
8.5.4. Referendumska odločitev	215
8.5.5. Referendum o ustanovitvi ožjih delov občine	216
8.6. Referendum o samoprispevku	217
8.6.1. Razvoj referendumu	217
8.6.2. Predmet in oblika referendumu	218
8.6.3. Postopek za izvedbo referendumu	219
8.7. Posvetovanje pri sprejemanju občinskega proračuna	222
9. Referendumska kampanja	225
9.1. Opredelitev in trajanje kampanje	225
9.2. Organizator kampanje.	227

9.3.	Javni shodi, propaganda v medijih in na drugih nosilcih sporočil ter plakatiranje	228
9.4.	Financiranje referendumske kampanje	231
9.5.	Posebnosti referendumske kampanje na lokalni ravni	233

Drugi del: Ljudska iniciativa in druge oblike neposredne demokracije

1.	Ljudska iniciativa	237
1.1.	Splošno o ljudski iniciativi	237
1.2.	Ljudska ustavnorevizijska iniciativa	240
1.3.	Ljudska zakonska iniciativa	242
1.4.	Postopek z ljudsko iniciativo	243
1.4.1.	Predlagatelj ljudske iniciative	243
1.4.2.	Pobuda volivcem za vložitev predloga	243
1.4.3.	Podpora predlogu	244
1.4.4.	Vložitev predloga	246
1.5.	Ljudska iniciativa v lokalni skupnosti	246
2.	Zbor občanov	251
3.	Pravica do peticije	255
	Literatura	259

Predpisi

Iz Ustave Republike Slovenije (URS)	269
Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI)	279
Iz Zakona o lokalni samoupravi (ZLS)	317
Iz Zakona o samoprispevku (ZSAM-1)	339
Iz Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ)	345
Iz Zakona o lokalnih volitvah (ZLV)	367

Iz Zakona o evidenci volilne pravice (ZEVP-2)	379
Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK)	399
Iz Zakona o elektronski identifikaciji in storitvah zaupanja (ZEISZ)	431
Iz Kazenskega zakonika (KZ-1)	441
Iz Poslovnika državnega zbora (PoDZ-1)	451
Iz Poslovnika Državnega sveta (PoDS-1)	465
Iz Odredbe o določitvi obrazca podpore volivca	467

Predgovor

Referendum in druge oblike neposredne demokracije ter sodelovanja pri oblikovanju in sprejemanju pomembnih odločitev se v sodobnih političnih sistemih vse bolj uveljavljajo. Ta ugotovitev velja tudi za Republiko Slovenijo, kjer so ti instrumenti politične participacije volivcev doživeli velik razmah po sprejemu nove slovenske ustave leta 1991, to je Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava).

Sodobne demokratične ustave razlikujejo dva temeljna načina izvrševanja ljudske suverenosti: posredno in neposredno. Ljudstvo lahko uresničuje oblast tako, da samo neposredno izvršuje nekatere njene funkcije ali da voli svoje predstavnike, prek katerih bo posredno izvrševalo oblast (in predstavniki ljudstva oblast izvršujejo v imenu ljudstva). V prvem primeru govorimo o sistemu neposredne demokracije (oziroma o uporabi njenih posameznih oblik), v drugem pa o posredni demokraciji ali predstavniškem sistemu (predstavniški vladavini).

S pojmom neposredna demokracija najsplošneje označujemo načine in oblike neposrednega sodelovanja državljanov pri izvrševanju oblasti. Neposredna demokracija se pojavlja v dveh temeljnih oblikah: prva zajema predlaganje, obravnavanje in odločanje o posameznih vprašanjih na skupščinah oziroma zborih državljanov (zlasti v enotah lokalne samouprave), druga oblika pa predlaganje posameznih pravnih aktov in drugih odločitev (ljudska iniciativa) in odločanje o njih (referendum). Neposredna demokracija se razumljivo nikjer ni uveljavila v celoti, temveč prevladujejo oblike posredne demokracije. Predstavniška demokracija je danes večinoma edino uresničljiva oblika demokracije, oblike neposredne demokracije pa se v praksi uporabljajo le na določenih področjih (zlasti na zakonodajnem), in še to v zelo omejenem obsegu. Oblike neposredne demokracije, zlasti referendum in ljudska iniciativa,

sicer ne morejo nadomestiti oblik reprezentativne demokracije, lahko pa pomenijo pomembno dopolnitev in korektiv posrednim načinom odločanja. Seveda pa ta sistem ne predvideva le ustrezne normativne ureditve oblik neposredne demokracije (zlasti referendum), temveč tudi tako demokratično politično okolje, ki spodbuja neposredno sodelovanje ljudstva pri sprejemanju najpomembnejših političnih odločitev v državi.

Z Ustavo iz leta 1991 in na njeni podlagi sprejetimi zakoni so bile v našo ureditev uvedene vse najpomembnejše oblike neposredne demokracije: referendum, ljudska iniciativa, zbor občanov in pravica do peticije. Z njimi je Ustava omogočila neposredno udeležbo državljanov v procesu oblikovanja in odločanja o ustavnih, zakonskih in drugih pravnih aktih ter drugih pomembnih odločitvah na državni in lokalni ravni. Po številu in raznovrstnosti teh oblik se Slovenija uvršča med države z razvito neposredno demokracijo, česar pa ni mogoče povsem trditi za njihovo uresničevanje v praksi. Ob siceršnji odsotnosti tradicije in izkušenj na tem področju je udejanjanje referendum sprva ovirala pomanjkljiva in deloma tudi neustrezna normativna ureditev. Uporaba referendum in delno tudi ljudske iniciative je v praksi pokazala vrsto slabosti, zaradi česar so se ne samo Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI), temveč tudi Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) in nekateri drugi zakoni (na primer Zakon o samoprispevku – ZSam-1) pogosto spreminjali in dopolnjevali. Po spremembah in dopolnitvah zlasti referendumske ureditve je teh slabosti in pomanjkljivosti bistveno manj, pa tudi praksa uporabe oblik neposredne demokracije se je dodobra utrdila.

Upravljanje javnih zadev ne pomeni samo neposredno odločanje, temveč zajema celovit proces oblikovanja in sprejemanja pravno-političnih odločitev. V splošnem ta proces sestavljajo tri faze: iniciativa oziroma predlog za sprejem odločitve, obravnava predloga in sprejem odločitve, kar vključuje tudi njeno naknadno potrditev. Naša ureditev državljanu omogoča, da neposredno sodeluje v vseh teh fazah (normodajnega) postopka, s tem da je na nekaterih področjih njegova vloga bolj, na drugih pa manj odločujoča. Oblika neposrednega sodelovanja v prvi fazi sprejemanja odločitve je zlasti ljudska iniciativa, v drugi fazi so to

različne oblike predhodnega izjavljanja o posameznih vprašanjih (javna razprava, zbor občanov in posvetovalni referendum), v fazi odločanja zlasti zbor občanov, potrjevanju posamezne odločitve pa je namenjen naknadni referendum. Glede na število in raznovrstnost teh institutov se ne samo nominalno, temveč tudi dejansko uvrščamo med države z dokaj razvito neposredno demokracijo, poleg tega se večina teh tudi bolj ali manj udejanja v praksi tako na državni kot tudi na lokalni ravni.

Ustavna podlaga za uresničevanje neposredne demokracije so določbe 1. in 3. člena Ustave, v katerih je določeno, da je Slovenija demokratična republika in da ima v Sloveniji oblast ljudstvo, ki jo lahko izvršuje tudi neposredno, ter 44. člena Ustave, ki daje državljanom pravico do neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Ustava te določbe konkretizira ter predpisuje referendumsko odločanje, ljudsko iniciativo in druge oblike neposrednega sodelovanja volivcev pri sprejemanju pomembnih odločitev. Vse te oblike so predvidene tako na državni kot tudi na lokalni ravni, čeprav slednje niso izrecno določene v Ustavi, temveč v zakonih. Pravna podlaga za oblike neposredne demokracije v samoupravnih lokalnih skupnostih sta 11. in 44. člen ZLS, ki določata, da občani v samoupravnih lokalnih skupnostih odločajo o zadevah lokalne samouprave ne samo posredno prek svetov, temveč tudi neposredno na svojih zborih, z referendumom in prek ljudske iniciative. Posebna oblika sodelovanja občanov pri odločanju je tudi t. i. participativni proračun, ki ga je naknadno uredil ZLS v 48. členu.

Knjiga Referendumsko pravo vsebuje dva sklenjena dela. V prvem so pojasnjene institucije neposredne demokracije v naši pravni ureditvi, tj. referendum, ljudska iniciativa, zbor občanov in pravica do peticije. Osrednje mesto zajema referendum kot najpomembnejši institut neposrednega odločanja volivcev. Predstavljene so vse oblike referenduma tako na državni kot na lokalni ravni. Na državni ravni so predvidene štiri oblike referenduma, in sicer referendum o spremembi Ustave, zakonodajni in posvetovalni referendum ter referendum o mednarodnih povezavah. Med temi je največja pozornost namenjena zakonodajnemu referendumu, ki se v naši praksi razumljivo najpogosteje uporablja. Na lokalni ravni (za zdaj so to le občine, ker pokrajine kljub ustavni zapovedi še niso usta-

novljene) so predvidene še širše možnosti referendumskega odločanja. Poleg referenduma o ustanovitvi in preoblikovanju občine poznamo tudi referendum o splošnem aktu občine, referendum o drugih občinskih vprašanjih, svetovalni referendum in referendum o samoprispevku.

Pomembna institucija neposredne demokracije na državni in lokalni ravni je ljudska iniciativa. Z njo je volivcem omogočeno predlaganje najpomembnejših pravnih aktov na obeh ravneh. Na državni ravni lahko predlagajo spremembe ustave (ljudska ustavnorevizijska iniciativa) in zakonov (ljudska zakonska iniciativa), v občinah pa izdajo ali razveljavitev občinskega predpisa ali druge odločitve občinskih organov (ljudska lokalna iniciativa). Na lokalni ravni sta predvideni še dve instituciji neposrednega odločanja občanov, tj. zbor občanov in participativni proračun. Kot samostojna človekova pravica je z Ustavo predpisana tudi pravica do peticije.

Drugi del knjige vsebuje prečiščena besedila vseh zakonov in drugih predpisov o referendumu, ljudski iniciativi in drugih oblikah neposredne demokracije. Temeljna predpisa, ki urejata oblike neposrednega sodelovanja državljanov v procesu oblikovanja pravnih aktov in drugih pomembnih političnih odločitev v Republiki Sloveniji, sta poleg Ustave Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI) in Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), posebno obliko referenduma pa ureja tudi Zakon o samoprispevku (ZSam-1). V postopku za izvedbo referenduma se poleg teh predpisov neposredno ali smiselno uporabljajo tudi določbe Zakona o volitvah v državni zbor (ZVDZ), Zakona o lokalnih volitvah (ZLV), Zakona o evidenci volilne pravice (Z EVP-2), Zakona o volilni in referendumski kampanji (ZVRK), Poslovnika državnega zbora (PoDZ-1) in Poslovnika državnega sveta (PoDS-1), za varstvo glasovalne pravice pa tudi Kazenskega zakonika (KZ-1).

V knjigi sta tudi seznam uporabljene literature in pregled najpomembnejših odločb in sklepov Ustavnega sodišča RS. Na te ustavnosodne odločitve se sklicujem in jih posebej navajam tudi v besedilu pri posameznih pojasnilih in razlagah.

Pojasnila in besedila vseh veljavnih predpisov o referendumu, ljudski iniciativi in drugih oblikah neposredne demokracije predstavljajo celovit

in zaokrožen prikaz pravne ureditve pomembnih institucij neposrednega odločanja in sodelovanja volivcev ne samo pri odločanju, temveč tudi pri oblikovanju pomembnih političnih in drugih odločitev v našem ustavnem in političnem sistemu. Bralec bo lahko na enem mestu dobil vse potrebne informacije s tega področja, kar mu bo olajšalo ne samo seznanitev s temi vprašanji, temveč tudi poglobljeno preučevanje te materije.

Temelji sodobne neposredne demokracije so bili pri nas postavljeni z Ustavo iz leta 1991, s sprejetjem osrednjega predpisa, tj. Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI), leta 1994 pa se je začel intenziven pravni in dejanski razvoj institutov neposrednega odločanja volivcev, poleg tega pa se je razvila tudi bogata praksa na tem področju. Knjiga je izšla prav ob tridesetletnici uvedbe in delovanja sodobne neposredne demokracije pri nas.