

---

## Urednikovo pojasnilo

Knjiga Zakonodajni referendum – Pravna ureditev in praksa v Sloveniji temelji na aplikativnem raziskovalnem projektu o zakonodajnem referendumu, ki je v letih 2007 in 2008 potekal na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani s sofinanciranjem Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani. Člani raziskovalne skupine so bili prof. dr. Franc Grad, prof. dr. Igor Kaučič, doc. dr. Saša Zagorc, as. dr. Sebastian Nerad in mladi raziskovalec Samo Barutzky.

Z novo ustavno in zakonsko ureditvijo referendumov in drugih oblik neposredne demokracije je Slovenija vzpostavila pomembne normativne vzvode participativni demokraciji. Glede na število in raznovrstnost teh institutov se vsaj nominalno uvrščamo med države z dokaj razvito neposredno demokracijo. Tega pa ni mogoče trditi za njihovo normativno ureditev in še manj za njihovo uresničevanje v praksi. Nekateri od njih se namreč zelo redko ali pa sploh ne uporabljajo za sodelovanje državljanov pri odločanju (na primer ljudska iniciativa in referendum o spremembi ustave), praksa uporabe nekaterih drugih (zlasti zakonodajnega referendumov) pa vzbuja številne pomisleke o smotrnosti, ustreznosti in demokratičnosti ter tudi o političnih zlorabah. Zaradi tega se med volivci (torej med tistimi, ki jim je to sredstvo namenjeno) pogosto kaže veliko nezaupanje celo do instituta, zamisli in uporabe referendumov. Skupni imenovalec (pretežno) pravnih razprav o zakonodajnem referendumu je ugotovitev o potrebi po ustrežnejši normativni (zlasti) ustavni ureditvi. Tej ureditvi je bila v ustavi samostojne in neodvisne Republike Slovenije namenjena premajhna strokovna pozornost in zdi se, da je ob njenem konstituiranju prevladovala nekritična in nekoliko idealistična predstava o uporabi institutov neposredne demokracije.

V slovenskem pravnem in političnem prostoru se o institutih neposredne demokracije veliko razpravlja. V zadnjem času je sicer izšlo nekaj strokovnih

prispevkov, ki kritično obravnavajo področje referendumov. Vendar pa celovita in sistematična strokovna obravnava instituta zakonodajnega referendumov doslej še ni bila opravljena. Knjiga skuša zapolniti to vrzel, seveda pa ne more objektivno obravnavati vseh vprašanj, ki jih je zelo veliko. Želi zlasti spodbuditi nadaljnje raziskovanje ne samo zakonodajnega, temveč tudi drugih oblik in vrst referendumov (zlasti lokalnega referendumov) ter drugih oblik neposredne demokracije, med katerimi je predvsem ljudska iniciativa.

Monografija uvodoma predstavlja referendum in oblike neposredne demokracije na splošno in posebej v slovenski pravni ureditvi. V njej obravnavamo temeljne pojme, pojavne oblike, primerjalni pregled in normativno ureditev teh institutov pri nas. Poudarek je na referendumih, predvsem na državni ravni, predstavljeni pa so tudi tisti v lokalni samoupravni skupnosti. Osrednji del je namenjen zakonodajnemu referendumu. Njegove sestavine obravnavamo na petih ravneh. Obliko, predmet, iniciativo, omejitve, postopek in odločitev zakonodajnega referendumov preučujemo s teoretičnega, primerjalnega, ustavnopravnega, zakonskega in praktičnega vidika. V knjigi so uporabljene tudi izkušnje avtorjev, ki sta neposredno sodelovala pri pripravi strokovnih podlag za zakonodajo s področja neposredne demokracije in še posebej referendumov. Čeprav je knjiga kolektivno delo in predstavlja samostojne rezultate posameznih raziskovalcev, smo poskušali delo oblikovati čim bolj enovito, sistematično in pregledno.

Ljubljana, oktober 2010

Igor Kaučič

---

# Kazalo

<b>1. UVOD</b> .....	13
<b>2. REFERENDUM IN DRUGE OBLIKE NEPOSREDNE DEMOKRACIJE</b> .....	17
<b>2.1. Posredna in neposredna demokracija</b> .....	17
2.1.1. Splošno .....	17
2.1.2. Neposredna demokracija in njene oblike v Sloveniji .....	18
<b>2.2. Referendum</b> .....	21
2.2.1. Pojemovne opredelitve .....	21
2.2.2. Vrste in oblike referenduma .....	23
2.2.3. Referendum v slovenski pravni ureditvi .....	25
2.2.4. Referendum o spremembi ustave .....	28
2.2.4.1. Predmet in oblika referenduma .....	28
2.2.4.2. Referendumska iniciativa .....	29
2.2.4.3. Referendumska odločitev in njena pravna narava .....	31
2.2.5. Referendum o mednarodnih povezavah .....	32
2.2.5.1. Predmet in oblika referenduma .....	33
2.2.5.2. Referendumska iniciativa .....	34
2.2.5.3. Referendumska odločitev in njena pravna narava .....	35
2.2.6. Posvetovalni referendum .....	36
2.2.7. Lokalni referendum .....	38
<b>2.3. Ljudska iniciativa</b> .....	40
2.3.1. Pojem .....	40
2.3.2. Ureditev ljudske iniciative v Sloveniji .....	44
<b>2.4. Druge oblike neposredne demokracije</b> .....	46
2.4.1. Splošno .....	46

2.4.2.	Zbor občanov .....	47
2.4.3.	Pravica do peticije .....	48
<b>3.</b>	<b>TEMELJNE ZNAČILNOSTI ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA V SLOVENIJI .....</b>	<b>51</b>
<b>3.1.</b>	<b>Pojem in oblike zakonodajnega referenduma .....</b>	<b>51</b>
3.1.1.	Obligatorni in fakultativni zakonodajni referendum .....	51
3.1.2.	Predhodni in naknadni zakonodajni referendum .....	53
<b>3.2.</b>	<b>Ustavna in zakonska opredelitev zakonodajnega referenduma .....</b>	<b>54</b>
3.2.1.	Ustavna opredelitev zakonodajnega referenduma .....	54
3.2.2.	Zakonodajni referendum po prejšnji ureditvi .....	57
3.2.2.1.	Predhodni referendum .....	57
3.2.2.2.	Naknadni referendum .....	59
3.2.3.	Referendum na podlagi ljudske iniciative .....	60
3.2.3.1.	Oblika referenduma .....	60
3.2.3.2.	Predmet referenduma .....	62
3.2.3.3.	Način glasovanja in pravna narava odločitve .....	64
3.2.3.4.	Splošna ocena tega modela referenduma .....	65
3.2.4.	Zakonodajni referendum po veljavni ureditvi .....	67
3.2.4.1.	Sprememba zakonske ureditve .....	67
3.2.4.2.	Potrditveni (suspenzivni) zakonodajni referendum .....	71
3.2.4.3.	Predmet referenduma .....	72
<b>4.</b>	<b>REFERENDUMSKA INICIATIVA .....</b>	<b>75</b>
<b>4.1.</b>	<b>Subjekti referendumske iniciative .....</b>	<b>75</b>
4.1.1.	Uvod .....	75
4.1.2.	Rok za vložitev referendumske pobude oziroma zahteve .....	78
4.1.3.	Pobuda Državnemu zboru za razpis referenduma po lastni odločitvi .....	80
4.1.4.	Zahteva za razpis referenduma .....	81
4.1.4.1.	Zahteva tretjine poslancev .....	82
4.1.4.2.	Zahteva Državnega sveta .....	83
4.1.4.3.	Ljudska referendumska zahteva .....	83
4.1.4.4.	Konkurenčnost referendumskih zahtev in pobud .....	91

4.2.	<b>Referendumsko vprašanje</b> .....	92
4.3.	<b>Referendumska iniciativa in udeležba v praksi</b> .....	94
4.3.1.	Pregled prakse referendumskih pobud in zahtev .....	94
4.3.2.	Udeležba na referendumu .....	99
4.3.3.	Sklep .....	103
5.	<b>OMEJITVE IN PREPOVEDI REFERENDUMA</b> .....	105
5.1.	<b>Primerjalna ureditev</b> .....	105
5.2.	<b>Ustavne in zakonske omejitve in prepovedi razpisa referenduma</b> .....	109
5.2.1.	Ustavne omejitve in prepovedi .....	111
5.2.2.	Možnost nastanka protiustavnih posledic .....	111
5.2.3.	Druge omejitve razpisa referenduma .....	116
5.3.	<b>Zakonodajni referendum v praksi Ustavnega sodišča</b> .	117
5.3.1.	Med abstraktno naklonjenostjo in prakso prepovedi .....	117
5.3.2.	Zakonodajni referendum in ustavna demokracija .....	119
5.3.3.	Zakonodajni referendum kot človekova pravica .....	121
5.3.4.	Od stališč <i>in favorem referendum</i> do doktrine o zlorabi referenduma .....	126
5.3.5.	Ustavnosodne prepovedi: predhodni zakonodajni referendum .....	130
5.3.6.	Naknadni zakonodajni referendum .....	135
5.3.6.1.	Prepovedi referenduma .....	135
5.3.6.2.	Obseg ustavnosodne presoje .....	137
5.3.6.3.	Protiustavne posledice: konkretnost, dokazno breme in zloraba zakonodajne pristojnosti .....	142
5.3.6.4.	O tehtanju ustavnih vrednot .....	148
6.	<b>PRAVICA GLASOVANJA NA REFERENDUMU</b> .....	157
6.1.	<b>Referendum in volitve</b> .....	157
6.2.	<b>Glasovalna in volilna pravica</b> .....	162
6.3.	<b>Pravica glasovanja na referendumu v naši ureditvi</b> ...	165
7.	<b>POSTOPEK ZA IZVEDBO REFERENDUMA</b> .....	169
7.1.	<b>Volilni in referendumski postopek</b> .....	169
7.2.	<b>Razpis referenduma</b> .....	173
7.2.1.	Razpis volitev in referenduma .....	173

7.2.2.	Odlok o razpisu referendumu . . . . .	175
7.2.3.	Dan glasovanja . . . . .	177
<b>7.3.</b>	<b>Organi za izvedbo referendumu</b> . . . . .	<b>179</b>
7.3.1.	Uvod . . . . .	179
7.3.2.	Sestava in mandat volilnih organov ter položaj drugih udeležencev . . . . .	181
7.3.3.	Državna volilna komisija . . . . .	183
7.3.4.	Volilna komisija volilne enote . . . . .	184
7.3.5.	Okrajna volilna komisija . . . . .	185
7.3.6.	Volilni odbor . . . . .	186
<b>7.4.</b>	<b>Volilne enote</b> . . . . .	<b>187</b>
<b>7.5.</b>	<b>Glasovanje</b> . . . . .	<b>188</b>
<b>7.6.</b>	<b>Ugotavljanje izida glasovanja</b> . . . . .	<b>193</b>
<b>7.7.</b>	<b>Varstvo pravice glasovanja</b> . . . . .	<b>195</b>
<b>8.</b>	<b>REFERENDUMSKA KAMPANJA</b> . . . . .	<b>201</b>
<b>8.1.</b>	<b>Definicija referendumske kampanje</b> . . . . .	<b>202</b>
<b>8.2.</b>	<b>Subjekti referendumske kampanje</b> . . . . .	<b>204</b>
8.2.1.	Opredelevitev organizatorja referendumske kampanje . . . . .	204
8.2.2.	Tujec kot subjekt referendumu . . . . .	205
8.2.3.	Proračunski uporabnik kot predlagatelj ali pobudnik referendumu . . . . .	206
<b>8.3.</b>	<b>Oblike referendumske kampanje</b> . . . . .	<b>210</b>
8.3.1.	Referendumska kampanja v medijih . . . . .	210
8.3.2.	Plakatiranje in predreferendumski shodi . . . . .	213
<b>8.4.</b>	<b>Financiranje referendumske kampanje</b> . . . . .	<b>214</b>
8.4.1.	Stroški referendumske kampanje . . . . .	214
8.4.2.	Mehanizmi za zagotavljanje transparentnosti in nadzor financiranja referendumske kampanje . . . . .	216
<b>8.5.</b>	<b>Sklep</b> . . . . .	<b>218</b>
<b>9.</b>	<b>REFERENDUMSKA ODLOČITEV IN NJENA PRAVNA NARAVA</b> . . . . .	<b>219</b>
<b>9.1.</b>	<b>Referendumska večina</b> . . . . .	<b>219</b>
9.1.1.	Splošno o referendumski večini . . . . .	219
9.1.2.	Večina na zakonodajnem referendumu . . . . .	221

<b>9.2.</b>	<b>Referendumska odločitev</b> .....	223
9.2.1.	Splošno o vezanosti na referendumsko odločitev .....	223
9.2.2.	Vezanost Državnega zbora na odločitev predhodnega referenduma .....	225
9.2.3.	Vezanost Državnega zbora na odločitev naknadnega referenduma .....	226
<b>9.3.</b>	<b>Zakonodajni referendum v številkah</b> .....	228
9.3.1.	Izidi glasovanja na zakonodajnih referendumih .....	228
9.3.2.	Najpomembnejši podatki o zakonodajnih referendumih v Sloveniji .....	230
<b>10.</b>	<b>SKLEP</b> .....	237
LITERATURA IN VIRI .....		259
<b>1.</b>	<b>Literatura</b> .....	259
<b>2.</b>	<b>Pravni viri</b> .....	269
2.1.	Predpisi .....	269
2.2.	Odločbe in sklepi Ustavnega sodišča republike Slovenije in drugih sodišč .....	270
2.3.	Odloki o razpisu referenduma .....	272
2.4.	Gradiva zakonodajnega in ustavodajnega postopka .....	273
2.5.	Poročila Državnega zbora in državne volilne komisije ...	274
<b>Seznam tabel in grafikonov</b> .....		275
<i>Summary</i>		
<b>Legislative Referendum – Law and Practice in Slovenia</b> .....		277
<b>Stvarno kazalo</b> .....		287

---

# 1. UVOD

Od razpisa prvega zakonodajnega referenduma leta 1996, ki je bil izveden na podlagi Ustave Republike Slovenije iz leta 1991 in Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi iz leta 1994, je minilo že precej časa in odtlej so se v referendumski praksi pokazale mnoge pomanjkljivosti pravne ureditve zakonodajnega referenduma. Pri prvem in pri poznejših referendumih so nastali številni pravni in tudi povsem praktični zapleti pri izvedbi. Poleg pomanjkljive in deloma neustrezne normativne ureditve zakonodajnega referenduma je povzročalo in deloma še povzroča precejšnje težave pri uporabi tega ustavnega instituta v Sloveniji tudi pomanjkanje tradicije in izkušenj na tem področju. To je še zlasti veljalo za predhodni referendum, ki ga v tej obliki drugi sistemi ne poznajo in zato o njem ni relevantnih teoretičnih in empiričnih študij. Na predhodnem zakonodajnem referendumu volivci namreč odločajo v času teka zakonodajnega postopka in s tem parlamentu začasno odvzamejo njegovo zakonodajno funkcijo. Praksa uporabe predhodnega referenduma je pokazala, da taka ureditev ne le otežuje sprejemanje zakonov, temveč tudi po nepotrebnem zapleta celoten zakonodajni postopek. Poleg tega ne ponuja ustreznih rešitev za številne praktične zaplete, omogoča pa tudi proceduralna izigravanja in celo zlorabe. Zato je moralo večkrat posredovati Ustavno sodišče, ki je s svojimi odločitvami bistveno poseglo v prvotno ureditev zakonodajnega referenduma in razveljavilo več določb Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi. V strokovni in tudi širši javnosti je bilo zato vse več pobud in predlogov za vnovično preučitev zakonodajnega referenduma in za njegovo drugačno zakonsko ureditev. Vse to zahteva poglobljen premislek o pravni ureditvi zakonodajnega referenduma v Republiki Sloveniji.

Vse dosedanje rešitve teh vprašanj so bile usmerjene k odpravi predhodnega referenduma ali vsaj njegovi omejitvi. Razlog za odpravo ni samo



zapletenost ureditve te oblike referendumu, saj zelo težko predvidi vse situacije, ki se lahko pojavijo v praksi, temveč zlasti v tem, da tudi z morebitnimi spremembami in dopolnitvami ni bilo mogoče doseči namena, ki mu sledi Ustava RS, to je referendum z obvezno pravno močjo. Tako določen zakonodajni referendum namreč volivcem ne omogoča, da bi o zakonu dokončno odločili, temveč se lahko le izjavijo o posameznih vprašanih zakonskega predloga (ki ga Državni zbor še ni sprejel), pravna jamstva za uresničitev njihove odločitve pa so dokaj vprašljiva. Odprava predhodnega referendumu zahteva dograditev sistema naknadnega referendumu, ki ga sicer pozna večina zahodnoevropskih držav, čeprav ga ne imenujejo tako. V teoriji in praksi teh držav ga imenujejo suspenzivni referendum oziroma referendum s suspenzivnim učinkom.

Že leta 1999 je bil Državnemu zboru predlagan nov Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi, ki je poleg nekaterih drugih sprememb predvideval tudi odpravo predhodnega zakonodajnega referendumu, vendar ni bil sprejet. Sprejet ni bil niti predlog za spremembo 90. člena Ustave RS iz leta 2001, ki je predvidel ustreznejšo ureditev celotnega instituta zakonodajnega referendumu, ne le odprave predhodne oblike tega referendumu. Z odločbo št. U-I-217/02-34 z dne 17. 2. 2005 je Ustavno sodišče razveljavilo z enoletnim odložnim rokom vse določbe Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi, ki so se nanašale na predhodni referendum. Ker Državni zbor ni v roku ustavno skladno uredil predhodnega zakonodajnega referendumu, so te določbe Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi prenehale veljati in s tem je bil institut predhodnega zakonodajnega referendumu odpravljen. Tudi novela Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI-D) iz leta 2006 ni na novo uredila predhodnega zakonodajnega referendumu, prav tako ne katere druge znane oblike neposrednega (ljudskega) odločanja o zakonu (na primer referendum na podlagi ljudske iniciative), zato se je ohranil samo naknadni (suspenzivni) zakonodajni referendum.

Na podlagi Ustave RS bi moral biti zakonodajni referendum kot temeljna oblika neposredne demokracije urejen tako, da bi dejansko omogočal uresničitev neposrednega odločanja volivcev, kar je tudi najdoslednejši način udejanjanja načela ljudske suverenosti. Volivcem mora biti omogočena čim večja dostopnost referendumu. To nedvomno pomeni poenostavitev postopkov za razpis in za izvedbo referendumu. Na drugi strani je treba izhajati tudi iz ustavnega položaja Državnega zbora kot zakonodajnega telesa, katerega

temeljna funkcija je zakonodajna, ki je ni mogoče odvzeti ali pretirano omejiti. Navsezadnje pa je treba pri zakonskem urejanju zakonodajnega referendumoma upoštevati tudi načelo učinkovitosti odločanja, ki zahteva učinkovito in sprotno odločanje državnih organov, kar v tem okviru pomeni predvsem predstavniškega telesa.

---

## 2.

# REFERENDUM IN DRUGE OBLIKE NEPOSREDNE DEMOKRACIJE

### 2.1. Posredna in neposredna demokracija

#### 2.1.1. Splošno

Sodobne demokracije temeljijo na načelu ljudske suverenosti, po katerem je nosilec suverene oblasti v posamezni družbeno urejeni skupnosti lahko samo ljudstvo. Z načelom ljudske suverenosti se izraža zamisel o tem, da vsa oblast v državi izhaja iz ljudstva in pripada ljudstvu ter da nosilci oblasti delujejo kot predstavniki ljudstva. Iz načela ljudske suverenosti izhaja načelo demokratične države. Demokratična je tista državna ureditev, v kateri vsa oblast izhaja iz ljudstva in se izvaja v njegovem interesu. V demokraciji torej lahko vladajo le tisti, ki jih je izvolilo ljudstvo, in ljudstvu so tudi odgovorni.

Znotraj načela demokratične države razlikujemo dva temeljna načina izvrševanja ljudske suverenosti: posredno in neposredno. Ljudstvo torej lahko uresničuje oblast tako, da sámo neposredno izvršuje vse ali nekatere njene funkcije (neposredna demokracija) ali da voli svoje predstavnike, prek katerih bo neposredno izvrševalo oblast (posredna demokracija oziroma politično predstavništvo). Temeljni in prevladujoči način normativnega in dejanskega uresničevanja načela ljudske suverenosti v vseh sodobnih demokracijah je sistem političnega predstavništva (predstavniške vladavine) oziroma sistem posredne demokracije.

Neposredna demokracija je v praksi precej redka, uporabljajo jo le nekatere države, zlasti Švica. Neposredno odločanje je namreč pogosto povezano z velikimi organizacijskimi težavami in stroški. Na drugi strani je večina zadev, o katerih se odloča v državi, tudi preveč zapletenih, da bi lahko o njih odločali volivci sami. Zaradi tega v svetu prevladuje posredna demokracija, torej demokracija, v kateri sprejemajo temeljne odločitve osebe, ki jih ljudstvo v ta namen izvoli v predstavniško telo. Predstavniško telo sprejema odločitve

v imenu ljudstva in te odločitve ga tudi zavezujejo. Tako demokracijo zato imenujemo predstavniška demokracija, medtem ko v neposredni demokraciji odločitve neposredno sprejema ljudstvo. Razmerje med ljudstvom in njegovimi izvoljenimi predstavniki pa imenujemo politično predstavništvo. To temelji na mandatu (pooblastilu), ki ga ljudstvo z izvolitvijo podeli svojim predstavnikom v predstavniškem telesu.

Volitve so v sodobnem pojmovanju demokracije eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in nujni pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov, zlasti predstavniškega telesa. Zato so demokratične volitve tudi nujni pogoj za vzpostavitev in ohranitev sodobne pravne države. Volitve omogočajo volivcem neposreden vpliv na sestavo parlamenta, s tem pa posreden vpliv na odločitve, ki jih ta sprejema. Z volitvami volivci podelijo članom parlamenta mandat oziroma pooblastilo za to, da v njihovem imenu odločajo o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Zato volitve dajejo legitimitnost oblasti, ki jo izvaja predstavniško telo.

Tako kot v drugih sodobnih ustavah je tudi v Ustavi Republike Slovenije<sup>1</sup> (v nadaljevanju Ustava) načelo ljudske suverenosti določeno kot eden od temeljev državne ureditve. Ustava v splošnih določbah določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo, v skladu z načelom ljudske suverenosti pa poudarja, da je Slovenija demokratična republika.

### 2.1.2. Neposredna demokracija in njene oblike v Sloveniji

S pojmom neposredna demokracija najbolj splošno označujemo načine in oblike neposrednega sodelovanja državljanov pri izvrševanju oblasti. Neposredna demokracija ima dve temeljni obliki. 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. V tej sicer precej omejeni obliki se je neposredna demokracija pojavila že v 5. in 6. stoletju pr. n. št. v Atenah, kjer so se vsi svobodni državljani (sestavljali so manjšino) zbirali na občasno organiziranih zborih (eklezijah) in sprejemali odločitve. Danes je to mogoče uresničiti le v enotah lokalne samouprave, in še to v najmanjših. Te oblike neposredne demokracije

---

<sup>1</sup> Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06.

poznajo le še v nekaterih občinah in v manjših kantonih oziroma polkantonih v Švici (*Landsgemeinde*), Angliji in na posameznih ruralnih območjih ZDA (*town meeting*).

Namesto teh oblik se v sodobnih razmerah uporabljajo druge oblike neposredne demokracije, ki jih v teoriji označujemo za oblike polneposredne demokracije. Sodobna teorija namreč pojmovno razlikuje med oblikami neposredne demokracije, ki zajemajo samo prvo fazo (predlaganje) ali samo tretjo fazo (sprejemanje) odločitve.<sup>2</sup> Oblika neposrednega sodelovanja državljanov v prvi fazi sprejemanja odločitve je zlasti ljudska iniciativa, v fazi odločanja pa referendum. Med tema fazama sprejemanja odločitve pa ima prevladujočo vlogo zakonodajno telo. Poleg ljudske iniciative in referendumu spada med oblike (pol)neposredne demokracije delno tudi pravica do peticije.

Čeprav bi bilo z vidika dosledno razumljene demokracije in načela ljudske suverenosti najustreznejše, da bi ljudstvo samo izvrševalo vse funkcije oblasti, se neposredna demokracija nikjer ni uveljavila v popolnosti, temveč prevladujejo oblike posredne demokracije.<sup>3</sup> Predstavniška demokracija je danes v večini primerov edina uresničljiva oblika demokracije. Razlogov za to je več, prevladujejo pa politični, strokovni in organizacijsko-tehnični. Oblike neposredne demokracije se v praksi uporabljajo le na nekaterih področjih in še to v zelo omejenem obsegu. Značilnost sodobnih političnih sistemov je nedvomna prevlada posredne (reprezentativne) demokracije, v kateri politično življenje usmerjajo predvsem parlamentarne politične stranke, vloga volivcev pri oblikovanju in sprejemanju političnih odločitev pa je precej omejena. Oblike neposredne demokracije, zlasti referendum in ljudska iniciativa, sicer ne morejo nadomestiti oblik reprezentativne demokracije (temeljnih odločitev državne oblasti v sodobnih razmerah namreč ni mogoče sprejemati namesto predstavniškega telesa), lahko pa pomenijo pomembno dopolnitev in korektiv posrednim načinom odločanja. Razmah odločanja o najpomembnejših družbenih vprašanjih, ki smo mu danes priča, kaže, da predstavniška demokracija ni več primerna in zadostna za odločanje o vseh zadevah v družbi, da torej najpomembnejših družbenih odločitev ni več mogoče sprejemati samo prek političnih predstavnikov, ki odločajo v imenu ljudstva, temveč jih je treba prepustiti ljudstvu samemu. V državah, kjer te oblike poznajo, ugotavljajo, da vse

---

<sup>2</sup> Druga faza odločanja, ki zajema javno razpravo o predlogu odločitve, navadno ni institucionalizirana oblika neposredne demokracije. Izjema je le zbor občanov.

<sup>3</sup> Več o tem M. Cerar: Referendumsko odločanje in predstavniška demokracija, str. 1–V.

pogosteje uporabljajo referendum, kjer pa je tudi možnost ljudske iniciative, je njegova uporaba še večja.

Z Ustavo in na njeni podlagi z 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 pri 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 trditi za njihovo uresničevanje v praksi. Zaradi pomanjkanja tradicije in izkušenj na tem področju je pomenila oviro udejanjanju referenduma pomanjkljiva in deloma tudi neustrezna normativna ureditev.

Upravljanje javnih zadev ne pomeni samo neposrednega odločanja, temveč celovit proces oblikovanja in sprejemanja političnih odločitev. V splošnem ima ta proces tri faze: iniciativo oziroma predlog za sprejem odločitve, obravnavo predloga in sprejem odločitve, kar vključuje tudi njeno naknadno potrditev. Naša pravna 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 državljanov v prvi fazi sprejemanja odločitve je zlasti ljudska iniciativa, v drugi fazi različne oblike predhodnega izjavljanja o posameznih vprašanih (zlasti posvetovalni referendum), v fazi odločanja pa zbor občanov, medtem ko je potrjevanju posamezne odločitve namenjen zlasti naknadni referendum.

Ustavna podlaga za uresničevanje neposredne demokracije so 1. in 3. člen Ustave, 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.<sup>4</sup> Te določbe Ustava konkretizira v nadaljnjih členih, v katerih opredeljuje referendumsko odločanje, ljudsko iniciativo in z njo povezano pravico do peticije. Ustava praviloma ureja samo tiste oblike neposredne demokracije, ki so v pristojnosti Državnega zbora, pri njihovem urejanju se omejuje na temeljna vprašanja oziroma sestavine, način njihovega uresničevanja in postopek njihove izvedbe pa prepušča zakonu. Razen referenduma o ustanovitvi občine

---

<sup>4</sup> Pravica iz 44. člena je klasična splošna ustavna pravica, ki se najbolj neposredno izvaja na lokalni ravni in z referendumskim odločanjem ter ljudsko iniciativo, bolj posredno pa z volitvami. O tem Komentar Ustave Republike Slovenije (44. člen), str. 490.

Ustava ne določa oblik neposredne demokracije v samoupravni lokalni skupnosti, temveč jih urejajo področni zakoni.

Za referendum in druge oblike neposredne demokracije sicer ne moremo reči, da jih naša ureditev pred Ustavo ni poznala, vendar so bili predvideni v povsem drugačnih pravnih okvirih in političnih razmerah. Razvoj referenduma pri nas je bil v primerjavi z drugimi političnimi ureditvami tudi sicer precej nenavaden, saj se je zelo pogosto uporabljal za sprejem samoupravnih aktov in drugih odločitev na različnih ravneh (v delovnih in drugih organizacijah in skupnostih, v krajevnih skupnostih, 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. Izkušnje iz preteklosti kažejo, da je bila praksa uporabe referenduma izrazito enostranska in izkrivljena.<sup>5</sup>

## 2.2. Referendum

### 2.2.1. Pojemne opredelitve

V ustavnopravni teoriji z izrazom referendum<sup>6</sup> označujemo obliko neposrednega odločanja volivcev o ustavi, zakonu ali drugem pravnem aktu in o drugem vprašanju, ki je pomembno za družbeno skupnost.<sup>7</sup> Pravno pomeni referendum pravico vseh državljanov, ki imajo volilno oziroma glasovalno pravico, da s splošnim glasovanjem odločijo o posameznem aktu (praviloma) predstavniškega 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. Štejemo ga za eno od oblik neposredne demokracije oziroma neposrednega odločanja državljanov.

Značilnost referendumskega izjavljanja je opredeljevanje z »da« ali »ne« oziroma »za« neki akt ali vprašanje ali »proti« njemu. Za to obliko

---

<sup>5</sup> Več o tem I. Kaučič: Referendum in sprememba ustave, str. 103–113.

<sup>6</sup> Iz lat. *referre* – prinesiti, sporočiti, *ad referendum* – tisto, o čemer je treba poročati. Pojem sega v obdobje stare helvetske konfederacije. Kadar so se poslanci udeležili srečanj konfederacijskega zbora, so z njih ponesli s seboj resolucijske načrte, sprejete na zboru *ad referendum*, to pomeni v potrditev svojim mandantom, ker so lahko sprejemali odločitve le s pridržkom poznejše ratifikacije. Občinska glasovanja, ki so jih organizirali za ratifikacijo teh resolucij, so označevali za glasovanje na referendumu. V širšem pomenu je beseda najprej označevala samo glasovanje, pozneje pa tudi postopek, s katerim se ljudstvo povabi na neposredno glasovanje. Več o tem F. Hamon: Referendum, str. 18.

<sup>7</sup> I. Kaučič: Referendum in sprememba ustave, str. 17.