

*Dr. Igor Kaučič**

Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referendumu

1. Splošno o predmetu, obliki in načinu omejitev referendumskega odločanja

Zakonodajni referendum je najpomembnejša oblika neposredne demokracije. Podlago za uresničevanje referendumskega odločanja v 1., 3. in 44. členu konkretizira Ustava Republike Slovenije¹ (v nadaljevanju: Ustava) v 90. členu. Zakonodajni referendum omogoča volivcem odločanje o uveljavitvi zakona, ki ga je sprejel Državni zbor, in s tem neposredno sodelovanje pri izvrševanju zakonodajne funkcije. Obstoj referendumu objektivno omejuje pomen in vlogo zakonodajnega telesa in lahko ovira ali prepreči sprejem potrebnih ali celonujnih zakonov.

Referendum kot temeljna oblika neposredne demokracije predpostavlja odločanje volivcev o ključnih družbenih vprašanjih. Kljub temu pa je referendumsko odločanje bolj ali manj vedno omejeno. Razlogi so številni in različni, med njimi je tudi kolizija med neposredno in ustavno demokracijo. Ustavna demokracija v najširšem smislu pomeni, in tudi Ustavno sodišče to pogosto ponavlja, da se morajo demokratično sprejete odločitve večine podrediti vrednotam, ki jih varuje Ustava.² Gre torej za vladavino Ustave, katere vrednote prežemajo pravni

* Izredni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani; igor.kaucic@pf.uni-lj.si.

¹ Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, 47/2013.

² Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče) je večkrat pojasnilo (nazadnje v odločbi U-II-2/09, 9. november 2009), da posredno kot tudi neposredno izvrševanje oblasti na zakonodajnem referendumu ni brez omejitev, saj vrednote, ki jih varuje Ustava, prevladajo tudi nad demokratično sprejetimi odločitvami večine.

sistem in družbo v celoti ter določajo vsebinski okvir, v katerem se lahko giblje formalna (posredna in neposredna) demokracija.³ Te omejitve so, glede na predmet referendumu, pogostejše pri odločanju volivcev o zakonskih kot pa o drugih, bolj splošnih (npr. o ustavnih) vprašanjih.

Omejitve referendumskega odločanja so procesne in materialne narave. Prve se običajno povezujejo z izpolnjevanjem določenih pogojev za izvedbo referendumu, kot so npr.: število podpisov volivcev ali poslancev, roki, časovne in druge omejitve, kvorum za sprejem odločitve ipd. Materialne omejitve so lahko eksplicitne ali implicitne. Prve se nanašajo na zakonsko materijo, o kateri referendum ni dopusten, in na obseg te materije (npr. na posamezna zakonska vprašanja ali na zakon v celoti), implicitne omejitve pa izhajajo iz ustavne in zakonske ureditve, oblikuje pa jih zlasti (ustavno)sodna praksa. Poleg tega je treba pri referendumu upoštevati tudi omejitve, ki jih objektivno ta institut vsebuje ali iz njega izhajajo (npr. da se lahko glasuje samo za ali proti predlogu). Ukrepi za omejevanje referendumskega odločanja so v referendumskem procesu lahko določeni na vstopni ali izstopni strani tega procesa. Na prvi so to omejitve referendumske iniciative (omejeno število subjektov te iniciative, zahtevni pogoji za vložitev iniciative in za izpolnjevanje procesnih predpostavk) in prepoved glasovanja o določenih zakonih, na izstopni strani pa določitev bolj ali manj zahtevnega kvoruma udeležbe ali kvoruma potrditve oziroma zavrnitve zakona. S spremembo Ustave so bile omejitve vgrajene na obeh straneh tega procesa: zmanjšalo se je število predlagateljev referendumu, prepovedalo referendum za določene vrste zakonov in uvedlo kvorum za referendumsko zavrnitev zakona.

Predmet te razprave niso vse omejitve in prepovedi referendumskega odločanja, ki jih predpisujejo različni pravni in drugi akti, in tudi ne vse oblike in vrste referendumu, za katere take omejitve veljajo. Omejuje se na z Ustavo izrecno predpisane (eksplicitne) omejitve in prepovedi odločanja na zakonodajnem referendumu. Implicitne omejitve so obravnavane samo v delu, kjer se sistematično in logično povezujejo z eksplicitnimi ali jih dopolnjujejo. Ustavne omejitve in prepovedi referendumu o posameznih zakonih neposredno posegajo v pravico zahtevati razpis referendumu.⁴ Razprava se osredotoča na z Ustavo izrecno določene omejitve in prepovedi, čeprav se tudi drugim omejitvam, ki izhajajo iz Ustave, ni bilo mogoče povsem izogniti.

³ Nerad, v: Kaučič, ZAKONODAJNI REFERENDUM (2010), str. 119.

⁴ To pravico je izrecno razglasilo Ustavno sodišče RS z odločbo U-II-1/10, 10. junij 2010, skupaj s pravico glasovanja na referendumu pa že prej z odločbo U-I-47/94, 19. januar 1995. O tem Sovdat, Sodno varstvo referendumu, v: Pravniki 130 (2013) 9-10, str. 626–630.

2. Omejitve referendumskega odločanja v naši ustavni ureditvi

2.1. Pravna ureditev pred spremembo Ustave

Ureditev zakonodajnega referendumu v 90. členu Ustave je bila pred njeno spremembo leta 2013 pomanjkljiva, nedorečena in ponekod neustrezna. Ustava prvotno ni določala oblike (modela) zakonodajnega referendumu, temveč je izbiro med različnimi vrstami referendumu prepustila zakonodajalcu.⁵ Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi⁶ (v nadaljevanju: ZRLI) iz leta 1994 je prvotno predpisoval dve obliki zakonodajnega referendumu – naknadnega in predhodnega, vendar je bil slednji leta 2006 odpravljen.⁷ Referendumska iniciativa, ki jo je Ustava priznavala kar štirim predlagateljem (tretjini poslancev, Državnemu svetu, štirideset tisoč volivcem in večini poslancev Državnega zbora), je bila glede na njihovo število zelo ekstenzivna in brez primere v tujih ureditvah. Za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu je bila predpisana relativna večina, to je večina glasov volivcev, ki so veljavno glasovali.⁸

Referendum je bil opredeljen precej široko in dokaj ohlapno. Ustava ni določala nobenih izrecnih omejitev vprašanj, o katerih je mogoče odločati na referendumu, saj je v prvem odstavku 90. člena predpisala, da lahko Državni zbor razpiše referendum o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom.⁹ Po zgledu tujih ureditev je ZRLI v prvotnem besedilu (10. člen) iz referendumskega odločanja

⁵ O različnih vrstah in oblikah zakonodajnega referendumu Kaučič, v: ZAKONODAJNI REFERENDUM (2010), str. 23–25 in nasl.

⁶ Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI-UPB2), Ur. l. RS, št. 26/2007.

⁷ Na predhodnem (preliminarnem, *ante legem*) referendumu so volivci glasovali o posameznih vprašanjih, ki jih je urejal predlog zakona (torej še pred sprejetjem zakona v Državnem zboru), na naknadnem (*post legem*) referendumu pa o zakonu v celoti, potem ko ga je Državni zbor že sprejel. Naknadni referendum je bil določen kot potrditveni (ratifikacijski), ki se skupaj z zavrnitvenim uvršča v skupino suspenzivnih referendumov. Na podlagi odločbe Ustavnega sodišča RS (U-I-217/02-34, 17. februar 2005) so prenehale veljati razveljavljene določbe ZRLI o predhodnem zakonodajnem referendumu, in ker te oblike referendumu ni vključila novela ZRLI leta 2006, je bil predhodni referendum (ki smo ga v tej obliki poznali samo v Sloveniji) dokončno odpravljen. Po tej spremembi je uveljavljen zgolj naknadni zakonodajni referendum.

⁸ Več o tem Kaučič, Zakonodajni referendum s suspenzivnim učinkom – de lege ferenda, v: Zbornik znanstvenih razprav 60 (2000), str. 159–174.

⁹ Pri tem je zanimivo, da je take omejitve za lokalni referendum že leta 1998 predpisal Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-J, Ur. l. RS, št. 74/98). Prvi odstavek 46. člena iz referendumskega odločanja izključuje proračun in zaključni račun občine ter splošne akte, s katerimi se v skladu z zakonom predpisujejo občinski davki in druge dajatve. Drugače kot na zakonodajnem referendumu, ki omogoča glasovanje samo o zakonu kot celoti, lahko volivci na lokalnem referendumu glasujejo tudi o posameznih določbah splošnega akta. Več o tem Kaučič, Nepo-

izključil zakone, ki se sprejemajo po hitrem postopku, kadar to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče, zakone, od katerih je neposredno odvisno izvrševanje sprejetega državnega proračuna, in zakone, ki se sprejemajo za izvrševanje ratificiranih mednarodnih pogodb, vendar je Ustavno sodišče ta člen razveljavilo.¹⁰ Presodilo je, da ta določba omejuje ustavno določene pravice do referendumskega odločanja o vseh vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, zato bi izključitev takih zakonov iz referendumu morala tako kot v drugih državah predpisovati že Ustava. V obrazložitvi (tč. B.2.) je Ustavno sodišče navedlo, da bi pod določenimi pogoji (varstvo pravic drugih in varstvo javnega interesa v skladu z načelom sorazmernosti) in ob ustreznem ustavnosodnem varstvu zakon lahko omejil predmet referendumskega odločanja. Pri tem je namreč treba upoštevati, da sta pravica do referendumskega odločanja iz 90. člena Ustave in pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave pravici, za kateri Ustava ni določala zakonskega pridržka. To pomeni, da morajo biti izpolnjeni trije pogoji za dopustnost takih omejitev: nujnost, primernost in sorazmernost v ožjem smislu.¹¹

Po razveljavitvi 10. člena ZRLI je zakonodajalec v zakon vključil pooblastilo Državnemu zboru, da lahko zahteva ustavnosodno presojo dopustnosti referendumu. ZRLI je v prvem odstavku 21. člena predpisal, da Državni zbor, če meni, da bi z odložitvijo uveljavitve zakona ali zaradi zavrnitve zakona lahko nastale protiustavne posledice, lahko zahteva, naj o tem odloči Ustavno sodišče.¹² Državni zbor ni imel pravice zavrniti razpisa referendumu iz teh razlogov, temveč je o tem posebej odločalo Ustavno sodišče. Tak način je pomenil blažji poseg v ustavno pravico iz 44. in 90. člena Ustave, saj je omogočal, da je Ustavno sodišče v vsakem konkretnem primeru presodilo, ali bi bile z odložitvijo uveljavitve zakona ali zaradi zavrnitve zakona res prizadete tako pomembne ustavne pravice, da bi bilo zaradi tega dopustno poseči v ustavno pravico do referendumskega odločanja.¹³ V dosedanji referendumski praksi je Ustavno sodišče pogosto posegalo v referendumski proces, vendar je ob tem

sredno sodelovanje občanov pri odločanju, v: VODNIK PO SLOVENSKI LOKALNI SAMOUPRAVI (2001), str. 61–64.

¹⁰ Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-47/94, 19. januar 1995. Več o tem Kaučič, Pravna ureditev zakonodajnega referendumu, v: Zbornik znanstvenih razprav 54 (1994), str. 187–189.

¹¹ O tem 7. točka obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča RS, U-I-276/96, 10. februar 2000.

¹² Zakon o spremembah in dopolnitvah ZRLI (ZRLI-D, Ur. l. RS, 139/2006). Poleg tega je ZRLI vseboval tudi časovno omejitev (suspens) razpisa zakonodajnega referendumu (25. člen), po kateri eno leto po razglasitvi referendumске odločitve Državni zbor ne more sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev.

¹³ Prim. 8. točko odločbe Ustavnega sodišča RS, U-II-2/09-08, 9. november 2009.

tudi upoštevalo načeli zadržanosti in samoomejevanja.¹⁴ Pri tem je izhajalo iz stališča, da potrebuje večinska (parlamentarna ali referendumsko) demokracija v sodobni demokratični ureditvi nujno korekcijo. V nasprotnem bi večina lahko zlorabljala svojo moč za to, da bi posegla v doseženo raven varstva človekovih pravic in svoboščin ter še zlasti v pridobljen položaj vsakovrstnih manjšin in politične opozicije.¹⁵ Izpostavilo je tudi, da je v Sloveniji vzpostavljena t. i. ustavna demokracija, katere bistvo je to, da lahko vrednote, ki jih varuje Ustava, in med njimi posebej temeljne človekove pravice in svoboščine prevladujejo nad demokratično sprejetimi odločitvami večine. Glede na to mora Ustavno sodišče pri presoji dopustnosti referendumskega odločanja upoštevati, da na referendumu ni dopustno sprejemati odločitev, ki bi bile v neskladju z Ustavo.¹⁶ V postopkih presoje ustavne dopustnosti razpisa zakonodajnega referendumu je Ustavno sodišče oblikovalo bogato sodno prakso, ki predstavlja pomemben vir pravo neposredne demokracije pri nas.¹⁷ V tej ustavnosodni praksi se je v veliki meri uveljavila doktrina *in favorem* referendumu.¹⁸

2.2. Nova ustavna ureditev omejitev zakonodajnega referendumu

Ustavna ureditev zakonodajnega referendumu je bila eno najbolj spornih političnih in strokovnih vprašanj.¹⁹ Relativno široka in enostavna dostopnost do referendumu kot tudi pomanjkljiva normativna ureditev sta omogočili njegovo uporabo kot tudi zlorabo za doseg ozkih političnih in strankarskih interesov in tudi ciljev posameznih dobro organiziranih interesnih skupin. Pri tem so izsto-

¹⁴ Ustavno sodišče je na podlagi pooblastila iz 21. člena ZRLI iz leta 2006 osemkrat odločalo o dopustnosti zakonodajnega referendumu (pet jih je prepovedalo, tri pa dopustilo). Sodno prakso in doktrino na tem področju je oblikovalo postopoma, pri čemer je kriterije presoje tudi spreminjalo.

¹⁵ Ločeno mnenje C. Ribičiča k odločbi Ustavnega sodišča RS, U-II-1/06, 27. februar 2006.

¹⁶ Točka 26 obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča RS, U-I-111/04, 8. julij 2004.

¹⁷ Več o tem Ribičič, Zakonodajni referendum med ustavnosodno presojo in ustavno spremembo, v: Javna uprava 42 (2006) 2-3, str. 467–482; Avbelj, Ustavni monizem in krčenje referendumskega odločanja, v: Revus (2005) 4, str. 83–96; Nerač, Komentar k 160. členu, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE, DOPOLNITEV KOMENTARJA – A (2011), str. 1458–1461; Kaučič, Komentar k 90. členu, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE, DOPOLNITEV KOMENTARJA – A (2011), str. 1164–1185.

¹⁸ V odklonilnem ločenem mnenju k odločbi Ustavnega sodišča RS, U-II-1/06 (27. februar 2006), je C. Ribičič ugotavljal, da je bilo Ustavno sodišče vedno naklonjeno referendumu in da mora biti vsak poseg v pravico volivcev do odločanja na referendumu zelo zadržan, prepovedi referendumu pa dobro premišljene in utemeljene.

¹⁹ Več o tem Kaučič, Zakonodajni referendum s suspenzivnim učinkom – de lege ferenda, v: Zbornik znanstvenih razprav 60 (2000) str. 159–161 in tam navedena dela.

pali zlasti poslanci Državnega zbora, ki so referendum pogosto uporabljali za reševanje medstrankarskih nasprotij.²⁰ Taka ureditev je bila pretirano usmerjena k parlamentarnim političnim strankam in manj k volivcem. Zakonska vprašanja, o katerih so odločali volivci na referendumu, so bila po vsebini sicer zelo različna, večinoma pa se niso nanašala na širše družbene interese in jih ni mogoče uvrstiti med vprašanja splošnega družbenega pomena.²¹ Ker jih tudi večina volivcev ni prepoznala za pomembna, je bila posledično tudi glasovalna udeležba na teh referendumih praviloma skromna (v povprečju manj kot tretjinska). Zakonodajni referendum je bil zaradi tega v javnosti močno razvrednoten in tudi zaupanje državljanov vanj je bilo zelo omajano.

Poleg številnih (tako predlaganih kot tudi sprejetih) sprememb ZRLI je bila trikrat (leta 2001, 2011 in 2012) predlagana tudi sprememba Ustave v delu, ki ureja zakonodajni referendum.²² Predlogi so izhajali iz skupne ugotovitve, da ureditev zakonodajnega referenduma ni ustrezna, da je na določenih mestih tudi pomanjkljiva in da so zato potrebne spremembe. Med temi so vsi trije predlogi predvideli tudi omejitve in prepovedi referendumskega odločanja o posameznih zakonih. Na podlagi Predloga za spremembo 90. člena Ustave iz leta 2012 je bila leto pozneje sprejeta nekoliko spremenjena in dopolnjena ureditev zakonodajnega referenduma.²³

Nova ustavna ureditev zakonodajnega referenduma vsebuje rešitve, ki pomenijo ustreznejši odgovor na normativne in praktične težave pri uporabi tega

²⁰ O tem Kaučič, Referendum na zahtevo parlamentarne opozicije, v: Podjetje in delo 36 (2010) 6-7, str. 1317–1325.

²¹ Od sprejetja Ustave leta 1991 je bilo izvedenih šestnajst zakonodajnih referendmov (pet je bilo predhodnih in enajst naknadnih). Na njih se je odločalo o volilnih sistemih (1996), financiranju izgradnje termoelektrarne (1999), zdravljenju neplodnosti (2001), preoblikovanju železnic (2003), vračanju vlaganj v telekomunikacijsko omrežje (2003), nedeljskem delu trgovin (2003), t. i. izbrisanih državljanov (2004), RTV Sloveniji-1 (2005), lastninskem preoblikovanju zavarovalnic (2007), ratifikaciji Arbitražnega sporazuma (2010), RTV Sloveniji-2 (2010), malem delu (2011), delu na črno (2011), arhivskem gradivu-1 (2011), pokojninski reformi (2011) in o družinskem zakoniku (2012). V mesecu juniju 2014 je razpisan referendum o arhivskem gradivu-2.

²² Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembi Ustave Republike Slovenije (EPA 283/III) z dne 26. julija 2001 (v nadaljevanju Predlog za spremembo 90. člena Ustave iz leta 2001); Predlog za začetek postopka za spremembe in dopolnitev Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembah in dopolnitvi Ustave Republike Slovenije (EPA 1692-V) z dne 10. marca 2011 (v nadaljevanju Predlog za spremembo 90. člena Ustave iz leta 2011) in Predlog za začetek postopka za spremembe Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije (EPA 620-VI) z dne 13. septembra 2012 (v nadaljevanju Predlog za spremembo 90. člena Ustave iz leta 2012).

²³ Ustavni zakon o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90,97,99), Ur. l. RS, št. 47/2013.

ustavnega instituta, ter hkrati izpolnjuje sodobne zahteve neposrednega odločanja o zakonodajnih vprašanjih. Sprememba posega v tri bistvene sestavine referendumske ureditve, to je v referendumsko iniciativo, predmet referendumskega odločanja in v legitimnost referendumske odločitve. Po novem lahko zakonodajni referendum zahtevajo samo volivci, referendum ni več dopusten za nekatere posebej določene zakone, legitimnost na referendumu sprejete odločitve pa krepi kvorum zavrnitve (za zavrnitev zakona mora glasovati večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pri čemer mora ta večina obsegati najmanj petino vseh volilnih upravičencev). Poleg tega je bil namesto potrditvenega uveden zavrnitveni model zakonodajnega referenduma, ki je namenjen preprečitvi uveljavitve zakona do odločitve volivcev na referendumu (ljudski veto).²⁴

3. Ustavne omejitve in prepovedi predmeta zakonodajnega referenduma

3.1. Uvod

V evropskih in tudi v drugih ustavnih ureditvah je referendumsko odločanje volivcev o zakonih praviloma omejeno. Zavrnitev takih zakonov na referendumu bi pomenila resno oviro za delovanje države oziroma za izvrševanje njenih temeljnih funkcij, zlasti pri sprejemanju nujnih zakonskih ukrepov. Prepovedi so zato namenjene preprečitvi tega, da bi bil na referendumu zakon zavrjen, in ne potrjen, saj bi lahko bila zavrnitev ali odložitev uveljavitve zakona resna ovira za delovanje države oziroma pri sprejemanju nujnih zakonskih ukrepov. Vendar ti razlogi niso enoznačni in jih tudi ni mogoče posploševati. Za vsakega od zakonov, ki so izvzeti iz referendumskega odločanja, je mogoče navesti tudi razloge v prid referendumskega odločanju.²⁵

Omejitve in prepovedi referendumskega odločanja za nekatere vrste zakonov so običajne tako v sistemih, kjer referendum lahko zahtevajo volivci (npr. v Švici, Italiji, Srbiji, Sloveniji ter na Madžarskem in Slovaškem), kot tudi v sistemih, kjer je ta pravica dana parlamentu in drugim subjektom (na Danskem in na Portugalskem ter v Franciji, Grčiji in Estoniji). V sistemih, kjer je referendum v rokah parlamentarne večine (npr. v Avstriji in na Irskem), je potreba po izrecno določenih prepovedih bistveno manjša ali celo odveč, saj parlament samostojno

²⁴ Več o tem Kaučič, Zavrnitveni zakonodajni referendum, v: Javna uprava 59 (2013) 1-2, str. 35-40. Posebej o kvorumu Žuber, Kvorum, v: Pravniki 131 (2014) 1-2, str. 75-80.

²⁵ Kaučič, REFERENDUM IN SPREMEMBA USTAVE (1994), str. 25-26.

presoja primernost referendumskega odločanja o takih zakonih. Vendar pa tudi tega ni mogoče posploševati, saj je kar nekaj držav, kjer, čeprav lahko referendum zahtevajo tudi volivci, ustave izrecno ne izključujejo posameznih zakonov iz referendumskega odločanja (npr. albanska, hrvaška, latvijska, makedonska in romunska ustava).²⁶

Pri urejanju teh vprašanj bi moral ustavodajalec upoštevati, da to neposredno ali posredno vpliva na druga področja, na druge ustavne institucije, na ustavna načela in na ustavna razmerja. Vsaka omejitev referendumskega odločanja nujno pomeni poseg v ustavno načelo demokratičnosti, torej v razmerje med neposredno in predstavniško demokracijo.²⁷ Zato mora pri določitvi omejitev spoštovati načelo sorazmernosti, po katerem se presoja, ali so takšne omejitve sploh primerne, ali so za doseg cilja nujne in ali so omejitve pravice do referendumskega odločanja sorazmerne s težo te in druge pravice, ki jo varujemo. S tega vidika je treba tudi preučiti, ali je zaradi varstva javnega interesa in ustavnih pravic drugih nujna absolutna izključitev referenduma o posameznih zakonih. Zlasti če je isti cilj mogoče doseči z blažjim posegom v to pravico.

3.2. *Zakonodajna področja omejevanja*

Ustave evropskih držav urejajo omejitve in prepovedi zakonodajnega referenduma na različne načine, bolj ali manj izčrpno, ponekod jih razčlenjujejo tudi v zakonih.²⁸ Po skupnih značilnostih jih lahko razvrstimo v tri temeljne skupine.

V prvo skupino uvrščamo ustave, ki izrecno ne prepovedujejo uporabe referenduma za določene zakone, temveč bolj ali manj splošno opredeljujejo predmet referendumskega odločanja oziroma vprašanja, o katerih se sploh lahko odloča na referendumu. Pri tem ne gre nujno za vprašanja, ki se urejajo v zakonu, lahko se tudi v drugih pravnih aktih. Tako npr. grška ustava predpisuje, da se lahko referendum razpiše samo o zakonu, ki se nanaša na pomembna družbena vprašanja, irska ustava ga dopušča samo o zakonu, ki vsebuje vprašanja nacional-

²⁶ Tipična primera sta Hrvaška in Makedonija, kjer, kljub temu da referendum lahko zahtevajo samo volivci, ustava ne prepoveduje referenduma o posameznih zakonih. Po drugi strani pa je treba upoštevati, da se v teh državah zakonodajni referendum doslej še ni nikoli razpisal. Pred nekaj meseci se je na Hrvaškem začel postopek za spremembo ustave (Predlog nacrta promjene Ustave Republike Hrvatske, Odbor Hrvatskog sabora za Ustav, Poslovnik i politični sustav, št. 6521-1-13-15 z dne 9. decembra 2013 – v nadaljevanju Predlog za spremembo Ustave RH), ki v 6. členu predvideva dokaj široke omejitve in prepovedi referenduma.

²⁷ O tem Grad, Ustavna sprememba, ustavna načela in ustavna razmerja, v: Javna uprava 59 (2013) 1-2, str. 19–21 in nasl.

²⁸ Več o tem Kaučič, v: ZAKONODAJNI REFERENDUM (2010), str. 105–109.

nega pomena, poljska ustava pa referendum omejuje na zadeve, ki so posebnega pomena za državo.²⁹

Ustave, ki take omejitve izrecno določajo (in so torej namesto abstraktnega sprejele konkreten pristop), urejajo to vprašanje zlasti na dva načina. Najpogosteje izrecno določajo zakone, ki so izključeni iz referendumskega odločanja, izjemoma pa ne izključujejo, temveč, nasprotno, naštevajo zakone, za katere je referendum sploh dopusten. V tem sistemu so omejitve referendumskega odločanja najširše. V Franciji se lahko na referendum predloži le tri vrste zakonov, in sicer zakonski predlog, ki se nanaša na organizacijo javne oblasti, na reforme v zvezi z ekonomsko in socialno politiko države in javnimi službami, ki so pri tem udeležene, ali na odobritev ratifikacije mednarodne pogodbe, ki bi, čeprav ni v nasprotju z ustavo, vplivala na delovanje institucij.³⁰ Poleg tega lahko osnutek zakona predloži na referendum samo predsednik republike na predlog vlade ali na predlog obeh domov parlamenta skupaj.³¹ V to skupino lahko uvrstimo tudi nemško ureditev, ki drugače kot federalne enote na zvezni ravni dopušča zgolj referendum o vprašanih teritorialne reorganizacije.

V tretji skupini so ustave, ki bolj ali manj izrecno določajo zakone oziroma zakonodajna področja, na katerih referendumsko odločanje ni dopustno ali pa je dopustno le pod posebej določenimi pogoji. Mednje se običajno štejejo davčni, proračunski in drugi finančni zakoni, zakoni o amnestiji in splošni pomilostitvi, zakoni o ratifikaciji mednarodnih pogodb oziroma o obveznostih, ki izhajajo iz teh pogodb, in nujni zakoni oziroma zakoni, ki se sprejemajo po hitrem postopku. Poleg teh se iz referendumskega odločanja izključujejo tudi nekateri drugi zakoni. To je najpogostejši način ustavnega omejevanja zakonodajnega referenduma, ki je bil sprejet tudi pri nas.

Nova ustavna ureditev iz referendumskega odločanja izključuje štiri zakonodajna področja oziroma zakone, o katerih referendum ni dopusten. Spremenjeni drugi odstavek 90. člena določa, da referenduma ni dopustno razpisati o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč; o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna: o zakonih o ratifikaciji mednarodnih pogodb in o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost

²⁹ Člen 44 ustave Grčije, 27. člen ustave Irske in 125. člen ustave Poljske. Tudi španska ustava predpisuje (92. člen), da so lahko predmet referenduma samo politične odločitve posebnega pomena.

³⁰ Člen 11 ustave Republike Francije. O razlagi teh pojmovnih zvez, ki je ključna za uporabo zakonodajnega referenduma v praksi, glej Hamon, REFERENDUM (1998), str. 86–87.

³¹ S spremembo ustave bo omogočen razpis referenduma tudi na pobudo petine članov parlamenta ob podpori desetine francoskih volivcev. O tem Sovdat, Sodno varstvo referenduma, v: Pravniki 130 (2013) 9–10, str. 626–627.

na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost. S tem Ustava razlikuje med zakoni, katerih sprejem je v izključni pristojnosti Državnega zbora, in zakoni, kjer je zakonodajna pristojnost razdeljena med Državnim zborom in volivci na referendumu. Gre za ločnico med izključno posrednim izvrševanjem zakonodajne oblasti in področjem, kjer se ta oblast izvršuje tudi neposredno. Poleg izrecnih (eksplicitnih) izhajajo iz Ustave tudi posredne (implicitne) omejitve zakonodajnega referendumu. Doktrina prepovedi referendumu je namesto zakonske (21. člen ZRLI) dobila ustavno podlago (90. člen).³²

3.3. Nujni ukrepi

Nujni ukrepi se običajno sprejemajo za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč. V takih razmerah je treba hitro, učinkovito in nujno ukrepati. Referendumski postopki, vključno z zbiranjem podpisov volivcev in morebitno ustavnosodno presojo referendumske zahteve, lahko za več mesecev odložijo uveljavitev zakona in v njem vsebovanih nujnih ukrepov. Tako bi bila izvedba teh ukrepov podaljšana oziroma odložena, ovirana ali celo kar onemogočena, zato s sprejetjem takih zakonov ni mogoče odlašati. Namen teh omejitev je torej preprečiti nastanek škode zaradi referendumske odložitve uveljavitve in izvrševanja nujnih ukrepov.

Obseg izvzetosti takih ukrepov je lahko večji ali manjši. V Švici npr. zakonodajnega referendumu ni mogoče razpisati za zvezne zakone, ki so sprejeti kot nujni in njihova veljavnost ni daljša od enega leta. Če pa gre za zvezne zakone, ki so sprejeti kot nujni in nimajo izrecne ustavne podlage, njihova veljavnost pa je daljša od enega leta, morajo biti celo obvezno predloženi na referendum najpozneje v enem letu po njihovem sprejetju v Zvezni skupščini.³³ Tudi na Danskem taki zakoni niso absolutno, temveč relativno izključeni iz referendumskega odločanja. Ustava namreč določa, da lahko zakon, ki v ta namen vsebuje posebno

³² Pomembna omejitev se nanaša tudi na obseg predmeta zakonodajnega referendumu. Na podlagi prvega odstavka 90. člena Ustave se referendum razpiše samo o celotnem zakonu, in ne o posameznem zakonskem vprašanju. Načeloma bi bilo mogoče z Ustavo dopustiti glasovanje tudi o tem, vendar bi bilo tako odločanje z vidika enotnosti materije in konsistentnosti zakona zelo težko pravno urediti. Zavrnitev ključnih določb zakona (kajti referendum se zahteva prav zaradi njih) bi imela za posledico, da takega zakonskega torza ne bi bilo mogoče uveljaviti. Tako pravno praznino bi moral zakonodajalec zapolniti v novem zakonodajnem postopku, kar pravzaprav pomeni, da bi moral sprejeti nov zakon. O tem Kaučič, REFERENDUM IN SPREMEMBA USTAVE (1994), str. 72–73.

³³ Člen 141 ustave Švice.

določbo, v posebej nujnih primerih začne veljati takoj po sprejemu v *Folketingu* (parlamentu), torej še pred potekom roka, ki je predviden za vložitev zahteve za referendum. Vendar pa lahko tretjina članov *Folketinga* zahteva referendum tudi o takem predlogu zakona. Če tak zakon na referendumu ni potrjen, preneha veljati takoj po objavi referendumskega izida.³⁴ Te omejitve preprečujejo izigravanje oziroma zlorabo nujnega zakonodajnega postopka z namenom izključitve referendumskega odločanja.³⁵

Pomembni sestavini pravnega reda sta obramba države, ki je ustavna kategorija (prim. 32., 92., 123. in 124. člen Ustave), ter varnost države, zlasti odprava posledic naravnih nesreč.³⁶ Skladno s tem je že razveljavljen 10. člen ZRLI iz referendumskega odločanja izključil zakone, ki se sprejemajo po hitrem postopku, kadar to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče. Prepoved iz prve alineje drugega odstavka 90. člena je ožje določena, saj so iz referenduma izključeni zakoni o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč. Ustavodajalec ni izključil referenduma o vseh zakonih, ki urejajo področje obrambe, varnosti in odprave posledic naravnih nesreč (kot je to predvideval Predlog za spremembo 90. člena Ustave iz leta 2011), kot tudi ne o vseh nujnih zakonih oziroma zakonih, ki se sprejemajo po hitrem postopku (kot je določal Predlog za spremembo 90. člena Ustave iz leta 2001). Poglavitni razlog je torej materialne, in ne formalne narave, ker bi se nujni (hitri) postopek za sprejem zakonov lahko v praksi zlorabljal za izključitev referenduma.³⁷ Iz referendumskega odločanja so izvzeti le zakoni, ki se sprejemajo zaradi nujnih ukrepov na teh področjih. Odložitev uveljavitve takega zakona (še zlasti njegova zavrnitev na referendumu) bi namreč povzročila nastanek težko popravljivih škodljivih posledic.

³⁴ Člen 42 ustave Danske.

³⁵ Kaučič, Pravna ureditev zakonodajnega referenduma, v: Zbornik znanstvenih razprav 54 (1994), str. 187.

³⁶ Predlog Ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90,97,99), EPA 620-VI, Ljubljana, 2. 4. 2013, str. 6 (v nadaljevanju Predlog UZ90,97,99).

³⁷ Na to je opozorilo tudi Ustavno sodišče ob presoji 10. člena ZRLI, ki je sicer vseboval nekoliko širšo določbo o nujnih zakonih. Ugotovilo je, da taka določba ne izključuje možnosti, da bi lahko prišlo do zlorabe, ki bi povzročila avtomatično izključitev referenduma o vsakem zakonu, sprejetem po hitrem postopku, ki bi se nanašal na kakršnokoli izredno potrebo države, na kakršnokoli interes obrambe in kakršnokoli naravno nesrečo (točka B.2 obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča RS, U-I-47/94, 19. januar 1995).

3.4. *Davčni in finančni zakoni*

Nedopustnost referendumu o davčnih, proračunskih in drugih finančnih zakonih je utemeljena na potrebi po zagotovitvi temeljnih davčnih in finančnih podlag in virov za financiranje države in lokalnih skupnosti ter za uresničevanje njihovih nalog na tem področju. Odlaganje sprejetja takih zakonov, zlasti pa njihova zavrnitev na referendumu bi lahko neposredno ogrožala finančno stabilnost države in onemogočala stabilno izvrševanje financiranja državnega proračuna in drugih blagajn javnega financiranja ter s tem izvrševanje državnih funkcij.³⁸ Zato ni naključje, da ustave najpogosteje prav te zakone izključujejo iz referendumskega odločanja.³⁹ Obseg izključitve teh zakonov je različen, prav tako njihovo poimenovanje in uporaba v praksi.

Referendum o finančnih zakonih je omejen v ustavah Italije, Danske, Portugalske, Grčije, Madžarske, Slovaške, Estonije in Srbije.⁴⁰ Referendumu ni dopustno razpisati v Italiji za davčne in proračunske zakone; na Danskem za finančne zakone, zakone o dodatnem financiranju, zakone o začasnem financiranju, zakone o državnih posojilih, zakone o plačah in pokojninah in zakone o posrednih in neposrednih davkih; na Portugalskem za akte proračunske, davčne in finančne narave; v Grčiji za davčne zakone; na Madžarskem za zakone o državnem proračunu, izvrševanju državnega proračuna, državnih davkih, carinah, prispevkih za pokojninsko in zdravstveno zavarovanje in temeljnih pogojih za lokalne davke; na Slovaškem o davkih, prispevkih in o državnem proračunu; v Estoniji o vprašanjih, povezanih s proračunom, davki in s finančnimi obveznostmi države, in v Srbiji o davčnih in drugih finančnih zakonih, proračunu in o zaključnem računu.⁴¹ Podobne omejitve veljajo tudi v Švici, kjer ni dopusten referendum o

³⁸ Predlog UZ90,97,99, str. 7.

³⁹ Zanje prevladuje prepričanje, da niso primerni za referendumsko odločanje tudi zato, ker so državljani kot davkoplačevalci neposredno materialno zainteresirani, zato je utemeljeno pričakovati, da jih ne bi podprli. Seveda je mogoče razmišljati tudi drugače, zlasti če gre za sredstva, ki so namenjena za socialno, zdravstveno in šolsko dejavnost. Prepoved referendumu o proračunskih zakonih ponekod utemeljujejo tudi s tem, da bi tak referendum prevzel parlamentu nadzor nad vladno politiko, ki je eden ključnih parlamentarnih institutov. Možnost, da bi volivci zavrnilo proračun, bi pomenila, da bi parlament izgubil pomemben vzvod za nadzor nad državnim proračunom ali pa bi bil ta povsem izvotljen.

⁴⁰ Člen 75 ustave Italije, 42. člen ustave Danske, 118. člen ustave Portugalske, 44. člen ustave Grčije, 8. člen ustave Madžarske, 93. člen ustave Slovaške, 106. člen ustave Estonije in 108. člen ustave Srbije. Finančni zakoni so izvzeti iz referendumu tudi na Malti in v še nekaterih drugih državah.

⁴¹ Tudi Predlog za spremembo Ustave RH v 6. členu predvideva, da referendumu ne bi bilo mogoče razpisati o vprašanjih, ki se nanašajo na sprejem in izvrševanje državnega proračuna in davčni sistem.

izvrševanju državnega proračuna (kantonalne ustave tak referendum dopuščajo), določa jih ustava Liechtensteina in ustave nekaterih držav ZDA, vendar le, če gre za redne državne izdatke. V nasprotnem primeru, torej če gre za izredne izdatke, dajatve, davke in posojila ali če ti presegajo določeno vsoto, je referendum celo obvezen. Z njim želijo zavarovati državljane pred pretiranimi finančnimi obremenitvami.⁴²

Z novo ustavno ureditvijo zakonodajnega referenduma so te omejitve uveljavljene tudi v našem ustavnem redu. Vendar so bistveno ožje, saj iz referendumskega odločanja niso izvzeti vsi finančni in tudi ne vsi proračunski zakoni, temveč le izrecno navedeni zakoni s finančnega področja. Prepoved se namreč na podlagi druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave nanaša samo na davčne zakone (ki vključujejo tudi carinske zakone ter zakone o drugih obveznih dajatvah) in na zakon o izvrševanju državnega proračuna.

Ustavna določba o prepovedi referenduma o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah dopušča širšo ali ožjo razlago. Ekstenzivna razlaga te določbe bi lahko imela za posledico izključitev referenduma za številne davčne in carinske zakone ter zlasti zakone o drugih dajatvah. Po nekaterih podatkih ureja v naši ureditvi vprašanje davkov, carin in drugih obveznih dajatev okrog štirideset zakonov s področja gospodarstva, turizma, okolja, prostora, kmetijstva in drugih. Zato so se nekateri zavzemali za ožjo opredelitev te prepovedi, po kateri bi bili izključeni samo zakoni, ki sistemsko urejajo davke, carine in druge obvezne dajatve.⁴³ S tem iz referenduma ne bi bil izključeni vsi tovrstni zakoni, četudi vsebujejo le posamično določbo o kateri izmed teh fiskalnih obveznostih, temveč le tisti, ki celoviteje urejajo ta vprašanja, oziroma tisti, ki določajo višino posamezne davčne obveznosti. Nevarnost širše izključitve teh zakonov iz referendumskega odločanja se bolj nanaša na obvezne dajatve kot pa na davke in carine. V naši ureditvi poznamo zelo veliko število različnih obveznih dajatev, ki so vsebovane v zakonih, ki praviloma ne spadajo med t. i. finančne zakone (npr. prispevek v Zakonu o RTV Slovenija). Referendum o zakonih, ki celovito urejajo posamezno področje, vsebujejo pa tudi določbo o posamezni obvezni dajatvi, praviloma ne bo prepovedan. Razloga za prepoved referenduma tudi ni videti v primeru, če se z zakonom višina obvezne dajatve v primerjavi s prejšnjim zakonom ne spreminja. V tem primeru namreč zavrnitev zakona na referendumu nima škodljivih ali protiustavnih posledic, saj ostaja prejšnji zakon v veljavi in z njim tudi nespremenjena višina obvezne dajatve. Vsekakor ni mogoče izključiti

⁴² T. i. davčni referendumi so pogosti v Švici in v državah ZDA. O tem Hamon, REFERENDUM (1998), str. 170, in Kostadinov, Barić, Ustavna i zakonodavna iniciativa u državama SAD-a, v: IZGRADNJA DEMOKRATSKIH USTAVNOPRAVNIH INSTITUCIJA (2011), str. 260–262, 269–270 in nasl.

⁴³ Dopolnilno ločeno mnenje Lojzeta Udeta k delovnemu osnutku Predloga UZ90,97,99, str. 2.

tudi možnosti zlorabe zakonodajne pristojnosti, vendar se je do tega Ustavno sodišče, ki bo tudi po novi ureditvi o tem odločalo, že večkrat opredelilo (o doktrini zlorabe zakonodajne pristojnosti več v 4. poglavju).

Podobne dileme se lahko zastavljajo tudi glede izključitve referendumu o državnem proračunu. Za nemoteno izvrševanje državnega proračuna je nujno, da se iz referendumskega odločanja izključi zakon, od katerega je neposredno odvisno izvrševanje državnega proračuna. Vendar se ta prepoved ne nanaša na vse zakone, od katerih je (neposredno) odvisno izvrševanje državnega proračuna, kot tudi ne na zakone, ki se sprejemajo za izvrševanje državnega proračuna, kot so predvidevali vsi trije predlogi za spremembo Ustave iz leta 2001, 2011 in 2012 in tudi pred njimi razveljavljeni 10. člen ZRLI. Prepoved se nanaša samo na zakon o izvrševanju državnega proračuna (Zakon o izvrševanju proračuna RS – ZIPRO). Prepoved prav tako ne vključuje zakonov, ki imajo vpliv na druge javnofinančne odhodke in poročstva.⁴⁴ Tako široka izključitev zakonov, ki lahko posredno ali neposredno vplivajo na javnofinančne odhodke, bi v praksi pomenila prepoved referendumu za večino zakonov, saj ti praviloma urejajo tudi javnofinančna vprašanja ali vsaj posredno ali neposredno na njih vplivajo.⁴⁵

Omejitve referendumu za finančne in proračunske zakone so povezane tudi z določbo drugega odstavka 148. člena Ustave. Ta predpisuje, da morajo biti prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja ali pa morajo prihodki presežati izdatke in da se lahko od tega načela začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah za državo.⁴⁶ Ustava v tretjem odstavku tega člena pooblašča zakonodajalca, da z zakonom, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, določi način in časovni okvir izvajanja fiskalnega pravila, merila za določitev izjemnih okoliščin in način ravnanja ob njihovem nastopu. To ustavno pravilo mora Državni zbor spoštovati ne samo pri sprejemanju zakonov, temveč tudi pri odločanju o razpisu referendumu o zakonih, ki to pravilo vsebujejo in udejanjajo. V večini primerov bo o razpisu zakonodajnega referendumu odločal na podlagi določb drugega odstavka 90. člena Ustave, ki prepovedujejo razpis referendumu o davčnih zako-

⁴⁴ Predlog za spremembo 90. člena Ustave iz leta 2012 je namreč vseboval prepoved referendumu ne samo za zakone o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah, za zakone, od katerih je neposredno odvisno izvrševanje državnega proračuna, temveč tudi za zakone, ki imajo vpliv na druge javnofinančne odhodke ali poročstva (prav tam, str. 9).

⁴⁵ Predlog UZ90,97,99, str. 7. Italijansko ustavno sodišče razlaga ustavno prepoved referendumskega odločanja o davčnih in proračunskih zakonih širše in iz referendumu izvzema tudi zakone, ki so neposredno povezani s finančnimi zakoni (npr. zakon o pokojninah, ker je neposredno povezan z zakonom o proračunu), poleg tega pa med zakone o proračunu prišteva tudi druge zakone, ki so povezani z izvrševanjem zakona o proračunu.

⁴⁶ Določba vsebuje t. i. zlato fiskalno pravilo, s katerim je bil leta 2013 dopolnjen 148. člen Ustave (Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave, UZ148, Ur. l. RS, št. 47/2013).

nih in o zakonu o izvrševanju državnega proračuna. Ni pa mogoče izključiti, da bodo finančna vprašanja, ki vplivajo na proračun in posegajo v fiskalno pravilo, vključena tudi v kakšen drug zakon. Če bo o njem zahtevan referendum, bo moral Državni zbor tudi za tak zakon oceniti, ali je dopustno o njem razpisati referendum oziroma ali bi bilo z njegovo zavrnitvijo ali odložitvijo uveljavitve zakona kršeno z Ustavo predpisano fiskalno pravilo. V primeru zavrnitve razpisa referenduma in pritožbe zoper njegovo zavrnitev bo Ustavno sodišče presojalo ne samo o razmerju med določbami 90. in 148. člena, temveč tudi o razmerju med ustavno pravico do neposrednega odločanja volivcev in fiskalnim pravilom.

3.5. Mednarodne pogodbe

Mednarodna pogodba je v primerjavi z zakonom po marsičem specifičen pravni akt. To velja tako za postopek njenega pripravljanja, sprejemanja in potrjevanja kot tudi za ustavnosodno presojo in referendum o mednarodni pogodbi. Zato iz referendumskega odločanja izključujejo zakone o odobritvi ratifikacije mednarodnih pogodb (npr. v Italiji) oziroma o vprašanjih, povezanih z ratifikacijo in odpovedjo mednarodnih pogodb (npr. v Estoniji), zakone, ki se nanašajo na izvrševanje mednarodnih pogodbenih razmerij (npr. na Danskem) ali obveznosti, vsebovanih v veljavnih mednarodnih pogodbah, kot tudi zakone, ki izhajajo iz teh obveznosti (na Madžarskem in v Srbiji).⁴⁷ Do takega referenduma ne more priti tudi v državah, kjer mednarodnih pogodb ne ratificirajo (odobrijo) z zakonom, temveč z drugimi pravnimi akti (npr. z odloki), za katere referendum ni predviden. Izjemoma in pod določenimi pogoji je referendum dopusten za nekatere mednarodne pogodbe npr. v Švici in Franciji. Mednje švicarska zvezna ustava uvršča mednarodne pogodbe, ki (1) nimajo časovne omejitve veljavnosti in jih ni mogoče odpovedati, (2) predvidevajo pristop k mednarodni organizaciji in (3) terjajo multilateralno unifikacijo prava. Ustava poleg tega določa, da lahko Zvezna skupščina predloži na referendum tudi druge mednarodne pogodbe.⁴⁸ Francoska ustava pa dovoljuje referendum o predlogu zakona o odobritvi ratifikacije mednarodne pogodbe, ki bi, četudi ni v nasprotju z ustavo, lahko vplival

⁴⁷ Člen 75 italijanske ustave, 106. člen estonske ustave, 42. člen danske ustave, 8. člen madžarske ustave in 108. člen srbske ustave.

⁴⁸ Člena 140 in 141 švicarske ustave. Podobno določajo tudi ustave Slovaške, Irske in Danske, pri čemer je predmet referenduma (bodisi referenduma o spremembi ustave ali zakonodajnega referenduma) prenos suverenih pravic na mednarodne organizacije po zgledu našega 3.a člena Ustave, in ne običajna mednarodna pogodba. Več o tem Kaučič, Referendum o mednarodnih pogodbah, v: Javna uprava 45 (2009) 1-2, str. 77-79.

na delovanje institucij, kar presega referendum o primarnem pravu Evropske unije, ki je ustavno urejen posebej.⁴⁹

Posebnost naše ureditve je v tem, da Državni zbor ratificira mednarodne pogodbe z zakonom, in ne z odlokom oziroma z njemu ustreznim aktom, kot je to praviloma v večini drugih držav (v teh zato ni mogoče razpisati zakonodajnega referenduma o aktu o ratifikaciji mednarodnega sporazuma).⁵⁰ Ker Ustava prvotno tega ni prepovedovala, je bilo dopustno razpisati zakonodajni referendum tudi o teh ratifikacijskih zakonih.⁵¹ Tretja alineja drugega odstavka 90. člena Ustave iz referendumskega odločanja izključuje zakone o ratifikaciji mednarodnih pogodb (enako določbo je vseboval Predlog za spremembo 90. člena iz leta 2011). Prepoved temelji v naravi sklepanja mednarodnih pogodb, zato je smiselno, da se morebitni pomisleki o vsebini teh pogodb in o njihovi protiustavnosti uveljavljajo pred ratifikacijo.⁵² Kajti po ratifikaciji oziroma izdaji listin o ratifikaciji je izjemno težko doseči spremembe določb mednarodne pogodbe. Prepoved se razlikuje od prepovedi, ki sta jo določala razveljavljeni 10. člen ZRLI in Predlog za spremembo 90. člena Ustave iz leta 2001. Ta ni izključeval zakonov o ratifikaciji mednarodnih pogodb, temveč (podobno kot nekatere druge ustave) zakone, ki se sprejemajo za izvrševanje ratificiranih mednarodnih pogodb. Pri tem je izhajal iz 8. člena Ustave, ki določa, da morajo biti zakoni v skladu z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo, in da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. S tega vidika ni mogoče izključiti možnosti, da bo Ustavno sodišče ob upoštevanju določb 8. člena in

⁴⁹ Člen 11 ustave Republike Francije. O tem Kaučič, Referendum o mednarodnih pogodbah, v: Javna uprava 45 (2009) 1-2, str. 78, in Sovdat, Sodno varstvo referenduma, v: Pravniki 130 (2013) 9-10, str. 629.

⁵⁰ Akta o ratifikaciji mednarodne pogodbe ne določa Ustava, temveč Poslovnik Državnega zbora (169. člen PoDZ, Ur. l. RS, št. 92/2007). S tega vidika bi bilo mogoče preprosteje spremeniti PoDZ kot pa Ustavo tako, da bi mednarodne pogodbe ratificiral Državni zbor z odlokom, in ne z zakonom. Sprememba akta o ratifikaciji mednarodne pogodbe bi izključila možnost odločanja o tem aktu na zakonodajnem referendumu; o tem bi bil dopuščen posvetovalni referendum in referendum iz 3.a člena Ustave. O tem Kaučič, Referendum o mednarodnih pogodbah, v: Javna uprava 45 (2009) 1-2, str. 79–81 in 93–94.

⁵¹ Več o tem (kot tudi o različnih pomislekih o primernosti in dopustnosti zakonodajnega referenduma o teh vprašanjih) prav tam. Doslej je bil o tem leta 2010 razpisan le en zakonodajni referendum, to je referendum o Zakonu o ratifikaciji Arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške (BHRAS).

⁵² Temu je namenjen tudi drugi odstavek 160. člena Ustave, ki predvideva preventivno (predhodno) presojo ustavnosti mednarodnih pogodb na predlog Predsednika republike, vlade ali tretjine poslancev Državnega zbora; o skladnosti mednarodne pogodbe z Ustavo izda Ustavno sodišče mnenje Državnega zbora, na katero je ta vezan v postopku ratifikacije. Več o tem Nerad, Nekatera vprašanja ustavnosodne presoje mednarodnih pogodb, v: Javna uprava 41 (2005) 1, str. 62–91.

drugega odstavka 90. člena Ustave presoja dopustnost razpisa referenduma tudi o zakonih, ki so sprejeti zaradi izvrševanja ratificiranih mednarodnih pogodb. Upoštevati je namreč treba, da bi bila mednarodnopravna verodostojnost države omajana, če ne bi spoštovala sprejetih mednarodnih obveznosti (če bi bil npr. na referendumu zavržen zakon, ki implementira obveznosti iz mednarodne pogodbe).⁵³ Država je dolžna zagotavljati spoštovanje sprejetih mednarodnih obveznosti, v nasprotnem stori po mednarodnem pravu mednarodni delikt.⁵⁴ Vendar pa je treba ob tem upoštevati, da se je ustavodajalec zavestno odločil za ožjo, in ne širšo določbo, ki bi izključevala tudi zakone, ki se sprejemajo za izvrševanje ratificiranih mednarodnih pogodb.⁵⁵

Izključitev ratifikacijskega zakona iz referendumskega odločanja pa se ne nanaša na mednarodne pogodbe, ki jih določa drugi odstavek 3.a člena Ustave. Gre za mednarodne pogodbe, ki jih Državni zbor ratificira z dvotretjinsko večino vseh poslancev in s katerimi Slovenija prenaša izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije (na Evropsko unijo) ali vstopa v obrambno zvezo (npr. v NATO). O teh vprašanjih bo tudi v prihodnje mogoče odločati na posebnem (predhodnem) referendumu o mednarodnih povezavah (ki ga natančneje ureja ZRLI v členih 25.a do 25.g). Subsidiarno pa je temu namenjen tudi referendum o zakonu o ratifikaciji mednarodne pogodbe. Če se namreč Državni zbor ne odloči za razpis referenduma o mednarodnih povezavah, mora na zahtevo štirideset tisoč volivcev o tem razpisati zakonodajni referendum, to je referendum o zakonu o ratifikaciji mednarodne pogodbe.⁵⁶ Drugi odstavek 3.a člena Ustave torej prepoveduje referendum o ratifikacijskem zakonu samo, če je bil pred tem izveden referendum o mednarodnih povezavah, v nasprotnem pa ga dopušča. To pomeni izjemo od drugega odstavka 90. člena, ki sicer prepoveduje referendum o zakonu o ratifikaciji mednarodnih pogodb.

Seveda pa je tudi za te, kot tudi za druge mednarodne pogodbe, na voljo razpis posvetovalnega referenduma po ZRLI. Specifični naravi sprejemanja med-

⁵³ Skladno s tem italijansko ustavno sodišče uvršča med izključitvene zakone, poleg z ustavo določenih zakonov o odobritvi ratifikacije mednarodnih pogodb, tudi zakone, ki so sprejeti za izvrševanje mednarodnih pogodb. Tudi Predlog za spremembo Ustave RH predvideva, da referenduma ne bi bilo mogoče razpisati o vprašanjih, ki se nanašajo na obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih pogodb, razen potrjevanja, zavrnitve ali odstopa od teh pogodb.

⁵⁴ O tem 46. in 47. točka obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča RS, U-II-1/12, U-II-2/12, 17. december 2012.

⁵⁵ Zato že »argument *a fortiori* pritrjuje temu, da bi morali biti na podlagi tretje alineje drugega odstavka 90. člena Ustave še toliko bolj nedopustni referendumi v primerih, ko gre za zakonsko implementacijo ratificiranih mednarodnih pogodb«. Sovdat, Sodno varstvo referenduma, v: Pravniki 130 (2013) 9-10, str. 629–630.

⁵⁶ Več o tem Kaučič, Referendum o mednarodnih pogodbah, v: Javna uprava 45 (2009) 1-2, str. 89–94.

narodnih pogodb tudi sicer bistveno bolj ustreza predhodno odločanje volivcev o posameznem (ključnem) vprašanju, ki je vsebina mednarodne pogodbe, kot pa odločanje o že sprejetem zakonu o ratifikaciji mednarodne pogodbe.

3.6. Človekove pravice in svoboščine

Čeprav obstajajo v teoriji in praksi različna mnenja o tem, koliko in če sploh je na referendumu dopustno in primerno odločati o nekaterih vprašanjih, vendarle na splošno obstaja konsenz o tem, da se referendum ne sme uporabljati za dosego ciljev, ki so zunaj ustavno dopustnega okvira.⁵⁷ Tudi naše Ustavno sodišče je že preprečilo referendum in se pri tem sklicevalo na ustavno demokracijo, v kateri Ustavno sodišče zagotavlja varstvo človekovih pravic in svoboščin ter temeljnih ustavnih vrednot tudi nasproti večinski volji volivcev. Kljub temu se je pogosto zastavljalo vprašanje, ali ne bi bilo smiselno to izrecno urediti v Ustavi. Le redke so ustave, ki prepovedujejo referendum o zakonih, ki se nanašajo na človekove pravice in svoboščine. Med temi sta npr. ustavi Slovaške in Srbije; prva dokaj široko prepoveduje, da bi bile predmet referenduma temeljne pravice in svoboščine, druga pa ne dopušča referenduma o zakonih, ki se nanašajo na človekove pravice in manjšinske pravice in svoboščine.⁵⁸

Ustava v prvotnem besedilu ni vsebovala izrecne določbe o izključitvi referenduma o zakonu, ki (pretežno) ureja uresničevanje in omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. To vprašanje se je pogosto postavljalo ob posameznih predlogih za izvedbo referenduma o tem.⁵⁹ Med prvimi normativnimi odzivi je bila določba predloga ZRLI iz leta 1999, ki je pooblašala Ustavno sodišče, da med drugim odloči tudi o dopustnosti referenduma v primeru, če bi bilo z odložitvijo uveljavitve zakona ali z zavrnitvijo zakona na referendumu onemogočeno uresničevanje z Ustavo zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin.⁶⁰ Podobno je določal tudi Predlog za spremembo 90. člena Ustave iz leta 2011, ki je iz referendumskega odločanja izključeval zakone, katerih zavrnitev uveljavitve na referendumu bi lahko imela za posledico kršitev človekovih pravic ali temelj-

⁵⁷ M. Avbelj: Ustavni monizem in krčenje referendumskega odločanja, v: *Revus* (2005) 4, str. 89.

⁵⁸ Člen 93 ustave Slovaške in 108. člen ustava Srbije. Nekoliko ožje določa Predlog za spremembo Ustave RH, po katerem referendum ne bi bilo mogoče razpisati o vprašanjih, ki se nanašajo na omejevanje ali zmanjševanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vsebovanih v 2. in 3. poglavju ustave.

⁵⁹ Npr. o odvzemu slovenskega državljanstva, o gradnji džamije, o izbrisanih državljanih, o umetni oploditvi samskih žensk ipd.

⁶⁰ Prvi odstavek 23. člena Predloga Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI-1), Poročevalec DZ, št. 69/1999.

nih svoboščin. Tudi Predlog za spremembo 90. člena Ustave iz leta 2012 je ostal v dokaj širokem in ohlapnem okviru, saj je določal, da referendum ne bi bilo dopustno razpisati, če bi bile prizadete človekove pravice in temeljne svoboščine ali bi lahko nastale druge protiustavne posledice. Predlog je pozneje ustavodajalec bistveno zožil in v četrti alineji drugega odstavka 90. člena Ustave določil, da referendum ni dopustno razpisati o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost.

3.7. Odprava protiustavnosti

Pri prvih treh skupinah zakonov iz drugega odstavka 90. člena Ustave, o katerih referendum ni dopusten, je v ospredju ocena ustavodajalca o tem, katero zakonodajno vprašanje bo prepustil volivcem v neposredno odločanje in katero ne. V tem je dokaj svoboden, vendar pa mora spoštovati temeljna načela neposredne demokracije, v nasprotnem primeru bi lahko referendum povsem izvotlil. O morebitni protiustavnosti teh zakonov lahko Ustavno sodišče odloča v okviru naknadne kontrole ustavnosti zakona. V nasprotju s tem je četrtina zakonov izključena iz referendumskega odločanja zaradi preprečitve zavrnitve ustavnoskladnega zakona. Namen je preprečiti, da bi volivci na referendumu sprejeli odločitev, ki bi onemogočila odpravo protiustavne zakonske ureditve.⁶¹ Ustavno sodišče je večkrat poudarilo, da je referendumsko odločanje mogoče omejiti, če je to nujno za zavarovanje druge ustavne vrednote, katere kršitev že obstaja in jo je zato z novo zakonsko ureditvijo treba odpraviti, kot tudi če je veljavna zakonska ureditev protiustavna, sprejeti zakon pa to protiustavnost odpravlja na ustavnoskladen način. Zavrnitev zakona na referendumu, ki odpravlja protiustavnost na področju človekovih pravic in svoboščin ali drugo protiustavnost, bi pomenila nadaljevanje protiustavnega stanja in bi bila ustavnopravno nevzdržna. Nedopustnost razpisa referendumu iz tega razloga bo veljala predvsem v primeru protiustavnosti posameznih določb zakona, ki bi jo ugotovilo Ustavno sodišče (eden delovnih osnutkov UZ90,97,99 je zato vseboval besedo »ugotovljene«). Vendar pa tudi v primeru, ko je treba odpraviti protiustavnost, ki izhaja iz sodb Evropskega sodišča za človekove pravice, kot tudi če jo ugotovijo drugi državni organi, Državni zbor pa jo odpravi z zakonom.⁶² Prepoved vsebuje elemente prejšnjega 21. člena ZRLI, ki je pooblaščal Ustavno sodišče, da oceni nastanek protiustavnih posledic in odloči o dopustnosti izvedbe referendumu.

⁶¹ Predlog UZ90,97,99, str. 8.

⁶² Prav tam. Prim. tudi pritrdilno ločeno mnenje Jadranke Sovdat v zadevi U-II-1/10, 10. junij 2010.

Pri njej gre bolj za vprašanje razmerja med ustavnim načelom neposredne demokracije in ustavne demokracije.

Mogoče je domnevati, da se bo Ustavno sodišče pri presoji dopustnosti referendumu o takih zakonih v veliki meri oprlo na svojo že ustaljeno sodno prakso in z njo postavljena merila v zvezi z dopustnostjo referendumu o zakonih, ki odpravljajo (ugotovljeno) protiustavnost z novim zakonom. Ustavno sodišče je v svojih odločbah večkrat poudarilo, da je v Sloveniji vzpostavljena ustavna demokracija, katere bistvo je v tem, da lahko vrednote, ki jih varuje Ustava, in med njimi posebej človekove pravice in svoboščine, prevladujejo nad demokratično sprejetimi odločitvami večine. Pri presoji dopustnosti referendumu je treba upoštevati, da na referendumu ni dopustno sprejemati odločitev, bi bile v neskladju z Ustavo.⁶³ S tega vidika taka izrecna ustavna določba ne bi bila potrebna, vendar se je ustavodajalec zanjo odločil zato, da bi (tudi na tak način) poudaril pomen varstva ustavnih pravic in svoboščin.

Ustavno sodišče bo pri presoji dopustnosti referendumu uveljavilo doktrino o prepovedi referendumu oziroma o zlorabi zakonodajne pristojnosti. Ta bi prišla v poštev v vseh primerih, ko bi zakonodajalec v zakon, s katerim naj bi se odpravila določena protiustavnost, vključil tudi vprašanja, ki z odpravo protiustavnosti niso povezana, in se na ta način poskusil izogniti odločanju o teh vprašanjih na referendumu.⁶⁴ Ker pa to stališče ni enoznačno, ga je Ustavno sodišče pozneje dopolnilo in nadgradilo.⁶⁵ Ni se pa dokončno izreklo o tem, kakšen pomen naj ima za njegovo presojno dejstvo, da je protiustavnost mogoče odpraviti na več ustavnoskladnih načinov.⁶⁶ Skladno z novo ustavno ureditvijo

⁶³ Prim. npr. odločbo Ustavnega sodišča RS, U-I-111/04, 8. julij 2004. Več o tem Nerad, v: ZAKONODAJNI REFERENDUM (2010), str. 142–155, in Zobec, Referendum ni pravno sredstvo zoper odločbe ustavnega sodišča, v: Revus (2010) 14, str. 9–13.

⁶⁴ Točka 7 obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča RS, U-II-2/09, 9. november 2009. Prim. tudi U-II-1/11, 10. marec 2011.

⁶⁵ Pri tem je upoštevalo tako primere, ko bi Državni zbor sam (in ne na podlagi ustavnosodne odločbe) spreminjal ureditev, za katero bi se šele v referendumski odločbi izkazalo, da je protiustavna, kot tudi primere, ko zakon poleg odprave protiustavnosti ureja še s tem povezana vprašanja (stranska vprašanja, ki jih je Ustavno sodišče imenovalo »pritikline«) oziroma druga vprašanja, s katerimi se prepreči nastanek drugih protiustavnosti (U-II-1/10, 10. junij 2010). V zvezi s tem Nerad ugotavlja, da daje tako oblikovana doktrina o zlorabi zakonodajne pristojnosti vedno prednost referendumu, in ob tem predlaga, da »bi bilo treba tudi v primeru zlorabe zakonodajne pristojnosti tehtati med težo in namenom zlorabe ter med protiustavnostmi, ki bi ostale v veljavi, če bi bil zakon na referendumu zavržen. V nasprotnem primeru bi lahko zaradi zlorabe na strani zakonodajalca brez varstva ostale pomembne ustavne vrednote.« Nerad, v: ZAKONODAJNI REFERENDUM (2010), str. 147–148.

⁶⁶ Prav tam. Ob tem Nerad ugotavlja, da »ne gre nujno za izključujočo alternativo, kaj naj ima načelno prednost – ustavnost ali primernost – temveč za vprašanje, kaj naj ima prednost v konkretnem primeru. Kar pa nas pripelje do tehtanja.«

prepovedi referendumu o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost, bi bilo smiselno to merilo dopolniti.⁶⁷ Pri tem bo pomembno tudi, ali zakon odpravlja protiustavnost, ki jo je ugotovil zakonodajalec sam ali pa jo je ugotovilo Ustavno sodišče. V slednjem primeru bo prepoved referendumu bolj verjetna, saj bi zavrnitev zakona, ki v skladu z odločbo Ustavnega sodišča odpravlja protiustavnost, pomenila tudi nespoštovanje njegove odločbe. Ob ugotovljeni protiustavnosti veljavnega zakona se obstoj protiustavnosti domneva, kar velja zlasti v primerih, ko je Ustavno sodišče to že odločilo.⁶⁸ V nasprotnem primeru bi referendum dejansko pomenil ljudsko odločanje o izvršitvi odločbe Ustavnega sodišča.⁶⁹ Iz dosedanje ustavnosodne prakse izhaja, da Ustavno sodišče praviloma ne dopusti referendumu, ki pomeni odločanje o kateri njegovi še neizvršeni odločbi, še zlasti če so bile v njej ugotovljene kršitve človekovih pravic.⁷⁰

3.8. *Drugi zakoni*

Referendum je v ustavah evropskih držav izključen tudi za nekatere druge zakone, ki po prevladujočem mnenju niso primerni za neposredno odločanje. Med temi so zlasti zakoni (ali drugi akti) o amnestiji in splošni pomilostitvi (npr. v Italiji, na Madžarskem in v Srbiji⁷¹), zakoni o javnih uslužbencih, zakoni o državljanstvu (o naturalizaciji) in zakoni o razlastitvah (npr. na Danskem⁷²).

⁶⁷ Avbelj, *Že druga prepoved referendumu*, v: *Pravna praksa* (2009) 45, str. 13–14.

⁶⁸ Prim. Nerad, v: *ZAKONODAJNI REFERENDUM* (2010), str. 145–147.

⁶⁹ Pritrdilno ločeno mnenje Jana Zobca v zadevi U-II-1/10, 10. junij 2010. Nasprotno pa Miroslav Mozetič v odklonilnem ločenem mnenju k tej odločbi meni, da za prepoved referendumu ne zadošča samo dejstvo, da zakon izvršuje odločbo Ustavnega sodišča. Nerad ob tem navaja tudi druge okoliščine, ki bi jih moralo upoštevati Ustavno sodišče, kot so čas neizvršitve odločbe, morebitni poskusi za njeno izvršitev, odgovornost za neizvršitev odločbe, morebitna zloraba zakonodajne pristojnosti, nastanek škodljivih posledic ipd. Nerad, v: *ZAKONODAJNI REFERENDUM* (2010), str. 154–155.

⁷⁰ Prim. odločbo Ustavnega sodišča RS, U-II-1/11, 10. marec 2011.

⁷¹ Člen 75 ustave Italije, 8. člen ustave Madžarske in 108. člen ustave Srbije. Predlog za spremembo Ustave RH v 6. členu npr. predvideva, da referendumu ni mogoče razpisati tudi o vprašanjih, ki se nanašajo na volitve in imenovanja, ki so v pristojnosti hrvaškega sabora. Volilni zakoni so iz referendumskega odločanja izključeni tudi na Malti.

⁷² Člen 42 ustave Danske. Poleg teh vključuje tudi zakone, ki se nanašajo na kralja in njegovo delovanje iz 8., 9., 10., 11. in 19. člena ustave. Nekateri avtorji so mnenja, da je tako široko izvzetje zakonske materije verjetno pretirano, kajti v praksi je bilo celo na tistih področjih, kjer je referendum dovoljen, teh zelo malo. Hamon, *REFERENDUM* (1998), str. 145. Zakonodajni referendum v praksi ni zaživel (doslej so izvedli referendum samo leta 1963 in na njem so zavrnili štiri zakone, pozneje pa ni bil več razpisan noben zakonodajni referendum), vendar tega ne pripisujejo (pre)širokemu obsegu prepovedi referendumu, temveč drugim (političnim) razlogom.

Poleg teh določaj o ustave omejitve tudi na drugih področjih, ki se nujno ne urejajo z zakonom. Tako npr. madžarska ustava določa, da referendum ni dopusten o kadrovskih in drugih internih vprašanjih, ki so v parlamentarni pristojnosti, vprašanjih glede volilnih pristojnosti parlamenta (to prepoveduje tudi srbska ustava), glede razpusta parlamenta kot tudi lokalnega predstavniškega telesa, vladnega programa, razglasitve vojnega ali izrednega stanja (to predpisuje tudi estonska ustava) in nacionalne krize ter glede uporabe oboroženih sil in sodelovanja v vojaških operacijah.⁷³ V zvezi s temi omejitvami se zastavlja tudi vprašanje dopustnosti referenduma o zakonih, ki so zakoni samo po imenu in formi, ne pa tudi po materialnih merilih, kot tudi dopustnosti referenduma o materiji, ki je sicer urejena z zakonom, vendar po svoji materialni naravi ne sodi v zakon, ampak v podzakonski akt (gre za t. i. zlorabo zakonske pravne oblike⁷⁴).

4. Ustavnosodni nadzor dopustnosti referenduma

Ustavno sodišče bo (tako kot doslej) tudi po novi ureditvi opravljalo preventivni nadzor zakonodajnega referenduma, pri katerem se vprašanja dopustnosti referendumskega odločanja razrešijo še pred njegovo izvedbo.⁷⁵ Tega sicer izrecno ne ureja Ustava, iz določbe drugega odstavka razdelka II UZ90,97,99 pa nesporno izhaja, da Ustavno sodišče odloča v sporu med predlagateljem referenduma in Državnim zborom. Ta in druga postopkovna vprašanja bo uredil ZRLI.⁷⁶ Ustavno sodišče bo kljub izrecnim določbam o prepovedi referenduma pristojno odločati v tem sporu, le da bo imelo odslej v Ustavi trdnejšo oporo ter bolj jasno določene okvire in meje svojega odločanja.⁷⁷ Državni zbor bo imel po novi ureditvi nekoliko lažje delo pri presoji dopustnosti referenduma, saj mu v dvomu o tem ne bo treba vprašati Ustavnega sodišča, temveč bo sam odločil, ali bo razpisal referenduma ali ne. Teža tega vprašanja je prešla na pobudnika

⁷³ Člen 8 ustave Madžarske. Zanj o lahko ugotovimo, da poleg danske ustave določa najširši obseg omejitev in prepovedi referenduma med državami EU (kar deset področij oziroma skupin zakonov).

⁷⁴ Več o tem M. Cerar: Zakonodajni referendum, v: Pravna praksa 15 (1996) 14, str. VIII-IX.

⁷⁵ Ponekod je predhodna presoja referenduma celo obvezna (118. člen ustave Portugalske).

⁷⁶ Drugi odstavek razdelka II UZ90,97,99 določa, da se do ureditve postopka referendumskega spora v ZRLI njegov 21. člen smiselno uporablja tako, da Ustavno sodišče odloči v sporu med predlagateljem referenduma in Državnim zborom, ki zavrne razpis referenduma o zakonu. Za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem bo aktivno legitimiran predlagatelj referenduma, ki bo odločitvi Državnega zbora, s katero bo zavrnil razpis referenduma, ugovarjal, in ne kot doslej Državni zbor, ki je razpisu referenduma nasprotoval (zaradi možnosti nastanka protustavnih posledic).

⁷⁷ Predlog UZ90,97,99, str. 8.

oziroma predlagatelja razpisa referendumu, ki se bo v primeru zavrnitve razpisa referendumu lahko pritožil na Ustavno sodišče. Predmet spora pred Ustavnim sodiščem bo vprašanje, ali gre v konkretnem primeru za zakon, o katerem zakonodajni referendum ustavno ni dopusten. Trditveno in dokazno breme pred Ustavnim sodiščem bo nosil predlagatelj zakonodajnega referendumu. Ta bo moral prepričati sodišče, da se pobuda oziroma zahteva za razpis referendumu ne nanaša na zakon, ki je na podlagi drugega odstavka 90. člena Ustave izključen iz referendumu. Načelo kontradiktornosti zahteva, da ima Državni zbor (oziroma njegova večina) možnost odgovoriti na te navedbe oziroma utemeljiti razloge, ki so ga vodili pri zavrnitvi razpisa referendumu. Gre za ustavnosodno varstvo pravice zahtevati referendum v vsakem posameznem primeru.⁷⁸ Pri pomensko odprtih določbah o nedopustnosti referendumu za določene zakone (npr. o zakonih o drugih obveznih dajatvah ali o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost) bo moralo Ustavno sodišče v vsakem konkretnem primeru ob uporabi že oblikovane doktrine o prepovedi referendumu oziroma zlorabi zakonodajne pristojnosti vsebinsko presojati, ali ne gre za tako zlorabo in ali so sporne sestavine bistvene določbe zakona.⁷⁹

Poleg vsebinske presoje dopustnosti referendumu o zakonih, ki so izrecno določeni v Ustavi, se bo Ustavno sodišče prej ali slej soočilo tudi z vprašanjem presoje dopustnosti referendumu o drugih zakonih. Gre za vprašanje razlage ustavno določenih prepovedi in omejitev, torej za vprašanje, ali so te taksativno našteje ali pa referendum ni dopusten tudi v drugih primerih.⁸⁰ Do tega vpra-

⁷⁸ Več o tem Sovdat, Sodno varstvo referendumu, v: *Pravnik* 130 (2013) 9-10, str. 638–639. Avtorica ob tem predlaga tudi ustrežnejšo ureditev ustavnosodnega varstva referendumskih pravic.

⁷⁹ Ta doktrina, ki jo je razvilo Ustavno sodišče RS v odločbi U-II-2/09, 9. november 2009, bo aktualna tudi pri ustavnosodni presoji dopustnosti referendumu po novi ustavni ureditvi, če bi zakonodajalec vključil v zakon, ki sicer ne more biti predmet referendumu na podlagi drugega odstavka 90. člena Ustave, tudi vprašanja, ki bi lahko bila predmet referendumu, zgolj z namenom preprečiti odločanje o teh vprašanjih. Podobna vprašanja se odpirajo tudi pri t. i. sistemskih zakonih. O tem v pritrdilnem ločenem mnenju sodnice Etelke Korpič k odločbi Ustavnega sodišča RS, U-II-1/11, 10. junij 2011, in Dunje Jadek Pensa v zadevi U-II-3/11, 8. december 2011. Bistveno bolj bogata je italijanska ustavnosodna praksa presoje dopustnosti referendumu. Več o tem Hamon, REFERENDUM (1998), str. 130–131.

⁸⁰ Zanimiva je praksa italijanskega ustavnega sodišča, ki je z ustavo podobno določene prepovedi v začetnem obdobju obravnavalo kot taksativne in jih tudi ozko interpretiralo (prim. odločbo ustavnega sodišča št. 10 z dne 25. 1. 1972, G.U. št. 27/1972, in št. 251 z dne 18. 12. 1975, G.U. št. 339/1975), pozneje (zlasti z odločbo št. 16 z dne 2. 2. 1978, G.U. št. 39/1978) pa bistveno širše. O tem Arcidiacono idr., *DIRITTO COSTITUZIONALE* (2011), str. 176. V praksi je ustavno sodišče zavrnilo razpis referendumu za več kot polovico obravnavanih referendumskih zahtev, bodisi zaradi nedopustnosti ali pa zato, ker je parlament spremenil zakon, za katerega je bil zahtevan referendum.

šanja se naša teorija in praksa doslej še nista opredelili, kar je tudi razumljivo, saj je bila ta ustavna ureditev uveljavljena šele pred nekaj meseci. Prvi strokovni odzivi te možnosti ne zavračajo. Pri tem poleg jezikovne razlage drugega odstavka 90. člena izpostavljajo zlasti vprašanje implementacije prava Evropske unije (v razmerju do 3.a člena Ustave) in obveznosti iz mednarodnih pogodb.⁸¹

Domnevati je, da tudi po novi ureditvi ustavnosodna presoja dopustnosti referendumov ne bo omejena samo na primere, ko gre za ugotovljeno protiustavnost zakonske ureditve na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost, ki jo je treba odpraviti, temveč bo zajemala tudi zakone, katerih namen ni odprava obstoječih protiustavnosti, temveč varovanje drugih pomembnih ustavnih vrednot. Zaradi zavrnitve takega zakona na referendumu bi lahko bile nedopustno prizadete druge ustavne vrednote. Ustavnopravno ravnotežje ustavno varovanih dobrin bo narekovalo, da bosta Državni zbor in Ustavno sodišče presojala izključitev referendumov tudi v drugih primerih.⁸² V zvezi s tem bo treba preučiti, koliko bodo prišle tudi po novem v poštev ugotovitve Ustavnega sodišča o tem, da je treba pri presoji dopustnosti referendumov upoštevati ustavne vrednote ter glede na njihov pomen in naravo vzpostaviti kriterije presoje možnosti nastanka protiustavnih posledic. Te ustavne vrednote zaradi izvedbe referendumov in zavrnitve zakona na referendumu ne smejo ostati nezavarovane do te mere, da bi to povzročilo njihovo bistveno omejitev ali celo izvotlitev, kar bi porušilo ravnotežje ustavno varovanih vrednot.⁸³ S tem je sodišču omogočeno, da opravi svojo vlogo varuha ustavnih dobrin in s pomočjo tehtanja v skladu s splošnim načelom sorazmernosti presodi, katerim vrednotam med vrednotami, ki sicer vse uživajo ustavnopravno varstvo, je treba dati prednost, da bi se ohranilo ravnotežje med ustavnimi vrednotami in zavarovalo tiste, ki bi bile zaradi zavrnitve zakona ogrožene.⁸⁴ Predvideti pa je mogoče, da bo Ustavno sodišče tako v teh kot tudi v drugih primerih presojalo *in favorem* referendumu, saj gre za kolizijo med z Ustavo izrecno določeno pravico do referendumskega odločanja in posamezno ustavno vrednoto ali načelom, ki nista izrecno opredeljena kot človekova pravica ali temeljna svoboščina.⁸⁵ Vse to govori v prid stališču, da določba Ustave, ki izrecno našteva zakone, o

⁸¹ O tem Sovdat, Sodno varstvo referendumov, v: *Pravnik* 130 (2013) 9-10, str. 628–630. Pri tem se sklicuje na 47. do 49. in 53. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča RS, U-II-1/12, U-II-2/12, 17. december 2012.

⁸² Sovdat, prav tam, str. 629. Avtorica se zavzema za opredelitev teh primerov v ZRLI, v katerih bosta oba organa »presojala, ali se mora pravica zahtevati referendum umakniti drugim ustavnim vrednotam«.

⁸³ Obrazložitev odločbe Ustavnega sodišča RS, U-II-1/12 in U-II-2/12, 17. december 2012.

⁸⁴ Prav tam, posebej 31. točka obrazložitve navedene odločbe.

⁸⁵ Prim. odločbo Ustavnega sodišča RS U-II-1/11, 10. marec 2011.

katerih referendumov ni dopustno razpisati, Državnemu zboru ne preprečuje, da izjemoma ne bi zavrnil razpisa referendumov tudi v nekaterih drugih prej navedenih primerih. Vendar bo morala na ta in druga odprta vprašanja odgovoriti ustavnosodna praksa.⁸⁶

Po novi ureditvi bo Ustavno sodišče v referendumskih zadevah presojalo, (1) ali je vsebina oziroma predmet zakona, katerega razpis je Državni zbor zavrnil, na podlagi drugega odstavka 90. člena Ustave izključen iz referendumskega odločanja in (2) ali bi bile zaradi zavrnitve zakona res prizadete tako pomembne ustavne pravice, da bi bilo zaradi tega – ob tehtanju prizadetih ustavnih dobrin – dopustno prepovedati referendum tudi v teh primerih, ki jih sicer 90. člen Ustave izrecno ne določa.

5. Sklep

V strokovni javnosti so bile z veliko stopnjo soglasja sprejete nove določbe o ljudski referendumski iniciativi in večinoma tudi določbe o zavrnitvenem referendumu. Namesto slednjega so se nekateri zavzemali za uvedbo kvoruma udeležbe (in ne kvoruma zavrnitve), nekateri pa za odpravo vsakršnega kvoruma, torej za ohranitev prejšnje ureditve (po kateri za sprejem odločitve zadošča navadna večina). Nova zasnova zakonodajnega referendumov krepi vlogo in pomen volivcev oziroma njihovo pravico zahtevati referendum (ker je ta pravica v njihovi izključni posesti), kot tudi Državnega zbora, saj je manj možnosti, da bo zakon, ki so ga sprejeli, na referendumu zavrnilen (zaradi omejitve predme-

⁸⁶ V preteklosti je npr. Ustavno sodišče RS poleg doktrine o zlorabi zakonodajne pristojnosti oblikovalo tudi doktrino o zlorabi referendumov. S tremi odločitvami (U-II-3/04, 20. aprila 2004, U-II-4/04, 17. junija 2004, in U-II-5/04, 8. julija 2004) je Državnemu zboru priznalo pravico, da referendumov ne razpiše, če referendumska zahteva pomeni neutemeljeno in namerno zavlačevanje zakonodajnega postopka in onemogočanje sprejema zakona. O kritiki te doktrine Avbelj, Ustavni monizem in krčenje referendumskega odločanja, v: *Revus* (2005) 4, str. 88–96. Ustavnosodna doktrina italijanskega ustavnega sodišča razlaga ustavne omejitve dokaj ekstenzivno, saj take omejitve lahko implicitno izhajajo iz ustave na podlagi sistematične in logične razlage (prim. Arcidiacono idr., *DIRITTO COSTITUZIONALE* (2011), str. 453). Razlago nedopustnosti referendumov je razširilo tudi na zakone, ki urejajo zgolj notranjo strukturo parlamenta, dodalo je merila homogenosti, jasnosti, enotnosti in skladnosti referendumske zahteve ter varstva človekovih pravic. Z odločbo št. 45 z dne 13. 1. 2005 (G.U. št. 2/2005) je npr. prepovedalo referendum o razveljavitvi zakona, čeprav ta ni med zakoni, o katerih po ustavi referendum ni dopusten. To je utemeljilo z 2. členom ustave, ki določa, da je varovanje človekovih pravic poglobljena naloga ustave, z razveljavitvijo tega zakona pa bi postalo to področje neurejeno in nevarovano. Vendar je treba upoštevati, da v Italiji na referendumu odločajo o razveljavitvi že veljavnega zakona (in ne kot pri nas o zavrnitvi še ne uveljavljenega zakona), zaradi česar je ustavnosodna presoja dopustnosti takega referendumov še bolj zapletena in kompleksna kot naša.

ta referendumu in kvoruma zavrnitve). Pričakovano je bila najbolj polemična razprava o omejitvah in prepovedih referendumu, vendar manj v strokovni in bistveno več v širši javnosti. Kritika slednje je bila osredotočena predvsem na prepoved referendumu o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna. Če je še pred leti v javnomnenskih raziskavah prevladalo mnenje, da o teh vprašanih referendum ni primeren (tudi zato so vsi trije predlogi za spremembo 90. člena Ustave iz leta 2001, 2011 in 2012 predvideli podobne prepovedi referendumu), se je v zaostrenih ekonomskih in političnih razmerah ter v vzdušju občega nezadovoljstva to stališče spremenilo. V ospredje je prišla bojazen, da bodo nove ustavne določbe o zakonodajnem referendumu (v povezavi s fiskalnim pravilom iz 148. člena Ustave) praktično onemogočale odločanje o ključnih ekonomskih, fiskalnih in socialnih vprašanih.⁸⁷ Čeprav tej bojazni z ustavnopravnega vidika ni mogoče pritrditi, lahko ugotovimo, da je bila sprememba Ustave sprejeta v dokaj neugodnem času, zato je dobila v javnosti negativen predznak. V širši javnosti se je spremembam očitalo, da se preveč omejujejo tiste referendumske možnosti, ki jih je dopuščala prejšnja ureditev 90. člena Ustave. Temu je mogoče pritrditi, zato nova normativna ureditev ne more biti alibi za izvotlitev zakonodajnega referendumu in za njegovo pretirano omejevanje.

Nova ureditev ustavne (ne)dopustnosti zakonodajnega referendumu z izrecno določitvijo zakonov je nedvomno ustrežnejša kot prejšnja. Pooblastilo v 21. členu ZRLI je bilo pomensko zelo odprto, brez meril in omejitev, kar je oteževalo presojo Ustavnemu sodišču, po drugi strani pa so bile njegove odločitve deležne očitkov o arbitrarnosti.⁸⁸ Ureditev je bistveno bolj predvidljiva in omejuje možnost arbitrarne presoje nastanka protiustavnih posledic kot razloga za ustavnosodno prepoved referendumu.⁸⁹ To velja kljub pomenski in interpretativni odprtosti pravnih pojmov, še posebej tistih na ustavnopravni ravni, ki so

⁸⁷ Kristan, Plebiscit 1990 in sprememba Ustave 2013, v: Pravna praksa 32 (2013) 49-50, str. 16–19. Avtor ob tem ocenjuje, da tako široko izvzetje zakonov iz referendumu pomeni njegovo razvrednotenje.

⁸⁸ Sodnik Ernest Petrič se je v ločenem mnenju k odločbi Ustavnega sodišča RS, U-II-1/11 (11. marec 2011), zavzemal celo za razveljavitev tega člena, ker brez ustavne podlage posega v zakonodajni postopek. V poznejšem ločenem mnenju v zadevi U-II-3/11 (8. december 2011) temu dodaja, da lahko dopustnost referendumu ureja samo Ustava ali zakon na njeni podlagi.

⁸⁹ Ustavno sodišče je ob presojanju ustavne dopustnosti posameznega referendumu večkrat problematiziralo ustavno in zakonsko ureditev referendumu, ki zelo široko priznava pravico do referendumu, na Ustavno sodišče pa v celoti prelaga odgovornost za presojo nastanka protiustavnih posledic in s tem za prepoved referendumu. V pritrdilnem ločenem mnenju v zadevi U-II-1/09 (5. maj 2009) se je npr. C. Ribičič zavzel »za takšno sistemsko ureditev, ki bo bolj enakomerno porazdelila odgovornost za preprečevanje protiustavnih referendumu med ustavodajalcem, zakonodajalcem in Ustavnim sodiščem [...]«.

taki po naravi stvari in jih ni nikdar mogoče v celoti in vnaprej izčrpno opredeliti že na besedilni ravni.⁹⁰ Primerjalni pregled kaže, da našemu ustavodajalcu ni mogoče očitati ekstenzivnega pristopa pri predpisovanju zakonov, o katerih referendum ni dopusten. Primerjava upošteva evropske ureditve, ki so, tako po normativnih in drugih značilnostih kot tudi referendumski praksi, primerljive z našo. Tvegano je namreč slediti sistemom v državah, ki zakonodajnega referenduma v praksi ne uveljavljajo ali pa zelo redko (zakonodajni referendum se v Evropi pogosteje uporablja samo v Švici, Italiji in Sloveniji). Vendar je treba pri teh primerjavah upoštevati, da je njihovo uresničevanje v praksi praviloma bolj odvisno od konkretnih družbenih in političnih okoliščin in manj od teoretičnih modelov in sistemov. Kljub utemeljenemu pričakovanju, da bodo v našem družbenem prostoru nekatere sestavine nove ureditve ustrežnejše kot prejšnje, bo treba tudi v tem primeru počakati na odgovore v praksi uporabe zakonodajnega referenduma.

⁹⁰ Predlog UZ90,97,99, str. 6.

Literatura

- Arcidiacono, Luigi; Carullo, Antonio; Castorina, Emilio: DIRITTO COSTITUZIONALE, CEDAM, Padova 2011.
- Avbelj, Matej: Ustavni monizem in krčenje referendumskega odločanja – kritična analiza doktrine zlorabe referenduma, v: *Revus*, (2005) 4, str. 83–96.
- Avbelj, Matej: Že druga prepoved referenduma, v: *Pravna praksa*, 28 (2009) 45, str. 13–14.
- Butler, David; Ranney, Austin: REFERENDUMS AROUND THE WORLD, American Enterprise Institute, London 1994.
- Cerar, Miro: Zakonodajni referendum, v: *Pravna praksa*, 15 (1996) 14, str. I–XIX.
- Eule, Julian: Judicial Review of Direct Democracy, v: *Yale Law Journal*, 99 (1990) 7, str. 1503–1590.
- Gallagher, Michael; Uleri, Pier Vincenzo (ur.): THE REFERENDUM EXPERIENCE IN EUROPE, St. Martin's Press, New York 1996.
- Grad, Franc; Kaučič, Igor; Ribičič, Ciril; Kristan, Ivan: DRŽAVNA UREDITEV SLOVENIJE, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1999.
- Grad, Franc: Ustavna sprememba, ustavna načela in ustavna razmerja, v: *Javna uprava*, 59 (2013) 1-2, str. 19–32.
- Hamon, Francis: REFERENDUM – PRIMERJALNA ŠTUDIJA, DZS, Ljubljana 1998.
- Kaučič, Igor (ur.): ZAKONODAJNI REFERENDUM, PRAVNA UREDITEV IN PRAKSA V SLOVENIJI, Inštitut za primerjalno pravo in GV Založba, Ljubljana 2010.
- Kaučič, Igor; Grad, Franc: USTAVNA UREDITEV SLOVENIJE, GV Založba, Ljubljana 2008.
- Kaučič, Igor: Neposredno sodelovanje občanov pri odločanju, v: *VODNIK PO SLOVENSKI LOKALNI SAMOUPRAVI* (ur. S. Vlaj), Inštitut za lokalno samoupravo pri VUŠ, Ljubljana 2001, str. 60–72.
- Kaučič, Igor: Pravna ureditev zakonodajnega referenduma, v: *Zbornik znanstvenih razprav*, 54 (1994), str. 185–202.
- Kaučič, Igor: REFERENDUM IN SPREMEMBA USTAVE, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1994.
- Kaučič, Igor: Referendum na zahtevo parlamentarne opozicije, v: *Podjetje in delo*, 36 (2010) 6-7, str. 1317–1325.
- Kaučič, Igor: Referendum o mednarodnih pogodbah, v: *Javna uprava*, 45 (2009) 1-2, str. 75–97.
- Kaučič, Igor: Zakonodajni referendum s suspenzivnim učinkom – de lege ferenda, v: *Zbornik znanstvenih razprav*, 60 (2000), str. 159–178.
- Kaučič, Igor: Zavrnitveni zakonodajni referendum, v: *Javna uprava*, 59 (2013) 1-2, str. 33–110.
- Kobach, Kris W.: THE REFERENDUM: DIRECT DEMOCRACY IN SWITZERLAND, Aldershot, Dartmouth 1993.
- KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE, DOPOLNITEV KOMENTARJA – A (ur. L. Šturm), Fakulteta za državne in evropske študije, Brdo 2011.

- Kristan, Ivan: Plebiscit 1990 in sprememba Ustave 2013, v: *Pravna praksa*, 32 (2013) 49-50, str. 16–19.
- Luciani, Massimo: Il referendum abrogativo – Articolo 75, La formazione delle leggi, COMMENTARIO DELLA COSTITUZIONE, Zanichelli, Foro italiano, Bologna/Rim 2005.
- Möckli, Silvano: INSTRUMENT OF DIRECT DEMOCRACY IN THE MEMBER STATES OF THE COUNCIL OF EUROPE, Council of Europe, Parliamentary Assembly – Committee on Parliamentary and Public Relations, 1996.
- Nerad, Sebastian: Nekatera vprašanja ustavnosodne presoje mednarodnih pogodb, v: *Javna uprava*, 41 (2005) 1, str. 62–91.
- Predlog nacrta promjene Ustave Republike Hrvatske, Odbor Hrvatskog sabora za Ustav, Poslovnik i politični sustav, št. 6521-1-13-15 (9. december 2013).
- Predlog Ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90,97,99), EPA 620-VI (2. april 2013).
- Predlog za začetek postopka za spremembe in dopolnitev Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembah in dopolnitvi Ustave Republike Slovenije, EPA 1692-V (10. marec 2011).
- Predlog za začetek postopka za spremembe Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije, EPA 620-VI (13. september 2012).
- Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembi Ustave Republike Slovenije, EPA 283-III (26. julij 2001).
- Predloga Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI-1), EPA 939-II (16. september 1999).
- Qvortrup, Matt: A COMPARATIVE STUDY OF REFERENDUMS, GOVERNMENT BY THE PEOPLE, Manchester University Press, Manchester/New York 2005.
- Ribičič, Ciril: ČLOVEKOVE PRAVICE IN USTAVNA DEMOKRACIJA: USTAVNI SODNIK MED POZITIVNIM IN NEGATIVNIM AKTIVIZMOM, Študentska založba, Ljubljana 2010.
- Ribičič, Ciril: Zakonodajni referendum med ustavnosodno presojo in ustavno spremembo, v: *Javna uprava*, 42 (2006) 2-3, str. 467–482.
- Smerdel, Branko; Gardašević, Đorđe (ur.): IZGRADNJA DEMOKRATSKIH USTAVNOPRAVNIH INSTITUCIJA REPUBLIKE HRVATSKE U RAZVOJNI PERSPEKTIVI, Izabrani radovi, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb 2011.
- Sovdat, Jadranka: Sodno varstvo referendumu, v: *Pravnik*, 130 (2013) 9-10, str. 624–648.
- Sovdat, Jadranka: VOLILNI SPOR, GV Založba, Ljubljana 2013.
- Suksi, Markku: BRINGING IN THE PEOPLE, A COMPARISON OF CONSTITUTIONAL FORMS AND PRACTICES OF THE REFERENDUM, Martinus Nijhoff, Dordrecht, Boston/London 1993.

- Teršek, Andraž: USTAVNA DEMOKRACIJA IN VLADAVINA PRAVA, Fakulteta za matematiko, naravoslovje in informacijsko tehnologijo, Koper 2009.
- Zobec, Jan: Referendum ni pravno sredstvo zoper odločbe ustavnega sodišča, v: *Revus*, (2010) 14, str. 7–13.
- Žuber, Bruna: Kvorum na zakonodajnem referendumu v našem in v primerjalnem pravu, v: *Pravnik*, 131 (2014) 1-2, str. 61–88.

Constitutional Restrictions and Prohibitions of the Legislative Referendum

Summary

Constitutions of comparable European countries expressly exclude referendums on laws that, by their nature, are unsuited for direct voter's decision-making. A rejection of such laws in a referendum might represent a serious obstacle for the functioning of the state and the exercise of its basic functions – especially for adopting urgent legislative measures. Restrictions and prohibitions on referendum decision-making are characteristics of systems where a referendum may be required, among others, by the voters. In systems where the referendum is in the hands of the parliamentary majority, the need for explicitly prescribed prohibitions is considerably smaller or superfluous altogether, since the parliament decides autonomously on the suitability of a referendum decision-making on such laws.

Restrictions and prohibitions can be classified into three basic groups. In the first, there are the constitutions that do not explicitly prohibit the referendum but determine, in a more or less general manner, the issues that may not be subject of a referendum. In the second and the third group, we find constitutions that expressly determine such restrictions (and have thus adopted a concrete, instead of an abstract approach), whereby some explicitly determine laws which are excluded from referendum decision-making, while others, on the contrary, list the laws on which a referendum is admissible.

Prior to the constitutional amendments, the Slovenian constitution, in principle, allowed a referendum to be called on any law that was adopted by the National Assembly but which had not yet been enforced. The National Assembly did not have the right to reject calling a referendum – the latter, based on the authorization in the Referendum and Popular Initiative Act, was the prerogative of the Constitutional Court. Such a method represented a minor interference with the constitutional right from articles 44 and 90 of the Constitution, since it enabled the Court to determine in each individual case whether the suspension of the enforcement of that law or its rejection in the referendum would indeed affect such important constitutional rights that it would be, for that reason, permissible to interfere with the constitutional right to decide in a referendum. With the amendment of article 90 of the Constitution, the referendum is no longer permissible for four groups of law, namely, laws on emergency measures to ensure the defence of the state, security, or the elimination of the consequences of natural disasters; financial and budgetary laws, as well as the law

adopted for the implementation of the state budget; laws ratifying international treaties; and, finally, laws eliminating unconstitutionality in the field of human rights and fundamental freedoms or any other unconstitutionality. With this, the Constitution distinguishes between laws whose adoption is the exclusive competence of the National Assembly, and laws where the legislative power is divided between the National Assembly and the voters on a referendum. The new constitutional arrangement is considerably more predictable and limits the possibilities of arbitrary assessment of unconstitutional consequences (which were the reason for the prohibition of a referendum by the Constitutional Court). This, despite the semantic and interpretative openness of concepts, especially those at the level of the Constitution, which are such by their nature and can for that reason on the textual level never be defined fully and in advance.

Laws regarding urgent measures for ensuring the defence of the state, security, or the elimination of the consequences of natural disasters are generally excluded from referendum decision-making in comparable European systems as well. Suspending the enforcement of such laws and the urgent measures they contain, and above all their refusal in a referendum, would cause harmful consequences that would be difficult to remedy. The scope of this prohibition is more narrowly defined since not all laws governing this field are not excluded from referendum decision-making, neither are all urgent laws, but only those adopted for urgent measures in these specific areas. The principal reason is thus of material, and not of formal nature, as necessary (urgent) procedures for the adoption of a law could be abused in order to exclude the possibility of a referendum.

The inadmissibility of referendums on fiscal, budget and other financial laws is based on the need to ensure fundamental fiscal and financial sources for financing the state and local communities as well as for ensuring the exercise of their duties in this area. Delaying the adoption of such laws, and in particular their rejection on a referendum, would directly endanger the financial stability of the state and prevent a stable execution of the financing of the state budget and other public funds and with that the exercise of state functions. Not all financial and budget laws are excluded from referendum decision-making: the prohibition applies only to fiscal laws (including customs laws and laws on other obligatory duties) and the law for the execution of the state budget. Seeing how the provisions on taxes, customs and other compulsory duties are contained in almost forty different laws and that, in addition, a large number of obligatory duties is contained in laws that normally do not count as so-called financial laws (e.g. contribution to the Law on Public Television), this constitutional provision will have to be interpreted restrictively. Otherwise, numerous laws will be excluded from referendum decision-making, whereby the abuse of the legislative

powers cannot be entirely ruled out (namely, the legislator including a fiscal provision into a law with the intention of preventing a referendum on that law). The Constitutional Court, which will be, according to the new regulation as well, able to decide on such issues, has several times already voiced its criticism of such abuses of power. These restrictions of the referendum are associated with the second paragraph of article 148 of the Constitution which introduced the fiscal rule. The rule, requiring a balance between the revenues and expenditures of the state budget, may also affect the calling of a referendum on a law that would include provisions on such a balancing.

Under the amended constitutional arrangement, laws ratifying international treaties are also excluded from referendum decision-making. International treaties are, compared to (ordinary) laws, in many respects specific legal acts – that applies both for the adoption procedure and the referendum on this matter. However, this exclusion does not apply for those international treaties by way of which Slovenia transfers a part of the execution of its sovereign powers to international organizations (the European Union) or enters defensive alliances (e.g. NATO). These issues will continue to be open to special referendums on international integrations as well as (subsidiary) to referendums on laws ratifying such treaties. The latter represents an exception from the rule that laws ratifying international treaties are excluded from referendum decision-making.

The last novelty is the prohibition of a referendum for eliminating unconstitutionality in the field of human rights and fundamental freedoms or any other unconstitutionality. A rejection of such laws would prevent the elimination of an unconstitutional state of affairs and the elimination of a violation of human rights and fundamental freedoms. This prohibition will be particularly applicable in cases when the Constitutional Court will find individual provisions of a law unconstitutional, but also in cases where the necessity of eliminating unconstitutionality arises from judgments of the European Court of Human Rights, as well as in all other cases when an unconstitutionality is detected by other state bodies and the National Assembly remedies it with a law. It can be assumed that assessing the admissibility of a referendum on such a law, the Constitutional Court will largely rely on its established case law and the criteria set therein regarding the admissibility of a referendum on laws that eliminate an unconstitutionality with a new law. From this perspective, such an express constitutional provision wouldn't be required. However, the constitution-maker opted for its introduction in order to emphasize the importance of the protection of constitutional rights and freedoms.

Neither constitutional scholars nor practitioners have thus far expressed their opinions regarding the question of whether in addition to the constitu-

tionally explicitly prohibited referendums, referendums on other laws may as well be prohibited. Early responses from the scholarly community reject this possibility. In so doing, the scholars emphasize – in addition to the literal interpretation of the second paragraph of article 90 of the Constitution – the issues of implementing EU law (in relation to article 3a of the Constitution) and the obligations arising under international treaties and laws implementing the state budget. Similar dilemmas are present regarding the admissibility of a referendum on laws whose rejection could lead to other constitutionally protected values being unduly affected. On the basis of the existing case law it can be presumed that the Constitutional Court would in such cases rule in favorum of the referendum.