

Referendum in ljudska pobuda v novi slovenski ustavi

1. Nova slovenska ustava je neposredno sodelovanje državljanov pri izvajanju ustavodajne in zakonodajne oblasti (obliki neposredne demokracije) institucionalizirala z referendumom, ljudsko pobudo in pravico do peticije. Med raznovrstnimi oblikami neposrednega izjavljanja državljanov o najpomembnejših pravnih aktih in političnih odločitvah ureja ustava ustavodajni in zakonodajni referendum ter referendum o ustanovitvi občine. Glede na obveznost uporabe sta prva dva predvidena kot neobvezna, tretji pa kot obvezni referendum; glede na čas uporabe je ustavodajni lahko le naknadni, lokalni le predhodni, zakonodajni pa predhodni ali naknadni referendum.

Referendum v postopku spreminjanja ustave (ustavodajni oziroma ustavnorevizijski referendum) je mogoč le v drugi fazi postopka. V primerjavi z ureditvijo v prejšnji ustavi, ki je omogočala referendumsko izjavljanje v vseh treh fazah revizijskega postopka (o predlogu, da se začne postopek za spremembo ustave, o osnutku sprememb ustave in o predlogu sprememb ustave), ga nova ustava določa samo za opredeljevanje o predlogu ustave (čl. 170/1). Referendum se lahko izvede šele potem, ko je državni zbor že sprejel ustavno spremembo, kar pomeni, da je predviden – tako kot v večini držav, kjer ga poznajo – le kot naknadni (post constitutionem). Naknadni referendum ima naravo ljudske potrditve odločitve, ki so jo predtem sprejeli poslanci državnega zbora. Prejšnja ustava je bila pri tem bistveno bolj ekstenzivna, saj je določila možnost uporabe tako predhodnega kot tudi naknadnega referenduma, in to v vseh fazah postopka za spremembo ustave. Ustava ne predpisuje roka, v katerem je mogoče zahtevati referendum, nedvomno pa mora biti zahteva vložena pred razglasitvijo spremembe ustave v državnem zboru, kajti sprememba ustave začne veljati z njeno razglasitvijo.

Glede na obveznost uporabe ustavodajnega referenduma se nova ureditev ne razlikuje od prejšnje; v obeh je referendum predpisan kot neobvezni. Državni zbor ni obvezen razpisati referenduma na podlagi ustave, temveč le če to zahteva trideset poslancev. Neobvezni referendum poznajo npr. tudi ustave Italije, Francije, Avstrije (kadar gre za delno revizijo ustave), Hrvaške, ustave nekaterih frankofonskih držav, držav ZDA in pokrajin ZRN. Prednost neobveznega pred obveznim referendumom je, da z njim ni vnaprej odvzeta predstavniškemu telesu pravica odločati o spremembi ustave; državni zbor ohranja pravico odločati o tem, ali bo uporabil svoj mandat in sam odločal ali pa bo prepustil odločitev ljudstvu kot suverenu. Neobvezni referendum namreč ne pomeni prenosa odločitve, o kateri bi moral sklepati parlament, na volilno (glasovalno) telo, temveč preizkus in potrditev ali zavrnitev v predstavniškem telesu sprejete odločitve. Obvezni referendum pa veliko bolj uveljavlja načelo ljudske suverenosti. Vpliv in vloga predstavniškega telesa pri opravljanju ustavodajne funkcije sta s tem bolj pomembna, kot bi bila, če bi bil referendum obvezen, saj se državni zbor zaveda, da je njegova odločitev ne le pogojna, temveč tudi da zanjo ne prevzema potrebne odgovornosti. Odgovornost za sprejete odločitve je pri neobveznem referendumu veliko bolj enakopravno porazdeljena med predstavniško in volilno telo.

* Mag. Igor Kaučič, asistent na Pravni fakulteti v Ljubljani.

Pobuda za uvedbo referendumov je v primerjavi s prejšnjo ureditvijo po eni strani nekoliko olajšana, saj veljavna ustava ne daje državnemu zboru pravice do odločanja o tem, ali jo bo sprejel ali zavrnil. Državni zbor je dolžan razpisati referendum, če je doseženo predpisano število pobudnikov (v prejšnji ustavi so o tem odločali zbori skupščine). Po drugi strani pa se je število nosilcev referendumske pobude znižalo, ker nova ustava ne predvideva ljudske pobude za uvedbo referendumov. Po prejšnji ustavi so o uvedbi referendumov lahko odločali zbori skupščine, zahtevalo pa ga je lahko tudi trideset tisoč volilcev. Odsotnost take možnosti v novi ustavi je nekoliko omilil institut ljudske pobude, s katerim je mogoče predlagati ustavno spremembo, nikakor pa ga ni mogel nadomestiti. Uvedba referendumov na podlagi ljudske pobude bi bila pomembno sredstvo uveljavitve ljudske suverenosti, saj odločitev ne bi bila prepuščena izključno zakonodajnemu telesu, na katero volilci nimajo nobenega vpliva, temveč tudi samim volilcem. S tako omejitvijo referendumska demokracija delno izgublja svojo polnokrvnost, posebej če sprejemamo stališče nekaterih avtorjev, da lahko o taki demokraciji govorimo šele, če lahko referendum zahtevajo tudi volilci. Ljudska pobuda lahko v veliki meri onemogoča manipuliranje z uvedbo oziroma razpisom referendumov. Po ustavi je sprememba ustave na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volilcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volilcev (čl. 170/2). Za pravno veljavo in dokončno odločitev je potrebna dvojna večina: večina glasov volilcev, ki so glasovali, in večinska udeležba volilnih upravičencev. Predpisana večina je kompromis med navadno relativno večino, ki ji teorija ni posebej naklonjena (nasprotovanje je bilo izraženo tudi v javni razpravi o novi ustavi), in absolutno večino, ki je dokaj zahtevna in jo ustavni sistemi praviloma ne določajo (izjema je npr. nova srbska ustava). Na tak način določa večino tudi hrvaška ustava za ustavodajni in italijanska ter makedonska ustava za zakonodajni referendum.

2. Zakonodajni referendum pomeni sodelovanje ljudstva v postopku sprejemanja in spreminjanja zakona, za katerega je sicer pristojno predstavniško telo. V tem primeru se ob predstavniškem telesu pojavi kot zakonodajno telo tudi ljudstvo. Absolutno obvezni referendum bi pomenil, da bi državljani v celoti neposredno izvajali zakonodajno funkcijo (tako jo je razlagal npr. J. J. Rousseau), vloga predstavniškega telesa bi bila omejena samo na pripravo zakonskega besedila. Tak referendum bi predstavljal popolno zanikanje predstavniškega sistema in s tem obstoja in vloge parlamenta, zato ga ustave predpisujejo le izjemoma (npr. v nekaterih švicarskih kantonih). Podobno velja za relativno obvezni referendum, ki se uporablja le za nekatere kategorije zakonov. Bolj razširjen je neobvezni referendum, ki se lahko uporabi na pobudo predstavniškega telesa ali volilcev. Zakonodajni referendum je v novi ustavi tako kot ustavodajni predviden le kot neobvezni; razpisati ga je mogoče na pobudo državnega zbora, na zahtevo najmanj tretjine poslancev, državnega sveta ali štirideset tisoč volilcev (čl. 90/2). Zahtevano število volilcev predstavlja približno 2,6% volilnega telesa v Sloveniji, kar je manj zahteven pogoj kot v drugih ustavah (npr. makedonska predpisuje 150.000 volilcev). Ustava torej ne predvideva obveznega referendumov, temveč le na pobudo oziroma zahtevo omenjenih subjektov. Krog nosilcev pobude se je v primerjavi s prejšnjo ureditvijo nekoliko razširil (pravico do pobude je zdaj dobila tudi skupina poslancev), prav tako pa je ustava določila število volilcev, ki imajo pravico zahtevati referendum. Prejšnja ustava ni določala potrebnega števila volilcev, temveč je predvidela, da to število določi zakon. Takšen zakon pa nikoli ni bil sprejet, kar pomeni, da volilci sploh ne bi mogli zahtevati uvedbe referendumov v zakono-

dajnem postopku. Z vidika uvedbe referendumu je ureditev zakonodajnega referendumu ustrežnejša kot ureditev ustavodajnega, ki take pobude ne predvideva.

Čeprav ustava tega jasno ne določa, lahko iz besedila 1. odstavka 90. čl. sklepamo, da je zakonodajni referendum tako kot v prejšnji ustavi lahko predhodni (ante legem) ali naknadni (post legem). Pravna narava predhodnega in naknadnega referendumu je različna. Z odločitvijo na predhodnem referendumu jemljejo volilci v bistvu mandat odločanja o tem vprašanju predstavniškemu telesu. Predstavniško telo nima nikakršne izbire odločanja, temveč mora odločitev sprejeti v obsegu in vsebini, kot je bila sprejeta na referendumu, in ji dati ustrezno formalnopravno obliko. Pri naknadnem referendumu pa sprejme odločitev predstavniško telo, le da ta odločitev ni dokončna, volilci pa to odločitev naknadno potrdijo ali zavrnejo. Predstavniško telo ob tem ohrani svoj položaj in vlogo zakonodajnega organa, ljudstvo kot suveren pa ima vlogo končnega razsodnika. V obeh primerih pa odločitve, ki se vnaprej usmerjajo ali naknadno potrjujejo na referendumu, nedvomno slabijo moč parlamenta. V veliki večini držav, ki uporabljajo referendum v zakonodajnem postopku, se ta izvede po sprejemu zakona v parlamentu, vendar pred njegovo razglasitvijo oziroma začetkom njegove veljavnosti. Glede na to da lahko državni svet skladno z 91. čl. ustave v sedmih dneh po sprejetju zakona in pred njegovo razglasitvijo zahteva, da državni zbor o njem še enkrat odloča, se postavlja vprašanje, kaj če je hkrati zahtevan tudi referendum. Referendum ne bi smel izključevati ponovnega odločanja o zakonu v državnem zboru, kajti pri ponovnem glasovanju, za katero je predpisana zahtevnejša večina, lahko zakon ostane brez potrebne podpore. Zakon s tem ne bi bil sprejet, zato o njem ni mogoče zahtevati naknadnega referendumu; možen bi bil le predhodni referendum. Ustava ne daje odgovora tudi na vprašanje, ali je mogoč referendum o zakonih, ki se sprejemajo po hitrem postopku. Vprašanje je pomembno predvsem zaradi možnosti izigravanja oziroma zlorabe institucije referendumu. Ker ustava določa, da zakone razglašča predsednik republike najkasneje osem dni po njihovem sprejemu, je treba naknadni referendum zahtevati v tem roku oziroma najkasneje pred začetkom njegove veljavnosti. Ta rok pa je zelo kratek, če name ravajo zahtevati referendum volilci (v nekaterih ustavah traja ta rok 2–3 ali celo več mesecev). Po ustavi imajo pravico do glasovanja na referendumu vsi državljani, ki imajo volilno pravico, predlog pa je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volilcev, ki so glasovali (čl. 90/3, 4).

V primerjavi z ustavodajno je pravna narava odločitve, sprejete na zakonodajnem referendumu, izrecno določena; državni zbor je vezan na izid referendumu – torej je referendumska odločitev zanj pravno obvezna in dokončna. Za ustavodajni referendum to ni izrecno poudarjeno, kar pa ne spreminja njegove pravne narave. Uporaba referendumu je smiselna le, če je odločitev obvezna za predstavniško telo, sicer bi šlo za t. i. posvetovalni referendum, ki pravno ne zavezuje parlamenta (zavezuje pa ga lahko politično). Ustava pa ne določa, po kolikšnem času se lahko ponovno odloča o enakem predlogu, če je bil na (ustavodajnem ali zakonodajnem) referendumu zavržen, in na kakšen način. Prav tako ostaja odprto – v teoriji in praksi zanimivo vprašanje –, ali je mogoče na referendumu sprejeto odločitev spremeniti, dopolniti ali odpraviti le na enak način, kot je bila sprejeta (torej na referendumu), ali pa lahko to stori tudi državni zbor. Po prejšnji ureditvi skupščina ni mogla dve leti po referendumu izdati zakona ali drugega akta, ki bi bil v nasprotju z izidom referendumu. V sodobni ustavnopravni teoriji prevladuje stališče, da je zakonodajno telo pristojno spremeniti zakon, sprejet na (neobveznem) referendumu, če ustava ne določa drugače. Taka in druga vprašanja bosta

morala razrešiti in razčleniti nov zakon o referendumu in poslovnik državnega zbora.

3. Razen referendumu na ustavodajnem in zakonodajnem področju določa ustava tudi referendum na lokalni ravni. Z njim se ugotavlja volja prebivalcev na določenem območju (čl. 139/3), ki je podlaga za sprejem zakona o ustanovitvi občine. Po naravi stvari je tak referendum lahko le predhoden, torej preden državni zbor sprejme zakon o občini. Prav tako je referendum na občinski ravni predpisan kot obvezen, kar pomeni, da ga je treba razpisati in izvesti na temelju ustave. Državni zbor ne more sprejeti zakona brez ustrezne referendumske odločitve, prav tako pa je državni zbor pri sprejemanju zakona vezan na odločitev prebivalcev določenega območja.

Glede vsebine oziroma obsega vprašanj, o katerih se lahko razpiše referendum, je ureditev nedvoumna glede ustave, zakona in ustanovitve občine, ni pa povsem jasno, ali je mogoče razpisati referendum tudi za druga vprašanja. Po prejšnji ureditvi je lahko skupščina razpisala referendum tudi o drugih vprašanjih iz svoje pristojnosti. Nova ustava je pri tej opredelitvi bolj omejitvena, saj govori le o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom. Razlika je seveda očitna, saj se v predstavniskem telesu ne sprejemajo samo zakoni, temveč se odloča tudi o vrsti drugih vprašanj. Ustava tudi ne izvzema iz referendumskega odločanja posameznih vrst zakonov (v nekaterih državah so to npr. finančni zakoni, mednarodni sporazumi ipd.), temveč je o vsakem zakonu mogoče odločati na referendumu.

4. Druga pomembna oblika neposredne demokracije, ki jo zagotavlja nova slovenska ustava, je ljudska pobuda, ki pomeni pravico določenega števila volilcev ali odstotka volilnega telesa, da pisno predlagajo predstavniskemu telesu pravno ureditev določenega vprašanja oziroma sprejem določene odločitve, ki jim ustreza. Pri tem lahko volilci zahtevajo, da se določeno vprašanje v ustavi ali v zakonu uredi drugače kot doslej, da se uredi na novo, da se sploh ne uredi (če doslej ni bilo pravno urejeno) ali da se pravna ureditev določenega vprašanja odpravi. V primerjavi s pravico do peticije, ki jo ima vsak državljan, razpolaga s pravico do ljudske pobude le določeno število volilcev. Tako kot referendum tudi ljudska pobuda zagotavlja vpliv na odločanje predstavniskega telesa, vendar je glavna razlika med njima v tem, da se ljudska pobuda nanaša na odločitev, ki naj bi se šele sprejela. Ljudska pobuda se torej vključuje v prvo fazo procesa odločanja v parlamentu. Volilci lahko z njo sooblikujejo odločitev, vplivajo na njeno vsebino, ne morejo pa z njo neposredno vplivati na dokončno odločitev. Ta je v pristojnosti zakonodajnega organa oziroma izjemoma v rokah volilnega telesa. Ljudske pobude zato ne moremo šteti med oblike neposrednega odločanja državljanov, kamor jo avtorji pogosto uvrščajo. Ljudsko pobudo pozna razmeroma malo ustavnih sistemov in še tam, kjer jo poznajo, se uporablja predvsem na zakonodajnem, manj na ustavodajnem in le izjemoma na obeh področjih.

Institut ljudske pobude je bil prvič uveden v naš ustavni sistem z amandmajem LXXVI k ustavi Republike Slovenije leta 1989. Amandma je določil zakonodajno pobudo, torej možnost, da volilci predlagajo zakon, ne pa tudi ustavnorevidijske ljudske pobude, s katero bi lahko volilci predlagali spremembo ustave. Nova ustava je to pravico razširila in jo omogočila tako na zakonodajnem kot tudi na ustavodajnem področju. Zakonodajno pobudo imata skladno z 88. členom vlada in vsak poslanec, zakon pa lahko predloži tudi najmanj pet tisoč volilcev. V primerjavi s prejšnjo se veljavna ureditev razlikuje kar v nekaj elementih. Nova ustava je potrebno število volilcev razpolovila, saj je amandma LXXVI predpisoval, da lahko zakon predlaga deset tisoč volilcev. S tem se je pogoj za sprožitev

zakonodajne ljudske pobude bistveno ublažil in je primerjalno eden najmanj zahtevnih, saj predstavlja le 0,3% vseh volilcev v Sloveniji. V ureditvah, kjer poznajo ljudsko pobudo, je potrebno število volilcev praviloma višje (npr. v Makedoniji 100.000 volilcev). Ustava ne govori o pravici (pet tisoč volilcev) predlagati zakon, kot to določa za vlado in poslance in kot je določal amandma LXXVI, temveč o pravici do predložitve zakona. Ustavno besedilo je v tem delu nejasno, saj ga je mogoče različno razlagati. Zastavlja se vprašanje, ali zahteva ustavodajalec od volilcev, da predložijo zakon v redigirani obliki (načrt ali osnutek), torej v določeni pravni obliki, ali pa zadošča zgolj predlog, da parlament uredi določeno vprašanje. V ustavnih sistemih obstajata obe obliki. Razlaga, po kateri je mogoče predložiti parlamentu le pravno oblikovan zakon, bi v veliki meri zoževala in omejevala ljudsko pobudo, saj ni mogoče od volilcev zahtevati pravnega ali celo nomotehničnega znanja. Zakonodajna pobuda volilcev ni nujno pravno oblikovana, kar pa ne pomeni, da ne bodo volilci predložili parlamentu že pripravljenega osnutka oziroma predloga zakona.

Ljudsko pobudo uvaja ustava tudi v ustavodajno dejavnost. Predlog za začetek postopka za spremembo ustave lahko da poleg dvajsetih poslancev državnega zbora in vlade tudi trideset tisoč volilcev (čl. 168/1). V primerjavi s prejšnjo ureditvijo, ki ni predvidevala ustavnorevizijske pobude, je to korak naprej v demokratizacijo postopka ustavne revizije, čeprav nekateri opozarjajo, da je ta lahko tudi zelo problematična, zlasti zato ker omogoča vsiljevanje ožjih interesov v postopku za spremembo ustave, s pravnega vidika pa zato ker pogosto povzroča nekonsistenten ustavni red. Temu pa se je vendarle mogoče izogniti, saj lahko predstavniško telo, ki odloča o pobudi volilcev, le-to zavrne. Zahtevano število volilcev, ki lahko predlagajo začetek ustavne revizije, je višje kot pa na zakonodajnem področju (predstavlja približno 20% volilnega telesa v Sloveniji), kar nedvomno poudarja ustavo kot najvišji splošni pravni akt. Vprašanje pa je, ali je taka razlika med zakonodajno in ustavnorevizijsko pobudo upravičena oziroma ali ni predpisano število volilcev, ki lahko sprožijo zakonodajno pobudo, prenizko. Primerjalno gledano lahko temu pritrdimo.

5. Čeprav je ljudska pobuda samostojna oblika neposredne demokracije, je tesno povezana z referendumom, s katerim se dopolnjujeta. Z nujno kombinacijo se državljanom omogoča neposredno sodelovanje v dveh sestavinah sprejemanja določene odločitve – predlaganja in dokončnega odločanja. Tretja sestavina, razprava o vsebini odločitve, ni institucionalizirana v novi ustavi, izvaja se lahko z neformalnimi oblikami javne razprave. Ljudska pobuda je pogostejša v državah, ki poznajo tudi referendum. Običajno se kombinirata tako, da se zahtevek iz ljudske pobude, ki ga je parlament zavrnil, obvezno da na referendum. V nekaterih ureditvah (npr. v Švici in v nekaterih državah ZDA) pa je referendumsko odločanje o zahtevku, ki je izšel iz ljudske pobude, celo obvezno ne glede na izid odločanja v parlamentu. Ljudska pobuda (zakonodajna in ustavnorevizijska) v prejšnji in veljavni ustavi je vezana izključno na predstavniško telo, ki mora o njej odločiti. Predstavniško telo je dolžno proučiti predlog volilcev in izvesti predpisan postopek, ni pa dolžno – tako kot pri zahtevi za uvedbo zakonodajnega referenduma – pobude sprejeti. Ustava ne predvideva obveznega opredeljevanja volilcev do zahteve iz ljudske pobude na referendumu v vseh primerih – kar bi morda celo nekoliko preveč poudarjalo neposrednost odločanja in ne bi bilo skladno z vlogo predstavniškega telesa – in tudi ne referendumskega izjavljanja o zavrnjeni ljudski pobudi. Skladno z načelom ljudske suverenosti bi morala biti volilnemu telesu dana demokratična možnost, da samo dokončno odloči o pobudi (ki je

bila dana na ljudsko pobudo in jo je parlament zavrnil), ki je predmet spora med nosilci pobude in državnim zborom. Ureditev ljudske pobude v ustavi je vzpostavila neposredno razmerje med volilci in zakonodajnim telesom, ne pa tudi razmerja do ljudstva neposredno. Ustreznejše bi zato bilo, da bi ustavodajalec povezal ljudsko pobudo z referendumom na tak način, da bi bil predviden obvezen referendum, če bi parlament zavrnil zahtevek iz ljudske pobude. Če so v predstavniškem telesu velike razlike in nesoglasja glede rešitve določenega vprašanja ali če se predstavniško telo upira sprožiti določene spremembe, obstaja velika verjetnost, da bo zavrnilo tudi pobudo volilcev, ki predlagajo spremembe, če ne bo nad njim visela »grožnja« z referendumom. Ljudska pobuda, ki ni podprta z referendumom (ko je v predstavniškem telesu zavrjnena), in nasprotno, referendum, ki ga ni mogoče uvesti na podlagi ljudske pobude, ostaja na pol poti, prepuščen na milost in nemilost parlamentu.