



Strokovna skupina za zakonodajni referendum

DELOVNI OSNUTEK
6. 3. 2013

PREDLOG
USTAVNEGA ZAKONA O SPREMEMBAH 90., 97. IN 99. ČLENA USTAVE REPUBLIKE
SLOVENIJE (UZ90,97,99)

I.

V Ustavi Republike Slovenije (Uradni list Republike Slovenije, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04 in 68/06) se spremenijo naslednje določbe:

1. člen

V 90. členu se prvi odstavek spremeni tako, da se glasi:

»Državni zbor razpiše referendum o uveljavitvi zakona, ki ga je sprejel, če to zahteva najmanj štirideset tisoč volivcev.«

Drugi odstavek se spremeni tako, da se glasi:

»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,
- o zakonih, ki odpravljajo protiusustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiusustavnost.«

Četrty odstavek se spremeni tako, da se glasi:

»Zakon je na referendumu zavržen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj četrtyina vseh volivcev.«

2. člen

V prvem odstavku 97. člena se črta četrtya alineja.

3. člen

V drugem odstavku 99. člena se črta drugi stavek.

II.

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi – ZRLI (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo) je treba uskladiti s 1. členom tega ustavnega zakona v enem letu po njegovi uveljavitvi.

Do uskladitve Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi se določbe 1. člena tega ustavnega zakona uporabljajo ob smiselni uporabi Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi neposredno. Do uskladitve Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi se 21. člen Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi smiselno uporablja tako, da ustavno sodišče odloči v sporu med predlagateljem referenduma in državnim zborom, ki zavrne razpis referenduma o zakonu.

Določbe 1. člena tega ustavnega zakona se ne uporabljajo za pobude iz 11. in zahteve iz 12. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi, ki so bile vložene pred uveljavitvijo tega ustavnega zakona.

Ta ustavni zakon začne veljati z razglasitvijo v Državnem zboru Republike Slovenije.

OBRAZLOŽITEV

OBRAZLOŽITEV I. RAZDELKA USTAVNEGA ZAKONA

K 1. ČLENU:

Uvodno:

Z Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava) in z zakoni na njeni podlagi so bile v našo ureditev uvedene vse najpomembnejše oblike neposredne demokracije: referendum, ljudska iniciativa, zbor občanov in pravica do peticije. Z njimi je Ustava omogočila neposredno udeležbo državljanov v procesu oblikovanja in odločanja o ustavnih, zakonskih in drugih pravnih aktih ter o drugih pomembnih odločitvah na državni in lokalni ravni. Po številu in raznovrstnosti teh oblik se Slovenija uvršča med države z razvito neposredno demokracijo, saj pozna kar deset institucionaliziranih vrst in oblik referenduma (na državni ravni štiri: referendum o spremembi Ustave, zakonodajni referendum, referendum o mednarodnih povezavah in posvetovalni referendum ter na lokalni ravni šest: referendum o splošnem aktu občine, referendum o vprašanju, ki ga določa zakon, referendum o samoprispevku, svetovalni referendum, referendum o ustanovitvi in preoblikovanju občine ter za bodoče pokrajine predvideni referendum o ustanovitvi in preoblikovanju pokrajine). Sodelovanje volivcev pri oblikovanju najpomembnejših pravnih in političnih odločitev dopolnjujejo oblike ljudske iniciative (ustavnorevizijska in zakonodajna na državni ravni ter ljudska iniciativa v lokalni skupnosti) in zbori občanov. Prej omenjena ugotovitev pa ne velja za uresničevanje v praksi. Oviro udeležanju referenduma predstavlja poleg pomanjkanja tradicije in izkušenj na tem področju tudi pomanjkljiva in deloma neustrezna normativna ureditev.

Ustava ureja zakonodajni referendum v 90. členu:

»Državni zbor lahko o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum. Državni zbor je vezan na izid referenduma.

Državni zbor lahko razpiše referendum iz prejšnjega odstavka na svojo pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, državni svet ali štirideset tisoč volivcev.

Pravico glasovanja na referendumu imajo vsi državljani, ki imajo volilno pravico.

Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so glasovali.

Referendum se ureja z zakonom, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.«

Ustavna in na njeni podlagi zakonska ureditev zakonodajnega referenduma je pri nas že nekaj let eno najbolj spornih političnih in strokovnih vprašanj, saj med drugim neposredno posega v razmerje med posredno (predstavniško) in neposredno demokracijo oziroma v način izvrševanja (zakonodajne) oblasti. Doslej so bili vloženi trije predlogi za spremembo ustavne ureditve zakonodajnega referenduma, in sicer leta 2001, 2011 in leta 2012. Vsi trije predlogi ugotavljajo, da ureditev zakonodajnega referenduma v 90. členu Ustave ni ustrezna in da je na določenih mestih tudi pomanjkljiva, zato so potrebne spremembe. Te se nanašajo na zmanjšanje števila predlagateljev zakonodajnega referenduma, na določitev zakonov, o katerih ni primerno odločati na referendumu, in na dvig praga legitimnosti na referendumu sprejete odločitve.

Predlog za spremembo 90. člena Ustave iz leta 2001 je predvideval, da bi Državni zbor razpisal referendum o zakonu, ki ga je sprejel, po lastni odločitvi ali če to zahteva najmanj štirideset tisoč volivcev. Referenduma pa ne bi bilo dopustno razpisati o zakonih o nujnih ukrepih, o zakonih, od katerih je neposredno odvisno izvrševanje državnega proračuna, in o zakonih, ki so sprejeti za izvrševanje ratificiranih mednarodnih pogodb, prav tako tudi ne v primeru, če bi zaradi tega lahko nastale protiustavne posledice (te omejitve so bile določene

podobno kot leta 1996 v 10. členu ZRLI, ki ga je Ustavno sodišče razveljavilo). Tudi predlog iz leta 2011 je predvidel zmanjšanje števila predlagateljev referendumov (tega bi lahko zahtevalo samo štirideset tisoč volivcev) in zakone, o katerih ta ne bi bil dopusten (zakoni, ki jih Državni zbor sprejme zaradi varnosti in obrambe države ter odprave posledic naravnih nesreč, zakoni o ratifikaciji mednarodnih pogodb, razen v primeru iz drugega odstavka 3.a člena Ustave, zakoni o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah, zakoni o izvrševanju državnega proračuna in zakoni, katerih zavrnitev uveljavitve na referendumu bi lahko imela za posledico kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin). Ta predlog je v primerjavi s prvim predvidel kvorum udeležbe, to je četrtno glasovalnih upravičencev, ki je pogoj za sprejetje referendumske odločitve. Tretji - obravnavani predlog za spremembo Ustave je primerljiv s prejšnjima, vsebuje pa nekatere rešitve, ki predstavljajo ustrežnejši odgovor na normativne in praktične težave pri uporabi tega ustavnega instituta ter na sodobne zahteve neposrednega odločanja o zakonodajnih vprašanjih. Vsebuje tri bistvene sklope sprememb, in sicer spremembe na področju referendumske iniciative, predmeta referendumskega odločanja in legitimnosti referendumske odločitve.

Predlog ustavnega zakona v 1. členu spreminja prvi, drugi in četrti odstavek 90. člena Ustave. Ne spreminja pa določbe tretjega odstavka 90. člena Ustave, po kateri imajo pravico glasovanja na referendumu vsi državljani, ki imajo volilno pravico, in petega odstavka 90. člena Ustave, ki predpisuje, da se referendum ureja z zakonom, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

Prvi odstavek 1. člena:

Ustava v prvem odstavku 90. člena določa, da lahko Državni zbor o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum, in da je vezan na njegov izid. V drugem odstavku pa predpisuje, da Državni zbor lahko razpiše referendum na svojo pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, Državni svet ali štirideset tisoč volivcev. Predlog ustavnega zakona nomotehnično združuje oba odstavka, ki urejata vprašanja vsebine referendumov in pooblaščenih predlagateljev. Prvi odstavek 1. člena tega predloga predvideva, da bi se spremenjeni prvi odstavek 90. člena glasil: »Državni zbor razpiše referendum o uveljavitvi zakona, ki ga je sprejel, če to zahteva najmanj štirideset tisoč volivcev.«

1. Prvi stavek prvega odstavka 90. člena Ustave, ki določa, da lahko Državni zbor o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum, odpira v teoriji in praksi različna vprašanja glede vsebine oziroma predmeta referendumov. Ta vprašanja so se pokazala tudi ob zakonski uvedbi dveh oblik zakonodajnega referendumov, predhodnega in naknadnega, in zlasti ob odpravi predhodnega referendumov po spremembi Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI) leta 2006, ki je dopustil zgolj naknadno obliko referendumov, t. i. suspenzivni referendum, ni pa mogel povsem nedvoumno urediti vseh odprtih in spornih vprašanj, s katerimi se je pri presoji ZRLI in dopustnosti posameznih zakonodajnih referendumov ukvarjalo Ustavno sodišče. Predlagano besedilo ustavnega zakona ta vprašanja ustrezneje ureja, saj povsem jasno določa naslednje: (1) zakonodajni referendum razpiše Državni zbor, (2) predmet referendumov je zakon kot celota in ne njegova posamezna vprašanja, (3) referendum je naknadni (o zakonu, ki ga je Državni zbor že sprejel, vendar še ni uveljavljen) in (4) na referendumu se odloča o uveljavitvi zakona (t. i. suspenzivni referendum, ker zahteva za njegov razpis odloži uveljavitev zakona do odločitve na referendumu).

Drugi stavek prvega odstavka 90. člena Ustave predpisuje, da je Državni zbor vezan na izid referendumov. Tudi ta določba ni povsem jasna, četudi jo ZRLI v 25. členu konkretizira, ko predpisuje, da eno leto po razglasitvi odločitve na referendumu Državni zbor ne sme sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev. V praksi Državnega zbora je ta

določba pomenila enoletni suspenz sprejetja takega zakona. Teorija in primerjalno pravo, ki sicer takih ustavnih določb ne pozna, sta kritična do take ustavno zapovedane vezanosti parlamenta na referendumsko odločitev. Predlog ustavnega zakona te določbe ne vsebuje, ker je v predlagani zasnovi t. i. zavrnitvenega referenduma izrecna ustavna določba o vezanosti Državnega zbora na referendumsko odločitev nepotrebna. Če je zakon na referendumu potrjen, ga Državni zbor pošlje Predsedniku republike v razglasitev in v objavo, če je zakon zavrnjen, pa tega Državni zbor ne sme storiti, temveč je s tem zakonodajni postopek (neuspešno) končan.

2. Drugi odstavek 90. člena Ustave določa, da Državni zbor lahko razpiše zakonodajni referendum na svojo pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, Državni svet ali štirideset tisoč volivcev. Glede na število nosilcev referendumске iniciative je taka ureditev zelo ekstenzivna in brez primere v tujih ureditvah. Predlagana zasnova zakonodajnega referenduma predvideva, da se referendumska iniciativa nanaša samo na volivce, to je najmanj štiridesetih tisoč volivcev. Te možnosti ne bi več imela najmanj tretjina poslancev Državnega zbora (ki neposredno sodelujejo pri oblikovanju in sprejemanju zakona) in Državni svet (ki sodeluje v zakonodajnem postopku v širšem pomenu z zakonsko iniciativo in pravico do suspenzivnega veta). Prav tako ne bi bilo več mogoče razpisati referenduma na podlagi lastne odločitve Državnega zbora, in to ne samo zato, ker te možnosti Državni zbor doslej še nikoli ni uporabil in tudi ni pričakovati, da bi jo v prihodnje, temveč tudi zato, ker se v praksi zastavlja vprašanje smiselnosti razpisa referenduma na zahtevo večine poslancev o zakonu, ki ga je Državni zbor pravkar sprejel. Predlagana ureditev pa ne preprečuje Državnemu zboru, da razpiše posvetovalni referendum z namenom ugotavljanja volje volivcev o določenem vprašanju, ki naj ga uredi zakon (predhodni referendum). To obliko referenduma že sedaj predpisuje ZRLI v členih 26 do 29. Predlagana rešitev poudarja vlogo referenduma kot instrumenta ljudskega nadzora nad delom parlamenta, hkrati pa omejuje možnosti njegove uporabe za reševanje notranjih parlamentarnih (strankarskih) nasprotij oziroma političnih nasprotij med obema organoma predstavniškega telesa. Za razreševanje teh nasprotij jima pravni red daje druga sredstva.

Predlog ustavnega zakona zato predvideva, da bi imelo pravico zahtevati razpis referenduma najmanj štirideset tisoč volivcev. Prvi odstavek 1. člena predloga predvideva, da bi se spremenjeni prvi odstavek 90. člena glasil: »Državni zbor razpiše referendum o uveljavitvi zakona, ki ga je sprejel, če to zahteva najmanj štirideset tisoč volivcev.«

Drugi odstavek 1. člena:

Ustave primerljivih evropskih držav izrecno izključujejo razpis referenduma za zakone, ki po svoji naravi niso primerni za neposredno odločanje volivcev, kar zlasti velja za ureditve, kjer lahko referendum zahtevajo volivci. Zavrnitev takih zakonov na referendumu bi pomenila resno oviro za delovanje države oziroma za izvrševanje njenih temeljnih funkcij, zlasti pri sprejemanju nujnih zakonskih ukrepov. Posebnost naše ureditve je, da Ustava ne določa nobene izrecne prepovedi referendumskega odločanja o zakonih in je načelno dopuščen razpis referenduma o vsakem, v Državnem zboru sprejetem, vendar še neuveljavljenem zakonu. Zato mora pogosto o ustavni dopustnosti razpisa zakonodajnega referenduma odločati Ustavno sodišče na podlagi 21. člena ZRLI (ta v prvem odstavku določa, da lahko Državni zbor, če meni, da bi z odložitvijo uveljavitve zakona ali zaradi zavrnitvi zakona lahko nastale protiustavne posledice, zahteva, naj o tem odloči Ustavno sodišče). Izrecna in eksemplifikativna določitev zakonov, o katerih razpis referenduma ne bi bil dopusten, je ustrežnejša kot pa veljavna ureditev. Je bistveno bolj predvidljiva in omejuje možnost arbitrarne presoje nastanka protiustavnih posledic (ki so razlog za ustavnosodno prepoved referenduma). To velja kljub pomenski in interpretativni odprtosti pravnih pojmov, še posebej tistih na ustavnopravni ravni, ki so taki po naravi stvari in jih ni nikdar mogoče v celoti in

vnaprej izčrpno opredeliti že na besedilni ravni. Predlog ustavnega zakona predvideva štiri zakonodajna področja oziroma zakone, o katerih referendum ne bi bil dopusten.

1. Nedopustnost referenduma o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč

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. Predlog zato predvideva, da o teh vprašanjih ne bi bilo dopustno razpisati zakonodajnega referenduma, ne izključuje pa razpisa referenduma o vseh zakonih, ki urejajo ta področja, temveč le o zakonih, ki se sprejemajo zaradi nujnih ukrepov na teh področjih. Pri nujnem ukrepanju mora biti delovanje učinkovito in hitro, kar pa bi razpis in izvedba referenduma preprečevala. Upoštevati je namreč treba, da bi po predlagani zasnovi zakonodajnega referenduma od vložitve pobude skupine volivcev za razpis referenduma do sprejete referendumske odločitve preteklo več mesecev. Prva alineja drugega odstavka 1. člena predloga ustavnega zakona predvideva, da bi se nova prva alineja drugega odstavka 90. člena glasila: »- o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč,«.

2. Nedopustnost referenduma o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna

Med zakoni, ki so v primerljivih ureditvah izključeni iz referendumskega odločanja, so najbolj pogosti finančni in proračunski zakoni. Italijanska, danska, portugalska, grška, madžarska, slovaška, estonska in še nekatere ustave prepovedujejo referendum o davčnih (ponekod izrecno tudi o carinskih zakonih in zakonih o prispevkih), o proračunskih zakonih ter celo širše o finančnih zakonih (npr. na Danskem o finančnih zakonih, zakonih o dodatnem financiranju, zakonih o začasnem financiranju, zakonih o državnih posojilih, zakonih o plačah in pokojninah ter o zakonih o posrednih in neposrednih davkih).

Predlog ustavnega zakona predvideva, da tudi v naši ureditvi ne bi bil dopusten zakonodajni referendum o zakonih, ki se nanašajo na davke, carine in druge obvezne dajatve, ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna. O teh zakonih je nedopustnost referenduma utemeljena na potrebi po zagotovitvi temeljnih davčnih in finančnih podlag in virov za financiranje države ter za uresničevanje njihovih nalog na tem področju. Omejitve na tem zakonodajnem področju so praviloma ožje določene kot v primerljivih ustavnih ureditvah. To velja zlasti za t. i. finančne zakone, ki jih predlog ustavnega zakona v celoti ne izvzema iz referendumskega odločanja. Prepoved se namreč nanaša samo na davčne zakone (ki vključujejo tudi carinske zakone ter zakone o obveznih dajatvah) in na zakon o izvrševanju državnega proračuna. Prepoved ne vključuje vseh zakonov, od katerih je odvisno izvrševanje državnega proračuna, zakonov, ki imajo vpliv na druge javnofinančne odhodke, poročila ipd., kot tudi ne zakonov, ki se sprejemajo za izvrševanje državnega proračuna. Prepoved bi veljala samo za zakon (v ednini) o izvrševanju državnega proračuna (gre za Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije – ZIPRO). Pri tem je treba namreč upoštevati, da številni zakoni vsebujejo določbe, ki posegajo v državni proračun in pomenijo izvrševanje državnega proračuna, zato bi bila taka prepoved preširoka. V praksi Državni zbor ob ZIPRO sprejema več zakonov, za katere pa ni predvideno, da bi bili izključeni iz referenduma. Podobno velja za zakone, ki lahko posredno ali neposredno vplivajo na druge javnofinančne odhodke ali poročila. Preširoka razlaga tega izključitvenega razloga bi v praksi lahko pomenila prepoved referenduma za večino zakonov, saj ti prevladujoče urejajo tudi javnofinančna vprašanja ali vsaj posredno ali neposredno na njih vplivajo.

Skladno s tem druga alineja drugega odstavka 1. člena predloga ustavnega zakona predvideva, da bi se nova druga alineja drugega odstavka 90. člena glasila: »- o zakonih o

davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna,«.

3. Nedopustnost referendumu o zakonih o ratifikaciji mednarodnih pogodb

Za primerljive ustavne ureditve (npr. italijansko, dansko, madžarsko in estonsko) je značilno, da prepovedujejo referendum tudi o mednarodnih pogodbah. Posebnost naše ureditve pa 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 drugih ureditvah. Posledica tega je, da je po veljavni ureditvi dopustno razpisati zakonodajni referendum tudi o teh ratifikacijskih zakonih. Ta prepoved temelji v naravi sklepanja mednarodnih pogodb, zato je smiselno, da se morebitni pomisleki o vsebini teh pogodb in o njihovi protiustavnosti uveljavljajo pred ratifikacijami. Temu sledi tudi Ustava, ki v drugem odstavku 160. člena predvideva predhodno presojo ustavnosti mednarodnih pogodb. Iz te prepovedi bi bile izvzete posebej pomembne 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 se prenaša izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije ali se vstopa v obrambno zvezo. O teh se lahko odloča na posebnem referendumu (referendum o mednarodnih povezavah, ki ga natančneje ureja ZRLI v členih od 25.a do 25.g) ali pa na zakonodajnem referendumu na podlagi 90. člena Ustave. O drugih pogodbah, ki jih ratificira Državni zbor, pa zakonodajni referendum ne bi bil dopusten. Tretja alineja drugega odstavka 1. člena predloga ustavnega zakona predvideva, da bi se nova tretja alineja drugega odstavka 90. člena glasila: »- o zakonih o ratifikaciji mednarodnih pogodb,«.

4. Nedopustnost referendumu o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost

Predlagani izključitveni razlog bi omogočil omejitev referendumskega odločanja v primerih, ko bi morebitna zavrnitev uveljavitve zakona preprečevala odpravo neustavnega stanja, kar vključuje tudi odpravo kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Referendumsko odločanje je 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. Ta razlog za nedopustnost razpisa referendumu bi veljal predvsem v primeru protiustavnosti posameznih določb zakona, ki bi jih ugotovilo Ustavno sodišče. Četrta alineja drugega odstavka 1. člena predloga ustavnega zakona predvideva, da bi se nova četrta alineja drugega odstavka 90. člena glasila: »o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost.«.

5. Ustavno sodišče bo kljub izrecnim določbam o prepovedi referendumu tudi v prihodnje pristojno odločati v sporu med predlagateljem referendumu in Državnim zborom, ki bi zavrnil razpis referendumu o posameznem zakonu, le da bo imelo odslej v Ustavi trdnejšo oporo ter jasno določene okvire in meje svojega odločanja. Za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem bodo aktivno legitimirani le predlagatelji referendumu, ki bi tej odločitvi ugovarjali, in ne kot doslej večina poslancev Državnega zbora, ki razpisu referendumu nasprotuje (zaradi možnosti nastanka protiustavnih posledic). Predmet ustavnosodnega spora bo vprašanje, ali gre v konkretnem primeru za zakon, o katerem zakonodajni referendum ustavno ni dopusten. Tega vprašanja pa ni treba urejati v Ustavi, ampak v ZRLI.

Tretji odstavek 1. člena:

Četrti odstavek 90. člena Ustave določa, da je predlog na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so glasovali. Ta določba opredeljuje (navadno relativno) večino, ki

je potrebna za potrditev zakona na referendumu, in s tem model (t. i. potrditvenega) referendumu. Predlog ustavnega zakona predvideva opustitev tega modela in uvedbo t. i. zavrnitvenega referendumu.

Višji prag legitimnosti na referendumu sprejete odločitve je mogoče doseči na različne načine, pri čemer v praksi prevladujeta zlasti dva; to je t. i. kvorum udeležbe in kvorum odobritve oziroma zavrnitve. Predpisovanje udeležbe določenega števila volivcev na referendumu (t. i. kvoruma udeležbe) kot pogoja za sprejetje veljavne odločitve ima lahko posledico, da če pogoj za sprejetje veljavne odločitve ni izpolnjen, zakon ni zavrnjen ter se zato lahko razglasi in uveljavi. Glasovalna abstinenca objektivno koristi zagovornikom v zakonodajnem telesu sprejetega zakona. V primeru, da se referendumu udeleži le malo manjše število volivcev od predpisanega števila volivcev, bo zakon uveljavljen, četudi so se proti zakonu opredelili vsi volivci, ki so glasovali. Sistem kvoruma spodbuja bojkotiranje referendumu, prav tako pa tudi izkrivlja resnično voljo ljudstva, ker ni mogoče ugotoviti, ali je glasovalna abstinenca posledica nasprotovanja odločitvi, nevtralnosti ali nezainteresiranosti.

V naši referendumski praksi velja, da referendum zahtevajo tisti, ki nasprotujejo zakonu, ki ga je sprejel Državni zbor. Temu veliko bolj ustreza zavrnitveni model zakonodajnega referendumu, katerega namen je preprečiti uveljavitev zakona (ljudski veto). Po tem modelu je za zavrnitev zakona potrebno, da mu nasprotuje (in ne, da se referendumu udeleži) določeno število volivcev. Ta model ne temelji na volilni udeležbi, temveč na številu tistih, ki odločajo. Predlagatelji takega referendumu morajo prepričati dovolj veliko število volivcev, da se referendumu udeležijo in glasujejo zoper zakon. Posledica predpisovanja najmanjšega števila volivcev znotraj volilnega telesa (kvorum zavrnitve) kot pogoja za zavrnitev zakona je, da zakon ni zavrnjen ter se zato lahko razglasi in uveljavi. Določitev tega števila je pretežno vprašanje politične izbire, pri čemer pa to število ne sme biti niti previsoko niti ne prenizko (npr. na Danskem lahko zavrne zakon 30 odstotkov, na Irskem pa tretjina volilnih upravičencev). Predlog določa, da bi bila četrtnina volilnega telesa predpisano število volivcev, kar pomeni, da bi bil zakon na referendumu zavrnjen, če bi bilo več glasov proti zakonu kot za zakon, pri čemer mora biti proti najmanj četrtnina vseh volivcev.

Četrty odstavek 90. člena Ustave določa, da je na referendumu predlog sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so glasovali. Med te volivce štejejo vsi volivci, ki so oddali veljavne, prazne ali drugače neveljavne glasovnice, torej vsi volivci, ki so se udeležili referendumu, in ne samo tisti, ki so oddali veljavne glasovnice. Koncept t. i. veljavnega glasovanja, po katerem se večina ugotavlja na podlagi veljavnih, ne pa tudi na podlagi neveljavnih glasovnic, uveljavlja Ustava za referendum o mednarodnih povezavah (drugi odstavek 3.a člena) in za volitve Predsednika republike (drugi odstavek 103. člena), za zakonodajni referendum pa ga je leta 2006 uvedla tudi novela ZRLI. Smisel take ureditve je, da zadošča, če je oddanih več glasov za kot proti, pa čeprav ne gre za večino vseh oddanih glasov (zaradi upoštevanja neveljavnih). Zato je smiselno, da se ob spremembi 90. člena Ustave s to določbo (tj. besedo »veljavno«) dopolni besedilo tega člena, ki opredeljuje referendumsko večino.

Tretji odstavek 1. člena tega predloga predvideva, da bi se spremenjeni četrty odstavek 90. člena Ustave glasil: »Zakon je na referendumu zavrnjen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj četrtnina vseh volivcev.«

K 2. ČLENU:

V drugem členu predloga ustavnega zakona je predlagano črtanje četrte alineje prvega odstavka 97. člena, ki določa, da Državni svet lahko zahteva razpis referendumu iz drugega odstavka 90. člena. Z odpravo pravice Državnega sveta, da zahteva zakonodajni

referendum, je postala nepotrebna tudi določba četrte alineje prvega odstavka 97. člena, ki predpisuje to pristojnost Državnega sveta.

K 3. ČLENU:

V tretjem členu predloga ustavnega zakona je predlagano črtanje drugega stavka drugega odstavka 99. člena, ki določa, da Državni svet sprejme zahtevo za razpis referenduma z večino glasov vseh članov. Z odpravo pristojnosti Državnega sveta, da zahteva zakonodajni referendum, je postala nepotrebna tudi določba drugega stavka drugega odstavka 99. člena, ki predpisuje večino za sprejetje te odločitve.

OBRAZLOŽITEV II. RAZDELKA USTAVNEGA ZAKONA

S predlaganimi določbami II. razdelka predloga ustavnega zakona se zagotavlja prehod k novi ureditvi zakonodajnega referenduma, določeni v 1. členu predloga ustavnega zakona.

Prvi odstavek:

Prvi odstavek predlaganega II. razdelka določa rok, v katerem je treba ZRLI uskladiti s 1. členom predloga ustavnega zakona; ta rok je eno leto po uveljavitvi ustavnega zakona. Z uveljavitvijo ustavnega zakona bodo prenehale določbe Zakona o Državnem svetu in Poslovnika Državnega sveta, ki urejajo vprašanja zakonodajnega referenduma, določbe Poslovnika Državnega zbora pa bo treba uskladiti s predlogom ustavnega zakona.

Drugi odstavek:

Drugi odstavek predlaganega II. razdelka ureja vprašanje izvedbe zakonodajnega referenduma v času med razglasitvijo predloga tega ustavnega zakona do uskladitve ZRLI. Za to prehodno obdobje je predvideno, da se do uskladitve ZRLI zakonodajni referendumi iz 1. člena predloga tega ustavnega zakona in 90. člena Ustave izvajajo s smiselno uporabo ZRLI. Drugi odstavek posebej ureja vprašanje aktivne legitimacije in pristojnost Ustavnega sodišča za reševanje spora med predlagateljem referenduma in Državnim zborom v tem prehodnem obdobju, če bi Državni zbor zavrnil razpis zakonodajnega referenduma. Predlagano je, da bi se do uskladitve ZRLI njegov 21. člen (ki določa, da lahko Državni zbor, če meni, da bi z odložitvijo zakona ali zaradi zavrnitve zakona na referendumu lahko nastale protiustavne posledice, zahteva od Ustavnega sodišča odločitev o tem) smiselno uporabljal tako, da bi Ustavno sodišče lahko odločilo v sporu med predlagateljem referenduma in Državnim zborom, ki zavrne razpis zakonodajnega referenduma.

Tretji odstavek:

V tretjem odstavku predlaganega II. razdelka je urejeno vprašanje glede pobude najmanj desetih poslancev, poslanske skupine, predlagatelja zakona ali Vlade Državnemu zboru za razpis zakonodajnega referenduma po lastni odločitvi (11. člen ZRLI) in glede zahtev najmanj tretjine poslancev, Državnega sveta ali najmanj štirideset tisoč volivcev za razpis zakonodajnega referenduma (12. člen ZRLI), ki so bile vložene pred uveljavitvijo predloga tega ustavnega zakona. Zanje je predvideno, da se določbe 1. člena predloga tega ustavnega zakona ne uporabljajo. Za že vložene pobude in zahteve se uporabljajo določbe 90. člena Ustave in ZRLI.

Četrty odstavek:

V četrtem odstavku je zapisana običajna končna določba, s katero je določeno, da začne predlog tega ustavnega zakona veljati z razglasitvijo v Državnem zboru.