



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

*Komisija za državno ureditev*

Številka: 001-02/12-16 EPA 620-VI  
Ljubljana, 14. 3. 2013

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09 in 101/10) in drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (ZDSve- UPB1, Ur.l. RS, št. 100/2005 in Ur. l. RS, št. 95/2009 Odl.US: U-I-248/08-15) sprejela naslednje

**P o r o č i l o**

**k Delovnemu osnutku Predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90,97,99)**

Komisija za državno ureditev je na 6. seji 13. 3. 2013 obravnavala Delovni osnutek Predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90,97,99), ki ga je Državnemu zboru predložila v obravnavo skupina poslank in poslancev s prvo podpisano poslanko mag. Katarino Hočevnar.

Komisija **podpira** Delovni osnutek Predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90,97,99) z upoštevanjem pripomb iz razprave.

Državni svetniki so bili seznanjeni s Sklepom in stališči Državnega zbora z dne 6.2.2013, Delovnim osnutkom Predloga ustavnega zakona o spremembah i 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90,97,99) z obrazložitvijo, z dne 6.3.2013 in Pritrdilno ločeno mnenje člana Strokovne skupine dr. Cirila Ribičiča, z dne 6.3.2013 ter stališči zainteresirane javnosti: Mreže za neposredno demokracijo z dne 30.1.2013, Vilija Kovačiča z dne 30.1.2013, Civilne iniciative za družino in pravice otrok z dne 30.1.2013 ter Stranke enakih možnosti Slovenije z dne 18.2.2013

Predstavnica predlagatelja mag. Katarina Hočevnar je uvodoma predstavila poglobitve rešitve Delovnega osnutka Predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97., in 99. člena Ustave ter poudarila, da je predlog sprememb vložen tretjič, tokrat ob podpori 50 poslank in poslancev in sledi stališčem stroke in politike ter cilju in namenu kot predhodna prizadevanja in predstavlja kompromis. Delovni osnutek določa rešitev sprejete na podlagi sklepa in stališč 10. seje Državnega zbora, 1. 2. 2013. Zakonodajnemu referendumu se kot zakonodajnemu institutu namenja poseben pomen. Poslej bi razpis referendumu lahko zahtevalo samo še štirideset tisoč volivcev. Ukinja se možnost, da razpis referendumu zahteva tretjina poslancev in Državni svet. Izrecna je tudi določitev zakonov, o katerih razpis referendumu ne bi bil dopusten: 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 protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost. Ustavno sodišče bo tudi poslej odločalo v

nekaterih primerih o referendumih, vendar bo poslej imelo ustavno določene usmeritve za odločitve. Predlog ustavnega zakona predvideva opustitev t.i. potrditvenega modela in uvedbo t.i. zavrnitvenega referenduma. Takšen model volivce vabi na volišče, k odločitvi. Predlagani model predstavlja konsenz med politiko in stroko. S strani Ustavne komisije je bila 17. 10. 2012 organizirana tudi javna predstavitev mnenj.

V razpravi je z odgovori na zastavljena vprašanja predstavnic predlagatelja še dodatno obrazložila predlagane rešitve.

\* \* \*

Ustava in na njeni podlagi zakonska ureditev zakonodajnega referenduma posega v razmerje med posredno – predstavniško in neposredno demokracijo, oziroma v način izvrševanja zakonodajne oblasti. Doslej vloženi trije predlogi za spremembo ustave: leta 2001, 2011 in 2012 ugotavljajo, da ureditev zakonodajnega referenduma v 90. členu Ustave ni ustrezna in terja spremembe. Obravnavani predlog vsebuje tri bistvene sklope sprememb in sicer na področju referendumske iniciative, predmeta referendumskega odločanja in legitimnosti referendumske odločitve.

Pristojnost predlaganja referendumskih zahtev bo po predlagani rešitvi omejena, saj določa da »Državni zbor razpiše referendum o uveljavitvi zakona, ki ga je sprejel, le če to zahteva najmanj štirideset tisoč volivcev«. Te možnosti ne bi več imela najmanj tretjina poslancev Državnega zbora in Državni svet. Referendumska iniciativa bo poslej dopuščena samo volivcem. Glede predlagane spremembe subjektov, ki lahko zahtevajo razpis referenduma so državni svetniki v prvi vrsti opozorili na to, da je Državni svet doslej uporabil zahtevo za razpis zakonodajnega referenduma nadvse preudarno, saj je zahteval referendum le dvakrat in sicer v letu 1997 in 2007, a utemeljeno in z uspešnim izidom. To pomeni, da se Državni svet zaveda pomena te pristojnosti in se je pri zahtevi za razpis referenduma ravnal preudarno.

Predlagane spremembe določajo vsebinske omejitve referendumskih zahtev. Referendum ne bo dopusten 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 protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost. Izrečna določitev zakonov je bistveno bolj predvidljiva in omejuje možnost arbitrarne presoje nastanka protiustavnih posledic (ki so razlog za ustavnosodno prepoved referenduma).

Opozoriti kaže na primere, ko Državni zbor ob Zakonu o izvrševanju proračuna sprejema več zakonov, za katere ni predvideno, da bi bili izključeni iz referenduma in podobno velja za zakone, ki lahko posredno ali neposredno vplivajo na druge javnofinančne odhodke in poročstva. Do težav bi morda lahko prihajalo predvsem na področju zakonov, ki urejajo socialne pravice. Praviloma imajo le-te vse vpliv na proračun. Obstaja pomislek glede morebitne preširoke razlage izključitvenega razloga, ki 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.

Veljavna dikcija četrtega odstavka 90. člena Ustave določa »predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so glasovali« in opredeljuje (navadno relativno) večino potrebno za potrditev zakona na referendumu in s tem t.i. potrditveni referendum. Predlog ustavnega zakona predvideva opustitev tega modela in uvedbo t.i. zavrnitvenega referenduma. Sprememba koncepta in konotacije referenduma od t.i. potrditvenega k t.i. zavrnitvenemu referendumu vzbuja pomisleke in bi kazalo o njem ponovno razmisliti. Ta model ne temelji na volilni udeležbi, temveč na številu tistih, ki odločajo. Predlog določa: »Zakon je na referendumu zavrnjen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno

glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje četrtina vseh volivcev«. Določitev kvorumov je pretežno vprašanje politične izbire, pri čemer to število ne sme biti previsoko niti prenizko. Po mnenju državnih svetnikov je predlagani pogoj, »da proti zakonu glasuje četrtina vseh volivcev« občutno previsok in neuravnotežen. V osnovi bi kazalo razmisliti o postavljanju kvorumov tako pri zahtevah in predlogih civilne iniciative in ugotavljanju izida referendumskih odločitev na eni strani in na drugi strani kvoruma potrebnega za volitve v Državni zbor ter Evropski parlament in volitve v lokalnih skupnostih ter jih morda sistemsko uravnotežiti.

Spremembe referendumske ureditve pomembno zožujejo neposreden vpliv volivcev. Zoževanje referendumskega odločanja ni v sozvočju z zahtevami volivcev, ki terjajo širitev pomena in vpliva neposredne demokracije. S predlaganimi spremembami ustave se omejuje en vidik tega vpliva, in sicer pasivno odklanjanje sprejetih zakonov s strani volivcev (ljudski veto), medtem ko volivci zahtevajo povečanje njihovega aktivnega in ustvarjalnega vpliva na vsebino parlamentarnega odločanja. Državljeni in civilnodružbene skupine javno izražajo pobude po širitvi institucij neposredne demokracije na državni in lokalni ravni. Upoštevaje ustavno načelo demokratičnosti kaže upoštevati tudi le-te, širše razsežnosti ustavne razprave in ponovno pretehtati predlagane rešitve.

V luči določanja referendumske ureditve kaže poudariti, da se v Evropski uniji spodbuja sodelovanje civilne iniciative (Pogodba o Evropski uniji določa, da najmanj milijon državljanov Unije iz večjega števila držav lahko s svojo pobudo pozove Evropsko komisijo k sprejemu ukrepov). Trenutno poteka zbiranje izjav o podpori predlagani evropski državljanski pobudi s katero predlagatelji pozivajo Evropsko komisijo, da predlaga zakonodajo, ki bo izvrševala človekovo pravico do vode in komunalne ureditve, ter bo spodbujala zagotavljanje vode in komunalne ureditve kot osnovne javne storitve za vse.

Po razpravi je bil sprejet **s k l e p**: Komisija za državno ureditev predlaga da Delovni osnutek Predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. In 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90,97,99) obravnava Državni svet na 5. seji 20.3.2013.

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Rajko Fajt.

Predsednik  
Rajko Fajt, l.r.