

KVORUM NA ZAKONODAJNEM REFERENDUMU V NAŠEM IN V PRIMERJALNEM PRAVU

Bruna Žuber,

univerzitetna diplomirana pravnica, študentka doktorskega študija ustavnega prava in demonstratorica na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, sodniška pripravnica na Višjem sodišču v Ljubljani

1. UVOD

Med različnimi oblikami neposredne demokracije doma in po svetu ima gotovo največjo pravno in politično težo referendum. Zakonodajni referendum je pomembna dopolnitev predstavniške demokracije, saj državljanom v veliki meri omogoča, da odločajo o najpomembnejših družbenih vprašanjih in s tem omejujejo zakonodajno oblast parlamenta.¹

Ureditve zakonodajnega referenduma v ustavnih sistemih evropskih držav z razvito neposredno demokracijo se med seboj razlikujejo zlasti po vrsti oziroma obliki referenduma ter po postopkih za njegovo uporabo. Vsem referendumskim ureditvam pa je skupno, da odločitev, ki jo sprejmejo volivci na referendumu, zavezuje predstavniško telo, ne glede na to, ali ustave to izrecno določajo ali ne.²

Za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu morajo biti izpolnjeni določeni pogoji, ki jih na teoretični ravni razvrščamo v tri skupine. V prvo skupino spada večina, ki je potrebna za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu. Določitev referendumske večine je obligatorni pogoj za izvedbo vsakega zakonodajnega referenduma, saj bi bilo v nasprotnem primeru neposredno odločanje volivcev brez vsakršnega smisla. V drugo skupino pogo-

¹ Več o tem glej M. Cerar, nav. delo (2001), str. 134 in nasl.

² I. Kaučič (ur.), nav. delo (2010), str. 223.

jev za sprejem referendumске odločitve uvrščamo kvorume, in sicer kvorum udeležbe ter kvorum odobritve oziroma zavrnitve. V tretjo skupino pa uvrščamo t. i. druge pogoje za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu, ki so lastni zgolj referendumskim ureditvam v posameznih državah in so zato v prispevku zgolj omenjeni. Med druge pogoje za sprejem referendumске odločitve tako štejemo npr. pogoj veljavnega glasovanja na referendumu in pogoj obveznega glasovanja na referendumu.³ Določitev kvoruma ali drugih pogojev za sprejem odločitve na referendumu je v nasprotju z referendumsko večino fakultativne narave in njen namen je praviloma večja legitimnost referendumске odločitve.

Določitev pogojev za sprejem referendumске odločitve v posameznih državah je v prvi vrsti pravno vprašanje, pri določitvi pa nikakor ne gre zanemariti političnih, socioloških in tudi nekaterih drugih vplivov. Določitev prezahtevnih pogojev namreč otežuje sprejem referendumске odločitve in posledično slabi pomen neposredne demokracije, na drugi strani pa se zaradi premalo zahtevnih pogojev postavlja vprašanje legitimnosti na referendumu sprejete odločitve. Pri predpisovanju pogojev za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu lahko pride celo do situacije, da neustrezno določeni pogoji vodijo v zlorabo zakonodajnega referenduma.

Še nedavno je bila slovenska ureditev zakonodajnega referenduma deležna številnih kritik, pri čemer sta se kot najbolj problematični kazali ureditev predlagateljev in predmeta zakonodajnega referenduma ter legitimnost na referendumu sprejete odločitve. Za spremembo referendumске ureditve so bili vloženi trije predlogi, in sicer leta 2001, 2011 in 2012, Državni zbor pa je šele maja letos sprejel zadnjega od predlogov. Tako je bila z Ustavnim zakonom o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije v celoti spremenjena ureditev zakonodajnega referenduma v Sloveniji, posledično pa so se spremenili in zaostрили tudi pogoji za sprejem referendumске odločitve.⁴

³ Pogoj obveznega glasovanja na referendumu poznata npr. Avstralija in Belgija. Ustavnorevizijski referendum v Avstraliji je predpisan kot obligatoren, prav tako pa je obvezno tudi glasovanje državljanov na referendumu. Če se volilni upravičenec v Avstraliji ne udeleži referenduma, je predpisana sankcija plačila globe ali dela v splošno korist <www.aec.gov.au/Elections/referendums/index.htm> (28. 9. 2013). Pogoj obveznega glasovanja na referendumu za državljane, ki so dopolnili 18 let, na normodajni ravni pozna tudi Belgija, vendar se ta določba v praksi ne izvršuje več od leta 2003 naprej <www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm> (23. 8. 2013).

⁴ UZ90,97,99, Ur. l. RS, št. 47/13.

2. REFERENDUMSKA VEČINA NA ZAKONODAJNEM REFERENDUMU

2.1. Splošno o referendumski večini

Večina, ki je potrebna za sprejem odločitve na referendumu, je eden od elementov, ki neposredno vplivajo na zahtevnost referendumskega postopka in na legitimnost referendumske odločitve. V večini sodobnih demokracij se načelo ljudske suverenosti izvršuje na dva načina, in sicer posredno ter neposredno. Tudi zakonodajna funkcija se lahko izvršuje posredno ali neposredno, bistveno pa je, da sta oba načina izvrševanja legitimna, saj odločitve, sprejete v okviru zakonodajne funkcije, zavezujejo vse državljane.

Za odločanje na referendumu velja večinsko načelo. Drugače kot pri splošnih volitvah, kjer se večina ugotavlja zgolj v razmerju do volivcev, ki so glasovali, se lahko na referendumu uveljavlja tudi v razmerju do celotnega volilnega telesa.⁵ V teoriji tako razlikujemo med:

- relativno večino,
- kvalificirano ali strožjo različico relativne večine,
- absolutno večino.

Relativna večina je definirana kot večina glasov volivcev, ki so glasovali. Po sistemu relativne večine na referendumu dobi podporo tisti predlog, za katerega se opredeli več volivcev kot za drugega, pri čemer skupno število teh volivcev ni pomembno. Takšna večina je torej glede na volivce, ki so glasovali, absolutna, glede na celotno volilno telo pa relativna. V primerjalnem pravu je za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu najpogosteje predpisana prav relativna večina in le izjemoma zahtevnejša večina. Kvalificirana ali strožja različica relativne večine je opredeljena kot večina glasov volivcev, ki so glasovali, pri čemer mora biti izpolnjen dodatni pogoj. Absolutna večina pa se ugotavlja v razmerju do vseh volilnih upravičencev in je največkrat določena

⁵ Tu velja opozoriti na razlikovanje pri ugotavljanju in pojmovanju večine na volitvah in na referendumu. Pri splošnih volitvah se večina ugotavlja samo v razmerju do volivcev, ki so glasovali, na tej podlagi pa razlikujemo med absolutno in relativno večino. Na drugi strani se pri neposrednih volitvah predsednika republike večina praviloma ugotavlja v razmerju do celotnega volilnega telesa, zato se za volitve predsednika republike uporablja sistem absolutne večine, in sicer v štirih različicah: običajni, navadni oz. blažji (večina glasov volivcev, ki so glasovali), zahtevnejši (večina glasov volivcev, ki so glasovali, z izpolnitvijo dodatnega pogoja) in strožji oz. kvalificirani različici (večina glasov vseh volivcev). Takšnega razlikovanja teorija in praksa praviloma ne uporabljata, zato je poimenovanje večine pri neposrednih volitvah neenotno, pogosto nedosledno in tudi nenatančno. Več o tem glej I. Kaučič, nav. delo (2011), str. 313 in nasl.

na kot večina vseh volilnih upravičencev, ki morajo podpreti določen referendumski predlog.⁶

V tuji literaturi omenjajo tudi druge večine, potrebne za sprejem referendumске odločitve, kot na primer:

- geografska ali dvojna večina,
- etnična večina.⁷

Geografska oziroma dvojna večina je večina, ki mora biti dosežena na podlagi dveh različnih kriterijev. Geografsko večino največkrat povezujemo s federacijami (npr. Švica), kjer morajo določene referendumске predloge večinsko podpreti tako državljani kot tudi federalne enote. Etnična večina je opredeljena kot večina znotraj določene etnične skupine, ki mora podpreti referendumski predlog.⁸ Velja opozoriti, da bi bila določitev etnične večine kot pogoja za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu v sodobnih demokracijah problematična z vidika temeljnega načela o splošni pravici glasovanja na referendumu, ki predpostavlja, da na zakonodajnem referendumu lahko glasuje vsak državljan, ne glede na narodnostno, rasno ali drugo pripadnost.⁹

Izbira večine, potrebne za sprejem referendumске odločitve, je eno najbolj spornih vprašanj pri uporabi referendumu v praksi in v teoriji. Temeljno vprašanje zadeva stopnjo legitimnosti odločitve, ki je sprejeta na referendumu. Ta predpostavlja, da odločitev sprejme čim več glasovalnih upravičencev, da je torej sprejeta odločitev izraz podpore večine državljanov. Nekatere države razlikujejo referendumsko večino, potrebno za sprejem ustave, in večino, potrebno za sprejem zakona. V sistemih, kjer uveljavljajo to razlikovanje, je večina na ustavnorevizijskem referendumu praviloma zahtevnejša kot večina na zakonodajnem referendumu.¹⁰ Takšna ureditev je posledica dejstva, da je ustava v večini primerov hierarhično najvišji in temeljni pravni akt znotraj posamezne države, zato je tudi za njeno spreminjanje in dopolnjevanje predpisana zahtevnejša večina.

Če referendumsko odločitev podpre večina državljanov, ne more biti dvoma o tem, da je bila sprejeta demokratično in da posledično zavezuje vse državljane, ne samo tiste, ki so glasovali. Temu pogoju najbolj ustreza večina gla-

⁶ I. Kaučič (ur.), nav. delo (2010), str. 219.

⁷ Več o tem glej M. Qvortrup, nav. delo, str. 164 in nasl.

⁸ Kot primer etnične večine na referendumu se v literaturi pogosto omenja južnoafriški referendum o odpravi apartheida leta 1992, na katerem so lahko glasovali samo beli Južnoafričani.

⁹ Širše o tem glej I. Kaučič (ur.), nav. delo (2010), str. 163–164.

¹⁰ I. Kaučič (ur.), nav. delo (2010), str. 219.

sov vseh volivcev ali vsaj ena od oblik kvalificirane večine (na primer četrtna glasov vseh volilnih upravičencev v državi).¹¹ Prednost zahtevnejše večine na zakonodajnem referendumu je tudi v tem, da ni treba posebej določati kvoruma udeležbe na referendumu, ker predstavlja zahtevana večina vseh volivcev hkrati tudi minimalni kvorum udeležbe.¹² Odločitev, sprejeta na referendumu z nizko glasovalno udeležbo, pa je izraz volje manjšine volilnih upravičencev in je ena izmed največjih groženj legitimnosti referendumske odločitve.

2.2. Referendumska večina na zakonodajnem referendumu v primerjalnem pravu

2.2.1. Relativna večina

V veliki večini evropskih držav je za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu predpisana relativna večina. Taka večina je za suspenzivni potrditveni referendum določena na primer v Avstriji, Franciji in Švici.

a) Avstrija

Zakonodajni referendum v Avstriji je naknadni in potrditveni, kar pomeni, da volivci potrjujejo zakon, ki ga je že sprejelo predstavniško telo. Avstrijski Zvezni ustavni zakon (Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), v nadaljevanju avstrijska ustava) zakonodajni referendum ureja v 43. členu, kjer določa, da mora biti vsak zakon, ki ga sprejme državni zbor, po končanem postopku, ki ga določa 42. člen ustave, predložen na referendum, če tako sklene državni zbor ali če to zahteva večina članov državnega zbora. Glede večine, potrebne za sprejem referendumske odločitve, prvi odstavek 45. člena avstrijske ustave določa, da je odločitev na zakonodajnem referendumu sprejeta z večino veljavno oddanih glasov.

b) Francija

Ustava Francije (Constitution de la République française, v nadaljevanju francoska ustava) zakonodajni referendum ureja v 11. členu. V Franciji lahko osnutek zakona na referendum predloži samo predsednik republike na predlog vlade ali na predlog obeh domov parlamenta skupaj. Na referendum se lahko predložijo le tri vrste zakonov, in sicer zakonski predlog, ki se nanaša na organizacijo javnih oblasti, na reforme v zvezi z ekonomsko in socialno politiko države in udeleženi javnimi službami ter na ratifikacijo mednarodnega sporazuma, ki bi vplival na delovanje institucij. Za sprejem odločitve

¹¹ I. Kaučič, nav. delo (1994), str. 145.

¹² Več o tem glej I. Kristan, nav. delo, str. 6–7.

na zakonodajnem referendumu je tudi v Franciji predpisana relativna večina, torej večina volivcev, ki so glasovali.

c) Švica

Švicarska ustavna ureditev pozna na zvezni ravni različne vrste referendumov, in sicer referendum za spremembo ustave na podlagi ljudske iniciative, obligatorni referendum in fakultativni referendum. Na fakultativnem referendumu sprejemajo odločitve zgolj volivci (enojna večina), na obligatornem referendumu pa v določenih primerih hkrati volivci in kantoni, torej je v teh primerih predvidena t. i. dvojna večina.¹³

Enojna večina

Z našim zakonodajnim referendumom je primerljiv švicarski fakultativni referendum. Ta se v skladu s 141. členom švicarske ustave razpiše na zahtevo petdeset tisoč volivcev ali osmih kantonov, na referendumu pa volilni upravičenci odločajo o zveznih zakonih, o nujno razglašanih zveznih zakonih, katerih veljavnost presega eno leto, o odločitvah zveznih organov, če tako določajo ustava in zakoni, ter o nekaterih mednarodnih pogodbah.

Obligatorni referendum, o katerem odloča zgolj ljudstvo, pa se v skladu s 140. členom švicarske ustave razpiše glede ljudske iniciative za popolno revizijo zvezne ustave, ljudske iniciative za delno revizijo zvezne ustave v obliki splošne pobude, ki je bila zavrnjena s strani zvezne skupščine, in glede vprašanj, ali naj se izvede popolna revizija ustave, če oba domova zvezne skupščine o tem ne soglašata.

Ustava Švice (it. Costituzione federale della Confederazione Svizzera, v nadaljevanju švicarska ustava) v 142. členu posebej določa, da je na referendumu, na katerem je glasovalo zgolj ljudstvo, predlog sprejet, če zanj glasuje večina vseh, ki so glasovali.

Dvojna večina

Člen 140 švicarske ustave določa, da se obligatorni referendum, na katerem hkrati odločajo ljudstvo in kantoni, razpiše glede revizije zvezne ustave, vstopa Švice v organizacije za kolektivno varnost in naddržavne skupnosti ter glede nujno razglašanih zveznih zakonov, ki nimajo ustavne podlage in katerih veljavnost presega eno leto.

Švicarska ustava v 142. členu posebej določa, da je na referendumu, na katerem glasujejo ljudstvo in kantoni, predlog sprejet z dvojno večino, in sicer če zanj glasuje večina volivcev, ki so glasovali, in hkrati večina vseh kantonov. Pri tem

¹³ Širše o tem glej I. Kaučič, M. Cerar, nav. delo, str. 283–286.

velja, da se izid referenduma, ki je bil glede vprašanja, o katerem se odloča na državni ravni, predhodno izveden na ravni posameznega kantona, upošteva kot glas kantona. Praviloma ima vsak kanton po en glas, šest kantonov, ki jih imenujemo tudi polkantoni (Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden in Appenzell Innerrhoden), pa vsak po pol glasu.

2.2.2. Kvalificirana različica relativne večine

Predpisovanje najmanjšega števila volivcev znotraj volilnega telesa, ki mora glasovati za sprejem odločitve, je primer kvalificirane različice relativne večine.¹⁴ V pravnih sistemih, ki poznajo takšno ureditev, mora referendumsko odločitev potrditi večina volivcev, ki so glasovali, pri čemer mora ta večina obsegati najmanj vnaprej določen odstotek volilnih upravičencev. Kvalificirana različica relativne večine za sprejem referendumske odločitve je predvidena tudi za sprejem referendumske odločitve na Danskem in na Irskem. Glede na to, da je kvalificirana različica relativne večine na Danskem in na Irskem neločljivo povezana s kvorumom zavrnitve, bodo pogoji za sprejem referendumske odločitve v teh dveh državah obravnavani v nadaljevanju pri kvorumu odobritve oziroma zavrnitve kot pogoju za sprejem referendumske odločitve.

O kvalificirani različici relativne večine govorimo tudi v primeru, če bi morali referendumsko odločitev podpreti dve tretjini volivcev, ki so se udeležili glasovanja. Tako zahtevne referendumske večine države ne predpisujejo, saj legitimnost referendumske odločitve učinkoviteje povečujejo z določitvijo kvorumov.

2.3. Referendumska večina v Sloveniji

Za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu je tudi slovenska ustava v preteklosti predpisovala relativno večino. V četrtem odstavku 90. člena Ustave Republike Slovenije je bilo določeno, da je predlog na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so glasovali. Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi je v 23. členu dodajal, da je zakon na referendumu potrjen, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali.

Praksa in izkušnje pri dosedanjem izvajanju zakonodajnih referendumov v Sloveniji, zlasti trend nizke udeležbe volivcev, vprašanje legitimnosti sprejete referendumske odločitve, odsotnost omejitev in prepovedi referendumskega odločanja o določenih vprašanjih, ter primerjalnopravni pogled na sedanjo ureditev referenduma so pokazali potrebo po določenih spremembah oziroma

¹⁴ I. Kaučič, nav. delo (1994), str. 144.

izboljšavah te ureditve. Pri tem je zanimivo, da nobeden od predlogov za spremembe Ustave Republike Slovenije (2001, 2011, 2012) ni posegal v ustavno določbo, ki predvideva relativno večino za sprejem referendumske odločitve. Predlog iz leta 2001 je sicer predvideval ugotavljanje večine zgolj na podlagi veljavnih glasovnic, temu pa sta sledila tudi predloga iz let 2011 in 2012, le da sta kot dodaten pogoj za sprejem referendumske odločitve določila še kvorum udeležbe.

Na podlagi navedenega lahko ugotovimo, da je bila v Sloveniji zahteva po povečanju legitimnosti in kredibilnosti referendumske odločitve vedno eden izmed ključnih razlogov za predlagane spremembe referendumske ureditve, pri čemer tega cilja nikoli nismo poskušali doseči z določitvijo zahtevnejše večine, temveč le z določitvijo kvorumov in pogoja veljavnega glasovanja kot dodatnih pogojev za sprejem referendumske odločitve.

Tudi zadnja sprememba ustavne ureditve zakonodajnega referenduma ni določila zahtevnejše večine, je pa sprejem referendumske odločitve zaostрила s tem, da je uvedla zavrnitveni model zakonodajnega referenduma s kvorumom zavrnitve. Tako je v četrtem odstavku 90. člena Ustave Republike Slovenije¹⁵ določeno, da je zakon na referendumu zavrnjen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev. S tem smo tudi v Sloveniji, tako kot že v preteklosti na Danskem in na Irskem, določili kvalificirano različico relativne večine, pri čemer je kot dodatni pogoj določen kvorum zavrnitve, in sicer mora proti zakonu glasovati najmanj petina vseh volilnih upravičencev.

3. KVORUM

3.1. Splošno o kvorumu udeležbe in kvorumu odobritve oziroma zavrnitve

Večina držav za sprejem referendumske odločitve ne predvideva kvoruma. V državah, kjer je kvorum na referendumu predpisan, pa se pojavlja v dveh oblikah, in sicer kot:

- kvorum udeležbe,
- kvorum odobritve oziroma zavrnitve.¹⁶

¹⁵ Besedilo četrtega odstavka 90. člena Ustave Republike Slovenije je bilo spremenjeno z Ustavnim zakonom o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 47/13).

¹⁶ V tuji literaturi se za kvorum udeležbe v angleškem jeziku najpogosteje uporablja besedna zveza *quorum of participation*, za kvorum odobritve pa *quorum of approval*. Kvorum

Kvorum udeležbe je predpisovanje večinske ali kakršnekoli drugačne udeležbe volivcev na zakonodajnem referendumu kot pogoja za sprejem veljavne odločitve. Kvorum odobritve oziroma zavrnitve pa predpostavlja, da je referendumska odločitev veljavno sprejeta le, če jo potrdi (potrditveni referendum) ali zavrne (zavrnitveni referendum) določeno absolutno ali relativno število volivcev. Določitev števila volivcev znotraj volilnega telesa, ki lahko zavrnejo ali potrdijo zakon na referendumu, je pretežno vprašanje politične izbire, pri čemer pa je pomembno, da število ni določeno niti previsoko niti prenizko, da je sprejeta odločitev legitimna. V zvezi s kvorumom odobritve je treba omeniti tudi *upravičeno večino* (angl. *eligible majority*), ki se pojavlja zlasti v tuji literaturi in je opredeljena kot večina, ki hkrati predstavlja določen odstotek volilnih upravičencev. Kjer je za sprejem referendumske odločitve določena upravičena večina, torej ni dovolj, da zakon podpre le večina tistih, ki so glasovali, temveč mora predlog hkrati podpreti tudi določen odstotek volilnih upravičencev. Tako opredeljena upravičena večina se po vsebini v celoti sklada s kvorumom odobritve in zato ni obravnavana pri večini kot pogoju za sprejem referendumske odločitve.¹⁷

Poenostavljeno bi lahko razliko med kvorumom udeležbe in kvorumom odobritve oziroma zavrnitve opredelili na način, da slednji temelji na številu tistih, ki odločajo, kvorum udeležbe pa temelji na volilni udeležbi. Vprašanje kvoruma udeležbe je aktualno predvsem v povezavi s trendom upadanja udeležbe na referendumih ter z legitimnostjo referendumske odločitve. Določitev kvoruma udeležbe po eni strani otežuje sprejem referendumske odločitve, po drugi strani pa preprečuje nastanek nesprejemljive situacije, da bi se referenduma udeležilo zelo majhno število volilnih upravičencev, od katerih bi večina sprejela obvezno odločitev za vse.¹⁸ Teoretično bi se lahko zgodilo celo, da veljavno odločitev sprejme en sam volivec. Tako bi se referendum kot najbolj demokratično sredstvo neposredne demokracije sprevrgel v svoj absurd.¹⁹

Pozitivna posledica določitve kvoruma udeležbe kot pogoja za sprejem referendumske odločitve je lahko tudi v tem, da odvrča od zahtev za razpis re-

zavrnitve (angl. *quorum of rejection*) se v tuji literaturi ne pojavlja, kar gre najverjetneje pripisati temu, da je vsebinsko zajet že v pojmu kvorum odobritve. Vsekakor pa je razlikovanje med kvorumom odobritve in kvorumom zavrnitve smiselno v luči različnih modelov zakonodajnega referenduma.

¹⁷ Več o tem glej M. Qvortrup, nav. delo, str. 164 in nasl.

¹⁸ I. Kristan piše, da je udeležba večine volivcev na referendumu minimalni razpoznavni znak, da gre za demokratično referendumsko odločanje, hkrati pa je garancija, da ni mogoče referenduma zlorabiti za sprejem pomembnih odločitev v imenu večine volivcev. I. Kristan, nav. delo, str. 6 in 7.

¹⁹ F. Hamon, nav. delo, str. 13.

ferenduma v vseh primerih, kjer utemeljeno ni pričakovati zadostnega odziva volilnih upravičencev. Slabost določitve kvoruma udeležbe pa je gotovo v tem, da referendumski odločitev ni nujno odraz dejanske volje volivcev, saj ni mogoče ugotoviti, ali je glasovalna abstinenca posledica nasprotovanja odločitvi, nevtralnosti ali nezainteresiranosti za referendumsko odločanje. Opozoriti velja tudi, da je odločitev državljanov o udeležbi na referendumu povsem svobodna in da v skladu s temeljnimi načeli glasovalne pravice na referendumu nikogar ni mogoče prisiliti, da se referendumu udeleži in glasuje.

Višji prag legitimnosti referendumske odločitve lahko dosežemo tako z zahtevnejšo referendumsko večino kot tudi z določitvijo kvoruma udeležbe ali kvoruma odobritve oziroma zavrnitve. Pri izbiri načina za povečanje legitimnosti referendumske odločitve je treba upoštevati model oziroma obliko zakonodajnega referenduma. Predpisovanje kvoruma udeležbe kot pogoja za sprejem veljavne odločitve ali predpisovanje najmanjšega števila volivcev znotraj volilnega telesa, ki mora glasovati za sprejem odločitve (kvorum odobritve oziroma zavrnitve), je smiselno za razveljavitveni referendum (na katerem volivci glasujejo o razveljavitvi zakona, ki že velja) ali za zavrnitveni referendum (na katerem volivci glasujejo proti uveljavitvi zakona, ki še ne velja). Neizpolnitev enega ali drugega pogoja pomeni, da ostane zakon v veljavi (pri razveljavitvenem referendumu) oziroma da zakon ni zavrjen in se zato lahko razglasi in uveljavi (pri zavrnitvenem referendumu). Če torej kvoruma na referendumu nista dosežena, se zakon uveljavi oziroma ostane še naprej v veljavi, čeprav bi se zoper njega izrekla večina volivcev, ki so glasovali. V sistemu razveljavitvenega ali zavrnitvenega referenduma morajo torej predlagatelji referenduma prepričati dovolj veliko število volivcev, da se referendumu udeležijo in glasujejo zoper zakon. Pri modelu potrditvenega referenduma pa neizpolnitev pogoja večinske udeležbe volivcev nasprotno pomeni, da zakon na referendumu ni sprejet, čeprav bi zanj glasovala večina volivcev, ki so glasovali. Glasovalna abstinenca v tem primeru objektivno koristi zagovornikom v parlamentu sprejetega zakona.²⁰

Beneška komisija v Kodeksu dobre prakse na referendumih državam priporoča, naj se izogibajo določanju zahtevnejših pogojev za sprejem odločitve na referendumu, pri čemer zastopa stališče, da pa je kvorum odobritve, ob predpostavki, da ni previsok, bistveno bolj sprejemljiv kot kvorum udeležbe. Po mnenju Beneške komisije naj bi kvorum udeležbe spodbujal nasprotnike referendumskega predloga, da se glasovanja sploh ne udeležijo, namesto da bi glasovali proti predlogu. Hkrati pa pasivnost nasprotnikov v referendumski kampanji povečuje število tistih volivcev, ki se glasovanja ne udeležijo, kar še

²⁰ Glej tudi I. Kaučič (ur.), nav. delo (2010), str. 221.

dodatno otežuje izpolnitev pogoja kvoruma udeležbe. Kot slabost kvoruma odobritve ali zavrnitve pa Beneška komisija izpostavlja, da v primeru, da je za referendumski predlog glasovala večina volilnih upravičencev, ki so se glasovanja udeležili, zahtevan kvorum pa ne bi bil dosežen, to pri volivcih, ki so se glasovanja udeležili, vzbuja občutek nepravilnosti, češ da je njihova odločitev brez veljave zaradi nerazumnega razloga – predpisanega kvoruma.²¹

Pri določitvi kvorumov udeležbe oziroma kvorumov zavrnitve oziroma potrditve je treba omeniti tudi prednost določitve relativnega števila volivcev v primerjavi z absolutno določenim številom volilnih upravičencev. Tako določen kvorum je namreč nevtralen do demografskih sprememb in te posledično ne morejo vplivati na zahtevnost sprejema referendumske odločitve.

3.2. Kvorum na zakonodajnem referendumu v primerjalnem pravu

3.2.1. Kvorum udeležbe

Države, ki za veljavnost odločitve na zakonodajnem referendumu določajo kvorum udeležbe, kot pogoj za sprejem veljavne odločitve največkrat predpisujejo večinsko udeležbo volilnih upravičencev v državi na referendumu.

a) Primeri držav s suspenzivnim zakonodajnim referendumom

Suspenzivni zakonodajni referendum se razpiše po sprejemu zakona v parlamentu in pred njegovo uveljavitvijo. Suspenzivni zakonodajni referendum neposredno ne posega v zakonodajno funkcijo parlamenta, saj zakonodajnemu telesu omogoča, da zakon samostojno sprejme, volivci pa lahko sprejet zakon naknadno potrdijo oziroma zavrnejo na referendumu.²²

Ustave Slovaške, Litve, Hrvaške in Makedonije predpisujejo, da je odločitev na zakonodajnem referendumu veljavno sprejeta z večino glasov vseh volivcev, ki so glasovali, vendar pod pogojem, da se je referenduma udeležila večina vseh volivcev.²³ Kvorum udeležbe je predpisan tudi na Madžarskem. Madžarska ustava določa, da je odločitev na referendumu veljavno sprejeta, če je večina volilnih upravičencev oddala veljavno glasovnico, pri čemer mora večina volilnih upravičencev, ki je veljavno glasovala, podati isti odgovor na referendumsko vprašanje.²⁴ Posebno ureditev glede kvoruma udeležbe na zakonodajnem referendumu ima tudi Latvija. Za sprejem veljavne odločitve na suspenzivnem

²¹ Več o tem glej Code of Good Practice on Referendums z dne 19. marca 2007.

²² Več o tem glej I. Kaučič (ur.), nav. delo (2010), str. 53 in nasl.

²³ Prvi odstavek 98. člena ustave Slovaške, četrti odstavek 86. člena ustave Hrvaške, drugi odstavek 73. člena ustave Makedonije.

²⁴ Četrti odstavek 8. člena ustave Madžarske.

zakonodajnem referendumu v Latviji se mora referendumu udeležiti polovica volivcev, ki se je udeležila zadnjih parlamentarnih volitev.²⁵ Z vidika kvoruma udeležbe imata posebno ureditev tudi Poljska in Portugalska, saj v teh dveh državah velja, da je v primeru, ko se zakonodajnega referendumu ne udeleži večina volilnih upravičencev, ta *de facto* posvetovalni, in ne zavezujoč.²⁶ Posebnost poljske in portugalske ureditve je torej v tem, da je šele po izvedbi posameznega zakonodajnega referendumu razvidno, ali ima odločitev na referendumu obvezno pravno moč in je za predstavniško telo obvezujoča (odločitveni referendum) ali pa ima le posvetovalno naravo.

b) Primeri držav z razveljavitvenim zakonodajnim referendumom

Večinska udeležba volivcev na referendumu se kot pogoj za sprejem veljavne odločitve zahteva tudi v Italiji in na Malti. V navedenih državah je predpisan razveljavitveni model zakonodajnega referendumu.

Italijanska ustavna ureditev predvideva tri vrste referendumu, in sicer abrogacijskega, suspenzivnega in deželnega.²⁷ S slovenskim zakonodajnim referendumom je primerljiv abrogacijski zakonodajni referendum. Namen italijanskega suspenzivnega referendumu namreč ni odložiti uveljavitev zakona do odločitve ljudstva na referendumu, temveč ugotoviti voljo državljanov o ustavno-revizijem, in ne o navadnem zakonu. Italijanski deželni referendum pa je primerljiv s slovenskimi referendumi na lokalni ravni, saj je omejen na deželno volilno telo.

Abrogacijski referendum je urejen v 75. členu ustave Italije (La Costituzione della Repubblica Italiana, v nadaljevanju italijanska ustava). Na abrogacijskem ali razveljavitvenem referendumu volivci odločajo o razveljavitvi zakona, ki je bil sprejet, objavljen in je že začel veljati.²⁸ V skladu s 75. členom italijanske ustave se razveljavitveni referendum v Italiji razpiše na zahtevo petsto tisoč volivcev ali petih deželnih svetov, na referendumu pa ljudstvo odloča o delni ali popolni razveljavitvi določenega zakona ali akta z zakonsko veljavo. Tretji odstavek 75. člena italijanske ustave določa, da pri izvedbi referendumu sodelujejo vsi državljani, ki lahko sodelujejo na volitvah v poslansko zbornico. Četrty odstavek 75. člena italijanske ustave pa določa, da je predlog, ki je predmet referendumu, sprejet, če se glasovanja udeleži večina volilnih upravičencev in če je dosežena večina veljavno izraženih glasov.²⁹

²⁵ Člen 74 ustave Latvije.

²⁶ Tretji odstavek 125. člena ustave Poljske in enajsti odstavek 115. člena ustave Portugalske.

²⁷ N. Brandt (ur.), nav. delo, str. 62.

²⁸ I. Kaučič (ur.), nav. delo (2010), str. 53.

²⁹ Za veljavno izražene glasove se ne štejejo prazne ali neveljavne glasovnice.

Tudi Malta pozna tri različne vrste referendumov, in sicer ustavnorevidijskega, posvetovalnega in razveljavitvenega oziroma abrogacijskega. Ustavnorevidijski referendum ima pravno podlago v tretjem odstavku 66. člena ustave Malte (Kostituzzjoni Ta' Malta, v nadaljevanju malteška ustava), v praksi pa ta institut neposredne demokracije ni bil še nikoli uporabljen. Drugače kot ustavnorevidijski referendum sta posvetovalni in razveljavitveni referendum urejena v malteškem zakonu o referendumu.³⁰ Na Malti se lahko razveljavitveni zakonodajni referendum razpiše glede zakona ali drugega akta, ki ga je potrdil zakonodajalec (npr. glede kodeksa, zakonika, odloka, odredbe, predpisa idr.). Predpisi, ki se lahko predložijo na referendumsko odločanje, so torej v zakonu naštet eksemplifikativno, njihova skupna lastnost pa je ta, da imajo zakonsko moč.³¹ Kljub primeroma naštetim aktom, ki se lahko predložijo na referendumsko odločanje, pa malteška ureditev v drugem odstavku 13. člena zakona o referendumu predvideva tudi omejitve referendumskega odločanja. Abrogativni referendum tako ni mogoč glede ustavnih določb, volilnih zakonov, finančnih in nekaterih drugih zakonov. Posebnost malteškega razveljavitvenega referendumov je tudi v tem, da se lahko razpiše glede celotnega predpisa ali le glede posamezne določbe, v obeh primerih pa na zahtevo vsaj desetih odstotkov volilnih upravičencev.³² Člen 20 malteškega zakona o referendumu predvideva, da je predlog na referendumu sprejet, če se glasovanja udeleži večina volilnih upravičencev in če je dosežena večina izraženih glasov. V nasprotnem primeru predpis ostane še naprej v veljavi, referendum o tem predpisu pa se ne sme razpisati še najmanj dve leti po objavi referendumskega izida. Kljub podrobni normativni ureditvi razveljavitvenega referendumov ta v praksi ni bil še nikoli izveden. Na Malti pa so nekajkrat razpisali posvetovalni referendum. Ta se lahko razpiše pred dokončnim sprejetjem zakona v parlamentu in v tem primeru za zakonodajno telo ni zavezujoč, ali pa po sprejetju, pri čemer je v tem primeru referendumska odločitev zavezujoča, predsednik republike pa mora takšen zakon promulgirati.³³

3.2.2. Kvorum odobritve ali zavrnitve

Kvorum kot predpisovanje najmanjšega števila volivcev znotraj volilnega telesa, ki mora glasovati za sprejem odločitve, kot pogoja za sprejem referendum-

³⁰ Referenda Act, ACT XXXIII of 1973, as amended by Acts XXXV and LVIII of 1974, XI of 1975, XIII of 1983, VIII of 1996 and XIX of 2002, v nadaljevanju malteški zakon o referendumu.

³¹ Prvi in tretji odstavek 13. člena malteškega zakona o referendumu.

³² Prvi odstavek 14. člena malteškega zakona o referendumu.

³³ Več o izvedenih referendumih na Malti glej <www.maltadata.com/referend.htm> (10. 9. 2013).

ske odločitve na zakonodajnem referendumu je lahko predviden kot kvorum odobritve ali kot kvorum zavrnitve. Slednji je danes predviden na zakonodajnem referendumu v Albaniji, na Danskem, na Irskem in v Sloveniji. Kvorum odobritve pa je v preteklosti poznala Madžarska. Člen 28c ustave je predpisoval, da je referendumska odločitev na zakonodajnem referendumu veljavno sprejeta z večino glasov volivcev, ki so veljavno glasovali, vendar mora odločitev hkrati podpreti vsaj ena četrtnina vseh volivcev.

Zakonodajni referendum na Danskem je predviden kot suspenzivni in zavrnitveni, razpiše pa se na pobudo parlamentarne manjšine. Danska ustava ureja tudi obligatorni referendum o spremembi starosti za pridobitev volilne pravice, obligatorni referendum o prenosu suverenosti ter referendum o določenih mednarodnih pogodbah. Na Danskem poznajo tudi posvetovalni referendum, ki pa ni urejen v ustavi.³⁴ Zakonodajni referendum na pobudo parlamentarne manjšine ustava Danske ureja v 42. členu. Ko *folketing* (danski parlament) sprejme zakonski predlog, lahko v treh dneh po končanem glasovanju tretjina članov skupščine zahteva referendum. *Folketing* ima potem na voljo nekaj dni, da se odloči o umiku predloga. Če tega ne stori, se zakonski predlog objavi skupaj z uradnim naznanilom referenduma, ki ga je treba izvesti najmanj dvajset in največ osemnajset dni po tej objavi. Na referendumu se glasuje za predlog ali proti njemu. Predlog je na referendumu sprejet, če ga ne zavrne večina volivcev, ki hkrati predstavlja vsaj trideset odstotkov volilnih upravičencev.³⁵ Visok delež vzdržanih torej lahko olajša sprejem zakonodajne reforme. Tudi v primeru referenduma o spremembi starosti za pridobitev volilne pravice, referenduma o prenosu suverenosti ter referenduma o določenih mednarodnih pogodbah je predlog na referendumu sprejet, če ga ne zavrne večina volivcev, ki hkrati predstavlja vsaj trideset odstotkov volilnih upravičencev.³⁶

Tudi ustava Irske predvideva, da se zakonski predlogi pošljejo v odločitev ljudstvu. Ta postopek je podrobno urejen s 27. členom ustave Irske. Ko parlament sprejme določen zakon, lahko večina senatorjev in najmanj tretjina članov spodnjega doma skupaj zahtevata od predsednika republike, da odloži njegovo objavo. Predsednik ima potem svobodo presoje. Zakon lahko da v objavo, če meni, da ne vsebuje nobenega predloga državnega pomena, zaradi katerega bi morali za mnenje vprašati ljudstvo. V nasprotnem primeru zadrži objavo, dokler predlog ni potrjen na referendumu ali dokler ga spodnji dom ne potrdi po svoji razpustitvi in novih volitvah svojih članov.³⁷ Drugi odstavek 47. člena

³⁴ F. Hamon, nav. delo, str. 143–146.

³⁵ Peti odstavek 42. člena ustave Danske.

³⁶ Drugi odstavek 20. člena in drugi odstavek 29. člena ustave Danske.

³⁷ F. Hamon, nav. delo, str. 152.

irske ustave vsebuje določbe o ugotavljanju referendumskih izidov. Vsak predlog, ki je predmet zakonodajnega referenduma, se šteje za zavrnjenega, če je večina volivcev glasovala proti in če glasovi proti hkrati predstavljajo vsaj tretjino volilnih upravičencev. Če kvalificirana večina glasov proti ni dosežena, se v primeru zakonodajnega referenduma šteje, da je ljudstvo predlog podprlo.

Člen 150 albanske ustave določa, da ima petdeset tisoč volilnih upravičencev pravico zahtevati razveljavitveni (abrogacijski) zakonodajni referendum, lahko pa predsedniku republike zgolj predlagajo, da razpiše referendum o zadevah posebnega pomena. Tretji odstavek 118. člena volilnega zakona Albanije določa, da je referendumska odločitev na zakonodajnem referendumu sprejeta z večino glasov volivcev, ki so veljavno glasovali, vendar mora odločitev hkrati podpreti vsaj tretjina volilnih upravičencev v državi. Drugi odstavek 121. člena volilnega zakona pa določa, da razveljavitev celotnega zakona ali njegovega dela začne učinkovati takoj po razglasitvi referendumskega izida, na obrazloženo prošnjo sveta ministrov pa lahko skupščina razveljavitev odloži, vendar največ za 60 dni.

Kot je bilo že omenjeno, je relativno ali absolutno število volivcev, ki je določeno kot kvorum, predvsem stvar politične odločitve. Splošno gledano je v primerjalnem pravu kvorum odobritve veliko višji, ko gre za najpomembnejše odločitve v državi. Tako mora na primer ustavno spremembo v Latviji odobriti več kot polovica volilnih upravičencev v državi, v Litvi pa je referendumska odločitev, ki zadeva suverenost države, sprejeta, če jo odobri tri četrtine volilnih upravičencev v državi. V nekaterih državah morata biti za sprejem referendumske odločitve izpolnjena celo oba pogoja, in sicer tako kvorum udeležbe kot kvorum odobritve, vendar gre tudi v tem primeru za najpomembnejše odločitve v državi (npr. Litva na obligatornem referendumu).

3.3. Kvorum na zakonodajnem referendumu v Sloveniji

Za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu v Sloveniji v preteklosti ni bila predvidena nobena od oblik kvoruma. Do določitve kvoruma udeležbe se je v odločbi št. U-I-266/96³⁸ opredelilo tudi Ustavno sodišče, ki je zapisalo, da morebitna določitev kvoruma kot pogoja za sprejem odločitve na referendumu brez izrecnega ustavnega pooblastila ni dopustna. Določitev kvoruma udeležbe bi namreč pomenila poseg v ustavno pravico do referenduma, ta pa bi bil dopusten le, če bi imel za cilj varovanje neke druge ustavne vrednote in bi bil sorazmeren. Ustavno sodišče za določitev kvoruma udeležbe takšne utemeljitve ni našlo, saj je bilo mnenja, da »če je bil namen zakonodajalca doseči

³⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-266/96 z dne 31. julija 1996, Ur. l. RS, št. 43/96.

večjo stopnjo konsenza volivcev, je za dosego tega namena izbral neprimerno sredstvo, saj kvorum otežuje sprejem odločitve, kar pa ni legitimen cilj, ki bi lahko upravičeval takšen poseg«. ³⁹

Drugače kot zakonodajni referendum je bil ustavnorevizijski referendum že prvotno zasnovan na način, da določa kvorum udeležbe kot pogoj za sprejem veljavne referendumske odločitve. Tako drugi odstavek 170. člena Ustave določa, da je sprememba ustave na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev. Če torej pogoj večinske udeležbe volivcev ni izpolnjen, ustavni zakon o spremembi Ustave ne začne veljati.

Tendenca po določitvi kvoruma udeležbe kot pogoja za veljaven sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu je v Sloveniji prisotna že kar nekaj let. Osnutek ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije iz leta 2001 sicer ni določal kvoruma udeležbe kot pogoja za sprejem veljavne referendumske odločitve, je pa relativni večini dodal pogoj veljavnega glasovanja. ⁴⁰ Osnutek ustavnega zakona o spremembah in dopolnitvi Ustave Republike Slovenije iz leta 2011 pa je predvideval, da je na zakonodajnem referendumu sprejeta tista odločitev, za katero glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali. Kot dodatni pogoj je bil predviden kvorum udeležbe, in sicer se je veljavnost sprejete referendumske odločitve pogojevala z udeležbo vsaj četrtnine volilnih upravičencev v državi. Tu se je torej prvič resneje pristopilo k vprašanju, ali kvorum sploh uvesti, in temu sledečemu vprašanju, v kolikšni višini oziroma s kolikšnim deležem udeležencev državljanov, ki imajo pravico do glasovanja na referendumu, naj bo tak kvorum določen. Predlagatelj je bil mnenja, da se že s samo uvedbo kvoruma povečujeta kredibilnost in legitimnost referendumske odločitve ter da je, upoštevaje primerjalnopravne trende, kvorum četrtnine volilnih upravičencev, ki se morajo referendumu udeležiti, pravzaprav minimum za legitimnost referendumske odločitve. ⁴¹ Pri tem je pomembno tudi, da noben od predlogov ni posegal v model zakonodajnega referendumu in je ohranjal naknadni potrditveni referendum.

Tudi prvi osnutek ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije z dne 13. septembra 2012 je predvideval kvorum udeležbe kot pogoj za sprejem veljavne referendumske odločitve. Tretji odstavek 90. člena osnutka

³⁹ Več o tem glej 19. in 20. točko obrazložitve prej citirane odločbe Ustavnega sodišča.

⁴⁰ Predlagano besedilo četrtega odstavka 90. člena Ustave se je tako glasilo: »Zakon je na referendumu potrjen, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali.«

⁴¹ Več o tem glej: Predlog za začetek postopka za spremembe in dopolnitev Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembah in dopolnitvi Ustave Republike Slovenije z dne 10. marca 2011, str. 14–16.

je predpisoval, da je izid referenduma veljaven, če se referendumu udeleži najmanj 35 odstotkov državljanov, ki imajo volilno pravico, četrti odstavek 90. člena osnutka pa je določal, da zakon začne veljati, če za njegovo uveljavitev glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, ali če izid referenduma ni veljaven. Predlagatelji so določitev kvoruma udeležbe utemeljili s tem, da že ustava in zakon predpisujeta določen kvorum v zvezi s samo pobudo oziroma zahtevo za razpis referenduma, zato je nedosledno in nesistemska, da ustava ne določa nobenega kvoruma udeležbe za veljavnost referendumske odločitve. Poleg tega so predlagatelji navajali še problem legitimnosti formalno povsem veljavne referendumske odločitve, ki bi bila sprejeta ob izrazito nizki udeležbi volivcev.⁴² Pri tem je treba opozoriti, da tudi ta predlog ni posegel v model naknadnega potrditvenega referenduma in tudi ne v večino, ki je potrebna za potrditev zakona na referendumu.

Slabost predlagane ureditve je bila zlasti v tem, da bi bil zakon uveljavljen tudi, če bi se referendumu udeležilo le nekaj manj kot 35 odstotkov vseh volivcev, proti zakonu pa bi se opredelili vsi volivci, ki so glasovali. Takšna določitev kvoruma udeležbe nesporno sili k udeležbi na referendumu tiste, ki zakonu nasprotujejo. Če je nasprotnikov zakona manj kot 35 odstotkov vseh volilnih upravičencev, pa morajo ti prepričati še manjkajoči delež volivcev, da se glasovanja udeležijo, da bi bil izid referenduma sploh veljaven. Glede na to, da v slovenskem pravnem sistemu glasovalna abstinenca volilnih upravičencev ni z ničimer sankcionirana, bi nasprotniki zakona v primeru glasovanja o zakonu, ki je javnosti manj zanimiv oziroma je strokovno (pre)zahteven za širšo javnost, nedvomno imeli zelo težko nalogo prepričati zadostno število volivcev, naj se referendumu udeležijo. Na podlagi zapisanega se zdi, da sistem kvoruma udeležbe v modelu naknadnega potrditvenega referenduma spodbuja pasivnost volivcev, ko gre za udeležbo na referendumu, pri čemer glasovalna abstinenca volilnih upravičencev nedvomno koristi podpornikom v Državnem zboru sprejetega zakona.⁴³

Referendumske izide pri različnih modelih zakonodajnega referenduma je zaradi njihovih specifičnih značilnosti težko primerjati med seboj. Nesporno namreč je, da imajo volilni upravičenci v ureditvah, kjer je predvidena katera od oblik kvoruma, drugačen odnos do glasovanja na referendumu, kar se praviloma kaže zlasti v njihovi manjši pasivnosti in tudi manjši glasovalni ab-

⁴² Več o tem glej Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije z dne 13. septembra 2012, str. 15–17.

⁴³ Več o tem: Stališča strokovne skupine o predlogu za začetek postopka za spremembe Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije z dne 13. septembra 2012.

stinenci, saj se zavedajo, da je veljavna referendumsko odločitev sprejeta le, če je dosežen zahtevan kvorum. Če kljub navedenemu predlagano ureditev s 35-odstotnim kvorumom udeležbe osvetlimo še z vidika izvedenih zakonodajnih referendumov v Sloveniji od leta 2011 naprej, so rezultati naslednji. Na zakonodajnem referendumu o malem delu aprila 2011 je bila volilna udeležba 33,99-odstotna, proti zakonu je glasovalo 80,07 odstotka volivcev. Petega junija 2011 so volilni upravičenci na referendumih odločali o treh zakonih, pri čemer je bila volilna udeležba na referendumu o Zakonu o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno 40,44-odstotna, proti zakonu pa je glasovalo 75,41 odstotka volivcev. Na referendumu o pokojninski reformi je bila volilna udeležba 40,46-odstotna, proti zakonu je glasovalo 72,05 odstotka, na referendumu o zakonu o arhivih je bila volilna udeležba 40,42-odstotna, proti zakonu je glasovalo 70,88 odstotkov volivcev. Ljudstvo je na referendumu zadnjič odločalo marca 2012, in sicer o potrditvi Družinskega zakonika, volilna udeležba je bila 30,31-odstotna, proti zakonu pa je glasovalo 54,55 odstotka volivcev.⁴⁴ Upoštevaje predlagano ureditev zakonodajnega referenduma, da se zakon uveljavi, če ga podpre večina volivcev, ki so veljavno glasovali, ali če izid referenduma ni veljaven, bi to pomenilo, da bi se zaradi prenizke volilne udeležbe in posledično neveljavnega referendumskega izida Družinski zakonik in Zakon o malem delu uveljavila, preostali zakoni pa ne bi bili uveljavljeni kljub zadostni referendumski udeležbi, saj je večina volivcev glasovala proti tem zakonom.

Strokovna skupina za zakonodajni referendum pri ustavni komisiji Državnega zbora (v nadaljevanju strokovna skupina) je stopila še korak dlje in predlagala tudi spremembo modela zakonodajnega referenduma. V naši referendumski praksi namreč velja, da referendum praviloma zahtevajo tisti, ki nasprotujejo v parlamentu sprejetemu zakonu, zato je strokovna skupina predlagala uvedbo zavrnitvenega modela zakonodajnega referenduma oziroma tudi tako imenovani ljudski veto. Predlog ustavne določbe strokovne skupine se je glasil, da bi bil zakon na referendumu zavrtnjen, če bi bilo proti zakonu več glasov kot za, pri čemer mora biti proti najmanj četrtnina vseh volivcev (kvorum zavrtnitve).⁴⁵

Ustavodajalec je nato v četrtem odstavku 90. člena Ustave Republike Slovenije⁴⁶ določil, da je zakon na referendumu zavrtnjen, če proti njemu glasuje

⁴⁴ Vir podatkov o volilni udeležbi in o referendumskih izidih v tem prispevku je Državna volilna komisija, podatki so dostopni na spletni strani: <www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-referendumi> (17. 8. 2013).

⁴⁵ Več o tem glej: Stališča strokovne skupine o predlogu za začetek postopka za spremembe Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije z dne 13. septembra 2012.

⁴⁶ Besedilo četrtega odstavka 90. člena Ustave Republike Slovenije je bilo spremenjeno z Ustavnim zakonom o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 47/13).

večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev. Upošteva, da je v Sloveniji okrog 1.709.692 volilnih upravičencev, to pomeni, da mora proti zakonu glasovati približno 341.938 volilnih upravičencev. Za primerjavo je zanimiv podatek, da je proti Družinskemu zakoniku, ki so ga državljani na referendumu meseca marca 2012 zavrnil, ob tudi sicer nizki volilni udeležbi glasovalo le 279.937 glasovalnih upravičencev. Na podlagi navedenega je mogoče zaključiti, da je novi zavrnitveni model zakonodajnega referenduma v primerjavi s prejšnjo ureditvijo bistveno zvišal prag legitimnosti na referendumu sprejete odločitve.

Zmanjšanje kvoruma zavrnitve z ene četrtnine vseh volivcev, kar je predlagala strokovna skupina, na petino vseh volivcev jasno kaže, da je določitev števila volivcev, ki lahko zavrnejo zakon, predvsem stvar politične, in ne strokovne odločitve. Irska in Danska, ki tako kot Slovenija poznata zavrnitveni model zakonodajnega referenduma, imata obe strožje določen kvorum zavrnitve, in sicer Danska 30 odstotkov volilnih upravičencev, Irska pa tretjino volilnih upravičencev. Primerjalnim trendom je v svojem predlogu z določitvijo kvoruma ene četrtnine volivcev sledila tudi strokovna skupina, vendar se Državni zbor predlogu ni odločil slediti.

Pri pogojih za sprejem referendumske odločitve je pomembno tudi, da je bila s spremembo ustavne ureditve zakonodajnega referenduma določba o glasovanju na referendumu dopolnjena s pogojem o veljavnem glasovanju na referendumu.⁴⁷ Z določitvijo pogoja veljavnega glasovanja se sledi cilju, da se pri ugotavljanju večine volivcev na referendumu ne upoštevajo neveljavne glasovnice in da te posledično ne morejo imeti vpliva na izid referenduma. Že v preteklosti se je glede pogoja veljavnega glasovanja na referendumu omenjala razlaga, da se med glasovalce štejejo samo tisti volivci, ki so veljavno glasovali, saj v primeru neveljavne glasovnice volivec sploh ni glasoval in tako ni mogoče sklepati o njegovi volji. Navedena razlaga sicer ni bila splošno sprejeta, ob ustavnem urejanju referenduma o mednarodnih povezavah leta 2003 pa je bila postavljena zahteva, da se referendumska večina ugotavlja samo na podlagi veljavnih glasovnic, kot to velja za volitve predsednika republike. Glede na to, da gre v vseh primerih za izražanje volje volivca, ni bilo videti ne teoretičnega ne praktičnega razloga za to, da navedeni standard veljavnega glasovanja ne bi veljal za vse primere, ko volivci neposredno izražajo svojo voljo. Temu konceptu je sledila tudi novela Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI-D), ki je za referendum o spremembi Ustave, za zakonodajni referendum in za referendum o mednarodnih povezavah izrecno predpisala večino

⁴⁷ Veljavno besedilo četrtega odstavka 90. člena Ustave Republike Slovenije se glasi: »Zakon je na referendumu zavrnjen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so *veljavno glasovali*, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev.«

veljavnih glasov.⁴⁸ S spremembo ustavne ureditve zakonodajnega referendumu je bil pogoj veljavnega glasovanja prenesen še na ustavno raven, kar pomeni, da so danes vsi pogoji za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu določeni v Ustavi.

Tabela strnjeno prikazuje pogoje za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu v posameznih državah.

DRŽAVA	VEČINA	KVORUM UDELEŽBE	KVORUM ODOBRITVE/ ZAVRNITVE
Albanija	relativna	/	1/3 volilnih upr.
Avstrija	relativna	/	/
Danska	relativna	/	30 % volilnih upr.
Francija	relativna	/	/
Hrvaška	relativna	večina volilnih upr.	/
Irska	relativna	/	1/3 volilnih upr.
Italija	relativna	večina volilnih upr.	/
Latvija	relativna	1/2 volilnih upravičencev, ki so se udeležili zadnjih parlamentarnih volitev	/
Litva	relativna	večina volilnih upr.	/
Makedonija	relativna	večina volilnih upr.	/
Malta	relativna	večina volilnih upr.	/
Poljska	relativna	večina volilnih upr.	/
Portugalska	relativna	večina volilnih upr.	/
Slovaška	relativna	večina volilnih upr.	/
Slovenija	relativna	/	1/5 volilnih upr.

4. SKLEP

V državah, ki predvidevajo suspenzivni potrditveni referendum, je za potrditev zakona na referendumu praviloma potrebna večina glasov volilnih upravičencev, ki so glasovali (relativna večina), pri čemer v večini primerov tudi

⁴⁸ Več o tem glej I. Kaučič (ur.), nav. delo (2010), str. 222–223.

nista predpisana kvorum udeležbe oziroma kvorum odobritve. V državah, kjer je predviden suspenzivni zavrnitveni referendum (Danska, Irska, Slovenija), je za veljaven sprejem referendumske odločitve prav tako potrebna relativna večina, pri čemer je hkrati predpisan kvorum zavrnitve. Države, ki poznajo razveljavitveni zakonodajni referendum (Italija, Malta), v večini primerov kot pogoj za referendumsko odločitev predpisujejo kvorum udeležbe, izjema pa je Albanija, saj predpisuje število volilnih upravičencev, ki morajo glasovati za razveljavitvev zakona. V državah, kjer je predviden kvorum udeležbe, je ta največkrat določen kot večina volilnih upravičencev.

Za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu je torej najpogostejše predpisana relativna večina. Pri državah, ki v svojih referendumskih ureditvah predvidevajo kvorume, pa je treba razlikovati med državami, ki so uvedle razveljavitveni ali zavrnitveni model referenduma in v katerih je kvorum sestavni del tega modela, in državami s potrditvenim referendumom, kjer je določen kvorum v funkciji večanja legitimnosti referendumske odločitve.

Tako kot v večini držav je bila tudi pri nas predpisana relativna večina za sprejem odločitve na naknadnem potrditvenem zakonodajnem referendumu. Zavrnitveni model zakonodajnega referenduma z določenim kvorumom zavrnitve kot pogojem za sprejem referendumske odločitve je nedvomno velika novost na področju neposredne demokracije v Sloveniji. Kot je bilo že omenjeno, tak model zakonodajnega referenduma poleg Slovenije poznata tudi Danska in Irska, pri čemer lahko zaenkrat te ureditve med seboj primerjamo le na ravni doktrine. Na Irskem namreč tak referendum še nikoli ni bil razpisan, na Danskem pa so bili o štirih zakonih taki referendumi razpisani že davnega leta 1963, od tedaj naprej pa nikoli več.⁴⁹ Ker nove ureditve pogojev za sprejem referendumske odločitve ne moremo primerjati s tujimi sistemi, tudi ne moremo z gotovostjo trditi, da je nova ureditev ustrežnejša kot prejšnja. Nedvomno pa je nova ureditev zakonodajnega referenduma vsaj na normativni ravni bistveno povečala legitimnost sprejete referendumske odločitve in s tem odgovorila na kritike strokovne, politične in širše javnosti o tem, kako visoka glasovalna abstinenca volivcev vzbuja dvom o demokratičnosti sprejete referendumske odločitve. Ne glede na to, kakšna so bila mnenja strokovne in širše javnosti v zvezi s spremembami ustavne ureditve zakonodajnega referenduma in še posebej z določitvijo kvoruma zavrnitve, pa bo v vsakem primeru treba počakati na odgovore v praksi uporabe zakonodajnega referenduma.

⁴⁹ Danci so leta 1963 na referendumu zavrnili vse štiri zakone, pri čemer sta bila za zavrnitev zakonov izpolnjena oba pogoja: referendumska večina in kvorum zavrnitve. Več o tem P. Svensson, v: M. Gallagher in P. V. Uleri (ur.), nav. delo, str. 39, 44 in 45.

Literatura

- Matej Avbelj: Ustavni monizem in krčenje referendumskega odločanja – Kri-tična analiza doktrine zlorabe referenduma, v: *Revus: revija za evropsko ustavnost*, št. 4/2005, str. 83–96.
- Neven Brandt (ur.): *Osnove italijanskega ustavnega prava in ustava Republike Italije*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1998.
- Miro Cerar: Ambivalentnost (zakonodajnega) referenduma, v: *Slovenska uprava: revija Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije*, št. 1/2003, str. 21–24.
- Miro Cerar: Razmerje med posredno in neposredno demokracijo v slovenski ustavni ureditvi, v: *Javna uprava*, št. 2/2001, str. 133–164.
- Miro Cerar in Igor Kaučič: Zakonodajni referendum v nekaterih evropskih državah s posebnim poudarkom na švicarski ureditvi, v: *Javna uprava*, št. 3/2003, str. 263–294.
- Michael Gallagher in Pier Vincenzo Uleri: *The Referendum Experience in Europe*. Macmillan Press, London 1996.
- Franc Grad, Drago Zajc in Igor Kaučič: *Referendum in sprejemanje nove slovenske ustave*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 1990.
- Francis Hamon: *Referendum – primerjalna študija*. DZS, Ljubljana 1998.
- Igor Kaučič: *Referendum in sprememba Ustave*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1994.
- Igor Kaučič: Referendum na zahtevo parlamentarne opozicije, v: *Podjetje in delo*, št. 6-7/2010, str. 1317–1325.
- Igor Kaučič (ur.), Franc Grad, Saša Zagorc, Sebastian Nerad in Samo Bardutzky: *Zakonodajni referendum: pravna ureditev in praksa v Sloveniji*. GV Založba, Ljubljana 2010.
- Igor Kaučič: Sistem volitev predsednika republike v Sloveniji in v drugih državah Evropske unije, v: *Pravnik*, let. 66, št. 5-6/2011, str. 311–338.
- Ivan Kristan: Referendum: samo večina ali tudi prag udeležbe?, v: *Pravna praksa*, 21 (2002) 14, str. 6–7.
- Alfred Leskovec (prev.): *Ustavni sistem Republike Avstrije*. Visokošolsko središče, Koper 2000.
- Predlog za začetek postopka za spremembe Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije (EPA 1620–VI) z dne 13. septembra 2012.
- Predlog za začetek postopka za spremembe Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona (EPA 283–III) z dne 26. julija 2001.

- Predlog za začetek postopka za spremembe in dopolnitev Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembah in dopolnitvi Ustave Republike Slovenije z dne 10. marca 2011.
- Predlog ustavnega zakona o spremembah 90., 97 in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90,79,99), EPA 620–VI, Ljubljana, 2. april 2013.
- Ciril Ribičič: Človekove pravice in ustavna demokracija: ustavni sodnik med pozitivnim in negativnim aktivizmom. Študentska založba, Ljubljana 2010.
- Matt Qvortrup: A comparative study of referendums – government by the people. Manchester University Press, Manchester in New York 2005.
- Jadranka Sovdat: Volilni spor. GV Založba, Ljubljana 2013.
- Stališča strokovne skupine o predlogu 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.
- Lovro Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije. Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj 2011.
- Venice Commission: Code of Good Practice on Referendums. Study no. 371/2006, Strasbourg, 19. marec 2007.

QUORUM IN LEGISLATIVE REFERENDUM IN SLOVENIAN AND COMPARATIVE LAW

Bruna Žuber,

*LL.B., Constitutional Law Ph.D. programme student and demonstrator
at the Faculty of Law at the University of Ljubljana, judicial trainee
at the High Court in Ljubljana*

The regulation of legislative referendum in constitutional systems of different European countries with a well developed direct democracy vary in three main points i.e. type and form of referendum, procedures regarding its use and acceptance, and conditions required to accept a referendum decision. What all referendum regulations seem to have in common is that a decision accepted in referendum by voters is binding for the representative body irrespective of whether the constitution specifically determines it or not.

In theory, the conditions required to accept a referendum decision are classified into three groups. The first group of conditions relates to the majority required for a decision to be accepted in legislative referendum. Determining the majority is an obligatory part of each referendum otherwise the direct decision-making of the voters would be meaningless. The second group of conditions to accept a referendum decision are conditions regarding the quorums, i.e. the quorum of participation and the quorum of approval and rejection. The third group of conditions relates to other conditions required to accept a legislative referendum decision. The last ones are typical only of different referendum regulations in each individual country. Determining the quorum or other conditions to accept a referendum decision is facultative, as opposed to the referendum majority, and its purpose is mainly a greater legitimacy of a decision.

The conditions required to accept a referendum decision in individual country are first of all a legal issue, but there are also political, sociological and other influences that should by no means be neglected. If the conditions are too demanding, a referendum decision is more difficult to be accepted and the meaning of the direct democracy is diminished, whereas on the other hand, the con-

ditions that are not demanding enough lead to questions about the legitimacy of a referendum decision-making. The inadequate conditions can even lead to a situation which allows the abuse of legislative referendum.

The majority rule is a key for referendum decision-making. Contrary to the general elections where the majority is determined considering only the voters who voted, in referendum the majority can be determined also in relation to the whole voting body. In theory there are three different types of majorities:

- a simple majority,
- a qualified majority,
- an absolute majority.

A simple majority is determined as the majority of the voters who voted and it is according to the comparative law the most frequent condition for referendum decision-making. A qualified majority or the stricter version of a simple majority is determined as the majority of the voters who voted whereby another condition has to be fulfilled. An absolute majority is determined considering all the eligible voters and it is in most cases determined as the majority of all eligible voters who have to cast votes in favour of a certain referendum decision.

Geographical or dual majority and ethnical majority are less known. Geographical or dual majority is a majority determined on the basis of two different criteria and it is mostly connected with federations where the referendum proposals have to be accepted by citizens as well as by federal units. Ethnical majority is determined as the majority within an individual ethnic group that has to endorse a referendum proposal. It is worth reminding that determining the ethnical majority as a condition for a referendum proposal to be passed in a referendum, would be problematic from the point of view of a fundamental principle i.e. general right to vote, which presumes that the right to vote in referendum is held by all citizens who are eligible to vote in elections irrespective of their national, ethnical or other origin.

In most countries, quorum is not required as a condition for a legislative referendum. In countries where the quorum is required it usually has two forms i.e. as a quorum of participation and as a quorum of approval and rejection. Hereto, it is necessary to distinguish between the countries with an abrogative referendum, where the quorum is a constituent part and those with a confirmative referendum, where the purpose of quorum is mainly that of a greater legitimacy of a decision.

Quorum of participation is determining the majority or any other participation of voters in a legislative referendum as a condition to accept a valid decision. Quorum of approval and rejection presumes that a decision is adopted if

it is approved (confirmative referendum) or rejected (rejective referendum) by a determined absolute or simple majority of voters. Determining the number of voters within the voting body, who can approve or reject a decision, is mainly a question of political choice, but the important thing that makes the decision legitimate is not to set the number too high or too low.

A higher threshold for legitimacy of a referendum decision can be reached by a more demanding referendum majority as well as by determining the quorum of participation or the quorum of approval and rejection. It is necessary to consider the model or the form of legislative referendum when choosing how to make the legitimacy of referendum higher. It is *mutatis mutandis* to determine the quorum of participation as a condition to accept a valid decision or to determine the number of voters within the voting body that have to vote in favour of the decision when speaking of abrogative referendum (the voters vote to abrogate the law that is already in force) or of rejective referendum (where the voters vote against the enforcement of the law which has not been in force yet). If either one or the other condition is not fulfilled, the law continues to stay in force (in abrogative referendum) or the law is not rejected and can therefore be promulgated and enforced (in rejective referendum). If the quorums are not reached in referendum, the law is enforced or continues to stay in force, even if the majority of the voters who voted, would cast votes against it. In abrogative or rejective referendum type of model it is therefore necessary for the people who initiate the referendum to convince a high enough number of voters to vote against the law. On the contrary, if the condition of majority is not fulfilled in confirmative referendum type of model, that means that the law is not adopted in referendum even though the majority of voters who voted, would cast votes in favour of it. In this case, the abstinence of voting is useful for those in favour of the law adopted in the parliament.

The table below shows the conditions to accept the decision in a legislative referendum in individual countries.

COUNTRY	MAJORITY	QUORUM OF PARTICIPATION	QUORUM OF APPROVAL/REJECTION
Albania	simple	/	1/3 of eligible voters
Austria	simple	/	/
Denmark	simple	/	30 % of eligible voters
France	simple	/	/
Croatia	simple	majority of eligible voters	/

Ireland	simple	/	1/3 of eligible voters
Italy	simple	majority of eligible voters	/
Latvia	simple	½ of eligible voters who participated in the last parliamentary elections	/
Lithuania	simple	majority of eligible voters	/
Macedonia	simple	majority of eligible voters	/
Malta	simple	majority of eligible voters	/
Poland	simple	majority of eligible voters	/
Portugal	simple	majority of eligible voters	/
Slovakia	simple	majority of eligible voters	/
Slovenia	simple	/	1/5 of eligible voters

In countries with a suspensive confirmative referendum, the majority of votes of those who voted (simple majority) is needed to adopt a law in referendum. In most cases the quorum of participation and of approval are not prescribed. In countries with a suspensive rejective referendum (Denmark, Ireland, Slovenia) a simple majority is also needed to accept a referendum decision but the quorum of rejection is also prescribed. In countries with abrogative legislative referendum (Italy, Malta), the quorum of participation is in most cases prescribed as a condition to accept a referendum decision. The exception is Albania where the number of the eligible voters needed to vote in favour of abrogation of the law is prescribed. In countries with the quorum of participation prescribed, the quorum is mostly determined as a majority of all eligible voters.

There were three proposals lodged to change the constitutional act in Slovenia i.e. in 2001, 2011 and 2012. But the National Assembly accepted the last of proposals only in May 2013. The Constitutional Act on amendments of Articles 90, 97 and 99 of Constitution of the Republic of Slovenia changed the regulation completely. Consequently, the conditions required to accept a referendum decision were changed and strengthened.

There are three main types of changes of constitutional order i.e. it gives more importance to the legitimacy of referendum decision, it changes the initiative for referendum and it limits the questions decided upon in a referendum. Legi-

relative referendum remains a subsequent and suspensive, but a rejective model of legislative referendum was introduced instead of a confirmative one.

In the past, a simple majority was needed to accept a referendum decision but there were no quorums prescribed. The new amendment of the Article 90 of Constitution of the Republic of Slovenia determines that a law is rejected in referendum if the majority of the voters whose votes were valid, vote against the law, on condition that at least one fifth of all eligible voters vote against it. Following Denmark and Ireland, Slovenia determined the qualified simple majority accompanied by the quorum of rejection as an additional condition.

Izvirni znanstveni članek

UDK: 342.573.05

ŽUBER, Bruna: Kvorum na zakonodajnem referendumu v našem in v primerjalnem pravu**Pravnik, Ljubljana 2014, let. 69 (131), št. 1-2**

Ureditve zakonodajnega referenduma v ustavnih sistemih evropskih držav z razvito neposredno demokracijo se med seboj razlikujejo po vrsti oziroma obliki referenduma, po postopkih za njegovo uporabo ter po pogojih za sprejem referendumske odločitve. Pogoje za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu na teoretični ravni razvrščamo v tri skupine. V prvo skupino spada večina, ki je potrebna za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu, in je obligatorni pogoj za izvedbo vsakega zakonodajnega referenduma. V drugo skupino pogojev za sprejem referendumske odločitve uvrščamo kvorume, in sicer kvorum udeležbe ter kvorum odobritve oziroma zavrnitve. V tretjo skupino pa uvrščamo t. i. druge pogoje za sprejem odločitve na zakonodajnem referendumu, ki so lastne zgolj referendumskim ureditvam v posameznih državah. Določitev kvoruma ali drugih pogojev za sprejem odločitve na referendumu je v nasprotju z referendumsko večino fakultativne narave in praviloma sledi namenu večje legitimnosti referendumske odločitve. V državah, ki predvidevajo suspenzivni potrditveni referendum, je za potrditev zakona na referendumu praviloma potrebna večina glasov volilnih upravičencev, ki so glasovali (relativna večina), pri čemer v večini primerov tudi nista predpisana kvorum udeležbe oziroma kvorum odobritve. V državah, kjer je predviden suspenzivni zavrnitveni referendum, je za veljaven sprejem referendumske odločitve prav tako potrebna relativna večina, pri čemer je hkrati predpisan kvorum zavrnitve. Države, ki poznajo razveljavitveni zakonodajni referendum, v večini primerov kot pogoj za referendumsko odločitev predpisujejo kvorum udeležbe. Še nedavno je bila slovenska ureitev zakonodajnega referenduma deležna številnih kritik, pri čemer sta se kot najbolj problematični kazali ureditev predlagateljev in predmeta zakonodajnega referenduma ter legitimnost na referendumu sprejete odločitve. Z Ustavnim zakonom o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije je bila naša ureitev zakonodajnega referenduma v celoti spremenjena, posledično pa so se spremenili in zaostрили tudi pogoji za sprejem referendumske odločitve.

Original Scientific Article

UDC: 342.573.05

**ŽUBER, Bruna: Quorum in Legislative Referendum
in Slovenian and Comparative Law***Pravnik, Ljubljana 2014, Vol. 69 (131), Nos. 1-2*

The regulation of legislative referendum in constitutional systems of different European countries with a well developed direct democracy vary in three main points i.e. type and form of a referendum, procedures regarding its use and acceptance, and conditions required to accept the referendum decision. In theory, the conditions required to accept a referendum decision are classified into three groups. The first group of conditions relates to the majority required to accept the decision on the legislative referendum. The second group of conditions to accept the referendum decision are conditions regarding the quorums, i.e. the quorum of participation and the quorum of approval and rejection. The third group of conditions relates to other conditions required to accept the decision on the legislative referendum. The last ones are typical only of different referendum regulations in each individual country.

Determining the quorum and other conditions to accept the referendum decision is facultative as opposed to the referendum majority and its purpose is mainly a greater legitimacy of the decision. In countries with a suspensive confirmative referendum the majority of voters who voted (relative majority) is needed to approve the law. In most cases, the quorum of participation and the quorum of approval are not provided. In countries with a suspensive rejective referendum the majority of voters as well as the quorum of rejection are required for the referendum decision to be accepted. In countries with an abrogative legislative referendum the quorum of participation is in most cases the condition to accept the referendum decision.

The regulation of legislative referendum was a subject of constant criticism in Slovenia not so long ago. The regulations regarding the subjects that can initiate a referendum, the questions decided upon and the legitimacy of the referendum decision were among the most problematic issues. Constitutional Act amending Articles 90, 97 and 99 of the Constitution of the Republic of Slovenia changed the regulation completely. Consequently, the conditions required to accept the referendum decision were changed and strengthened.