

## REFERENDUM MED DOPOLNILOM IN GROŽNJO PREDSTAVNIŠKI DEMOKRACIJI\*\*

*Povzetek. Referendum, na katerem državljani neposredno odločajo o pomembnih javnih zadevah, je izvor oblika demokratičnega odločanja. Prepuščanje odločitev državljanom lahko vzbudi dvome o sposobnosti in verodostojnosti izvoljenih predstavnikov oblasti. Referendumi lahko postanejo tudi javen izraz (ne) zaupnice predlagatelju. Po drugi strani pa je referendum lahko dobrodošlo in potrebno dopolnilo predstavniki demokraciji, še posebej v aktualni krizi zaupanja državljanov v politične institucije in stranke. Članek analizira instrument referenduma v zgodovini, teoriji in politični praksi, s posebnim poudarkom na razumevanju in uporabi referenduma v (postkomunistični) Srednji Evropi, zato zajema tudi primerjalno analizo šestih srednjeevropskih demokracij v kontekstu nacionalnih zgodovinskih uporabe referenduma ter nekaterih nacionalnih tovrstnih sistemskih problemov in rešitev.*

*Ključni pojmi: referendum, neposredna demokracija, politična zgodovina, Srednja Evropa*

### Uvod

Izhodišče pričujočega članka so aktualne zahteve po reformi demokratičnega predstavnštva, ki se v javnosti že dlje časa, od nedavnega pa predvsem skozi razna protestna gibanja zelo heterogenih ideoloških predznakov, pojavljajo zaradi krize predstavnškega modela. Bowler, Donovan in Karp (2007) so pokazali, da pri tem ne gre za izraz aktivnejšega državljanstva in željo po večjem političnem udejstvovanju, ampak za izrazito nezadovoljstvo s političnim predstavnštvom in nasledek nezaupanja vanj, saj je iz rezultatov njihove raziskave 16 zahodnih demokracij razvidno, da »so se ljudje politično mobilizirali zaradi nezadostne učinkovitosti predstavnškega modela, manj pa zato, ker bi si želeli izrazito participativno demokracijo. Čeprav so pričakovanja glede večje participacije povezana z večjo podporo neposredni demokraciji, rezultati raziskave kažejo tudi, da sta najbolj

\* Dr. Cirila Toplak, izredna profesorica na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

\*\* Izvirni znanstveni članek.

konsistentna vzroka interesa za dodatne možnosti politične participacije nezaupanje v politično predstavništvo in prepričanje, da državljani morajo 'paziti' na to, kaj počno njihove vlade« (Bowler *et al*, 2007: 360).

Skratka, aktualne zahteve po neposredni demokraciji niso toliko izraz želje državljanov po političnem angažmaju, kakor jih predstavniška demokracija (sebi navkljub) sama generira. Značilno za te zahteve vsaj za zdaj je, da se omejujejo na nujnost reform obstoječega predstavniškega modela ali že preizkušene »alternative«, ki predstavniškega modela ne morejo v celoti nadomestiti, ampak zgolj kakovostno nadgraditi z večjim opolnomočenjem državljanov (tako da dejansko ne gre za alternative). Čeprav se zastavlja vprašanje, ali je kriza političnega predstavništva zgolj posledica ali tudi vzrok ekonomsko-finančne krize, ki že nekaj let pretresa dobršen del sveta in se zaostruje tudi v Evropski uniji in Sloveniji, jo bom tukaj upoštevala kot družbeno realnost in bom posvetila pozornost dopolnilu predstavniške demokracije, ki je bolj poznano, kot je uporabljano, tj. instrumentom neposredne demokracije in najkonkretnije referendumu kot mogočemu blažilu identificirane krize predstavniške demokracije in njeni najbolj samoumevni »alternativi«.

V prvem delu članka podajam zgodovinsko kontekstualizacijo implementacije neposredne demokracije z namenom osvetlitve njene prepletenosti s predstavniškim modelom in še posebej iskanja morebitnih pokazateljev zgodovinske pogojenosti ali *path dependence* (glej Pierson, 2000), ki bi lahko pomagali razumeti pozicijo in instrumentalizacijo neposredne demokracije znotraj prevladujočega predstavniškega modela danes.

V drugem delu članka se bom še podrobneje osredotočila na interakcijo med neposredno in predstavniško demokracijo skozi soočenje argumentov za implementacijo instrumentov neposredne demokracije, kot je referendum, ki to interakcijo osvetljujejo z različnih perspektiv, in proti njej.

V kolikšni meri in v kakšnih okoliščinah lahko neposredna demokracija funkcionira kot grožnja ali dopolnilo predstavniški demokraciji, kot artikuliram raziskovalno vprašanje v naslovu, pa bom pokazala v zadnjem delu članka še s komparativno analizo konkretnih primerov implementacije referendumu v izbranih srednjeevropskih demokracijah.

## Moderna neposredna demokracija

Referendum je pglavilni instrument neposredne demokracije, ki je veliko starejša od predstavniškega modela. Razsvetljenski politični misleci in politiki, kot so bili ameriški *Founding Fathers* v poznem 18. stoletju, so neposredno vladavino ljudstva šteli za nezaželeno, pa čeprav so v ljudstvu prepoznali suverena in čeprav je bil prvi moderni referendum v zvezni državi Massachusetts, kjer so prebivalci leta 1787 zavrnil predlog ustave (Sruk, 1995: 278).

V zgodnji dobi (teorije) moderne demokracije se je zaradi velikosti držav in počasnih komunikacij zdelo neizvedljivo, da bi organizirali participacijo državljanov z volilno pravico pri soodločanju v javnih zadevah. Predvsem pa meščanski sloj, ki je prevzemal oblast od aristokracije *ancien régime* ni zaupal neizobraženim množicam. Izjalovljen poskus v smeri neposrednejše demokracije je nakazovala francoska ustava iz leta 1793, ki je Francozi nikoli niso uveljavili v praksi, čeprav je bila potrjena na referendumu.<sup>1</sup> Tudi pod vplivom republikanskih političnih razmislekov konservativnega E. J. Sieyèsa<sup>2</sup> je dokončno prevladal drug organizacijski, izrazito predstavniški model, v katerem namesto in brez suverena-naroda izvoljeni predstavniki oblasti prevzemajo odgovornost za zakonodajno pobudo, razpravo o zakonskih predlogih in procesom odločanja o le-teh (Hamon, 1998: 18).

Referendum je že v zgodnjem 19. stoletju pridobil negativno reputacijo kot orodje avtokratskih režimov. Napoleon Bonaparte je s plebiscitom potrdil svoj prevzem konzulata leta 1800, pa tudi vzpostavitev cesarstva leta 1804, pri čemer volja ljudstva ni bila izražena na voliščih, ampak so imeli Francozi dva tedna časa, da so na sedežih občin z javnim podpisovanjem podprli tedaj še priljubljenega vladarja. Tudi Napoleon III. je nadaljeval podobne demagoške prakse, ko je s plebiscitom legitimiral državni udar leta 1851 in nato še Drugo cesarstvo; v ustavi Drugega cesarstva je plebiscit nato igral pomembno vlogo.<sup>3</sup> Šele v začetku tridesetih let 20. stoletja se je

<sup>1</sup> *Jakobinska ustava je določala obliko notranje federalne ureditve in vključitev državljanov v javne skupščine za neposredno sodelovanje v procesih odločanja, večina stališč teh skupščin pa bi potem pomenila večinsko podporo posamezni odločitvi na nacionalni ravni. Predvidela je tudi splošno volilno pravico za moške in uvajala koncept suverenosti ljudstva namesto suverenosti naroda. Od sedmih milijonov volivcev se jih je udeležbe na referendumu za sprejetje ustave vzdržalo kar tri milijone, domnevno zaradi javnega glasovanja.*

<sup>2</sup> *Ceprav se je E. J. Sieyès proslavil z revolucionarnim pamfletom »Kaj je tretji stan?«, je imelo najbolj daljnosežne posledice za koncepcijo moderne francoske demokracije njegovo vztrajanje na državljanih kot izključno volivcih, ki se lahko izrazijo samo prek svojih izvoljenih predstavnikov, s čimer je dosledno zavrnil vsako obliko neposredne demokracije (Urbinati, 2006: 163).*

<sup>3</sup> *Razlikovanje med referendumom in plebiscitom še zmeraj ni predmet interpretativnega konsenza. Po nekaterih avtorjih se plebiscit razlikuje od referenduma po pomembnosti okoliščin; tak primer je koroški plebiscit, ki je leta 1920 definiral mejo med Avstrijo in Jugoslavijo, oziroma je plebiscit vsaka odločitev za ali proti, ki je brez priziva. Drugi plebiscit definirajo kot referendum z učinkom na pobudnike referendumskega procesa, vendar pa ima vsak referendum nek učinek na tiste, ki ga predlagajo. Kaufman (2010) plebiscit razlikuje od referenduma po tem, da gre pri prvem za neobvezujočo pobudo (ministrskega) predsednika, ki hoče z njo utrditi ali rešiti svoj položaj. Ne gre torej za sprejemanje odločitev, ampak za njihovo legitimiranje. »Žal se plebiscit in referendum pogosto zamenjujeta, saj se izraz 'referendum' uporablja tako za en kot za drug od teh dveh zelo različnih postopkov. Na ta način se zamegljuje koncept neposredne demokracije, obenem pa se morda nehote neposredna demokracija diskreditira zaradi povezovanja s plebisciti, ki se jih poslužujejo diktatorji in avtoritarni režimi« (Kaufman et al, 2010: 89). V slovenski stroki in javnosti se ločnica med referendumom in plebiscitom zdi zarisana glede na pomembnost odločitve in v vsakem primeru v povezavi z državnimi mejami. V zadnjih dvajsetih letih smo tako imeli veliko referendumov, plebiscit pa je bila le odločitev o odcepitvi Slovenije od SFRJ (medtem ko je bilo glasovanje o priključitvi EU referendum), nedavno pa je bilo v javnosti zaznati še zavzemanje za plebiscit o določitvi*

stališče francoskih politikov in teoretikov o nezdržljivosti neposredne in predstavniške demokracije začelo mehčati (Carré de Mahlberg, 1931: 225), obenem pa so novi argumenti za nezaupanje do referendumu začeli prihajati z druge strani Rena.

Parlamentarne volitve v Nemčiji konec leta 1933, prve pod vladavino nacionalsocialistične stranke, bi lahko poimenovali »plebiscitarne«, saj volivci niso več imeli na izbiro nobenih opozicijskih strank. Sočasno je potekal tudi referendum o izstopu Nemčije iz Društva narodov. Nemški volivci so skoraj soglasno potrdili to referendumsko odločitev ob izjemno visoki udeležbi (čez 96%, vendar pa je 3,3 milijona volivcev protestno oddalo neveljavne glasovnice za parlamentarne volitve). Leta 1934 je skoraj 90% udeležencev referendumu Hitlerju omogočilo združitev funkcij kanclerja in predsednika države. Volitve v nemški parlament leta 1936 so bile prav tako plebiscit, saj so volivci zgolj potrdili njegovo enostrankarsko sestavo in »dovolili« Hitlerju zasedbo Porenja<sup>4</sup> (Nohlen, 2010: 762). Zadnje parlamentarne »volitve« v nacistični Nemčiji so bile leta 1938, volivci pa so sočasno na referendumu potrdili še priključitev Avstrije, kjer so volitve prav tako potekale. Udeležba je bila skoraj stoodstotna, v Avstriji še nekoliko višja kot v Nemčiji (prav tam).

Čeprav je po 2. svetovni vojni vse več držav v svoje ustave vključilo možnost uporabe referendumu, ga je le malo držav zares uporabljalo. V drugi polovici 20. stoletja je prišlo do še nekaj razvpitih zlorab potencialne politične moči referendumu. Predsedniki, vlade, celo diktatorji so vezali zaupnice na referendumske rezultate. Nekateri so potem morali odstopiti, tako kot Charles de Gaulle, ki je leta 1969 vezal zaupnico svojemu predsedovanju na ustavni referendum, ki bi v primeru uspeha prinesel decentralizacijo Francije in reformo Senata (Hamon, 1998: 19). Generala Pinocheta je spodnesel referendum leta 1988, s katerim je hotel podaljšati svojo oblast za nadaljnjih osem let, potem ko je legitimiral vojaško diktaturo v Čilu prav z referendumom osem let pred tem. Referendum o ekonomskih in političnih reformah v komunistični Poljski leta 1987 je odločilno oslabil vlado generala Jaruzelskega in odprl pot kolapsu komunističnega režima dve leti kasneje (Fijalkovski, 2010: 112).

## Referendum: systemske idiosinkrazije in frekvenca implementacije

Sodobni referendumski modeli zajemajo obvezne in/ali posvetovalne referendume in se razlikujejo po tem, kdo je lahko pobudnik zakonodajnega predloga, ki je predmet referendumske odločitve/posveta, in kdo je

*slovensko-hrvaške morske meje. Terminološko zmedo še povečuje vsakdanja raba besedne zveze plebiscitarna odločitev za referendumski rezultat, ki ga je odločila velika večina volivcev.*

<sup>4</sup> Tudi tokrat je bila udeležba zelo visoka, pritiski na volivce pa neusmiljeni. Nacionalsocialistična stranka je »pravilno« izpolnjene glasovnice v poduk volivcem trosila kar iz cepelinov (prav tam).

lahko pobudnik samega referenduma. Uveljavljenih kombinacij omenjenih možnosti je veliko. Referendum je lahko obvezen v primeru, da parlament sprejema ustavni zakon in je tudi parlament tisti, ki razpiše referendum (kot v Avstraliji, na Danskem, Irskem in v Švici). Obvezni referendum prav tako sledi ljudski iniciativi v katerikoli ustavni materiji v Švici in Kaliforniji. V slednji je referendum obvezen tudi za sprejetje katerekoli državljanske zakonodajne pobude. Posvetovalni referendum lahko razpiše parlament, kot je to primer v Veliki Britaniji in na Švedskem; lahko ga razpiše predsednik države, tako kot v Franciji (na predlog vlade) ali v Romuniji (kjer je to njegova samostojna odločitev). Referendum lahko sproži določeno število (opozicijskih) poslancev, kot v Sloveniji in na Danskem; lahko zanj zberejo potrebne podpise državljani z namenom odložitve ali razveljavitve že sprejetega zakona, tako kot v Italiji ali Sloveniji; lahko ga zahtevajo tudi lokalne oblasti (Švica, Italija) ali prej navedeni skupaj, kot je to omogočeno na Irskem in v ameriški zvezni državi Massachusetts (Hamon, 1998: 31).

V nemški zvezni državi Bavarski je za referendum na pobudo državljanov potrebno zbrati 10% podpisov volivcev (skoraj 1 milijon) v 14 dneh, in to le na javnoupornih institucijah. V Avstriji je v skladu z referendumsko zakonodajo iz leta 1973 v enem tednu potrebno zbrati 100.000 podpisov, prav tako izključno na določenih mestih ob določenem času. Ko so v Venezueli leta 2004 poskusili odstaviti predsednika Huga Chaveza, so imeli njegovi politični nasprotniki na voljo le 4 dni za zbiranje podpisov 20% celotnega volilnega telesa. V ZDA prag deleža potrebnih podpisov za razpis referenduma niha od 2% v Severni Dakoti do 15% v Wyomingu.

Nekatere države so pustile vprašanje vpliva števila udeležencev referenduma na legitimnost referendumске odločitve odprto, druge so predpisale prag udeležbe na referendumu, ki je prvi pogoj za veljavnost referendumске odločitve. Tako je na primer v Italiji pol milijona podpisov dovolj za referendumski odpoklic sprejete zakonodaje, vendar pa mora odločitev na referendumu potrditi vsaj 50% volivcev (Kaufmann *et al*, 2010: 87).

Še ena pomembna razlika med referendumskimi pobudami je, ali je referendum izključno pristojnost parlamenta, in se torej parlament z razpisom referenduma sam odpove delu svoje zakonodajne pristojnosti, ali pa so druge institucije tiste, ki lahko z referendumom omejijo moč parlamenta, tako kot je to omogočeno predsedniku države v predsedniškem ali polpredsedniškem sistemu (ni pa nujno, Hrvaška je že tak primer izjeme).

Ni prav veliko držav, ki pogosto implementirajo dejansko državljansko referendumsko pobudo; najbolj izstopajoče izjeme v zgodovini referenduma so glede tega ZDA (kjer je referendum na državljansko pobudo omogočen v 24 zveznih državah), Švica (čez 400 izvedenih referendmov po letu 1874), Italija (38 referendmov od leta 1970) in Irska (33 referendmov od prvega ustavnega referenduma leta 1937).

Tabela 1: REFERENDUMI PO SVETU OD LETA 1793

Obdobje	Evropa	Azija	Amerike	Oceanija	Afrika	Skupaj	Povprečje
1793-1900	58	0	3	0	0	61	0.6
1901-1910	14	0	0	4	0	18	1.8
1911-1920	21	0	3	5	0	29	2.9
1921-1930	36	1	2	6	0	45	4.5
1931-1940	40	0	7	6	0	53	5.3
1941-1950	36	2	3	11	0	52	5.2
1951-1960	38	13	3	5	9	68	6.8
1961-1970	44	22	4	7	19	96	9.6
1971-1980	116	50	8	14	34	222	22.2
1981-1990	129	30	12	7	22	200	20.0
1991-2000	235	24	76	15	35	385	38.5
2001-2010	167	30	44	22	35	298	29.8
Skupaj	934	172	165	102	154	1,538	7.1
Delež v%	60.8	11.3	10.9	6.8	10.2	100	

Vir: Kaufman *et al*, 2010: 208.

Iz tabele o številu organiziranih referendumov po svetu je razvidno, da se je referendum kot uzakonjen instrument neposredne demokracije razširil zlasti po 2. svetovni vojni in odtlej njegova uporaba narašča v vseh svetovnih regijah. Povečanje uporabe referendumov po drugi svetovni vojni gre na splošno pripisati zlasti nastanku novih držav in širjenju demokratizacije zaradi dekolonizacijskih procesov, pa tudi konsolidaciji ali nasprotno, krizi predstavniške demokracije v »razvitih« delih sveta. Uporaba referendumov v Afriki je najintenzivneje naraščala v obdobju dekolonizacije med letoma 1950 in 1980, podobno kot v Aziji. Posebej znaten preskok je zaznati od začetka 70. let naprej – v Evropi je v tem desetletju trikrat več referendumov kot v desetletju poprej, na preostalih celinah pa se število prav tako podvoji. Še en skokovit porast je v 90. letih, največji je v obeh Amerikah, v Evropi je znova dvakrat več referendumov kot v desetletju pred tem, preostale celine pa prav tako sledijo trendu z izjemo Azije. V prvem desetletju tretjega tisočletja je referendumov spet povsod znatno manj. Preglednica je zgovorna glede globalnih političnih premikov: izraža val liberalizacije v 70. letih, ki je politično motiviral državljane, nato kolaps avtoritarnih režimov in diktatur ter posledični porast referendumov v Evropi in Srednji/Južni Ameriki v 90. letih, medtem ko je Azija že osredotočena na neoliberalni ekonomski projekt, ter globalno vrnitev k konservatizmu v obdobju 2000–2010, ki se kaže v vnovičnem upadu neposredne demokracije.

V svetovnem merilu se je uporaba referendumov v razdobju moderne povečala za čez dvajsetkrat. Vsega skupaj je bilo doslej v svetu izvedenih čez 1500 referendumov. Lahko bi ocenili, da gre za visoko število in da je neposredna demokracija v nedvomnem porastu, lahko pa bi se 1500

referendumov zdelo tudi malo glede na obstoj več kot dvestotih držav, ki skoraj vse so ali se štejejo za takšno ali drugačno demokracijo, navsezadnje je bilo na posamezno leto v zajetem celotnem obdobju izvedenih po svetu samo sedem referendumov. Velika večina držav referendumata torej ne uporablja. Zanj in proti njemu namreč obstajajo številni tehtni in kompleksni argumenti, ki jih obravnavam v nadaljevanju.

## Argumenti za referendum in proti njemu

*Tabela 2: NAJPOGOSTEJŠI ARGUMENTI PRIVRŽENCEV IN NASPROTNIKOV REFERENDUMA*

ZA referendum	PROTI referendumu
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ker je bistvo demokracije kot vladavine ljudstva.</li> <li>• Ker dopolnjuje predstavniško demokracijo.</li> <li>• Ker omejuje absolutno zakonodajno oblast parlamenta.</li> <li>• Ker predstavlja dodaten nadzor in pritisk na poslance.</li> <li>• Ker zavira korupcijo zakonodajne veje oblasti.</li> <li>• Ker dopolnjuje in omejuje strankokracijo.</li> <li>• Ker ozavešča državljane (državljska vzgoja).</li> <li>• Ker krepi državljansko zavest in družbeno odgovornost volivcev.</li> <li>• Ker prispeva k stabilnosti in družbeni koheziji.</li> <li>• Ker maksimira politični potencial državljana.</li> <li>• Ker preprečuje politično apatijo in odtujitev.</li> <li>• Ker omogoča sprejemanje dolgoročnih odločitev.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ker slabi predstavniško demokracijo.</li> <li>• Ker parlamentu odvzema kredibilnost.</li> <li>• Ker volivci niso sposobni sprejemati pametnih in odgovornih rešitev.</li> <li>• Ker referendum predstavlja grožnjo tiranije večine nad manjšino.</li> <li>• Ker odločitve sprejema manjšina volivcev.</li> <li>• Ker se prepogosto uporablja.</li> <li>• Ker se politiki tako izogonejo sprejemanju težavnih odločitev.</li> <li>• Ker so volivci nezanesljivi in dovzetni za propagando in karizmo voditeljev.</li> <li>• Ker so referendumska vprašanja izključujoče, »zaprte« oblike.</li> <li>• Ker se volivci težko odločajo za posamezno vprašanje, kadar je več referendumov izvedenih hkrati.</li> <li>• Ker se politiki izogibajo razpravi o referendumskih vprašanjih.</li> <li>• Ker prihaja do ponavljanja referendumov z istim vprašanjem.</li> </ul>

Vir: Hamon, 1998:15–16.

Eden od primarnih argumentov za favoriziranje predstavniške demokracije pred neposredno demokracijo – težavno organiziranje široke in redne državljanske participacije v procesih odločanja zaradi velikosti modernih držav – se danes vpričo vse pogostejšega uspešnega izvajanja referendumov tudi v zelo velikem merilu ne zdi več posebej relevanten. Svojo vlogo pri tem so že in bodo v prihodnosti najbrž še intenzivneje odigrale vse učinkovitejše in hitrejšje informacijske tehnologije.<sup>5</sup> Seveda pa pogosto

<sup>5</sup> *Potencial svetovnega spleta in družbenih omrežij za prostovoljno združevanje, mobiliziranje in koordiniranje milijonov državljanov za politično delovanje je bil izpričan tudi v procesih t. i. arabske pomladi v Severni Afriki in na Bližnjem vzhodu. Se zmeraj je bilo potrebno množično fizično delovanje državljanov za zrušenje avtokratskih režimov, a slednji so povsod hiteli izklapljati internet in blokirati ponudnike mobilnih telefonskih storitev.*

organiziranje in financiranje referendumov ostaja izziv za veliko držav in učinkovitost neposredne demokracije se tehta nasproti finančnim in organizacijskim preprekam. Še pri aktualni računalniški pismenosti in opremljenosti državljanov enega od tehnoloških jeder sveta, kot je Evropska unija, za zdaj ni mogoče zagotoviti enakopravne participacije vseh, ki imajo pravico soodločati v javnih zadevah. Vzpostavila bi se le nova delitev znotraj držav in EU kot celote: na tiste, ki imajo dostop in/ali znanje za uporabo informacijskih tehnologij, in na tiste, ki ju nimajo. V primeru uvedbe elektronskih referendumov bi se znašli v še posebej diskriminiranem položaju tisti državljani, ki zaradi takšne ali drugačne invalidnosti ne morejo uporabljati računalnika in bi moral zanje glasovati kdo drug. Žgoč problem bi bilo tudi dosledno zagotavljanje varnosti in posledične legitimnosti rezultatov. Kot ugotavlja Lukšič (2007), ustrezni pravni okviri in brezhibne tehnološke rešitve predstavljajo nujen predpogoj za uveljavitev elektronskih referendumov (in elektronskih volitev), ki pa je zgolj v funkciji ključnega pogoja – »zagotavljanja demokratične legitimacije« (Lukšič, 2007: 4).

Švica, najbolj neposredna demokracija na svetu, je leta 1994 uvedla glasovanje po pošti, ki se ga pri pogostih švicarskih referendumih zdaj poslužuje že več kot 80% državljanov. Ob večji udobnosti takšnega načina glasovanja je pomembna prednost tudi boljše informiranje državljanov, saj vsak volivec skupaj s pošto glasovnico prejme obsežen in podroben referendumski material (Kaufmann *et al*, 2010: 126). Referendum po pošti bi lahko do potrebne informacijske zrelosti sodobnih družb predstavljal učinkovito vmesno nadgradnjo sedanjega pristopa, kot kaže švicarski primer. Takšen referendum bi bil tudi bistveno cenejši; drugi zelo glasen ugovor proti referendumu je namreč strošek organizacije.<sup>6</sup> Stroškovni kompromis z organiziranjem »superreferendumov« morda enkrat na leto se ni izkazal za posrečenega, saj pri volivcih pogosto nastopi problem t. i. ločljivosti referendumskih vprašanj (*separability issue*), ko volivci glasujejo »pavšalno« namesto o vsakem vprašanju posebej.<sup>7</sup> Po švicarskih izkušnjah pa se stroški neposredne demokracije povrnejo na več načinov. V kantonih, kjer imajo državljani več besed pri odločanju o finančnih zadevah, je gospodarska uspešnost 15% višja kot drugje (merjeno v BDP-ju na prebivalca). V kantonih, kjer državljani glasujejo o javnofinančnem proračunu, je 30% manj utaje davkov, zato je javni dolg toliko nižji (za četrtnino v primerjavi z drugimi kantoni). Ljudje so pač bolj pripravljeni prispevati v javno blagajno, če soodločajo o porabi zbranih sredstev. V kantonih, kjer javni proračun

<sup>6</sup> *Že v majhni državi, kot je Slovenija, gre za strošek čez štiri milijone evrov.*

<sup>7</sup> *Takšna je tudi izkušnja Slovenije z referendumom 4. 6. 2011, ko so volivci sočasno odločali o pokojninski reformi, zakonskih ukrepih proti sivi ekonomiji in zakonu o varovanju zaupnih podatkov ter vse tri zavrnili, pri čemer je bil trojni referendum predvsem nezaupnica vladi. Podoben scenarij se je odigral tudi na Madžarskem leta 2008.*



potrjujejo državljani, je 10 % nižja poraba na prebivalca kot drugje. V teh kantonih so tudi varčnejše javne službe in storitve, npr. odvoz smeti za skoraj 20% (Kaufmann *et al*, 2010: 79).

Naslednji argument proti referendumu – domnevna »nezmožnost volivcev za sprejemanje pametnih in odgovornih odločitev« (glej Tabela 2) – v informacijski dobi in »družbi znanja« (v kolikor slednji nista le prazni frazi) prav tako ne bi smel več imeti posebne teže. Zmožnost volivcev za odgovorno odločanje je v veliki meri odvisna od odgovornega informiranja politikov in medijev o referendumskih vprašanjih, kakor tudi od državljanske zavesti volivcev, ki bi jo moral vcepljati izobraževalni sistem, in od zanimanja volivcev za vsebino, ki je predmet referendumskega odločanja.

*»Izkušnje z neposredno demokracijo kažejo, da volivci sprejemajo politične odločitve enako kompetentno kot poslanci. Politična nekompetentnost ni vzrok, ampak posledica dejstva, da v izključno predstavniški demokraciji državljanom ni omogočeno neposredno sodelovati v političnem odločanju o pomembnih zadevah« (Kaufmann et al, 2010: 63).*

Po drugi strani pa zlasti tam, kjer referendum lahko izsili politična opozicija ali majhen krog ljudi, tudi dobro obveščeni in ozaveščeni volivci z referendumsko abstinenco navsezadnje pokažejo nestrinjanje s prepogostimi referendumi in referendumskimi vprašanji, ki vzbujajo dvom, zakaj je sploh potrebno politično predstavništvo, če to tako pogosto potrebuje javno pomoč pri odločanju.

»Slabitev statusa predstavniške demokracije« kot nadaljnji argument proti referendumu je med drugim torej tudi nasledek prepogoste uporabe in raznih zgoraj opisanih pomanjkljivosti in zlorab neposredne demokracije, ki jih predstavniška telesa lahko nevtralizirajo z ustrezno zakonodajo. Ta protiargument je tudi splošnejši odraz specifične »izgube kredibilnosti parlamenta« in oba je mogoče pojasniti s številnimi drugimi dejavniki aktualne očitne krize predstavniške demokracije in njenih institucij – korupcijo, aroganco, izgubo stika z resničnostjo volivcev, parcialnost interesov itd. – ne pa z »nevarnostjo« referenduma, ki je v primerjavi z naštetim tam, kjer se sploh uporablja, nepomemben krivec za to krizo. Kot ugotavlja Pelinka na osnovi avstrijske referendumске prakse:

*»Ko politični razred ni več zmožen rešiti problema in znotraj vlade ali parlamenta nastali konflikt ni rešljiv, je referendum lahko dragocena alternativa. V ustavnih, teritorialnih in moralnih vprašanjih lahko referendum zagotovi raven legitimacije, ki je ni mogoče zagotoviti v siceršnjih strankarskih političnih procesih. Daleč od tega, da bi ogrožal*

*strankarski sistem, referendum lahko olajša delovanje oblasti» (Pelinka v Butler in Ranney, 1994: 90).*

Nekatere »tehnične« argumente proti referendumu bi bilo mogoče nevtalzirati s sprejetjem dobre zakonodaje, kot že prej omenjeno »ločljivost referendumskih vprašanj« (»superreferendum« ali en »referendumski dan« sta kontraproduktivni rešitvi, kakor tudi sočasna izvedba volitev in referendumov), »ponavljanje referendumskega vprašanja«<sup>8</sup> (zmanjšuje kredibilnost referenduma in demokracije, pa tudi raven odgovornosti volivcev, zato bi se mu morali izogibati) in tudi »tiranija manjšine« (preprosto rešljiva z zakonsko določenim smiselnim referendumskim kvorumom).

Tudi »prepogosto uporabo referenduma« in »zaprta vprašanja« bi bilo mogoče zlahka preprečiti z ustrežno zakonodajo z opredelitvijo, katere vsebine so lahko predmet referenduma in katere ne – na tak način bi referendum res lahko učinkovito dopolnjeval predstavniško demokracijo, vsebine referendumov pa bi bile manj odvisne od subjektivne presoje ustavnih/vrhovnih sodišč. Z onemogočenjem referendumov o pravicah in okoliščinah, ki zadevajo manjšinske skupine v družbi, bi lahko preprečili tudi nevarnost vsakršne »tiranije večine«.

Da se »politiki izogibajo razpravam o referendumskih vprašanjih«, je sicer moč razumeti zaradi kasnejšega učinka referendumске odločitve na njihovo politično pozicijo, ni pa mogoče iz tega argumenta izvajati domnevne neustreznosti samega instrumenta referenduma. Gre za podobno arbitrarno sosledje vzrokov in posledic kot pri predhodnem argumentu, da so referendumske odločitve sporne, ker so volivci domnevno slabo obveščeni – in seveda so še toliko bolj, če kompetentni politiki ne prispevajo k informiranosti z javno razpravo o referendumski temi. Prav tako je prej stvar politične kulture in korektnega poročanja medijev kakor inherentne pomanjkljivosti referenduma ali celo nekompetentnosti državljanov, da je potrebno preprečevati »nagnjenost volivcev k naključnim odločitvam, vplivu propagande in karizmatičnih mnenjskih voditeljev«. Poseben problem dojemanja in sprejemanja politične odgovornosti predstavništva in ne referenduma *per se* pa je tudi, da se »politiki z referendumom izognejo sprejemanju težkih odločitev«.

Če razdelam in kontekstualiziram zdaj še argumente za referendum, povezana argumenta, da referendum »ozavešča državljanke (kot element državljanske vzgoje)« in »krepi državljansko zavest in družbeno odgovornost državljanov« (glej Tabela 2), v kontekstu razvpitega demokratičnega deficita zahodnih demokracij zvenita dovolj prepričljivo. Vendar pa se

---

<sup>8</sup> Kot na primer referendum o Lizbonski pogodbi na Irskem leta 2008 in nato še leta 2009: volivci so lahko upravičeno dobili vtis, da bodo odločali na referendumu tako dolgo, da bodo izglasovali »pravilno« odločitev.

sočasno zastavlja vprašanje, ali si politične elite res želijo »maksimirati potencial državljana« in »preprečevati politično apatijo in odtujitev«, saj je demokratični deficit prej dobrodošel ob očitnih naporih za perpetuacijo zaprtih krogov strankarskih odločevalcev in posledično oligarhizacijo političnih elit, medtem ko so državljani zaposleni s porabništvom in v zadnjem času z eksistenčnimi stiskami.<sup>9</sup> Referenduma bi ne le mogli, ampak morali uporabljati za »sprejemanje pomembnih dolgoročnih odločitev«, ki so potrebne v kontekstu globalizacijskih procesov (npr. na področju varovanja okolja), vendar pa se jim politične elite izogibajo, saj se raje osredotočajo na projekte, izvedljive v času trajanja mandata.

Glede argumenta, da naj bi referendum deloval kot dopolnilo, in ne kot nasprotje predstaviški demokraciji, je stroka eksplicitna:

*»Referendum [ ] ne samo da je združljiv s sodobnim predstaviškim sistemom, ampak je njegovo nujno dopolnilo. Z referendumom volivci neposredno sprejmejo tiste najpomembnejše odločitve, za katere se tako odločijo pri snovanju temeljev ustavnega sistema, in to tudi določijo v ustavi. Tako volivcem ni potrebno čakati, da bi svojo suverenost uveljavljali samo vsaka štiri leta na volitvah, ko svoje nestrinjanje z delom parlamenta izrazijo tako, da poslancev, ki so sprejemali odločitve v nasprotju z njihovo voljo, pač več ne izvolijo« (Kristan, 2002).*

Z »omejevanjem absolutne zakonodajne oblasti parlamenta«, »omejevanjem strankarskega sistema« in »dodatnim nadzorom in pritiskom na poslance« bi referendum lahko zagotavljal bolj uravnotežen nadzor oblasti (*Checks and Balances*) in bi ob redni uporabi državljanu opolnomočil v peto vejo oblasti (ki bi bila ob omejenem nadzoru četrte veje – medijev v vse bolj zasebni korporativni lasti – dobrodošla za dvig kakovosti demokracije). Ustrezno zakonsko omejen referendum bi lahko pomagal zmanjšati korupcijo zakonodajne oblasti pod vplivom korporativnih lobijev in interesnih skupin, pa tudi strank, ki nadzorujejo izvršno oblast. Hamon, prav nasprotno, opozarja, da »referendum na pobudo državljanov lahko postane priljubljeno orožje nekaterih vplivnih in dobro organiziranih interesnih skupin, katerih reprezentativnost ni zmeraj sorazmerna z njihovim vplivom«, a tudi priznava, da »je referendum na državljansko pobudo stalna grožnja oblastem, saj lahko javnost na referendumu izrazi kritiko ali nasprotovanje

<sup>9</sup> Nanašam se na tezo, da je razvpiti demokratični deficit dejansko samoizpolnjujoča se prerokba: politične stranke in politiki s škandali, korupcijo, z netransparentnim delovanjem, umanjkanjem konkretnih programov in jasnih ideoloških razlikovanj bistveno prispevajo k temu, da se državljani odvrnejo od politike in jih ta ne zanima, nato pa iste politike javno skrbi zaradi nizke volilne udeležbe in negativnega odnosa javnosti do politike, ki so ju ob pomoči senzacionalističnih medijev sami povzročili (glej tudi Toplak, 2010).

njihovim namenom. Na ravnotežje političnih sil, pa tudi na same stranke in politične institucije lahko ta ustavna možnost ljudstva, da nadzoruje politične elite, zelo pomembno vpliva« (Hamon, 1998: 35).

## Referendumska regulacija in praksa v Srednji Evropi

Ustava in referendumska zakonodaja Republike Slovenije predvidevata referendum o ustavnih spremembah, posameznih zakonih in ustanavljanju lokalnih skupnosti, pri čemer je možen tako obvezujoči kot posvetovalni referendum. Referendum je mogoče razpisati na pobudo vsaj 30 od 90 poslancev slovenskega parlamenta ali pa na osnovi 40.000 podpisov volivcev, zbranih v 35 dneh. Prag volilne udeležbe ni opredeljen.

V samostojni Sloveniji je bilo doslej 20 nacionalnih in lokalnih referendumov o zelo raznolikih vprašanjih, pri čemer je bil kot posamezen referendum največje analitične, tudi komparativne pozornosti v strokovni literaturi deležen referendum o vključitvi Slovenije v Evropsko unijo in Nato (glej Krašovec, Lajh, 2004 in 2007; Malešič, 2002), neposredna demokracija v Sloveniji v splošnejšem smislu pa je bila tudi predmet več teoretskih razprav (Lukšič, Kurnik, 2001; Brezovšek, 1990), četudi ne v zadnjem obdobju.

Od referenduma leta 1990 o odcepitvi Slovenije od socialistične Jugoslavije do leta 2003 so bili trije referendumi, od katerih je bil najbolj kontroverzen referendum o umetni oploditvi samskih žensk leta 2001, na katerem je manjšina volivcev razveljavila prej sprejeti zakon in peščici državljanek odvzela že pridobljeno pravico (s 73,3% glasov proti pri 35,7-odstotni udeležbi) (Nohlen, 2010: 1778).

Sledilo je šest referendumov samo v letu 2003, med njimi referenduma o vključitvi Slovenije v Evropsko unijo in NATO. Do leta 2011 je bil nato izveden približno en referendum na leto, slovenski volivci pa so odločali med drugim o reorganizaciji javne televizije, o razvoju Slovenskih železnic in delovanju zavarovalnic ter o modelu regionalizacije Slovenije. Leta 2010 sta bila vnovičen referendum o javni televiziji ter referendum o arbitražnem sporazumu o morski meji med Slovenijo in Hrvaško. V letu 2011 je opozicija uveljavila zahteve po štirih referendumih, trije od teh so bili organizirani na isti dan. Referendumska zavrnitev vladnih predlogov je pospešila vladno krizo, ki je privedla do predčasnega odstopa vlade in prvih predčasnih volitev v samostojni Sloveniji, s katerimi se je na oblast vrnila prejšnja opozicija.

V sosednji Republiki Hrvaški ustava dopušča možnost referenduma na državljansko iniciativo, a postavlja težke izvedbene pogoje. Zbrati je treba podpise 10% (okrog 450.000) hrvaških volivcev, in to v 15 dneh, pri čemer je podpise mogoče zbirati le na posebnih mestih in v posebnih okoliščinah (Ustava, 2010). Hrvaška je doslej izvedla le dva referenduma, in sicer o odcepitvi od socialistične Jugoslavije leta 1991 in priključitvi Hrvaške Evropski

uniji leta 2012. Zbiranje podpisov volivcev za referendum o arbitražnem sporazumu o morski meji med Slovenijo in Hrvaško se je leta 2010 končalo pri 125.000 podpisih, ko je parlament sporazum potrdil, čeprav 15-dnevni rok za zbiranje podpisov še ni potekel. Istega leta je hrvaškim sindikatom skupaj uspelo pravočasno zbrati čez 800.000 podpisov za referendum o uveljavitvi sporne nove delovne zakonodaje. Vlada je sprva priznala samo 330.000 veljavnih podpisov, a je pobudo vendarle predala parlamentu zaradi pritiska javnosti. Ker pa je vlada nato umaknila sporni zakonski predlog, je hrvaško ustavno sodišče presodilo, da referendum ni več potreben. Do tega uspešnega poskusa se je zdelo, da imata samo največji politični stranki na Hrvaškem infrastrukturo, potrebno za izpolnitev pogojev za uveljavitev referendumske pobude in pravočasni nabor skoraj pol milijona potrebnih podpisov volivcev. Nobena od njiju tega še ni poskusila. Hrvaška vlada je po ustavljenem referendumu o delovni zakonodaji obljubila referendum o referendumski zakonodaji sočasno z referendumom o vključitvi Hrvaške v EU, vendar tega ni uresničila (Sastanak, 2010).

V postkomunistični Madžarski je bilo doslej 12 referendumov, in sicer v letih 1989, 1990, 1997, 2004 in 2008. Število referendumskih pobud, ki jih je prejela državna volilna komisija, je pri tem naraslo iz letnega povprečja 2,3 v obdobju 1989–2001 na 48 samo v letu 2006 (Reti, 2009). Ob vključitvi v Evropsko unijo in NATO so madžarski volivci odločali tudi o več vprašanjih, povezanih s prejšnjim komunističnim režimom, in o privatizaciji bolnišnic. Na zadnjem referendumu marca 2008 so sočasno odločali o treh vprašanjih: doplačilu za bolnišnično zdravljenje, doplačilu za obisk pri zdravniku in šolninah. Rezultati tega referenduma so v madžarski politiki povzročili radikalne spremembe. Vladajoča koalicija je razpadla, nekaj mesecev zatem je odstopil predsednik vlade, podpora Socialistični stranki, glavni koalicijski partnerici, pa je padla rekordno nizko. Načrtovana reforma zdravstvenega sistema je propadla. Po referendumu o vstopu v NATO leta 1997 je bil to prvi referendum, na katerem so bili zakonski predlogi vladajočih strank zavrnjeni (prav tam). Po referendumu se je razvnela javna razprava o institucionalnih vidikih referenduma, predvsem okrog vprašanj, ali državljani lahko razveljavijo program demokratično izvoljene vlade, kakšne so pristojnosti ustavnega sodišča pri interpretaciji referendumskih vprašanj in ali je bil referendum zlorabljen kot orožje v medstrankarskih bojih za oblast (prav tam).

Po referendumski zakonodaji Republike Poljske je za referendum na državljansko pobudo potrebno zbrati 500.000 podpisov v treh mesecih; v tem obdobju mora o napovedani referendumski vsebini potekati tudi parlamentarna razprava. Na Poljskem izvajajo tudi lokalne referendume, za katere je določen kvorum 30-odstotne udeležbe, prebivalci pa odločajo o administrativnih mejah lokalnih skupnosti, lokalnih davkih in zaupnici predlogom županov.

Obdobje komunističnega režima na Poljskem se je začelo in končalo z referendumom: leta 1946 je komunistična stranka s tem instrumentom prevzela oblast, potem ko so volivci z veliko večino potrdili ukinitve senata, agrarno reformo in podržavljanje ekonomije ter spremembo poljskih meja. Prevlada komunistov pa se je leta 1987 prav tako končala z referendumom o radikalnih ekonomskih reformah in demokratizaciji na zahtevo gibanja Solidarnost (Gawlik, 2004).

Po letu 1989 je bilo na Poljskem pet referendumov. Leta 1996 sta bila sočasno dva referenduma o vprašanih zasebne in javne lastnine. Sledil je ustavni referendum leto kasneje. Ti trije izvedeni referendumi so bili edini izkupiček 20 neizvedenih pobud v obdobju 1991–2003. Leta 2003 so Poljaki na referendumu potrdili vstop Poljske v Evropsko unijo, leta 2005 pa so odložili načrtovani referendum o Ustavni pogodbi EU (potem ko so jo na referendumu zavrnilo Francozi). V letu 2012 bodo Poljaki verjetno na referendumih odločali še o pokojninski reformi, gradnji jedrskih elektrarn in fiskalnem paktu EU (prav tam).

Tudi Češka republika je, podobno kot Poljska, izvedla referendum o vključitvi v Evropsko unijo leta 2003 in odložila referendum o Ustavni pogodbi EU leta 2005. Češka referendumska zakonodaja omogoča izvedbo referenduma na lokalni ravni, vendar naj bi bili redki (Tauchen, 2010: 52). Kvorum na lokalnih referendumih je obratno sorazmeren s številom volivcev v lokalni skupnosti, referendumsko pobudo pa imajo tako državljani kot člani občinskih svetov, pri čemer slednji predlagajo kar 75 % referendumov, ki se vsebinsko vrtijo okrog lokalnih zadev, kot so odlagališča odpadkov ali gradnja vetrnih elektrarn. Čeprav se Čehom obeta referendum o prevzemu evra, pa bi lahko sklepali, da je neposredna demokracija na Češkem predvsem način sprejemanja političnih odločitev na lokalni ravni (Špok *et al.*, 2006: 15–21).

Na Slovaškem so od leta 1993 izvedli šest referendumov, od teh jih večina ni uspela zaradi udeležbe pod zakonskim pragom 50 % volivcev. Najvišja udeležba je bila leta 2003 na referendumu o vključitvi Slovaške v Evropsko unijo (52,1 %) Ta referendum je bil po slovaški ustavi iz leta 1992, ki je uredila slovaško-češke odnose, tudi obvezen kot ratifikacijski instrument. Neobvezne referendume lahko na Slovaškem dosežejo državljani s 350.000 podpisi, lahko pa jih razpiše tudi parlament ali predsednik države. Referendum se po razpisu mora izvesti v 30 dneh, še prej pa ustavno sodišče presodi o ustreznosti referendumskega vprašanja (na osnovi ustavnega amandmaja iz leta 2001, sprejetega zaradi vsebinsko neustreznih predhodnih referendumskih pobud) (Belko in Kopeček, 2003).

Leta 1997 je tedanji ministrski predsednik Vladimir Mečiar z referendumom dosegel, da je postal vršilec dolžnosti predsednika države in je lahko podelil sporne amnestije. Napovedani referendum leta 2010 o paketu

reform je prehitela stranka Svoboda in solidarnost (SaS) z referendumsko pobudo o odpravi velikih privilegijev političnih elit. Čeprav je pobuda pritegnila veliko pozornost in odobravanje javnosti – zajemala je tudi odpravo imunitete za poslance, zmanjšanje števila poslancev in zmanjšanje vladnega voznega parka –, je na volišča prišlo samo 22,9% od 4,3 milijona slovaških volivcev. Zadnji referendum je sprožil javno razpravo o pretiranih stroških (neuspeh) referendumov, ki na Slovaškem znašajo 7 milijonov evrov na referendum (Economist, 2010).

Izbor zgoraj opisanih srednjeevropskih držav na področju referendumске zakonodaje in prakse odraža precej več razlik kakor podobnosti ne glede na njihovo geografsko bližino in primerljivo moderno politično zgodovino. Skupen vsem je pravzaprav samo uspešno izveden referendum o vključitvi v Evropsko unijo. Prav tako so vse z referendumom stopile na (samostojno) demokratično politično pot. Obravnavane družbe kljub odsotnosti politične svobode v komunističnih režimih kažejo zelo različne ravni interesa za neposredno demokracijo in odnosa do nje v politični praksi. Tudi pri referendumskih zakonskih ureditvah so očitno imele različne zglede. Če je pri vsaki državi mogoče razlagati stanje na področju neposredne demokracije »vertikalno«, z njeno politično zgodovinsko specifikiko in sodobnim dogajanjem v politični areni, pa ni veliko povezovalnih elementov za interpretacijo na »horizontalni« ravni regije kot celote. Tudi avstrijska referendumska ureditev in praksa, če bi jo primerjali kot nekakšno »kontrolno« državo v tej regiji, ne pokaže povezav v smislu politične tradicije odnosa do neposredne demokracije.<sup>10</sup>

Čeprav sta bili Hrvaška in Slovenija obe del socialistične federativne Jugoslavije, bi njuna referendumska praksa skoraj ne mogla biti bolj različna.<sup>11</sup> V zadnjem obdobju je bilo v Sloveniji zaznati inflacijo referendumskih pobud in referendumov, na Hrvaškem pa so bile zakonsko vzpostavljene izjemno visoke ovire za izvedbo referenduma, čeprav ne nepremostljive. Referendum očitno ni zaželen pri hrvaških političnih elitah, saj so dva dosedanja referenduma zahtevale zunanje politične in pravne okoliščine, dva poskusa

<sup>10</sup> V Avstriji razpiše referendum predsednik države. Predmet referenduma je lahko tudi že sprejeti zakon, obvezen pa je samo za ustavno materijo in zahteve po odpoklicu predsednika. V tem primeru referendum, ki je v Avstriji zmeraj obvezujoč, razpiše parlament. Po 2. svetovni vojni so bili v Avstriji trije referendumi: referendum o jedrski energiji leta 1978, o vključitvi Avstrije v EU leta 1994 in o genetsko spremenjenih organizmih leta 1997. Referendum o jedrski energiji iz leta 1978 je posebej zanimiv kot argument za uporabo referenduma. Leva koalicija namreč ni mogla najti konsenza z opozicijo glede nadaljnje rabe jedrske energije in je raje razpisala referendum kot prevzela odgovornost za odločitev, kar je nakazalo krizo konsenzualnega korporativizma v avstrijski politiki in družbi.

<sup>11</sup> Pri tem je pomembno upoštevati, da je bil v socialistični Jugoslaviji referendum pogosto uporabljan instrument na lokalni ravni za odločanje o izgradnji javne infrastrukture (»samoprispevek«), ne pa o političnih vprašanjih. Proti koncu jugoslovanskega obdobja so kritiki režima med svoje zahteve vključili tudi neposredno demokracijo (Balažić, 1989).

izvedbe pa sta bila ustavljena. V kratki slovenski referendumski zgodovini pa je po drugi strani očitnih kar nekaj od predhodno analiziranih pomanjkljivosti uporabe referenduma: odsotnost kvoruma in posledična tiranija manjšine, zastavljanje nepotrebnih referendumskih vprašanj, zastavljanje ponavljajočih se referendumskih vprašanj ter problem ločljivosti vprašanj zaradi sočasnega organiziranja več referendumov in, navsezadnje, uporaba referenduma kot opozicijsko orožje v boju za oblast.

Slovenija se bo v prihodnje morala soočiti predvsem z vprašanjem smiselnosti razpisa referenduma na pobudo tretjine poslancev, saj se to drago orožje – tako v smislu stroškov kot zaupanja državljanov v predstavniške institucije – v Sloveniji uporablja v medstrankarskih bojih, pa v osnovi ureditev, v kolikor je bila zamišljena po edinem starejšem evropskem danskem vzgledu,<sup>12</sup> najverjetneje ni bila načrtovana s tem namenom. Na Hrvaškem, ki se je pri referendumski ureditvi očitno bolj zgledovala po Nemčiji, pa bodo vztrajne zahteve javnosti po neposredni demokraciji morda v prihodnosti pripeljale do »rahljanja« sedanjih zakonskih pogojev.

Poprej združeni Češka in Slovaška se prav tako znatno razlikujeta pri ureditvi in uporabi referenduma. Če je na Češkem, kot rečeno, neposredna demokracija komplementarno predstavniški uveljavljena praktično samo na lokalni ravni, je Slovaška »kraljestvo referendumske apatije« (Economist, 2010), Belko in Kopeček pa menita, da je

*»institut referenduma postal pomemben predmet (zlo)rabe političnih strank v politični areni. [ ] Zakonska ureditev referenduma v slovaški ustavi je pripeljala do stanja, ko uporaba referenduma povzroči več težav, kot jih reši. Zato je referendum imel negativen učinek na konsolidacijo slovaške demokracije« (Belko in Kopeček, 2003).*

V Sloveniji, na Madžarskem in Slovaškem primerljivo velik obseg državljanske participacije v političnem odločanju skratka ne pomeni uspešne implementacije neposredne demokracije, razlogi za majhno število nacionalnih referendumov na Poljskem, Češkem in Hrvaškem po drugi strani pa so različni. Na Poljskem je bilo navsezadnje v obravnavanem obdobju 20 referendumskih pobud na nacionalni ravni, a tam ni lahko zbrati potrebnega števila podpisov volivcev, na Hrvaškem še manj. Češka, kjer je bilo med primerjanimi državami najmanj referendumov na nacionalni ravni, je po drugi strani ubrala nekakšno paralelno pot izrazito predstavniškega modela na nacionalni ravni in neposredne demokracije na lokalni ravni, ki

---

<sup>12</sup> Na Danskem je bilo od konca 2. svetovne vojne 13 referendumov, od tega šest o vprašanjih, povezanih z Evropsko unijo, trije o spremembi starostne meje za volilno pravico in en o ustavnih spremembah (Folкетинget, 2006).



je značilna na primer tudi za sodobno Nemčijo. Tukaj lokalna neposredna demokracija deluje kot dopolnilo nacionalnemu predstavniškemu modelu, medtem ko je v Sloveniji, na Madžarskem in Slovaškem ne le percipirana kot grožnja, ampak je tudi že dejansko povzročila destabilizacijo nacionalnih predstavniških institucij.

## Sklep

Ni nepomembno, da je bil predstavniški model sprva interpretiran kot nasprotje demokraciji in so se »predstavniške demokracije« morale šele vzpostaviti na osnovi družbenega konsenza. Odklon od neposredne demokracije v moderni dobi je nadalje potrebno umestiti v kontekst, da sta predstavniški model uvedli in utemeljili meščanski revoluciji, v katerih so zahtevale in nato prevzele oblast meščanske elite zgolj v imenu ljudstva. Če je v ZDA glede oblike predstavnštva in suverenosti zgodaj nastal soliden družbeni konsenz, pa je Francijo še vsaj stoletje po revoluciji pretresal konflikt glede optimalne inkluzivnosti politične participacije, ki je konstantno destabiliziral francosko politiko. Volitve in referendumi v nacistični Nemčiji po drugi strani ne pričajo toliko o pretirani sistemski fleksibilnosti demokracije, ki z absolutno svobodo političnega izražanja lahko ogroža samo sebe, ali o problematičnosti referenduma kot instrumenta neposredne demokracije, ampak predvsem o neetičnosti nacističnega režima ter oportunističnosti/zmanipuliranosti volivcev, ki so večinoma voljno sodelovali v tej »demokratski« farski resda demokracije zelo nevajene družbe. »Zgodovinska pogojenost« evolucije moderne neposredne demokracije pri treh državah, ki so bile nekoliko podrobneje obravnavane v prvem delu, se danes potrjuje v njihovi referendumski ureditvi in implementaciji, kajti konsistenco je moč pri vseh zaznati tako v praktični odsotnosti nacionalnih referendumov kot pogostnosti neposrednega odločanja na subnacionalni regionalni oziroma lokalni ravni. Širše gledano je ob upoštevanju kompleksne, počasne in neenakomerne evolucije implementacije referenduma po drugi svetovni vojni nasploh, v kontekstu »zgodovinske pogojenosti« moderne neposredne demokracije zlasti v Evropi mogoče tudi reči, da je pomemben zgodovinski pogojen element ukoreninjeno nezaupanje političnega predstavnštva do neposrednega odločanja državljanov, ki je razvidno tudi iz prevladujočih argumentov proti uporabi neposredne demokracije oziroma referenduma kot njenega najširše implementiranega instrumenta. Argumenti proti referendumu v sodobnem kontekstu sicer bodisi izgubljajo relevantnost bodisi kažejo prav na odsotnost politične volje za ustrezno zakonsko ureditev in racionalno uporabo tega instrumenta, kot je pokazala zgornja analiza. Težko je po drugi strani spregledati prednosti neposredne demokracije, ne le ob očitni blaginji in stabilnosti kakšne Švice, ampak predvsem v zelo

spremenjenih okoliščinah sodobnega sveta in še zlasti v aktualnih kriznih slepih ulicah predstavniške demokracije.

Za današnje referendumске ureditve znotraj nacionalnih zakonodajnih okvirov je značilna predvsem raznolikost. Tako kot je vsaka sodobna demokracija prilagodila demokratično ureditev svoji politični kulturi in demokratični tradiciji, tudi referendum znotraj te adaptacije igra takšno ali drugačno vlogo. Državlјanska participacija v procesih odločanja je ponekod samoumevna, ponekod pa zgolj teoretična možnost, pred prakso katere so postavljene skoraj nepremagljive zakonske ovire. Proceduralne omejitve, ki jih določijo politični predstavniki, imajo vsekakor pomemben vpliv na uporabo instrumentov neposredne demokracije in večje ali manjše navdušenje državlјanov nad neposredno demokracijo; ni pa to edini vpliv, ki neposredno demokracijo tesno prepleta s političnim predstavništvom. Pomembno je tudi, kako politične elite uporabljajo referendum, kar je pogojeno z uvelјavljenim načinom delovanja teh elit, ta pa se umešča v najširši okvir nacionalne politične kulture (ki jo ob inkluzivni definiciji le-te prav tako odločilno zaznamuje »zgodovinska pogojenost«). Po Lijphartovi klasifikaciji demokracij v kontekstu politične kulture političnih elit/populacije so za postkomunistično Evropo značilne opozicijske, konfliktnе politične elite znotraj pluralnih, fragmentiranih družb (glej Lijphart, 1969; Lukšič, 2006). Stopnja konfliktnosti političnih elit in pluralnosti družb pa se tudi v tem krogu razlikuje in ni uniformno razložljiva s postkomunizmom. V primeru odnosa do uporabe neposredne demokracije oziroma referenduma, kot je bil analiziran v pričujočem razmisleku, tovrstna funkcionalna definicija političnih elit pojasnjuje odsotnost zlorabe referenduma v relativno najmanj konfliktni Češki republiki pa vse do eksplicitno detektiranih zlorab v izrazito konfliktnih Madžarski in Sloveniji. Proceduralni okvir pri tem ostaja odločujoč, skoraj ireverzibilen, če se znova sklicujem na Piersona (kot kaže hrvaški primer), saj je referendumska zakonodaja večinoma vezana na težko izvedljive spremembe ustave, tako da je določitev referendumskih določil tista točka, *junction*, ki po Piersonu (2000: 251) determinira *path dependence*, a tudi znotraj tega okvira imajo politične elite izbiro, kako se bodo do njega v praksi opredeljevale, kot pokaže primerjava referendumskih določil in prakse tako med Slovenijo in Dansko kot med Češko republiko in Nemčijo. Ta izbira nacionalnih političnih elit pa je prav tako zgodovinsko pogojena, navsezadnje z njihovim razumevanjem demokracije in politične etike nasploh.

## VIRI IN LITERATURA

- Balažic, Milan (ur.) (1989): *Politični referendum – sredstvo manipulacije ali demokracije?* Ljubljana: ČZDO Komunist.
- Belko, Marijan, Lubomir Kopeček (2003): *Referendum in theory and practice: the history of the Slovak referendums and their consequences*, *Central European Political Studies Review*, 2–3, 2003. Dostopno na <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=165>
- Bowler, Shaun, Todd Donovan, Jeffrey A. Karp (2007): *Enraged or Engaged? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies*. *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 3 (September 2007): 351–362.
- Brezovšek, Marjan (1990): *Nekatere izkušnje z referendumom*. *Teorija in praksa*, let. 27, št. 12: 1440–1449.
- Brouard, Sylvain, Vincent Tiberj (2006): *The French Referendum: The Not so Simple Act of Saying Nay*, *PS: Political Science and Politics*, Vol. 39, No. 2 (Apr., 2006): 261–268.
- Butler, David, Austin Ranney (ur.) (1994): *Referendums Around the World: the Growing Use of Direct Democracy*. Washington, DC: AEI Press.
- Carré de Malberg, Raymond: *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*. *Revue du droit public*, 1931: 225–244.
- Fijalkovski, Agata (2010): *From Old Times to New Europe: The Polish Struggle for Democracy and Constitutionalism*. Burlington: Ahgate.
- Folketinget (2006): *Denmark&EU*. [http://www.euo.dk/euo\\_en/dkeu/referenda/](http://www.euo.dk/euo_en/dkeu/referenda/)
- Gawlik, Radoslav (2004): *Direct Democracy In Action, Poland*, abstract of a lecture given at the Direct Democracy Conference. *Citizens' Initiative and Referendum I&R*, London 2004, dostopno na <http://www.iniref.org/conf.html>
- Hamon, François (1998): *Referendum, primerjalna študija*. Ljubljana: DZS.
- Kaučič, Igor (ur.) (2010): *Zakonodajni referendum: pravna ureditev in praksa v Sloveniji*. Ljubljana: GV Založba.
- Kaufman, Bruno, Rolf Büchi, Nadja Braun (2010): *The IRI Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. Köniz: Ast & Jacob, Vetsch AG.
- Krašovec, Alenka, Damjan Lajh (2004): *The Slovenia EU Accession Referendum: a Cat-and-Mouse Game*, *West European Politics*, Vol. 27, no. 4 (Sept. 2004): 603–623.
- Krašovec, Alenka, Damjan Lajh (2007): *Referendum o ulasku Slovenije u Evropsku uniju: medunarodni komparativni pogled*, *Politička misao*, God. 44, br. 3 (2007): 45–65.
- Kristan, Ivan (2002): *Večina in prag udeležbe na referendumu. Več neposredne demokracije v Sloveniji – da ali ne*, Ljubljana, 11. marec 2002, *Posvet Državnega Sveta Republike Slovenije*. Dostopno na [http://www.ds-rs.si/2MO/dejavnost/posveti/besedila\\_pos/pos11-3-02\\_Kristan.htm](http://www.ds-rs.si/2MO/dejavnost/posveti/besedila_pos/pos11-3-02_Kristan.htm)
- Lijphart, Arend (1969): *Consociational Democracy*, *World Politics*, Vol. 21, No. 2 (Jan. 1969): 207–225.
- Lukšič, Igor, Andrej Kurnik (2001): *Slovenia*. V: Auer, Andreas et al (ur.), *Direct Democracy: the Eastern and Central European Experience*. Aldershot: Ashgate: 192–204.

- Lukšič, Igor (2006): *Politična kultura, političnost morale*. Ljubljana: FDV.
- Malešič, Marjan (2002): Slovenska javnost: politično uradniška elita in NATO, *Teorija in praksa*, let. 39, št. 3: 414–425.
- Nohlen, Dieter & Philip Stöver (2010): *Elections in Europe: A data handbook*, Berlin: Nomos.
- Pierson, Paul (2000): Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics, *American Political Science Review* 94(2): 251–267.
- Referendum o referendumu i Europskoj uniji – istovremeno. Slobodna Dalmacija. 23. november 2010. Dostopno na: <http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/122199/Default.aspx>.
- Reti, Pal (2009): Using or Misusing Direct Democracy? *Global Forum on Modern Direct Democracy*, 13.–16. September 2009, Seoul, Koreja. Dostopno na [http://www.iri-europe.org/fileadmin/user\\_upload/pdf/15-Reti.pdf](http://www.iri-europe.org/fileadmin/user_upload/pdf/15-Reti.pdf)
- Scott, Simeon (2010): Does Nationalization Increase Stakeholder Democracy? *Social Responsibility Journal*, Vol. 6, No 2: 164–182.
- Slovakia's Voters: Whatever. *The Economist Online*, 20. september 2010. Dostopno na: [http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2010/09/slovakias\\_referendum](http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2010/09/slovakias_referendum)
- Smith, Thomas B. (1986): Referendum Politics in Asia. *Asian Survey*, Vol. 26, No. 7 (Julij 1986): 793–814.
- Stewardson, Langdon C. (1903): The Moral Aspects of the Referendum. *International Journal of Ethics*, Vol. 13, No. 2 (Januar 1903): 133–151.
- Tauchen, Jaromír (2010): Local Referendum in the Czech Republic - History and Present Days. *Journal on Legal and Economic Issues of Central Europe*, Vol. 1, No. 1: 52–55.
- Špok, Radomir, Vera Rihačková, Tomáš Weiss, Vladimír Bartović, Jeanne Dromard (2006): *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské uni*. Praga, Vydal Institut pro evropskou politiku EUROPEUM. Dostopno na: <http://www.europeum.org/doc/publications/Referenda.pdf>
- Urbinati, Nadia (2006): *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ustava Republike Hrvaške. *Narodne Novine*, 9. julij 2010. Dostopno na [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010\\_07\\_85\\_2422.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html).
- Vatter, Adrian (2002): *Kantonale Demokratien im Vergleich*. Opladen: Barbara Budrich Verlag.