

Referendumska demokracija u Sloveniji

Marija Erceg

**Slovenija je od osnutka do danas,
dakle u razdoblju od dvadesetak
godina, provela 15 referenduma na
državnoj razini**

Zakonodavni okviri referenduma u Sloveniji

Slovenski Ustav određuje temeljne okvire referenduma i odgovarajućih vrsta inicijativa, a Zakon o referendumu i pučkoj inicijativi podrobnije ih regulira. Čl. 90. Ustava definira da se zakonodavni referendum može raspisati o bilo kojemu pitanju koje je predmet zakonodavne regulative, a njegovi rezultati obvezuju slovenski Državni zbor kao prvi dom parlamenta. Na njemu birači odlučuju o prihvatanju ili odbacivanju prijedloga zakona koji je usvojio parlament prije njegove promulgacije. Može ga raspisati Državni zbor na svoju inicijativu, a odluka o raspisivanju donosi se većinom glasova svih zastupnika. No mora ga raspisati i kada to zatraži najmanje trećina zastupnika, a to praktično znači 30 članova Državnog zbora, Državni zbor ili 40.000 odnosno oko dva posto birača. Pravo glasa na referendumu izjednačeno je s biračkim pravom, a odluka se donosi relativnom većinom glasova bez biračkog kvoruma koji bi bio uvjet njezine valjanosti. Zakon o referendumu i pučkoj inicijativi propisuje rok od 35 dana za prikupljanje 40.000 potpisa koliko je potrebno da bi se raspisao referendum. Zakon, također, propisuje da godinu dana nakon objavljivanja odluke donesene na referendumu Državni zbor ne smije donijeti akt koji bi bio suprotan ishodu referenduma.

Druga vrsta referenduma koju propisuje čl. 170. Ustava jest referendum na kojemu birači prihvaćaju ili odbacuju ustavne promjene donesene u parlamentu prije promulgacije. Ustav propisuje da Državni zbor mora raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ako to zatraži najmanje 30 zastupnika. Pro-

mjena Ustava je prihvaćena ako se za nju izjasni većina onih koji su glasovali. Za razliku od zakonodavnog referenduma, u ovom je slučaju potrebno da na referendum izađe 50 posto plus jedan birač kako bi rezultat bio valjan. Dvije godine nakon objave rezultata zabranjuje se mijenjanje Ustava koje bi bilo suprotno donesenoj referendumskoj odluci. U kontekstu pristupanja Europskoj Uniji 2003. promijenjen je i Ustav (čl. 3.a), što je omogućilo raspisivanje referenduma o ulasku Slovenije u međunarodne organizacije i obrambene saveze. Riječ je o fakultativnom referendumu koji se može raspisati na inicijativu Državnog zbora, Vlade i Državnog sveta, drugog doma slovenskog parlamenta, a odluka se donosi relativnom većinom odnosno prijedlog se prihvaća ako za njega glasuje većina birača. Ustav propisuje da je odluka donesena na referendumu obvezujuća.

Na lokalnoj razini referendum je uređen Zakonom o lokalnoj samoupravi. Čl. 46. tog zakona propisuje da se referendum može raspisati na prijedlog gradonačelnika i općinskog vijeća, a mora se raspisati i ako to zatraži pet posto birača dotične lokalne zajednice. Godine 1998. promijenio se način odlučivanja. Do tada se odlučivalo većinom glasova birača, uz uvjet da je

blanca 1. sadržava podatke o državnim referendumima održanima od 1990. do travnja 2011: datum održavanja referenduma, predmete o kojima su se građani izjašnjavali, postotak odaziva građana i rezultate referenduma.

Slovenska praksa pokazuje kako su građani mogli odlučivati o vrlo širokom rasponu pitanja: državnoj samostalnosti, promjeni izbornog sustava, državnom financiranju izgradnje termoelektrane, umjetnoj oplodnji žena, privatizaciji i restrukturiranju željeznica, povratu uloženog novca u javne telekomunikacije nakon privatizacije, ulasku u Europsku uniju i NATO, radu nedjeljom, sudbini "izbrisanih", javnoj televiziji, osiguravajućim kućama, graničnom sporu između Hrvatske i Slovenije, te o zakonu o "malom delu". Najavljena su skoro referendumska izjašnjenja o još nizu pitanja, među kojima je najvažnije reforma mirovinskog sustava. Tako važna i različita pitanja o kojima su građani izravno odlučivali pokazuju da su neke od najvažnijih odluka u Sloveniji legitimirane neposredno izraženom voljom građana, a ne samo političkih elita. Analizirajući podatke o referendumima može se zaključiti da su glavni akteri referenduma do 2003. bile političke stranke odnosno političke elite u parlamentu i vladi.

Tablica 1. Referendumi u Sloveniji od samostalnosti do travnja 2011.

	Datum	Predmet	Odaziv	Rezultat
1.	23.12.1990.	Državna samostalnost	93,3%	Prihvaćeno (95,7%)
2.	8.12.1996.	Izborni sustav	37,9%	Svi prijedlozi odbačeni
3.	10.1.1999.	Izgradnja termoelektrane TET 3	27,3%	Odbačeno (20,2%)
4.	17.6.2001.	Umjetna oplodnja neudanih žena	35,7 %	Odbačeno (26,7%)
5.	19.1.2003.	Povrat investicija u javne telekomunikacije	31,1%	Prihvaćeno (77,6%)
6.	19.1.2003.	Preoblikovanje i privatizacija Slovenskih željeznica	31,1%	Odbačeno (51,9%)
7.	23.3.2003.	Ulazak u NATO	60,4%	Prihvaćeno (66,0%)
8.	23.3.2003.	Ulazak u EU	60,4%	Prihvaćeno (89,6%)
9.	21.9.2003.	10 radnih nedjelja godišnje	27,5%	Prihvaćeno (58,0%)
10.	4.4.2004.	Tehnički zakon o "izbrisanim"	31,4%	Prihvaćeno (96,1%)
11.	25.9.2005.	Zakon o slovenskoj radio-televiziji	30,6%	Prihvaćeno (50,2%)
12.	11.11.2007.	Novela zakona o privatizaciji Osiguravajućeg zavoda Triglav	57,9%	Odbačeno (27,5%)
13.	6.6.2010.	Arbitražni sporazum o granici između Slovenije i Hrvatske	42,6%	Prihvaćeno (51,2%)
14.	12.12.2010.	Novi zakon o slovenskoj radio-televiziji	14,8%	Odbačeno (27,6%)
15.	10.4.2011.	Zakon o "malom delu"	34,0%	Odbačeno (80,1%)

Izvori: Ewert (2007); <http://www.c2d.ch/>; <http://www.volitve.gov.si/en/index.html>

na referendum izašlo 50 posto plus jedan birač, a od te godine odluke su valjane i ako su donesene samo relativnom većinom glasova. Odluka donesena na referendumu za lokalnu je vlast obvezujuća. Uz obvezujuće, Ustav i Zakon o referendumu i pučkoj inicijativi definiraju i savjetodavni referendum kako na lokalnoj tako i na državnoj razini, čiji ishod pravno ne obvezuje, ali se koristi kao mehanizam za ispitivanje stavova javnosti.

Referendumska praksa

Slovenija je od osnutka do danas, dakle u razdoblju od dva desetaka godina, provela 15 referenduma na državnoj razini. Ta-

Lukšič (2000) zaključuje kako to razdoblje karakterizira podređenost izravne demokracije predstavničkoj. U prvom razdoblju referendum je bio sredstvo sukoba vladajuće stranke i opozicije, te je mobilizacija birača uglavnom dolazila "odozgo". To se najbolje pokazalo na referendumu o promjeni izbornog sustava 1996. gdje su se stvorila dva suprotstavljena tabora (Ribičič, 2004). Jedan, sastavljen od oporbenih stranaka desnog centra, predlagao je uvođenje većinskog sustava, a drugi, savez lijevih stranaka, zauzimao se za zadržavanje razmjernoga sustava uz neznatne promjene. Ribičič ističe kako se iz prijedloga o većinskom sustavu krio skriveni plan mogućeg ujedinjenja desnih stranaka, čemu bi pogodio većinski izborni sustav.

Lukšič (2000) uočava slična obilježja i referenduma o financiranju izgradnje termoelektrane Trbovlje koji je bio arena sukoba opozicije i vladajuće stranke. Na referendumu je vladin prijedlog pao, ali je odaziv birača bio vrlo nizak (27,3 posto), pa Lukšič zaključuje da je zapravo i sam referendum propao. Premda Lukšičeva analiza ne uključuje referendum o umjetnoj oplodnji neudanih žena iz 2001. godine, smatram da se jednaka logika može primijeniti i na taj slučaj. Trideset oporbenih zastupnika zatražilo je raspisivanje referenduma o zakonu koji bi dopuštao neudanim ženama umjetnu oplodnju. Dakle, i u tom su slučaju građana

U prvom razdoblju referendum je bio sredstvo sukoba vladajuće stranke i opozicije, te je mobilizacija birača uglavnom dolazila "odozgo"

ni mobilizirani "odozgo", od strane parlamentarne oporbe koja je nastojala osporiti odluku vlade. Na referendumu su građani odbili zakon i spriječili neliberalan način tretiranja neplodnosti neudanih žena. I tada je odaziv građana bio nizak (35,7 posto).

U narednom razdoblju u Sloveniji se događa pozitivni pomak. Od 2003. do travnja 2011. provedena su četiri referenduma koja su bila inicirana "odozdo", bez posredništva političkih elita, a od strane skupina i udruga civilnog društva koje su mehanizmom zakonodavne inicijative uspjele iznuditi raspisivanje referenduma. U roku od 35 dana, koliko je predviđeno za prikupljanje potpisa, te su skupine uspjele mobilizirati građane i realizirati referendume o privatizaciji i restrukturiranju željeznica, o povratu investicija u javne telekomunikacije prije njihove privatizacije, o radu nedjeljom, te o "malom delu". U tri slučaja sindikati i radnici su bili glavni inicijatori referenduma, a u četvrtome su im se pridružili i studenti, što pokazuje da su u arenu referenduskog odlučivanja ušli novi akteri. Premda se zadržao trend niskog odaziva birača, prosječno oko 40 posto, na tri od četiri referenduma – pitanje rada nedjeljom, povrat investicija i zakon o "malom delu" – postignuti su ciljevi aktera civilnog društva.

K tome, i dva referenduma koja su provedena 2003, a ticala su se ulaska Slovenije u NATO i EU, također su bila, znak napretka. Promjenom Ustava 2003. institucionalizirano je raspisivanje fakultativnog referenduma o udruživanju čiji rezultati obvezuju parlament (Lajh i Krasovec, 2007). Zbog pritiska javnosti i oporbenih stranaka uspio se stvoriti širok konsenzus u parlamentu, te je u konačnici Ustav promijenjen dvotrećinskom većinom glasova zastupnika Državnog zbora. To pokazuje da je najprije postignuta suglasnost parlamentarnih stranaka da se raspiše referendum o tim pitanjima. Potom je zajednički prihvaćena mogućnost da se ulazak odbije, jer nije prihvaćeno da referen-

dum bude samo savjetodavan. S obzirom na važnost pitanja o kojima se odlučivalo, odaziv birača bio je nizak, 60,4 posto, ali su oni koji su glasovali pokazali izrazitu privrženost ulasku u EU (89,6 posto) i slabiju podršku ulasku u NATO (66,0 posto). Sličan obrazac primjetan je i u slučaju referenduma o ratifikaciji sporazuma o graničnom sukobu Slovenije i Hrvatske 2010. Sporazum je najprije većinom glasova prihvaćen u slovenskom parlamentu. Prema prvim odlukama referendum je trebao biti savjetodavan, ali je opet postignuta suglasnost zastupnika o tome da referendum bude obvezujući. S obzirom na važnost pitanja i uzavrelo političko ozračje što je stvoreno oko njega, odaziv je bio iznenađujuće nizak (42,6 posto), a vladin je prijedlog prihvaćen tijesnom većinom (51,2 posto).

U Sloveniji se referendum i danas koristi kao sredstvo borbe između opozicije i vladajuće stranke. To se posebice odnosi na dva referenduma o zakonu o javnoj televiziji te na referendum o "izbrisanim". No, referendumi su u Sloveniji postali čest mehanizam odlučivanja o javnim pitanjima. Tome pogoduju zakonske odredbe o jednostavnoj većini kojom se odlučuje o raspisivanju referenduma, te razmjerno dug rok od 35 dana za prikupljanje potpisa kojim se traži raspisivanje referenduma. Osim toga, u Sloveniji su vlast i opozicija vrlo rano pokazale spremnost da o važnim javnim pitanjima raspišu referendume i tako se u donošenju odluka oslone na neposredno izraženu volju građana, čak i onda kada to nisu bile obvezne činiti. To se poglavito odnosi na referendume o pristupu Slovenije EU-u, NATO-u i o graničnom sporu s Hrvatskom. Liberalizacija normativnih okvira za održavanje referenduma potaknula je ulazak u tu arenu političkog odlučivanja i novih aktera civilnog društva, ponajprije sindikata.

Literatura

- Ewert, B. (2007). *Comparing initiative instruments in Lithuania, Slovenia and Hungary: constitutional provisions, quality and practice*, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/helsinki/ws18/ewert.pdf>
- Lajh, D., Krasovec, A. (2007). Referendum o ulasku Slovenije u Europsku Uniju: međunarodni komparativni pogled. *Politička misao*. 44 (3): 45–65.
- Lukšič, I. (2000). *Slovenia: Country report*, C2D Working Paper Series. http://www.c2d.ch/files/C2D_WP10.pdf
- Ribičič, C. (2004). *From the electoral system referendum to constitutional changes in Slovenia (1996-2000)*. [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-UD\(2004\)008-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-UD(2004)008-e.pdf)
- The Constitution of the Republic of Slovenia/Ustava Republike Slovenije. *Official Gazette RS*. 33/91-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003.
- Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (uradno prečiščeno besedilo) (ZRLI-UPB2). *Uradni list RS*. 26/2007. http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO5135.html ■