

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Aleš Lapajne

Neposredna demokracija: Zakaj se Slovenija ni odločila za pot Švice?

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Aleš Lapajne

Mentorica:izr. prof. dr. Cirila Toplak

Neposredna demokracija: Zakaj se Slovenija ni odločila za pot Švice?

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

Zahvala

Hvala mentorici izr. prof. dr. Cirili Toplak za strokovno usmerjanje, prijaznost in pomoč pri pisanju diplomske naloge.

*Hvala staršem za podpiranje in omogočanje študija ter Aniti za vso podporo med pisanjem.
Brez vas mi ne bi uspelo.*

Neposredna demokracija: Zakaj se Slovenija ni odločila za pot Švice?

Diplomsko delo je prikaz analize politične poti od samostojne Slovenije pa do danes v zvezi s primernostjo države za neposredno demokracijo, kakršna je značilna za Švico. Primer Švice je izbran zato, ker gre za uspešno državo. Veliko zaslug ima njen politični sistem. Glavni temi diplomskega dela sta Slovenija in moderna neposredna demokracija. V prvem delu je osredinjenost na analizi Slovenije in njenega političnega sistema. Najprej je izpostavljena odcepitev Slovenije od Jugoslavije, kasneje pa problem državnih institucij in referendumске zakonodaje. V nadaljevanju je predstavljena neposredna demokracija; najprej povsem splošna predstavitev sistema, kasneje v poglavju pa se razširi na primer države, ki je mogoče najznačilnejša moderna demokracija na svetu, Švica. Skozi primere je podana zgodovina države, predstavitev državnih institucij, politične pravice državljanov, posebej izpostavljena pa so sredstva neposredne demokracije. V drugem delu diplomskega dela se podrobno posvetimo diskusiji. Razpravljamo o primernosti dosedanjega političnega okolja Slovenije za neposredno demokracijo. V zadnjem delu so podani odgovori na vprašanje, zakaj se Slovenija ni ob zasnovi novega političnega sistema odločila za moderno neposredno demokracijo.

Ključne besede: moderna neposredna demokracija, Slovenija, Švica, referendum, politične elite.

Direct democracy: Why had Slovenia not decided for the same political path as Switzerland?

This paper presents the analysis of Slovenia's political path since its independence up to the present time and tries to determine how suited Slovenia would be to establish direct democracy, as it is characteristic for Switzerland. The example of Switzerland has been chosen due to the prosperity of the country which mainly results from its political system. The two main topics which are dealt with in this paper are Slovenia and modern direct democracy. The first part of the paper focuses on the analysis of Slovenia and its political system. Firstly, secession of Slovenia from Yugoslavia is put out; later on the chapter refers to Slovenia's institutions and referendum legislation. The next chapter deals with direct democracy. At the beginning there is a general description of such system, which is in continuation followed by an example of a country that is perhaps the most distinctive modern direct democracy in the world – Switzerland. The history of Switzerland is then presented through examples and afterwards, its institutions and political rights of the citizens are described. A special attention is also dedicated to the means of Swiss direct democracy. The second part of the paper gives room to discussion. At the beginning there is debate on how suitable the so far existing political environment in Slovenia was for direct democracy. In the last part of the paper there are some possible answers given on why Slovenia had not decided for a modern direct democracy when the new political system was established.

Key words: modern direct democracy, Slovenia, Switzerland, referendum, political elites.

Kazalo

1	Uvod.....	6
1.1	Cilj in namen diplomskega dela.....	7
1.2	Metodologija.....	7
1.3	Hipotezi ali raziskovalni vprašanji.....	8
1.4	Zgradba diplomskega dela.....	8
2	Primer Slovenije: Predstavniška demokracija z elementi procesov neposredne demokracije?.....	9
2.1	Splošna zgodovina osamosvojitve.....	9
2.2	Politični sistem Republike Slovenije:.....	10
2.2.1	Državne institucije.....	10
2.2.2	Referendum.....	12
3	Primer Švice: Moderna neposredna demokracija – neposredna demokracija kot dopolnilo predstavniški demokraciji.....	14
3.1	Neposredna demokracija.....	14
3.1.1	Neposredna demokracija skozi čas.....	15
3.1.2	Prednosti in slabosti neposredne demokracije.....	18
3.2	Primer Švice.....	19
3.2.1	Zgodovinska pot Švice.....	20
3.2.2	Politična ureditev.....	22
3.2.3	Institucije in politične pravice državljanov.....	24
3.2.4	Referendum in ljudska iniciativa.....	25
4	Diskusija: Primerjava Švica in Slovenija.....	28
4.1	Ali je Slovenija primerno okolje za participacijo ljudi v odločevalnih procesih?.....	28
4.2	Zakaj se Slovenija ni odločila za pot Švice ob zasnovi novega političnega sistema?.....	36
5	Zaključek.....	42
6	Literatura.....	43
	Priloga A: Javno mnenje ljudi o neposredni demokraciji v šestnajstih državah.....	46

1 Uvod

Politična ureditev je eden od temeljev države. Slovenija je svojo državo dobila z odcepitvijo od Socialistične federativne republike Jugoslavije. Z novo državo je bila postavljena pred dejstva, ko je morala sprejemati odločitve, ki bodo pomembno vplivale na njeno prihodnjo pot. Izbrala je predstavniško demokracijo, katero so do tedaj uspešno prakticirale že številne države.

Predstavniška demokracija je definirana kot sistem, »kjer ljudstvo svoj glas, mnenje in različne perspektive o političnih odločitvah in procesih podeli v pristojnost političnemu predstavništvu« (Stanford Encyclopedia of Philosophy 2011).

Na drugi strani je Švica, ki velja za sinonim demokracije s participacijo ljudi na najvišjem nivoju. Je najbolj poznan primer države, ki ima sistem neposredne demokracije. Njeni začetki segajo v 19. stoletje, ko se je oblikovala v samostojno državo na podlagi sprejetja zvezne ustave.

Neposredna demokracija je definirana kot »forma ali sistem demokracije, ki daje svojim državljanom nadpovprečno količino participacije v zakonodajnem procesu in jim dodeljuje najvišjo možno politično samoodločanje« (Direct democracy 2005).

Pomembna sestavina demokracije je referendum. V modelu neposredne demokracije je ta še posebej izpostavljen, saj preko njega ljudje oblikujejo politične odločitve. Pomemben člen je tudi v številnih predstavniških demokracijah, ko je prav tako vključen kot možnost participacije za ljudstvo. Razlika med obema demokratičnima modeloma je velikokrat tudi v množičnosti uporabe tega sredstva.

Referendum je po definiciji »splošno glasovanje državljanov z volilno pravico na posamezno politično vprašanje, ki jim je bilo dodeljeno za neposredno odločitev« (Oxford Dictionaries 2014).

Vse zgoraj podane definicije jasno kažejo razlike med posameznimi sistemi. Velikokrat si postavljamo vprašanje, ali je določen sistem idealen za neko državo. Možen pa je tudi obraten pojav, in sicer, da z določenim sistemom država ne more razviti svojega polnega potenciala. Velikokrat se zazdi, da razne omejitve in pravila, ki jih določen sistem vsebuje, hromijo delovanje. V takem primeru lahko odkrito pomislimo, da bi določena zamenjava spremenila zadevo. Brez sprememb ne more priti do napredka. To velja tudi za politične sisteme, ki se skozi obdobja stalno spreminjajo in se na svoj način izboljšujejo ali slabšajo.

Za Slovenijo se zdi, da je kljub kratki zgodovini obstoja, doživela že številne vzpone in padce. Danes se zdi, da je zaradi že drugih predčasnih volitev v nekakšni politični krizi. Postavlja se nam vprašanje, ali je bila njena odločitev o političnem sistemu ob snovanju države pravilna. To vprašanje se nam postavlja še posebej, če se zazremo v nekatere sosednje države, ki podobnih problemov kot Slovenija nimajo. Seveda gre tu za specifičen primer, ki ni odvisen zgolj od političnega sistema, ampak še od mnogih drugih dejavnikov. Vendar bi se v tem diplomskem delu rad osredinil prav na zgoraj omenjeno vprašanje, torej, zakaj se je Slovenija odločila za predstavniško demokracijo in ni poskusila vpeljati neposredne?

1.1 Cilj in namen diplomskega dela

Cilj moje diplomske naloge je analizirati politično pot Slovenije od osamosvojitve pa do danes. Posebej bi se rad osredinil na razvoj predstavniške demokracije. To analizo bom v nadaljevanju poglobil s primerjavo Švice in njenim političnim sistemom. Zanimalo me bo, zakaj se Slovenija ni odločila za neposredno demokracijo ob zasnovi novega sistema po osamosvojitvi. Ugotoviti hočem prednosti in slabosti tega sistema in skozi analizo zavreči ali potrditi tezo o tem, ali so nekateri sistemi primernejši za določeno državo kot drugi. Odgovoriti skušam na vprašanje, kakšen vpliv imata na ta izbor politično okolje in kultura v specifični državi. Več pozornosti pa nameravam nameniti tudi sredstvom neposredne demokracije; posebej bi izpostavil referendumsko zakonodajo in njegovo uporabo v Sloveniji in Švici.

1.2 Metodologija

Raziskovalni načrt diplomskega dela bo temeljil na deskriptivni metodi in analizi sekundarnih virov. V prvem delu bom s pomočjo prej omenjenih metod podrobno predstavil obe državi in hkrati njun politični sistem. Dodatno bom uporabil tudi zgodovinsko metodo, ki bo vključevala vpogled v zgodovinski razvoj države. S podrobnima predstavitevama bom dobil trden temelj za drugi del diplomskega dela. Razprava v drugem delu bo ponovno vključevala deskriptivno metodo in analizo sekundarnih virov, temu pa bom dodal še komparativno metodo – predvsem zato, ker bo diskusija temeljila na primerjavi držav Slovenije in Švice.

1.3 Hipotezi ali raziskovalni vprašanji

- Zakaj se Slovenija ni odločila za pot Švice ob zasnovi novega političnega sistema po razpadu Jugoslavije?
- Ali je Slovenija glede na politično zgodovino in politično kulturo primerno okolje za neposredno demokracijo?

1.4 Zgradba diplomskega dela

Svojo diplomsko nalogo bom razdelil na več delov. V uvodu bom navedel cilje diplomske naloge, njen namen, metodologijo, ki mi bo v pomoč pri pisanju naloge ter raziskovalni vprašanji, na kateri bom v nadaljevanju iskal odgovore. Jedro naloge bom razdelil na več podpoglavij. V prvem delu bom najprej predstavil Slovenijo in Švico, njun politični sistem, politično zgodovino, državne institucije in sredstva neposredne demokracije. V drugem delu, v diskusiji pa se bom osredotočil na odgovore obeh raziskovalnih vprašanj. Pri prvem se bom spraševal, ali je Slovenija s svojo politično kulturo in okoljem primerna za neposredno demokracijo, kakršno ima Švica. V drugem pa, zakaj se Slovenija ni že ob zasnovi nove države odločila za tak sistem. Zaključek bo sestavljen iz osvetlitve najpomembnejših dognanj in sklepov moje diplomske naloge.

2 Primer Slovenije: Predstavniška demokracija z elementi procesov neposredne demokracije?

Slovenski politični sistem bi lahko opisali kot predstavniškega, ki vsebuje in uporablja pomembno sredstvo neposredne demokracije, referendum. Vendar, je tu predvsem pomembno kako in zakaj jo uporabljamo? Če pogledamo bolj natančno, se jasno kažejo razlike med ostalimi državami, ki so svetovno priznane moderne neposredne demokracije (Švica) in političnim sistemom Slovenije. Skozi diplomsko nalogo bi rad posebej izpostavil te razlike in raziskal, ali Slovenija dovolj izkorišča moč ljudske participacije. Za lažjo diskusijo v drugem delu bom sprva podal splošen opis slovenskega političnega sistema, v katerem bo opisana tudi krajša obnova zgodovine osamosvojitve Republike Slovenije in predstavitev institucij. V zadnjem delu prvega poglavja pa se bom bolj podrobno posvetil zakonodajnemu referendumu.

2.1 Splošna zgodovina osamosvojitve

Najprej bom predstavil kratek oris slovenske poti k osamosvojitvi, ki je bila pomemben prelom za slovenski narod in je pomembno oblikovala družbo in politične procese, na plan pa so prišla tudi razhajanja med Slovenci.

Slovenija je postala samostojna država 25. junija 1991, ko se je odcepila od Socialistične federativne republike Jugoslavije. Pot do tega je bila dolga, začelo pa se je s »slovensko pomladjo« leta 1987 in nadaljevalo s strankarskimi volitvami leta 1990. Po zmagi Demosa na volitvah je ta sestavil novo vlado. Glavni problemi v začetku oblikovanja države so nastali zaradi različnih pogledov glede ustave in njenega sprejemanja. Na drugi strani pa je bila vsem stranem skupna velika želja po samostojni državi. Ta se je začela uresničevati 23. decembra 1990, ko se je takratna koalicija Demos odločila za vsenarodni plebiscit za samostojno Slovenijo. Zaznamovala ga je visoka volilna udeležba in potrditev s strani 88,2 % volivcev. Približno pol leta po tem je Slovenijo zajela 10-dnevna vojna, ki se je končala s sporazumom 7. julija. Slovenija je ohranila nadzor nad ozemljem in zunanji mejami, morala pa se je v nadaljnjih treh mesecih odpovedati osamosvojitvenim ukrepom. Med tem časom so Slovenijo priznale številne države in ker do 8. oktobra ni prišlo do novega sporazuma med Slovenijo in Jugoslavijo, je obveljala mednarodna rzsodba, da je Jugoslavija razpadla. Sledilo je množično priznavanje držav in tako je bila 22. maja 1992 Slovenija skupaj s Hrvaško ter Bosno in Hercegovino sprejeta v OZN, leta 1993 pa v Svet Evrope. V koaliciji Demos pa so se kazale velike razlike med liberalci in katoliki – konservativci, kljub temu pa je bila nova moderna, liberalna, demokratična ustava sprejeta konec leta 1991. Kmalu po tem je koalicija

Demos zaradi velikih nestrinjanj med člani padla. Novo široko koalicijo je postavila Liberalna demokratska stranka (Prunk 2001).

Že v prvih letih samostojnosti so se po videnem pokazale prve razlike med ideološko različnima poloma dveh vodilnih političnih sil. Prvi pol so bivše komunistične stranke in liberalne stranke oziroma tako imenovana »levica«. Na drugi strani pa »desnica« oziroma katoliško konservativne stranke. Pri obeh je močno prisotna zgodovinska obremenjenost z 2. svetovno vojno, ki še vedno vpliva na politično kulturo v državi in deli prebivalstvo. To problematiko bom bolj podrobno izpostavil v diskusiji v drugem delu diplomske naloge.

V nadaljevanju se bom osredinil na razlago političnega sistema Republike Slovenije, posebej na institucije v državi in na slovensko referendumsko zakonodajo, ki je ključna za kasnejšo primerjalno študijo.

2.2 Politični sistem Republike Slovenije:

Če najprej pogledamo splošno definicijo državne ureditve Republike Slovenije, je ta »zasnovana na vzorcu predstavniške (parlamentarne) demokracije. Nosilec oblasti v državi so njeni državljani. Ker je to predstavniška demokracija, državljani svojo oblast izvršujejo praviloma po svojih predstavnikih, samo izjemoma neposredno. Najvišji predstavniški organ državljanov Slovenije je po naši ustavi državni zbor. Volja državljanov naj bi se odražala v zakonih, zato je državni zbor najvišji zakonodajni organ, ki ima edini pristojnost, da izdaja zakone. Zakonodajna oblast je, poleg tega, da je najvišja v državi, saj odraža voljo državljanov kot edinega nosilca oblasti, ločena od drugih vej oblasti, izvršilne in sodne. /.../ Oblast navaja h gospodovalnosti in izkoriščanju. Zato naj ne bi bila vsa v enih rokah, ampak razdeljena med več nosilcev, ki istočasno nadzirajo drug drugega« (Bučar 1998, 65).

2.2.1 Državne institucije

Med državnimi institucijami bom kot prvo izpostavil slovenski parlament, ki ima dvodomno sestavo. Prvi dom se imenuje državni zbor in šteje 90 poslancev. »Poslanci se volijo s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem« (Ustava Republike Slovenije, 80. čl.). V državni zbor pa sta izvoljena tudi po en poslanec iz italijanske in madžarske manjšine. Poslanci, razen narodnih manjšin, se volijo po načelu sorazmernega predstavništva, volilni prag za državni zbor pa je 4 %. Državljeni volijo predstavnike na vsake 4 leta, volitve pa razpiše predsednik države. Poslanci v državnem zboru so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na nikakršna navodila, prav tako niso kazensko odgovorni za mnenje ali glas, ki ga posameznik izreče na seji v državnem zboru. Državni zbor je na posamezni seji lahko

sklepčen zgolj, če je prisotnih večina poslancev. Tako lahko sprejema razne zakone in določbe ter ratificira mednarodne pogodbe. Za potrditev je dovolj večina navzočih poslancev, kadar ni z ustavo ali zakonom drugače določeno. Zakone lahko predlaga vlada, vsak posamezen poslanec, ali pa najmanj 5000 volivcev. Razglašajo jih predsednik republike 8 dni po njihovem sprejemu. Pomembno orodje je parlamentarna preiskava, katero lahko zahteva tretjina poslancev ali državni svet v primeru, da pride do suma o nepravilnosti znotraj državnega zbora (Ustava Republike Slovenije, 80.–93. čl.).

Drugi dom parlamenta se imenuje državni svet. Gre za »zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. /.../ Državni svet ima 40 članov. Sestavljajo ga štirje predstavniki delodajalcev, štirje predstavniki delojemalcev, štirje predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti ter dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov« (Ustava Republike Slovenije, 96. čl.). Pravice državnega sveta so predvsem v podajanju različnih predlogov zakonov državnemu zboru. Prav tako ima tudi možnost izraziti mnenje o zadevah iz njegovih pristojnosti; iz tega sledi tudi možnost zahtevka o ponovnem odločanju o zakonu, ki je pred razglasitvijo. Na drugi strani pa ima dolžnost, da poda svoje mnenje o posamezni zadevi na zahtevo državnega zbora. Pred 31. 5. 2013 je imel državni svet tudi pravico, da skliče zakonodajni referendum. To pravico so mu odvzeli s spremembo ustavnega člena o zakonodajnem referendumu. V državnem svetu traja mandat pet let. Ostro je določeno, da član državnega sveta ne sme biti hkrati poslanec v državnem zboru (Ustava Republike Slovenije, 97.–100. čl.).

Pomembni funkciji v državi opravljata še vlada in predsednik države.

Funkcija predsednika države je bolj reprezentativne narave, saj »predstavlja Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil« (Ustava Republike Slovenije, 102. čl.). V nasprotju z državnozbornimi volitvami gre tu za večinski sistem glasovanja. Mandat traja pet let, vendar je lahko izvoljen največ dvakrat zaporedoma. Izvoljen je lahko le državljan Slovenije (Ustava Republike Slovenije, 103. čl.). Predsednik Republike ima posebno določeno kazensko odgovornost, za katero ga lahko državni zbor obtoži pred ustavnim sodiščem, če pri opravljanju funkcije krši ustavo ali huje krši zakon (Ustava Republike Slovenije, 109. čl.).

»Vlada je sestavljena iz predsednika vlade in ministrov; ti so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru« (Ustava Republike Slovenije, 110. čl.). Vlada začne nastajati, ko predsednik Republike na podlagi posvetovanj s poslanskimi skupinami v

državnem zboru predlaga kandidata za predsednika vlade. Navadno je to vodja poslanske skupine stranke, ki je dobila najvišje število glasov na volitvah in ki postavi v parlamentu koalicijo. Predsednik vlade mora biti izvoljen v državnem zboru z večino glasov vseh poslancev. Ko je predsednik vlade imenovan, lahko predlaga ministre, ki jih prav tako voli državni zbor (Ustava Republike Slovenije, 111.–112. čl.). Vlada v Republiki Sloveniji ima izvršilno moč.

Tretja veja tripartitne oblasti v Sloveniji pa je sodstvo. »Sodniki so pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni, vezani so na zakone in ustavo. /.../ Ureditev in pristojnosti sodstva ureja zakon. /.../ Najvišje sodišče v državi je vrhovno sodišče. /.../ Funkcija sodnika je trajna. Zakon določa starostno mejo in druge pogoje za izvolitev. Zakon določa starostno mejo, pri kateri se sodnik upokoji« (Ustava Republike Slovenije, 125.–129. čl.). Sodniki so izvoljeni s strani državnega zbora na predlog sodnega sveta. Pomembna je tudi nezdržljivost funkcije s funkcijami v drugih državnih organih, lokalni samoupravi in v raznih političnih strankah. Omenjene so še druge funkcije, ki pa so določene z zakonom (Ustava Republike Slovenije, 130.–133. čl.).

S tem opisom sem zaključil splošen pregled političnega sistema in najpomembnejših institucij Republike Slovenije. V naslednjem podpoglavju pa se bom osredotočil na referendum v Sloveniji.

2.2.2 Referendum

Državna volilna komisija definira referendum kot »eno od oblik neposredne demokracije, v kateri sodelujejo vsi državljani, ki imajo pravico voliti v državni zbor. Glasovanje je tajno in osebno. Glasuje se z glasovnicami, pri čemer morata biti zagotovljena svoboda odločanja in tajnost glasovanja« (Državna volilna komisija 2014b).

»Slovenska Ustava in Zakonodaja urejata referendum, nanašajoč se na ustavne revizije, zakonodajni referendum in referendum o vzpostavitvi lokalne skupnosti. Vsi ti so zavezujoči; kljub temu se lahko skliče tudi posvetovalni referendum« (Toplak 2013, 39–40). »Državni zbor ga razpiše o vprašanjih iz svoje pristojnosti, ki so širšega pomena za državljane. Izid tega referenduma ni zavezujoč« (Državna volilna komisija 2014b). Tu se lahko pojavi določen očitek političnim predstavnikom, ki iščejo na ta način določeno potrditev pri ljudstvu in kažejo nezaupanje sami vase, predvsem pa nezmožnost sprejemanja odgovornosti o pomembnih odločitvah, za kar so bili izvoljeni s strani državljanov kot njihovi predstavniki.

V nadaljevanju podpoglavja se bom posebej posvetil zakonodajnemu referendumu. Ureja ga Ustava Republike Slovenije. »Državni zbor razpiše referendum o uveljavitvi zakona, ki ga je sprejel v primeru, če to zahteva vsaj 40 000 volivcev. /.../ Referenduma ni dopustno razpisati: o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odpravi posledic naravnih nesreč /.../, o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah /.../, o zakonih o ratifikaciji mednarodnih pogodb /.../, o zakonih, ki odpravljajo protiustavnosti na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin« (Ustava Republike Slovenije, 90. čl.). Pravico do glasovanja imajo vsi državljani, ki imajo volilno pravico. Zakon je zavržen, če proti njemu glasuje večina volivcev. Naknadno je bil dodan še en pogoj, ki zahteva, da mora biti proti zakonu petina vseh volivcev, torej mora biti volilna udeležba na referendumu dovolj visoka, da je rezultat veljaven (Ustava Republike Slovenije, 90. čl.).

90. člen Ustave je doživel velike ustavne spremembe dne 31. 5. 2013. Glavna sprememba je bila v tem, kdo ima pravico sklicati zakonodajni referendum. Pred tem je člen dajal pravico za zahtevo po zakonodajnem referendumu tudi drugim. Člen se je glasil: »Državni zbor lahko razpiše referendum iz prejšnjega odstavka na svojo pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, državni svet ali štirideset tisoč volivcev« (Ustava Republike Slovenije, 90. čl.). Velikokrat je bilo tako lahko izkoriščeno kot orodje v političnem boju. Pojavile so se številne kritike, da stranke z zakonodajnimi referendumi obračunavajo med seboj v političnih bojih s prepogosto uporabo (Toplak 2013, 41). Z ustavnimi določili naj bi se spremenilo na boljše, kar pa bo pokazal čas. Zgolj v razmislek se lahko tu porodi nov dvom v sistem in možnost, da bi stranke, namesto 30 poslancev, nabrale 40 000 volivcev. To za močne stranke z veliko volilno bazo in drugimi razpoložljivimi sredstvi, s katerimi prepričajo ljudi, niti ni misija nemogoče.

Kronološko si pogledjmo referendume, ki so se zvrstili v Sloveniji. Do sedaj je bilo v samostojni Sloveniji razpisanih 22 referendumov (Državna volilna komisija 2014a). Vezani so bili na precej različne problematike in so sprožili precej burne in mešane občutke med ljudmi. Od osamosvojitve Slovenije pa do leta 2003 so bili razpisani zgolj trije referendumi. Pravo nasprotje je bilo leta 2003, saj jih je bilo takrat kar šest, in sicer predvsem zaradi vprašanj o vstopu v EU in NATO. V naslednjem obdobju se je število referendumov na leto znova zmanjšalo. Ljudje so na njih med drugim odločali o slovenskih železnicah, o zavarovalnicah, o novi delitvi na regije in še o drugih vprašanjih. Posebej polemična sta bila dva referenduma, ki sta se dotikala tematike o javni televiziji, eden leta 2004 in drugi leta 2010. Za tem je bil eden ključnih referendumov, in sicer o arbitražnem sporazumu med

Slovenijo in Hrvaško, prav tako leta 2010. Po njem bo mednarodno arbitražno sodišče določilo mejo med Slovenijo in Hrvaško. Leta 2011 so se zvrstili trije referendum, a so bili vsi zavrnjeni. Takratna vlada je na rezultat vseh treh referendumov tudi vezala zaupnico. Na podlagi neuspeha je odstopila. Se je pa tu pojavil primer, ko ljudje niso volili o posameznih problemih, katerih vprašanje je bilo na referendumskem listu, ampak so zgolj izražali nestrinjanje s takratno vlado. Vse skupaj je vodilo v prve predčasne volitve v samostojni zgodovini Slovenije (Toplak 2013, 40). Za tem sta bila še dva referenduma – leta 2012 o družinskem zakoniku in zadnji referendum, o arhivih, aprila 2014 (Državna volilna komisija 2014a).

S tem sem zaključil prvo poglavje diplomskega dela, v katerem sem pisal o Republiki Sloveniji. Predstavil sem njeno politično zgodovino od osamosvojitve in na splošno opisal njen politični sistem. V njem sem predstavil politične institucije, nato pa sem se osredinil na slovensko referendumsko zakonodajo. Ta bo pomembna za komparativno razpravo v drugem delu diplomskega dela, v katerem se posvečam drugačnemu političnemu sistemu, ki pa je značilen za Švico.

3 Primer Švice: Moderna neposredna demokracija – neposredna demokracija kot dopolnilo predstavniški demokraciji

3.1 Neposredna demokracija

V prvem delu poglavja se bom sprva osredinil na neposredno demokracijo na splošno – kako se je razvijala sama ideja, predstavil bom različice sistema in nekaj splošnih argumentov za in proti sistemu.

Sama definicija pravi, da »neposredna demokracija obstaja z namenom, da lahko državljani volijo neposredno o določeni politiki, prav tako pa odločajo o vsakem pomembnem vprašanju. To je nasprotno posredni demokraciji, kjer volivci odločajo o predstavnikih, ki potem v njihovem imenu odločajo o političnih vprašanjih« (Budge v Clarke in Foweraker 2001, 224). Bistveno je, da se spremeni sam nosilec suverenosti. Pri predstavniški demokraciji ljudje prenesejo svojo suverenost na predstavnike, medtem ko ga pri neposredni demokraciji ohranijo.

Za referendum velja, da je »glavni instrument neposredne demokracije, kjer gre za naključno organizirano variacijo splošnih volitev z naprej podanim odgovorom za ali proti na večinoma »zaprta« vprašanja« (Toplak 2013, 33). Različni modeli po državah, ki vključujejo

referendume, se pogosto razlikujejo v specifičnih zakonodajah o obvezujočih in posvetovalnih referendumih. Veliko je odvisno od tega, kdo jih zahteva (kdo je pobudnik referenduma) oziroma, katero področje države zajemajo (ustava ali zakonodaja) (Toplak 2013, 34).

Na svetu je poznanih zgolj nekaj držav, ki stalno vključujejo implementacijo državljanov v odločevalni sistem skozi referendum (Toplak 2013, 34). Najbolj med vsemi gotovo »Švica (več kot 400 zabeleženih referendumov od 1874), ZDA (referendum je redno uporabljen v 24 zveznih državah), Italija (38 nacionalnih referendumov na 65 vprašanjih od leta 1970), Irska (33 nacionalnih referendumov od prvega ustavnega referenduma leta 1937)« (Toplak 2013, 34).

Zanimivo pa je nasprotno mišljenje, da večina držav kljub uporabi referendumov še vedno nima »pravih« instrumentov neposredne demokracije. Tu se problem predvsem nanaša na tiste sklicane s strani države (Budge v Clarke in Foweraker 2001, 224). Velikokrat so vezani na precej konfliktna vprašanja o »konstitucijskih, teritorialnih in moralnih problemih. Referendumi so sklicani in uokvirjeni s strani vlade pogosto v namen izogibanja prevzema odgovornosti na razdvajajoča in neprijetna vprašanja. Tako niso idealni kot instrumenti neposredne demokracije« (Budge v Clarke in Foweraker 2001, 224).

Nasprotje zgornjemu primeru so pobude za spremembo s strani ljudstva. Predvsem zato, ker »ljudske iniciative kot tudi referendumi prinašajo ljudi bolj neposredno v oblikovanje odločitev. /.../ Obstoje in število uporabljenih različnih iniciativ je uporaben indikator o širini uporabe neposredne demokracije v praksi« (Budge v Clarke in Foweraker 2001, 224).

3.1.1 Neposredna demokracija skozi čas

Če pogledamo na sam začetek neposredne demokracije, ki se ga še vedno vidi kot ideal, se ta pogosto povezuje s klasičnimi Atenami. Tam so se državljani zbirali skupaj, kjer so debatirali o različnih političnih vprašanjih. Po atenskem obdobju se je sama ideja nekoliko izgubila in se povrnila šele v 18. stoletju, ko je bila ponovno obujena s strani Jean-Jacques Rousseau-ja. Ta je ponovno v svojih idejah vključil posameznega državljana v aktivno odločanje o političnih vprašanjih. Po njegovo lahko samo posamezen glas vsakega državljana oblikuje »General Will« (splošno voljo). Bil pa je velik nasprotnik »Will of All« (volja vseh); obravnava jo kot sebično in predvsem motivirano s strani različnih vodilnih elit v lastne interese. Njegove ideje so imele tudi številne kritike. Ti so pogosto prikazovali neposredno demokracijo kot nepraktično in zgolj kot višji ideal, ki nikoli ne more delovati v družbi. Precej negativno je bila sprejeta tudi ideja o umiku strank in drugih interesnih skupin iz političnega življenja. Ta

trditev je bila povsem v nasprotju s pluralizmom, ki je močno prisoten v družbi. Posledično njegove ideje niso bile nikoli implementirane v realnosti (Budge v Clarke in Foweraker 2001, 224). »V zgodnjem obdobju moderne demokracije je velikost političnih skupnosti in počasnost komunikacij naredilo neposredno participacijo državljanov v javno odločevalnem procesu precej neizvedljivo« (Toplak 2013, 31–32). Kljub temu je bil prvi moderni referendum izveden v zvezni državi Massachusetts leta 1787, ko so priseljenci nasprotovali ustavnemu predlogu (Toplak 2013, 32).

Kljub začetnim problemom in različnim preprekam se je ideja neposredne demokracije razvijala naprej. Antična Grčija in Rousseau tako ne podajata edine možnosti, ampak so ljudje stalno iskali tudi možne alternative. Te so bile manj radikalne in lažje za implementacijo v družbi. Tu se pojavi švicarska praksa, ki predstavlja drugačen primer. Švica je vpeljala sistem, znan pod imenom moderna neposredna demokracija. Ta jasno izpolnjuje zahteve že znanega modela in daje možnost participacije svojim državljanom v odločevalnem procesu, hkrati pa ohranja tradicijo predstavniške demokracije. Ustvarjen je bil nekakšen hibrid, ki dovoljuje dopolnjevanje enega demokratičnega modela z drugim in vse to v zelo pluralni družbi (Budge v Clarke in Foweraker 2001, 224).

Danes tako obstajajo številne variacije neposredne demokracije. Na eni strani Rousseaujeva idealistična mala mestna država, kjer ne prihaja do nobenih vmešavanj s strani različnih družbenih skupin in temelji na posamezniku. Na drugi strani pa različica, ki temelji na sodelovanju s predstavniškim sistemom. Jasen primer tega je Švica (Budge v Clarke in Foweraker 2001, 224).

Ogledali si bomo še same instrumente neposredne demokracije. Vsi imajo temelj nekako iz prvega obdobja demokracije. V moderni predstavniški demokraciji sta tako najbolj pogosto vključena plebiscit in referendum (Toplak 2013, 31), čeprav na drugi strani plebiscit številni avtorji zavračajo kot sredstvo neposredne demokracije (Kaufmann in drugi 2010, 89). Vendar več o tem v drugem delu diplomskega dela.

Sedaj pa bi se osredinil še na nekaj primerov iz zgodovine, ko je bila neposredna demokracija napačno interpretirana. Zaradi tega je prišla na precej slab glas in so ji ljudje pogosto pripisovali negativen predznak.

Prvi tak primer dobimo v 18. stoletju v Franciji, ko je srednji razred prevzemal politično moč, ki jo je pred tem imela aristokracija. Srednji sloj ni zaupal neizobraženim množicam, zato se

je zgodil neuspeh poskus s francosko ustavo leta 1793. Ta naj bi vključila državljane z direktno participacijo v odločevalni sistem. Jakobinski ustavni predlog je tako imel namen postaviti v prakso in nadgraditi Deklaracijo o pravicah človeka in državljanov iz leta 1789. Volilna pravica naj bi pripadla vsem moškim, predstavljen pa je bil tudi nov koncept, ki je temeljil na suverenosti ljudi in ne več nacije kot celote. Čeprav je bil predlog sprejet z referendumom, pa nikoli ni bil implementiran. Predvsem je bil problem kratek čas oblasti Jakobinskega režima. Pod vplivom republikancev in njihovih argumentov v kasnejših letih je prevladal bolj konservativni model, nam poznan kot predstavniški. Tako je v Franciji prevladala nacija in v njej izvoljeni predstavniki, ki so imeli moč odločati o zakonodaji in ostalih političnih vprašanjih. Ta odločitev je bila glede na takratne okoliščine jasna, saj je v končni fazi revolucije postal ključni faktor buržoazija. Tako se je določila nova delitev politične moči: elita buržoazije odloča v imenu ljudi (Toplak 2013, 32).

Neposredna demokracija je v Franciji padla v posebno slabo luč v 19. stoletju. Leta 1800 je Napoleon Bonaparte s plebiscitom dobil možnost vzpona na oblast v državi in prav tako za ustanovitev imperija leta 1804. Volitve so bile takrat seveda bistveno drugačne, saj so imeli ljudje kar 14-dnevni rok za oddajo glasu. Po tem zgledu je kasneje moč plebiscita zlorabljal tudi Napoleon III, ki je ustanovil drugo republiko, v takratni ustavi pa je imel plebiscit pomembno moč. Je pa treba tu seveda potegniti ločnico med takratnim plebiscitom in današnjim referendumom, saj sta povsem različna. Vseeno pa so na podlagi slabih izkušenj s plebiscitom Francozi šteli neposredno demokracijo kot nezdržljivo s predstavniško in tako niso zaupali direktni participaciji ljudi (Toplak 2013, 32).

Verjetno najtemnejšo senco v zgodovini na participacijo ljudi pa meče primer nacistične Nemčije. Tudi v tem obdobju so plebiscit izkoriščali v lastne politične namene. Na parlamentarnih volitvah leta 1933 je tako veliko premoč dobila Nacionalna socialistična stranka. Te volitve lahko pojmujejo kot plebiscit, predvsem zato, ker volivci takrat niso imeli na voljo nobene opozicijske stranke, ki bi jo lahko volili. Hkrati s temi volitvami je bil tudi referendum, na katerem so volivci z veliko večino potrdili izhod iz Društva narodov. Kasneje skozi leta je nacistična vladavina še večkrat izkoristila državljane za legitimnost njihovih odločitev. Tako so leta 1934 združili pozicije kanclerja in predsednika države, med drugim pa so potrdili nemško okupacijo Rhineland. Zadnji plebiscit pod nacistično Nemčijo se je zgodil leta 1938. Nanašal se je na priključitev Avstrije k Nemčiji. Končni rezultat je bil skoraj 100 % pritrdilen za priključitev, v Avstriji celo višji odstotek kot v Nemčiji (Toplak 2013, 33).

Vseeno pa so kljub nekaterim negativnim izkušnjam po drugi svetovni vojni številne države v ustavah odločile vključiti referendum. Realnost je bila drugačna, saj je referendum dejansko redno uporabljalo zgolj peščica držav. Še vedno pa so se pojavljale tudi številne zlorabe ljudskega glasovanja (Toplak 2013, 33).

3.1.2 Prednosti in slabosti neposredne demokracije

V tem delu je na kratko pojasnenih nekaj prednosti in slabosti neposredne demokracije. So pa le te povsem splošne in mogoče za nek specifičen sistem ne veljajo.

Glavne prednosti, ki jih prinaša neposredna demokracija v nasprotju s predstavniško in jo posledično mnogi vidijo kot dopnilo le tej, bi lahko na splošno strnili v dve glavni točki. Prva prednost temelji na tem, da s predstavniško demokracijo prihaja do zelo limitirane vloge državljana v odločevalnem procesu (Budge v Clarke in Foweraker 2001, 225). »Večina odločitev je sprejetih brez posveta s tistimi, na katere se potem ta sprememba implementira« (Budge v Clarke in Foweraker 2001, 225). Uvedba odločanja državljanov skozi participacijo res da upočasni proces odločanja, hkrati pa eliminira različne napake in slabe projekte, ki so v nasprotju z voljo ljudstva. Posebej je izpostavljen tudi problem odgovornosti predstavnikov. Edina možnost kontrole skozi volitve, ki se zgodijo na vsake 4 ali 5 let pa ni dovolj (Budge v Clarke in Foweraker 2001, 225).

Drugi argument za neposredno demokracijo v razmerju s predstavniško je bolj splošne narave. Glavna utemeljitev demokracije je v tesni povezanosti z javnim mnenjem državljanov, ki se konča z odločanjem. To je tudi bistvo demokracije (Budge v Clarke in Foweraker 2001, 225). Na podlagi tega lahko trdimo, da »več participacije pomeni več demokracije. In če predpostavljamo, da je demokracija dobra stvar, potem ne moremo zanikati večjega vključevanja procesov neposredne demokracije« (Budge v Clarke in Foweraker 2001, 225).

Potrebno je nasloviti tudi nekaj kritik o slabostih neposredne demokracije. Splošno znano je, da je še vedno prisotno nezaupanje v model. Ne samo z vidika politikov, ki pridobijo s predstavniško demokracijo višji položaj, ampak tudi s strani političnih teoretikov. Glavni razlog temu so nekateri problemi, ki pridejo z neposredno demokracijo. Nekaj glavnih slabosti je: izvedljivost, zamude, konflikti, tiranija večine ... To je zgolj nekaj primerov, ki so najbolj izpostavljeni. Ko to teoretično implementiramo v politični sistem, je za mnoge neposredna demokracija neizvedljiva in zato zavržena. Potrebno je poudariti, da so številni protiargumenti neposredni demokraciji pogosto lahko vezani zgolj na Rousseaujev sistem. Ne da pa se jih na primer implementirati v švicarski sistem (Budge v Clarke in Foweraker 2001,

225–226). Švica je pogosto videna kot »stabilna, mirna in predvidljiva, ne pa nestabilna in kaotična« (Budge v Clarke in Foweraker 2001, 225), kar je značilnost zgoraj naštetih problemov.

S tem delom sem zaključil neko splošno predstavitev neposredne demokracije. Z naslednjim podpoglavjem pa se osredinjam na konkreten primer, kjer je neposredna demokracija zelo uspešno implementirana, to je primer Švice.

3.2 Primer Švice

Po švicarskem modelu se neposredna demokracija smatra kot »pravica državljanov, da so neposredno vključeni v odločevalni proces« (Kaufmann in drugi 2010, 7). Nasprotniki, ki so proti razširjanju in poglobljanju demokracije, pogosto trdijo, da državljanji niso kvalificirani in imajo preslabo znanje za tako odgovorno nalogo. S takim mišljenjem popolnoma zavračajo demokratično načelo ljudske suverenosti (Kaufmann in drugi 2010, 7). Po ideji Švice je »moderna neposredna demokracija pot, kjer predstavniška demokracija lahko postane zares predstavniška« (Kaufmann in drugi 2010, 7).

Zakaj vzeti Švico kot najboljši primer moderne neposredne demokracije? Zato, ker že 150 let konstantno državljske pravice participacije ključno oblikujejo politiko. To se kaže na vseh nivojih političnega življenja (državni, kantonski in lokalni nivo) in tudi v vseh ostalih delih politike, vključno z zunanjo politiko. Referendumi in ljudske iniciative so ključne pri oblikovanju politike (Kaufmann in drugi 2010, 7–8).

Glavni vir švicarske neposredne demokracije so bile ideje ameriške in francoske revolucije. Posebej zadnja je bila glavni vir inspiracije. Francozi so imeli številne ideje o instrumentih neposredne demokracije, vendar jih niso nikoli zares implementirali. Te so bile kasneje večinoma vse podrobno preišljene in vpeljane v Švici. V Franciji pa je v nasprotju glavna postala plebiscitna tradicija. Ena od izjem je ustavni referendum, ki je bil vpeljan iz Severne Amerike. Najprej so ga začeli uporabljati v Franciji, potem pa je od tam prišel v Švico in še naprej v druge države. Proces moderne neposredne demokracije je bil v Švici močno pod vplivom kantonskih praks pred skupno zvezno državo. Ti so že v srednjem veku imeli ljudska zbiranja, kjer so ljudje razpravljali in odločali o političnih vprašanjih (Kaufmann in drugi 2010, 36).

Z novim političnim sistemom v praksi je tako »moderna neposredna demokracija razumljena kot mešanica povsem novih idej in institucij s staro tradicijo participacije. /.../ Demokracija in

svoboda nista nič več predstavljeni kot historični privilegij določenih elit, ampak kot naravna pravica vsakega posameznika« (Kaufmann in drugi 2010, 37).

Kadar slišimo besedo neposredna demokracija, je prva asociacija Švica. V današnjih dneh je postala že kar nekakšen sinonim za veliko vključenost ljudi v odločevalni proces. V naslednjih podpoglavjih bom predstavil njeno zgodovinsko pot, ki je bila ključna za oblikovanje politične kulture, kakršna je danes, njen politični sistem, državne institucije in politične pravice državljanov. Na koncu pa bom predstavil še državljanska participativna sredstva neposredne demokracije.

3.2.1 Zgodovinska pot Švice

»Švica je bila ustanovljena v teritorialnem smislu z Dunajskim kongresom leta 1815, v političnem smislu pa z Zvezno ustavo leta 1848« (Federal Chancellery 2014, 10–11).

Pogledali si bomo najpomembnejše dogodke v zgodovini Švice. Sami začetki segajo v 13. in 14. stoletje, ko so se začele različne države, danes poznane kot kantoni, združevati v želji ohranjanja miru. V začetnih časih je bilo 13 kantonov. V času protestantske revolucije so na ozemlju Švice potekali številni boji med reformatorji in katoličani. Leta 1648, po koncu 30-letne vojne, je Švica z mirom iz Westphalie dobila priznanje neodvisnosti izpod Svetega rimskega cesarstva. Evropske države pa so ji priznale nevtralnost. V času Napoleona Bonaparte je Švica znova izgubila neodvisnost, saj jo je francoska vojska okupirala leta 1798. Švica je s tem izgubila svojo nevtralnost in pod Francijo postala Republika Helvetia. Kasneje, leta 1803, je Napoleon z novim zakonom znova obudil kantone in originalnim trinajstim dodal še šest novih. Ko je bil Napoleon leta 1815 poražen, je Švica dobila nazaj svojo neodvisnost in znova postala konfederacija, vsega skupaj je bilo takrat 22 kantonov. Prvič se je začela deliti moč med političnimi enotami. Kantoni so dobili nekaj avtonomnih političnih pravic, konfederacija pa je skrbela za varnostno politiko. Na kongresu na Dunaju so na novo določili teritorialne meje; vsega skupaj je bilo 25 kantonov. Večinoma so brez večjih sprememb ostali enaki še danes, z izjemo kantona Jura, ki je bil ustanovljen leta 1979, ko se je odcepil od kantona Bern. Kmalu po letu 1822 so nekateri kantoni začeli gojiti bolj radikalno politiko in imeli svoje ideje pri oblikovanju konfederacije, kar je pripeljalo do državljanske vojne leta 1847 (Federal Chancellery 2014, 10–11).

Glavni razlogi za razhajanje in posledično vojno so razlike med liberalnimi demokrati in radikalnimi demokrati. Liberalni so zagovarjali predstavniško demokracijo ter da naj ljudje izvolijo predstavnika, ki bo sprejemal politične odločitve v njihovem imenu. Poleg tega so

ostro zanikali neposredno demokracijo. Svoj model so podkrepili s tezami o politični nezrelosti preprostih državljanov (Kaufmann in drugi 2010, 33–34). Izpostavili so, da »ljudje brez posestva in izobrazbe niso zmožni odločati o političnih vprašanjih na osnovi razuma« (Kaufmann in drugi 2010, 34). Na drugi strani pa so radikalni demokrati trdili, da ljudska suverenost ne sme biti predana političnim predstavnikom. Državljeni morajo aktivno sodelovati pri oblikovanju zakonov. Za njih je bil model predstavniške demokracije premalo reprezentativen in ni gledal na skupno dobro. Z njim bogati in dobro izobraženi dobijo privilegij nad ostalim ljudstvom in še eno možnost, ki poglobi socialne razlike med državljani. Nad večinsko ljudstvo se skozi predstavništvo dvigne politična elita (Kaufmann in drugi 2010, 34).

Državljanska vojna je trajala eno leto, končni rezultat pa je pripeljal do federativne ustave leta 1848 in do ustanovitve moderne zvezne države. Državljanom (moškim) je prinesla različne politične dolžnosti in pravice, svobodo medijem in svobodno izbiro vere. Nekatera področja so postala centralizirana in tako je Švica dobila enotno sodno in ekonomsko politiko (Federal Chancellery 2014, 10–11).

Švica je bila tako formirana iz 25 majhnih in neodvisnih držav. Zanimivo je, da so se srečali s podobnim problemom, kot se danes srečuje Evropska Unija. Seveda so geografske razlike velike, vendar koncept je zelo podoben (Kaufmann in drugi 2010, 10). Iz takratnih »25 kantonov (danes 26) ni postala enotna država, ampak federacija, v kateri je imela zvezna oblast samo toliko moči, kot jim je podeljeno s strani državljanov in kantonov« (Kaufmann in drugi 2010, 10). Pomembno za Švico je bilo razmerje med demokratičnimi pravicami državljanov in njihovimi interesi ter neodvisnim statusom kantonov. Posebej veliko pozornosti pa je vzela določitev razmerja med manjšimi kantoni proti večjimi. Glavna rešitev je bila, da se odločitve poskušajo sprejeti čim bolj lokalno, samo če je absolutno nujno, naj se sprejmejo na višjem nivoju (kantonska raven ali državna) (Kaufmann in drugi 2010, 10). V državi naj bo »odločanje čim bolj decentralizirano in centralizirano samo, ko ni druge rešitve« (Kaufmann in drugi 2010, 10).

Kljub temu za državljane Švice še ni bilo dovolj. Leta 1862 je Florian Gengel v časopisu »Der Bund« zapisal: »Ljudje ne želijo biti več vladani od zgoraj; zahtevajo svoj delež pri odločanju o novih zakonih in svoj del politične moči. /.../ Zahtevajo, da je samo-vladanje ne samo na papirju ampak tudi v resnici« (Kaufmann in drugi 2010, 33–34).

Že leta 1874 je pod pritiski javnosti sledila popolna revizija ustave in še dodatne širitve pri demokratičnih pravicah. Švicarski državljani so dobili dve novi pomembni pravici, ki sta temeljni za neposredno demokracijo. Kot prvo je bil predstavljen referendum, leta 1891 pa še ljudske pobude (iniciative). V 19. stoletju je bil pomemben prelom tudi za nastanek političnih strank, saj je nastalo kar nekaj danes največjih. Švica je bila tako kot druge evropske države močno zaznamovana tudi z obema svetovnima vojnama, v katerih pa je uspela ohraniti svojo nevtralnost. Leto 1971 je bilo pomembno predvsem zaradi razširitve volilnih pravic. Tako so vse ženske dobile volilno pravico tudi na nacionalnem nivoju; pred tem so jo že imele v nekaterih kantonih in v določenih občinah. Naslednja velika revizija zvezne ustave se je zgodila leta 1999 in je prinesla novo osvežitev v sodelovanju med konfederacijo in kantoni. Več pozornosti pa je bilo namenjeno vključevanju ljudi v lokalne enote. V 21. stoletju sta se zgodila dva pomembna referenduma, ki sta predvsem zaznamovala zunanjo politiko Švice. Leta 2000 so ljudje na referendumu potrdili bilateralno pogodbo z Evropsko Unijo. Leta 2002 pa so z dvojno večino tako v konfederaciji kot v kantonih potrdili vstop v UN (Združeni Narodi) (Federal Chancellery 2014, 10–11).

3.2.2 Politična ureditev

Švica ima federativno ureditev. Federalizem je sistem vladanja, kjer je moč deljena med centrom države in večjimi federativnimi regijami. Zakoni centralne vlade veljajo za vso državo, na drugi strani pa kantonski veljajo zgolj v določenem območju. Švica je federativna država od leta 1848. Politična moč je razdeljena med konfederacijo, 26 kantonov in 2352 lokalnih enot (podatek o lokalnih enotah 1. 1. 2014). Vsak od teh treh nivojev ima zakonodajno moč (lahko oblikuje zakon) in izvršilno moč (zakone, ki so sprejeti, implementira). Sodno moč ima zgolj konfederacija in posamezni kantoni. S tem lahko zagotovijo, da se zakonom dosledno sledi (Ch 2014).

Same pristojnosti konfederacije so vezane zgolj na moči, ki so ji dodeljene s strani federativne ustave. Vse ostalo, kot na primer šolstvo ali zdravstvo, pa je v pristojnosti kantonov, ki so tu deležni določene avtonomije. Kantoni in občine imajo široko razvejane moči in lastni viri prihodkov. Prav tako so kantoni stalno udeleženi v vse procese in odločitve, ki oblikujejo celotno Švico (Ch 2014). Federalizem je eden od ključev za poenotenje razlik v eno skupnost, kar je v Švici s »štirimi različnimi uradnimi jeziki ter velikimi geografskimi razlikami med kraji ključnega pomena za uspešno sobivanje« (Federal Chancellery 2014, 14–15).

Sedaj pa se bom osredinil na posamezne politične nivoje v državi.

Na začetku bi izpostavil najvišji nivo v državi. »Konfederacija je ime, ki je podeljeno švicarski državi. Kratica CH izhaja iz uradnega švicarskega latinskega imena »Confoederatio Helvetica«. Confoederatio pomeni konfederacija, Helvetica pa se nanaša na ime Helveti, staro keltsko ljudstvo, ki je živelo pred približno 2000 leti na današnjem ozemlju Švice« (Federal Chancellery 2014, 14–15). Konfederacija ima obveznosti in moč v tistih delih države, ki so jim dodeljena z ustavo. Predvsem je odgovorna za zunanjo in varnostno politiko, prav tako pa tudi za finančne zadeve. Pomemben del konfederacije je izvajanje in izvrševanje zakonov, ki se tičejo države kot celote. Prav tako prenašajo naloge na nižje politične enote, kantone in občine (Federal Chancellery 2014, 14–15).

Naslednja enota so kantoni. Vseh skupaj jih je 26. To so nekdanje »države«, ki so se združile leta 1848 in s tem ustanovile konfederacijo. Izjema je kanton Jura, ki je bil ustanovljen v 20. stoletju, ko se je leta 1979 ločil od kantona Bern (Federal Chancellery 2014, 14–15).

Določeno separatistično gibanje ni bilo mogoče integrirati v kanton Bern, zato Švici ni preostalo drugega, kot jih ločiti v svoj kanton. Le ta je bil lep pokazatelj, kako pride do izogiba nasilja pri odcepitvi zaradi procesov neposredne demokracije. Izpeljali so kantonski referendum, na katerem so ljudje potrdili, da želijo lasten kanton (Kaufmann in drugi 2010, 56).

Če izpostavimo pravno ureditev, imajo po »Zvezni ustavi vsi kantoni enake pravice in v primerjavi s situacijo v drugih državah visoko stopnjo neodvisnosti. Zdravstvo, izobraževanje in kulturna politika so področja, kjer uživajo visoko stopnjo neodvisnosti pri odločanju. Vsak kanton ima svojo ustavo, svoj parlament, vlado in sodišča. Velikost parlamenta variira med 50 in 180 člani, kateri so vsi izvoljeni s strani ljudstva. /.../ Neposredna demokracija v glasovanju na ljudskih zborovanjih obstaja zgolj samo še v dveh kantonih, Appenzell Innerrhoden in pa Glarus. V vseh ostalih prebivalci volijo izključno na voliščih« (Federal Chancellery 2014, 14–15). Kljub temu, da imajo posamezni kantoni zelo močno vlogo pri političnih odločitvah, ki vplivajo na konfederacijo, pa nima noben kanton pravice do veta na sprejete odločitve. Uporabljajo pa lahko pravico do kantonskega referenduma. Odločitev velja zgolj za prebivalce posameznega kantona, dejanska uporaba pa je dokaj redka (Kaufmann in drugi 2010, 44).

Najmanjša politična enota v državi so lokalne enote. Število občin se zmanjšuje, saj veliko manjših občin z željo po večji učinkovitosti in uspešnosti teži k združevanju skupaj (Federal Chancellery 2014, 14–15). »Grobo ocenjeno ima približno ena petina občin svoj parlament, posebno občine, ki so mesta« (Federal Chancellery 2014, 14–15). Ostale občine pa izvajajo svoje odločitve na podlagi neposredne demokracije na različnih občinskih srečanjih. Glavne naloge občine so upravljanje registra rezidentov in civilna obramba, imajo pa tudi še druge zadolžitve. Občine z vsemi zadevami upravljajo večinoma neodvisno. Stopnja avtonomije občin je v večini primerov odvisna od posameznega kantona in se lahko zato precej razlikuje po državi (Federal Chancellery 2014, 14–15).

Z lokalnimi enotami sem zaključil s splošno predstavitevijo švicarskega političnega sistema in s tremi najpomembnejšimi političnimi nivoji v državi.

3.2.3 Institucije in politične pravice državljanov

V tem podpoglavju se bom osredinil na politične institucije ter njihove naloge in dolžnosti. Nadaljeval bom s političnimi pravicami državljanov. Vse skupaj bom nadgradil v naslednjem podpoglavju, v katerem bom pisal o sredstvih neposredne demokracije, ki so na voljo švicarskim državljanom in o pogojih, pod katerimi se uporabljajo.

V Švici je politična moč razdeljena tripartitno, ločena je na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti. Iz tega izhaja, da nihče ne more biti hkrati član parlamenta, vlade ali vrhovnega sodišča (Federal Chancellery 2014, 14–15).

Švicarski parlament ima dvodomno sestavo.

Prvi dom se imenuje »Svet Držav s 46 člani, je manjši od dveh domov in predstavlja kantone« (Kaufmann in drugi 2010, 41). Glede same ureditve zastopanosti predstavnikov ima dvajset kantonov, neodvisno na velikost po dva predstavnika, medtem ko ima 6 kantonov zaradi zgodovinskih razlogov po enega predstavnika. To je federativna pot in temelji na osnovnem pravilu »en človek, en glas«. Gre po enostavnem večinskem pravilu in daje prednost tudi manjšim enotam. Taka delitev daje vsem kantonom enakost v predstavnstvu. Drugi, večji parlamentarni dom pa ima ime Nacionalni svet in ima 200 članov. Predstavlja švicarske državljane. Največje število članov (34 predstavnikov) ima najbolj poseljen kanton Zürich. Kanton z najmanj prebivalci Uri pa ima zgolj enega predstavnika. Oba domova imata identično moč in naloge. Vse parlamentarne zadeve opravljata ločeno (zvezni zakoni, proračun ...). Pomemben podatek, ki kaže na enakopravnost med domovoma, se kaže v

parlamentarnem odloku, ki je veljaven zgolj v primeru, ko se oba domova z njim strinjata. Pred tem določen zakon ne more biti potrjen (Kaufmann in drugi 2010, 41–42).

Oglejmo si še politične pravice državljanov. V Švici lahko voli vsak, ki je državljan Švice in je star vsaj 18 let. S tem se lahko udeležuje volitev na federativnem nivoju in glasuje za člane, ki so izvoljeni v nacionalni svet. Prav tako ima možnost glasovati na referendumih in drugih iniciativah. Podobno velja tudi za kantone, izjema je le kanton Glarus, ki ima nižjo mejo starosti. O kantonskih zadevah lahko glasujejo od 16. leta naprej. Državljanji so tako načeloma poklicani štirikrat na leto, da oddajo svoj glas na federativni predlog. Seveda pa so možne izjeme – odvisno od števila ljudskih pobud. V tem primeru je potrebno oddati svoj glas večkrat (Ch 2014).

Kako poteka sam proces volitev novega vrha države? Pomembno je izpostaviti, da je vrhovna politična avtoriteta ljudstvo, to moč pa mu daje zvezna ustava. Državljanov z volilno pravico je približno 5,2 milijona. Ti izvolijo člane parlamenta oziroma zakonodajno vejo oblasti. Ko je parlament enkrat sestavljen, izvoli švicarsko vlado in zveznega kanclerja. Vlada je sestavljena iz sedmih članov zveznega sveta. Mandat jim je podeljen za štiri leta. Za tem parlament izvoli vrhovno sodišče in državnega tožilca. Sodno vejo oblasti predstavlja zvezno vrhovno sodišče s sedežem v Lozani in Luzernu. Državni tožilec pa je zadolžen za preiskovanje in tožbe proti kriminalnim prestopkom, ki vplivajo na interese švicarske konfederacije. Pomembno je predvsem njegovo delo proti korupciji v državnih službah in na uradnih položajih (Federal Chancellery 2014, 14–15).

S tem zaključujem kratko predstavitev političnih institucij. Politične pravice državljana sem v grobem že predstavil, v naslednjem podpoglavju pa jih bom dopolnil v povezavi z neposredno demokracijo. Tako bom predstavil glavne možnosti, ki jih imajo državljanji v političnem odločanju, pa tudi dolžnosti in pravila, ki veljajo v zvezi z ljudsko participacijo.

3.2.4 Referendum in ljudska iniciativa

Od začetka švicarske države je prav ljudstvo odigralo ključno vlogo v odločanju. »Neposredna demokracija kot komplement predstavniški demokraciji je bila ustanovljena v začetku 19. stoletja in se od takrat stalno razvija. V več sto referendumih v več kot 100 letih so se švicarski državljanji naučili sprejemati odločitve o vsebinskih političnih problemih na vseh nivojih, tako na državnem, kantonskem kot tudi lokalnem nivoju« (Kaufmann in drugi 2010, 8).

V Švici uporabljajo tri glavne vrste procesov neposredne demokracije.

Prvi proces je obvezujoči referendum. Povezan je z zvezno ustavo in se zgodi, »če parlament želi dodati nekaj k ustavi ali pa jo spremeniti. Ustava sama določa, da mora biti določilo ali dopolnilo potrjeno na nacionalnem referendumskem glasovanju« (Kaufmann in drugi 2010, 9). V tem primeru mora biti izglasovana tako večina vseh volivcev na državnem nivoju kot tudi večina v kantonih. To je tako imenovana dvojna večina (Ch 2014).

Drugi proces je fakultativni ali neobvezujoči referendum. Če skupina volivcev odloči, da se ne strinja z določenim zakonom, ki ga je sprejel parlament, ima možnost, da postavi ta predlog na glasovanje (Ch 2014). Za to je potrebnih 50 000 podpisov in rok 100 dni, lahko pa se ga skliče zgolj za spremembe v zakonodaji. Če pogledamo statistiko fakultativnih referendumov v Švici od leta 1874, je parlament sprejel več kot 2200 zakonov in zgolj za 7 % zakonov so ljudje sklicali neobvezujoč referendum. V ostalih 93 % primerov pa so ljudje menili, da je parlament opravil zadovoljivo delo in so podprli spremembe zakonodaje. To kaže, da s strani ljudi ne prihaja do izkoriščanja referenduma kot sredstva neposredne demokracije. Državljeni uporabijo svojo pravico zgolj v primerih, ko gre za spremembo, ki se jim ne zdi pravilna (Kaufmann in drugi 2010, 26–27).

Tretji proces pa so državljanske pobude ali iniciative. Državljeni imajo pravico predlagati zakonske predloge. Če določen predlog dobi podporo 100 000 volivcev, se razpiše referendum. Na njem se vsi državljani z volilno pravico odločajo, ali iniciativo sprejmejo ali zavrnejo (Kaufmann in drugi 2010, 9). Pobudo lahko da vsak državljan, ki ima volilno pravico; prav tako tisti švicarski državljani, ki prebivajo v tujini. Postopek zahteva kar nekaj časa in je za pobudnike tudi velik finančni zalogaj, saj za kritje stroškov ni nobenih javnih sredstev. Potrebno je lastno financiranje ali pa financiranje sponzorja. V zadnjih letih je po statistiki bilo potrebno za uspešno pobudo vložiti približno 150 000 frankov (glavni strošek je predvsem oglaševanje) (Ch 2014).

Pri iniciativah je vidno, da gre za bolj »dinamičen element. Omogoča manjšini volivcev, da postavi njihov problem na politični dnevni red, za katerega se odloči z referendumom. Volivci imajo tako pravico do participacije direktno v zakonodajo. /.../ Na zveznem nivoju gre za ustavno iniciativo, na kantonskem pa za zakonodajno iniciativo« (Kaufmann in drugi 2010, 24).

Skozi samo prakso se je pokazalo, da iniciative niso uspešne na kratek rok, ampak so del procesa, ki mora trajati daljše časovno obdobje. Navadno so hitre radikalne spremembe zavrnjene. Parlament ima tu tudi posebno možnost, da na določeno ljudsko pobudo postavi svoj protipredlog. Ta je lahko direktni predlog (o njem se odloča hkrati z ljudsko pobudo) ali pa indirektni predlog (na podlagi primarne ljudske pobude parlament sprejme zakonodajo čez krajše časovno obdobje) (Kaufmann in drugi 2010, 25).

Za glasovanje o referendumih so navadno določene štiri nedelje v letu, izjema je zgolj leto s parlamentarnimi volitvami. Takrat sta za referendum določene dve ali tri. Na ostalem terminu se voli predstavnike v parlament. Kot že prej omenjeno, imajo državljani Švice možnost ljudskih pobud na vseh treh državnih nivojih. Se pa na nižjih državnih nivojih pravila o ljudskih pobudah razlikujejo glede na kanton, saj uživajo določeno avtonomijo. Izjema so tako nekateri kantoni, ki imajo finančne referendume. Na njih ljudje odločajo o proračunu kantona ali lokalne skupnosti (Kaufmann in drugi 2010, 26–27). Predvsem pa drži za Švico pravilo, »nižji kot je politični nivo odločanja v državi, več možnosti imajo državljani za bolj direktno vključitev v proces odločanja« (Kaufmann in drugi 2010, 27).

V nadaljevanju bi rad prikazal splošno statistiko Švice glede števila vseh procesov neposredne demokracije. S tem bi rad izpostavil visoko število možnosti ljudskega odločanja, ki so ga imeli državljani Švice.

Skupno je bilo od leta 1848 do 1. 6. 2010, 565 javnih glasovanj na nacionalnem nivoju (Kaufmann in drugi 2010, 50). Od tega »172 ljudskih pobud, 194 obveznih referendumov, 164 neobveznih in 35 protipredlogov s strani parlamenta. /.../ Od 172 ljudskih pobud je bilo sprejetih zgolj 17 (10 %). /.../ Od vseh 194 obveznih referendumov je bilo do sedaj s strani državljanov in kantonov sprejetih 147. Volivci so se strinjali s parlamentom v 76 % primerih. /.../ Od vseh 164 fakultativnih referendumov jih je bilo 90 (55 %) sprejetih in 74 zavrnjenih« (Kaufmann in drugi 2010, 50–51).

Vlada in parlament imata več težav z referendumi v kantonih in še več v posameznih občinah, kjer imajo ljudske pobude veliko večjo možnost uspeha. V vseh kantonih je v povprečju sprejetih približno 23 % ljudskih pobud, kar pokaže proti 9 % na nacionalni ravni veliko razliko (Kaufmann in drugi 2010, 52).

S temi podatki o referendumih na vseh državnih nivojih sem zaključil prvi del mojega diplomskega dela. V njem sem predstavil dva različna politična sistema. To predstavitev sem

izpeljal na primeru dveh držav, ki sta si v veliko primerih podobni, ampak po svoje tako različni, Slovenija in Švica. V drugem delu se osredinjam na moji dve raziskovalni vprašanji, ki ju bom predstavil in podal argumente na podlagi primerjave med prej omenjenima državama. Posebej bo izpostavljena primerjava sistemov in procesov ljudske participacije ter dosedanja politična kultura v obeh državah.

4 Diskusija: Primerjava Švica in Slovenija

Diplomska naloga vsebuje dve predhodno omenjeni hipotezi.

Prva se glasi: Zakaj se Slovenija ni odločila za pot Švice ob zasnovi novega političnega sistema po razpadu Jugoslavije?

Druga pa: Ali je Slovenija glede na politično zgodovino in politično kulturo primerno okolje za neposredno demokracijo?

Obe raziskovalni vprašanji sta med seboj povezani oziroma se lahko na podlagi primerjave med Švico in Slovenijo medsebojno dopolnjujeta. Za lažje in boljše razumevanje obeh bo potrebno najprej diskutirati o drugi hipotezi. Kot že omenjeno, le ta govori o primernosti okolja v Sloveniji. Pokazalo se bo, zakaj je Slovenija tako pot zavrnila oziroma, je zaradi različnih okoliščin tako pot sploh kdaj imela na razpolago.

4.1 Ali je Slovenija primerno okolje za participacijo ljudi v odločevalnih procesih?

Slovenija je po svojih specifikacijah precej podobna Švici. Obe državi sta dokaj majhni po površini in prebivalcih v primerjavi z ostalimi evropskimi državami (seveda ima Švica 6 milijonov prebivalcev več, vendar obe državi spadata med manjše). Imata podobno razgibano površje in geografsko lego. Na drugi strani, če pogledamo samo družbo in politični sistem, pa je med njima velika razlika. Kot enega od razlogov za ta pojav bi lahko navedli časovni obstoj v lastni suvereni državi. Švica kot samostojna država obstaja že vrsto let, med tem ko je Slovenija svojo samostojnost dobila šele leta 1991. Seveda to ni pogoj ali razlog za določeno politično ureditev, vendar pa se gotovo kaže določena izkušnost na eni strani ali obratno na drugi. Če pogledamo Švico, kot je že bilo omenjeno v prvem delu, se je tudi ta v prvih letih po sprejetju zvezne ustave srečevala z nezadovoljstvom javnosti in je že v naslednjih nekaj več kot 20 letih dobila popolno revizijo ustave. (Glej str. 22). Vendar pa je to lahko zgolj primer in ne pravilo. V nadaljevanju tega poglavja bom poskusil odgovoriti na vprašanje, ali

mogoče vseeno obstaja notranja podobnost med državama ali pa je podobnost izključno zgolj zunanja, predvsem kot omenjeno, geografska.

Moja prva hipoteza se tako nanaša na politično okolje Republike Slovenije v povezavi s politično kulturo in zgodovino države. Na podlagi okolja bom kasneje poskušal ugotoviti, ali bi bila Slovenija primerna za moderno neposredno demokracijo, kakršna je bila v prvem delu diplomskega dela predstavljena na primeru Švice.

Preden se osredinim na raziskovalno vprašanje, pa bi tezo obrnil in se vprašal, zakaj je moderna neposredna demokracija sploh primerna za Slovenijo. Na podlagi primera Švice bi izpostavil nekaj argumentov, ki govorijo za in proti implementaciji takega modela.

Glavna kritika neposredne demokracije, tudi v primeru Švice, je izražena na problematiki državljana. Tu gre za prikaz mita o nekompetentnem volivcu. »Podoba neizobraženega, nezainteresiranega, politično nezrelega, »preprostega človeka«. Vodi ga strast in nemirno razumno razmišljanje« (Kaufmann in drugi 2010, 64). Izpostavljeno je predvsem, kako naj tak človek odloča o prihodnosti države, ne da bi delal »napačne« odločitve. Tu je treba poudariti, da je tak prikaz velikokrat podan s strani elit. Pri vsem tem gre bolj za željo po ohranjanju vodilnih položajev in politične moči, zaradi česar posledično pride do slabe akreditacije volivca (Kaufmann in drugi 2010, 64).

V prvem delu diplome sem že predstavil številne splošne prednosti, ki jih prinese povečana participacija ljudstva. Zato bi se v tem delu posvetil še drugemu aspektu prednosti. Tu gre za izboljššan ekonomski vidik, ki ga prinese neposredna demokracija. Ta se začne že na nižjih državnih nivojih (v kantonih ali lokalnih skupnostih).

Opravljen je bila statistična raziskava o vplivu neposredne demokracije na ekonomsko rast na primeru nižjih državnih ravni Švice (Feld in drugi 2006).

Rezultati so pokazali, da je »v kantonih z močnejšo pravico do participacije glede finančnih vprašanj ekonomska učinkovitost za 15 % višja. /.../ V kantonih, kjer lahko državljani volijo o proračunu, je 30 % manj izmikanja davkom. /.../ Ljudje so bolj pripravljeni podpreti javne izdatke, če so tudi sami vključeni v odločitev, kako je porabljen denar. /.../ V občinah, kjer mora biti proračun potrjen z referendumom, so javni izdatki za 10 % nižji kot tam, kjer prebivalci nimajo te pravice. /.../ Občine, ki imajo finančni referendum, imajo 25 % nižji javni dolg. /.../ Javne storitve stanejo manj v mestih, kjer je prisotna neposredna demokracija« (Kaufmann in drugi 2010, 79). Po zgornjih podatkih je razvidno, da vse te

prednosti pridejo iz neposredne participacije ljudi na lokalnem in kantonskem nivoju. Te prednosti lahko pripišemo povečani vključenosti v proces, saj pri državljanih to zbuja povišano zavedanje in odgovornost do skupnega.

Za državni nivo podobnih rezultatov za enkrat ni. Je pa ta primer lep dokaz, kaj vse se da doseči na nivoju kantonov in lokalnih skupnosti, če imajo ljudje besedo pri odločanju (Kaufmann in drugi 2010, 80).

Glede same kritike trenutnega sistema v Švici se najpogosteje omenja povezava z ljudskimi iniciativami. Glavna moč švicarskega sistema, kot že prej izpostavljeno, leži v aktivni participaciji ljudi v politiki. Vendar pa je treba poudariti, da do tega trenutka še ni bilo mogoče izboljšati nekatere pomanjkljivosti volilnega in referendumskega procesa. Glavni problem v referendumskih kampanjah je trenutno neuravnotežena razporejenost osnovnih sredstev (denar, organizacijska moč, čas, medijska influenca). Politične stranke trenutno ne prejemajo javnih sredstev. Ni tudi nobenih javnih finančnih podpor za skupine, ki organizirajo različne iniciative. Te pa so za stalno izboljšanje družbe nujno potrebne. Prav tako je problem v reguliranju referendumskih kampanij, posebej, kjer je meja med dobro informiranostjo ljudi in politično propagando (Kaufmann in drugi 2010, 102).

Glede na uspešnost Švice lahko povzamemo, da sistem vseeno doprinese več prednosti in priložnosti kot pa slabosti. Gotovo bi tudi Slovenija s tem političnim sistemom v določeni meri pridobila, koliko, pa bi bilo v največji meri odvisno od vseh vpletenih političnih igralcev.

S tem sem zaključil podvprašanje o primernosti uporabe švicarskega sistema neposredne demokracije za Slovenijo. Sedaj pa pozornost preusmerjam na moje prej zastavljeno raziskovalno vprašanje.

Katere predpogoje bi morala država izpolnjevati, da bi lahko postala uspešna neposredna demokracija? Gotovo bi različni politični akterji v različnih državah navedli različne predpogoje. Tu se bom osredinil na švicarski primer in izpostavil, katere predpogoje oni izpostavljajo za uspešno izvajanje političnega sistema v državi.

Sam politični sistem je odvisen od številnih dejavnikov v posamezni državi. Če želimo, da pusti v družbi pozitivne efekte in je »prijazen« do uporabe državljanov, morajo biti tako izpolnjene nekatere zahteve sistema. Vse to se kaže v moderni neposredni demokraciji skozi bistvo sodelovanja med ljudsko participacijo in predstavniškim sistemom v sožitju

(Kaufmann in drugi 2010, 12). Da se to doseže, je nujna uspešna neposredna demokracija. Če želimo do tega priti, »mora biti dobro oblikovana in previdno implementirana« (Kaufmann in drugi 2010, 12). V kolikor omenjena pogoja nista izpolnjena in je neposredna demokracija neučinkovita in slabo izvedena, je posledično politično življenje v državi še bolj zapleteno. Vse skupaj pa lahko vodi v nadaljevanje boja proti civilnim pravicam (Kaufmann in drugi 2010, 12).

Kvaliteta oblikovanega sistema in previdnost pri implementaciji pa nista še zadosten pogoj za uspešen sistem. Švicarski poudarek sodelovanja v vseh nivojih države je prinesel še tretji predpogoj za uspešnost. Pomembno je bilo spoznanje, da neposredna demokracija ne deluje v vseh kantonih enako dobro in ni povsod enako uspešna. To poda eno od pomembnih točk, ki poudari, da je tudi politično okolje v kantonu (ali državi), v katerem se nahaja, enako pomembno kot prej omenjena predpogoja (Kaufmann in drugi 2010, 12).

V nadaljevanju bom omejil širino razprave na podlagi zgoraj izpostavljene hipoteze o političnem okolju v Sloveniji. Tako ne bom razpravljajal o vseh treh prej omenjenih pogojih. Osredinil se bom zgolj na zame relevanten tretji predpogoj, tj. primernost okolja je nujno potrebna za uspešno neposredno demokracijo.

V iskanju pogojev, ki so potrebni, da je neko okolje primerno za neposredno demokracijo, se bom ponovno navezal na švicarski primer in kaj ta izpostavlja. Glavni pogoji so: »vladavina zakona; opustitev uporabe sile; samostojnost medijev in časopisov; transparentnost pri političnem odločanju; odprtost pri samokritiki; zavezanost vseh pri upoštevanju principov demokracije« (Kaufmann in drugi 2010, 12). Če ti pogoji v političnem okolju niso sprejeti, potem neposredna demokracija ne more delovati. Ključno pa je, da principe demokracije sprejmejo tako ljudstvo kot tudi politične stranke (Kaufmann in drugi 2010, 12).

Že na prvi pogled je jasno, da če predpostavljamo temeljne pogoje po zgornjem modelu, bi le težko rekli, da Slovenija izpolnjuje vse pogoje. Kot najbolj problematično bi izpostavil transparentnost pri političnem odločanju in odprtost pri samokritiki. V slovenskem primeru se ta problematika posebej nanaša na politične predstavnike v državi. Izpostavil bom problematiko transparentnosti in kot primer pomanjkanje le te pri vmešavanju političnih predstavnikov v kadrovanje javnih podjetij. Problem je izpostavila tudi Komisija za preprečevanje korupcije in uvedla za poskus izboljšave projekt Transparentnost (Komisija za preprečevanje korupcije 2014). V svoji raziskavi so ugotovili, da je »padec konkurenčnosti

slovenskega gospodarstva v veliki meri predvsem posledica sistemske korupcije« (Komisija za preprečevanje korupcije 2013).

Po zgornjih ugotovitvah bi torej lahko sklepali, da trenutne okoliščine slovenskega političnega okolja za enkrat ne dovoljujejo uspešne neposredne demokracije. Izpostavil bom zadnji pogoj, ki je bil omenjen med zgornjimi pogoji uspešnosti. Ta niti ni toliko povezan s političnim okoljem, ampak bolj z igralci v politični areni. Gre za del, ki govori, da morajo principe demokracije sprejeti tako ljudstvo kot tudi politične stranke oziroma vodstvo države.

Če razbijem zgornjo trditev na dva dela, bi se sprva osredinil na politične stranke in vodstvo države in kako bi ti sprejeli več participacije ljudi v odločevalnem sistemu. V Sloveniji je trenutno kot sredstvo neposredne demokracije na voljo referendum. (Glej str. 12, 13 in 14).

Vendar pa bi tu izpostavil trditev, ki izhaja iz švicarskega sistema neposredne demokracije, in sicer, da plebiscit in določeni referendumi niso sredstvo neposredne demokracije. Kaj torej deli neposredno demokracijo v Švici od ostalih? »Prvič: opravljajo odločitve o vsebinskih problemih in ne o ljudeh« (Kaufmann in drugi 2010, 89). Torej lahko volitve predstavnikov v parlament izključimo kot sredstvo. »Drugič: sredstva neposredne demokracije dajejo moč ljudem in razširjajo njihovo politično moč; niso sprožene in kontrolirane iz strani vodilnih« (Kaufmann in drugi 2010, 89). Razlikujejo se torej že v samem temelju pristopa (»top-down« proti »bottom-up«). Po teh kriterijih plebiscit in tudi ostala referendumska glasovanja, ki so sklicana s strani oblasti, ne spadajo pod elemente neposredne demokracije (Kaufman in drugi 2010, 89).

Na podlagi zgornje definicije je torej pomembno ločiti plebiscit (po razlagi v prejšnjem odstavku sem spadajo tudi vsi ostali referendumi, ki so sklicani s strani oblasti) in sredstva neposredne demokracije. Pri plebiscitu gre za to, da vodilni v državi (parlament, predsednik ...) sami določijo, kaj je problem in o čem naj se posvetuje z ljudmi. Ljudje tako ne določijo, kaj je problem, ampak jim ga prej pripravi oblast. Plebiscit je orodje v rokah oblasti, s katerim iščejo potrditev ljudi o legitimnosti njihovih dejanj. S tem se izgubi cilj implementirati demokracijo (Kaufmann in drugi 2010, 89).

Sama definicija plebiscita v Sloveniji je nekoliko drugačna: »Ločnica med referendumom in plebiscitom se 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 bil le odločitev o odcepitvi Slovenije od SFRJ« (Toplak 2012, 735).

V Sloveniji je bilo tako po zgornji definiciji izpeljanih 22 referendumov od osamosvojitve naprej (Državna volilna komisija 2014a). Na drugi strani pa zgolj en plebiscit, ki se je nanašal na odcepitev od Jugoslavije.

Če bi pogledali zgolj gola dejstva površinsko, bi prišli do spoznanja, da Slovenija že sedaj uživa kar visoko mero neposredne demokracije. Vendar je v realnosti glede na zgornjo definicijo problematike o referendumih, ki so sklicani s strani oblasti, stanje drugačno.

V slovenski Ustavi je bilo leta 1991 zapisano, da imajo pravico zahtevati zakonodajni referendum različni sklicatelji. To so državni zbor (če to zahteva vsaj tretjina vseh poslancev), državni svet in ljudstvo (če se zbere vsaj 40.000 volivcev). (Glej str. 13). Če konkretno pogledamo dosedanje nosilce sklicev v Sloveniji, opazimo, da jih je bila velika večina sklicana s strani poslancev in nekaj tudi s strani vlade, torej vodilnih v državi (Državna volilna komisija 2014a). Skozi vse do sedaj zbrane informacije se jasno pokaže, da do danes ljudstvo še ni pogosto uporabljalo sredstva neposredne demokracije. Torej je prevladoval »top-down« pristop referendumu. Vendar pa je treba tu poudariti, da vse to velja zgolj do maja 2013. Tega leta se je zgodila ustavna sprememba. (Glej str. 13). Od takrat ima pravico do sklica zakonodajnega referenduma zgolj še ljudstvo z enakimi pogoji kot prej (40.000 volivcev), parlament pa je to pravico izgubil.

Če se vrnem na prvotno zastavljeno vprašanje, ali bi vodstvo države v Sloveniji sprejelo še več neposredne participacije ljudi. Glede na ugotovitve skozi dosedanje izkušnje z referendumih od osamosvojitve naprej, slovensko vodstvo še ni bilo pripravljeno deliti odločevalnega procesa z državljani.

Neposredna demokracija je bila implementirana kot iluzija in dodatek elitam v državi. Referendumi so brez nekega realnega vpliva na politično stabilnost in dajejo zgolj legitimnost v odločitvah političnim predstavnikom v državi. Prav tako ni možnosti, da bi s sabo prinesli večje nepričakovane spremembe v razmerju moči med strankami. Vse to prinaša visoko odobravanje predvsem političnih elit do takega sistema (Toplak 2013, 38).

Se pa vidi nekakšen korak naprej z ustavnimi spremembami maja 2013. Zgodile so se pozitivne spremembe v razmerju do aktualne problematike slovenskega referenduma in pomik naprej k neposredni demokraciji. Glede na zgoraj imenovane definicije se vidi, da gre vse skupaj teoretično k principu »bottom-up«. Upamo lahko, da bodo v prihodnosti vodilni v

državi zmožni sprejeti večjo vključenost ljudi v odločevalni proces in skupaj sodelovati v oblikovanju države.

Sedaj pa si bomo ogledali še drugo stran prvotno izpostavljenega vprašanja, in sicer: ali bi ljudstvo sploh bilo pripravljeno sprejeti odgovornost do oblikovanja politik? Temelj razprave tega vprašanja temelji na splošni želji in pripravljenosti do participacije ljudstva v primerjavi med Švico in Slovenijo.

V Švici je bilo od samostojne države pa do 1. 6. 2010 sprejetih zgolj 17 od 172 ljudskih iniciativ. Še te, ki so bile sprejete, so bile bolj simbolične in niso ključno spremenile zakonodaje v države (Kaufmann in drugi 2010, 17).

Zakaj je ta podatek pomemben za mojo razpravo o želji po participaciji? Predvsem zato, ker kljub temu, da je bilo 9 od 10 ljudskih iniciativ zavrženih, se konstantno pojavljajo nove (Kaufmann in drugi 2010, 49). »To poživlja politično dogajanje in daje stalen izziv večinskemu soglasju ter stimulira javne debate. Sponzorji iniciativ iz izkušenj vedo, da lahko dosežejo pozitiven efekt. /.../ Javne raziskave so pokazale, da se 9 od 10 Švicarjev ni pripravljeno odpovedati sredstvom neposredne demokracije za nobeno ceno« (Kaufmann in drugi 2010, 49). Glede na izpostavljen švicarski primer prinaša tako pogosta ljudska participacija številne prednosti, vse to pa se kaže na več področjih v državi. Redno odločanje na referendumih vodi k dvigovanju politične kulture. To se kaže predvsem v številni participaciji, kar vse skupaj vodi v povečan nivo interesa politike, tako med ljudmi kot tudi v medijih. Glavna prednost je v višjem nivoju politične zavednosti in kompetence med državljani. Ko se ljudstvo odloča za določeno opcijo na referendumu, s tem večja svoje poznavanje zakonov. Lahko bi rekli, da neposredna demokracija s tem dviga legitimnost izvajanja političnih odločitev (Kaufmann in drugi 2010, 49).

Za primerjavo si pogledjmo stanje in željo ljudi po participaciji v Sloveniji. Tu se v tem trenutku pojavlja povsem druga slika in prav zaskrbljujoče stanje. Predvsem je alarmna izjemno nizka referendumska udeležba državljanov. Kar enajst nacionalnih referendumov do leta 2012 je imelo udeležbo na referendumu zgolj med 10,2 % in 35,7 %. Tudi ostali so bili le z redkimi izjemami nad 50 % volilne udeležbe. Velik odraz tega je splošni neinteres za volitve in ljudsko nezanimanje in nepoznavanje specifičnih problemov (Toplak in Haček 2012, 108).

Tu se postavlja zaskrbljujoče vprašanje. Ali gre za nov trend ljudi, ki jim je vseeno za politične odločitve in vidijo v njih zgolj tratenje časa?

Bučar v svojem delu temu pritrjuje, saj piše: »Stil življenja je danes takšen, da se ljudje ne želijo več odločati o vseh mogočih vprašanjih, saj to zahteva čas, napor in določeno stopnjo poznavanja tematike vprašanja. Mnogi raje porabijo ta čas za svoje lastne interese in potrebe« (Bučar 1998, 85).

Pojavlja pa se še druga razlaga današnje apatičnosti državljanov Slovenije, in sicer v povezavi z nasprotovanjem trenutnemu političnemu izkoriščanju referendumov. Za Slovenijo danes to velja, enako kot za ostale heterogene družbe z nasprotnimi političnimi elitami. Tu je opaziti zlorabo referendumov s prepogosto uporabo za probleme, ki niso nujni. Posledično so državljani ustvarili negativno predstavo o neposredni in predstavniški demokraciji (Toplak 2013, 41).

Glede referendumov v Sloveniji trenutno ne vlada najboljše stanje. Možno izboljšanje stanja bi lahko prinesla prav neposredna demokracija. Glede na izkušnjo Švice, naj bi z več participacije prišlo tudi do več pozitivnih učinkov pri državljanih. »Learning by doing it (učiti se skozi izvajanje)« (Kaufmann in drugi 2010, 68). Ljudje se učijo politike skozi stalno participacijo – tako se znajo bolje pripraviti na referendume. Bolj so podučeni o problematikah na vseh področjih v državi, prav tako pa se naučijo voliti po svoji lastni presoji in z lastnim razumom (Kaufmann in drugi 2010, 68–69). Po raziskavah se ima tako kar 60 % Švicarjev za dobro informirane o politiki (Kaufmann in drugi 2010, 72).

Izpostavljen pa je še en problem, in sicer, kako stimulirati ljudi za večjo udeležbo na referendumih skozi neposredno demokracijo. Tega vodi nezaupanje v predstavnike in oblast, ljudje pa lahko skozi sredstva politične participacije kontrolirajo svoje predstavnike. O tem govori ljudska percepcija po Bowler, Donovan in Karp: »Ljudje rajši vidijo pomanjkljivosti v uspešnosti predstavniške demokracije, kot pa da bi to odražali v polno participativni demokraciji. Kljub temu pa se pričakovanja po več participacije asociira z večjo podporo uporabe neposredne demokracije. Rezultat tudi kaže, da sta najbolj konstantna faktorja, ki napovedujeta interes v dodatne priložnosti participacije, politično nezaupanje in ideja državljanov, da morajo imeti (»na obeh«) vlado« (Bowler in drugi 2007, 10). Ljudje naj bi se udeleževali volitev zato, ker s tem dobijo kontrolo nad vodilnimi v državi in so nekako prisiljeni iti na volitve zaradi nezaupanja. Posledično je bila opravljena tudi raziskava v različnih državah o neposredni demokraciji, kjer so tudi Slovenci potrdili, da se bolj strinjajo

s participacijo. Treba pa je poudariti, da rezultat ni bil najbolj prepričljiv; vprašanih je bilo zgolj nekaj več kot 1000 oseb. (Glej prilogo A).

Če se ponovno vrnem na prvotno vprašanje: ali bi se ljudje strinjali z večjo participacijo, ki jo prinese neposredna demokracija? Sam odgovor ni povsem jasen. Trenutno vlada stanje izjemno slabe udeležbe na referendumih. Lahko bi izpostavili dva razloga, prvi pravi, da gre za nezainteresiranost javnosti in nepoznavanje aktualne problematike. Na drugi strani pa je izpostavljeno nestrinjanje s trenutno politiko zaradi izkoriščanja referenduma s strani dveh nasprotnih elit in posledično zelo slabe izkušnje s participacijo. Mogoče je tudi to eden od razlogov za ne najbolj prepričljiv pritrdilen odgovor v raziskavi o podpori sredstvom neposredne demokracije. Kako kaže stanje v prihodnosti? Obstaja možnost, da bi se ljudje v primeru uvedbe moderne neposredne demokracije po švicarskem zgledu čez čas z večjo participacijo »naučili« voliti in bi spremenili svoj odnos do volitev. S tem bi dobili drugačno izkušnjo na volitvah, na katerih bi dobili občutek, da bodo pripomogli k temu, da se v državi nekaj spremeni oziroma bi imeli občutek, da imajo pod kontrolo svoje predstavnike. Tako vsekakor obstaja možnost, da bi ljudje podprli neposredno demokracijo.

S tem sem zaključil diskusijo o prvem raziskovalnem vprašanju. Skozi celotno poglavje sem pokazal, da ima Slovenija kar nekaj problemov s primernostjo političnega okolja, posebej sem izpostavil transparentnost, kar bi gotovo oviralo uspešno neposredno demokracijo. Iz tega sledi odgovor na hipotezo, da zaradi trenutnega stanja politične kulture Slovenija ni primerna za neposredno demokracijo. V nadaljevanju sem se iz političnega okolja Slovenije usmeril bolj natančno v njene akterje. Izpostavil sem njihove trenutne okoliščine in težave s sredstvi participacije in ugotavljal, kako bi se stanje spremenilo z večanjem participacije ljudi, katero bi prinesla neposredna demokracija. V samem odgovoru je jasno, da brez popolne predanosti vseh akterjev za cilj v prihodnosti ni možno izboljšati trenutnega stanja in politične kulture v državi.

4.2 Zakaj se Slovenija ni odločila za pot Švice ob zasnovi novega političnega sistema?

V tem poglavju bom diskusijo razširil in se osredotočil na mojo drugo hipotezo: Zakaj se Slovenija ni odločila za pot Švice ob zasnovi novega političnega sistema po razpadu Jugoslavije?

Najprej bi rad pojasnil videnje izraza »pot Švice«, ki je izražen v raziskovalnem vprašanju. Pod tem terminom je mišljena država, kjer je participacija ljudi v odločevalnem procesu na

visokem nivoju, do nje pa prihaja s procesi neposredne demokracije. Gre za državo, ki je svetu poznana kot sinonim za uspešnost in ima pomembno vlogo na političnem zemljevidu.

Če naredim povezavo s prejšnjo hipotezo. Prišel sem do ugotovitve, da Slovenija zaradi specifične politične kulture trenutno ni primerno okolje za moderno neposredno demokracijo. Kot nakazano že prej, se glavni problem skriva v akterjih v politični areni (posebej v državnih predstavnikih). Prihaja do tako imenovanih nasprotnih elit, ki med seboj bijeta politični boj za prevlado v državi, kar hromi celotno državo in v ljudstvu pušča nezaupanje do sistema.

Glavni problem se tako kaže v neenakomerni razporejenosti družbene moči. Predvsem je predstavljen problem Slovenije kot postkomunistične države na poti v nov demokratični sistem. Kot kažejo sedanje izkušnje, država ni izvedla najbolj uspešne tranzicije. Bučar tu posebej poudarja problem v demokratičnosti države in piše: »Družbena moč v državi trenutno ni razporejena tako, da bi dovoljevala njeno ustavno normirano demokratično ureditev. /.../ Med cilji države in koristmi državljanov trenutno ni premo-vzročne povezanosti. /.../ S prehodom iz Jugoslavije v večstrankarsko ureditev so ostali v državi nedotaknjeni izvori družbene moči, katere je že prej za svoje potrebe uveljavljala partijska stran. Predvsem je tu glavni problem centralizacija politične moči v središču države in odprava primarnih izvorov družbene moči (ljudstvo). Tako še naprej država deluje po partijskem primeru, kljub temu da so na oblasti različne stranke in koalicije. Partijska monokracija se je preoblikovala v strankarsko oligarhijo. Temeljno vprašanje prehoda v demokracijo (tranzicija) je vzpostavitev družbene moči v skladu z njenimi izvori, kar terja tudi novo enakomernejšo razporeditev te moči po vsej državi« (Bučar 1998, 72).

Problem Slovenije pa ni zgolj posledica tranzicije. Problem dveh nasprotujočih elit je prisoten že dalj časa. V nadaljevanju bom prikazal, kaj vse je pripeljalo do trenutne politične situacije. S tem bo ponujen odgovor na moje raziskovalno vprašanje na začetku hipoteze, zakaj se Slovenija, ni odločila za pot Švice.

Kot je nakazano že zgoraj pri problemu demokratičnosti Slovenije, se sama razporejenost družbene moči na dva pola kaže tudi v tem, da »se mora Slovenija po dveh desetletjih tranzicije k demokraciji in tržni ekonomiji v mnogih aspektih še razviti v demokratično politično skupnost« (Toplak in Haček 2012, 183). »Očitno imajo Slovenci še zmeraj opraviti s številnimi mehanizmi, ne le socializma ampak tudi »eksczesno pragmatične« tradicionalne, etnično in socialno homogene družbe« (Toplak in Haček 2012, 183).

Rad bi se navezal na zadnji stavek. Za lažje razumevanje problema bo potrebno osvetliti zgodovino Slovenije pred samostojno državo, saj je ta vir negativne obremenjenosti družbe.

Slovenski politični prostor je stalno in že dolgo pred samostojno državo zasičen z zgodovinsko polarizacijo na liberalce in konservativce, na tako imenovan »kulturni boj«. Začela ga je Rimskokatoliška cerkev v drugi polovici 19. stoletja. Cilj je bil ohraniti dominacijo v takratnem političnem prostoru. Nasproti so jim stali pripadniki buržoazije, ki so bili bolj levičarsko usmerjeni. Ta boj je doživel vrhunec v državljanski vojni v času druge svetovne vojne, ko sta strani stali na nasprotnih straneh. Žalostni dogodki med vojno in po vojni z obeh strani so zameglili trezno razmišljanje in po koncu komunističnega režima vse zgodovinsko trenje prenesli v Republiko Slovenijo. Danes »desne« politične stranke krivijo »leve« in obratno. Večina današnjih članov ene in druge strani pa ob koncu druge svetovne vojne sploh še ni bilo rojenih. Borijo se za nekakšen ideološki monopol nad interpretacijo zgodovine, saj želijo utrditi lastno vlogo v njej. Zato pride tudi do tako intenzivnega oživljanja dogodkov iz preteklosti. Današnji rezultat pripelje do tega, da »kulturni boj« obe strani danes uporabljata za medsebojno razlikovanje v političnih programih. Ta dva sta si sicer v osnovi precej podobna. Zanimivo in hkrati nespodbudno je, da danes zgolj politični boj vnaša nekaj preglednosti med obema stranema. S klasičnim razlikovanjem med »levico« in »desnico« pa nimata veliko skupnega (Toplak 2012, 59).

Če pogledamo današnje delovanje strank v parlamentu, se zdi, da je v političnem prostoru Slovenije pomembno le, kdo bo zmagovalec med dvema stranema, neki realni problemi v državi pa so spregledani. Bučar v svojem delu izpostavi prav ta problem: »V demokracijo lahko pripelje le demokratična oblast, saj oligarhična teži zgolj k lastni ohranitvi, prav tako pa išče samopotrditev. Skozi zgodovino samostojne Slovenije se je to stalno kazalo, ne glede, katere stranke so bile v vladi. Tako stranke kontinuitete kot tudi nasprotne stranke so skrbele za utrditev lastne oblasti, za svoj čim boljši položaj v državni in ekonomski zgradbi, prav vse pa so poskušale na vodilne položaje postaviti svoje ljudi« (Bučar 1998, 80–81).

Če posamezno izpostavim dve nasprotujoči si eliti. Kot prvo bi izpostavil »levico«. Tu gre predvsem za bivšo komunistično stranko, ki je imela ob osamosvojitvi nesporne prednosti pred ostalimi. Tako so zasedli s svojimi kadri večino vodilnih položajev, s tem pa so si pridobili možnost še danes posegati v družbena dogajanja (Bučar 1998, 33). Gre pa seveda tudi za ljudi, ki v partijo niso vstopili iz prepričanja, ampak zgolj zaradi lastnega interesa. Le ti so gledali zgolj na izboljšanje lastnega finančnega položaja (Bučar 1998, 36). Prav na

lastnem koriščenju se je začela ena večjih problematik v zadnjem času. Prišlo je do primera divjega lastništva državnega premoženja in posledično ustvarjanja elit, za kar so bile odgovorne tudi določene vlade, predvsem zaradi tega, ker niso ukrepale (Bučar 1998, 41).

Drugi pol nasprotne politične elite v Sloveniji pa predstavljajo »desne« stranke. Gre za konservativno stran, na katero ima velik vpliv in moč slovenska Cerkev. Izkušnje iz preteklosti so pokazale, da se poseganja Cerkve v politiko navadno niso končala pozitivno. Bučar ob tem v svojem delu ostro postavi ločnice do poseganja Cerkve v politiko. Kot pravi: »Cerkev ni poklicana za politiko, niti ni to njeno področje, predvsem pa se vera in politika glede uporabe sredstev medsebojno izključujeta. Kot moralna sila Cerkev ne more uporabljati političnih pritiskov, na drugi strani pa si zmanjšuje moč prav na področju morale« (Bučar 1998, 42)

Problem dveh nasprotujočih političnih elit, na kateri imata vpliv dve pomembni prej omenjeni sili (Rimsko katoliška cerkev in bivši komunisti) najbolj negativno zaznamuje državljane. To ustvarjeno trenje, ki izvira izključno iz zgodovinskega »kulturnega boja«, prinaša nezaupanje državljanov in ima velik vpliv na participativno sredstvo ljudstva, referendum.

Kot je bilo izpostavljeno zgoraj, se velikokrat boj med obema stranema bije prav na sredstvu, ki bi moralo biti v domeni ljudstva. Le to naj ne bi služilo temu, kdo ima več podpornikov v državi, ampak le kot možnost državljanom, da vplivajo na politiko. V nadaljevanju bom bolj natančno argumentiral zgoraj podano problematiko.

Kot že večkrat omenjeno, je bilo do sedaj v Republiki Sloveniji 22 nacionalnih referendumov. Izpostavil bi, da so bili od teh mnogi kontraverzni in najbolj zaslužni za današnjo nezaupanje državljanov v politične institucije. »V dvajsetih letih slovenske zgodovine so bili posledica jasnih odločitev in ne posledica neizkušenosti« (Toplak 2013, 41).

V oči najbolj bodeta dva referenduma o javni televiziji, katerega sklicatelj je bila enkrat »levica«, drugič pa »desnica« – odvisno, katera stran je imela v tistem trenutku koalicijo (Državna volilna komisija 2014a).

Zanimivo je, da si je svojo referendumsko zakonodajo Slovenija izposodila pri Danski (Toplak 2013, 41). Jasen argument izkoriščanja v Sloveniji se kaže posebej v primerjavi med državama po številu referendumov. Na Danskem je bilo v zadnjih 60 letih zgolj 13 referendumov, od tega 6 vezanih na evropski integracijski proces (EU-Oplysningen 2006),

proti slovenskim dvaindvajsetim. Tako se jasno kaže, da prihaja do obračunavanja med prej omenjenima elitama (Toplak 2013, 41).

Slovensko problematiko lahko povežemo tudi s Slovaško, še eno državo, ki se srečuje s podobnimi problemi kot Slovenija. Belko in Kopeček o referendumu na Slovaškem pišeta, »Institut referenduma je postal pomemben instrument, ki je uporabljen s strani političnih strank za politično tekmovanje med njimi. Za uporabo drugih (državljanov) uporabnikov je postal nerealističen. Zakonske regulacije v slovaški regulaciji vodijo k situaciji, ko njegova aplikacija vodi k več problemom kot rešitvam. Vse skupaj pa ima precej negativen efekt na slovaško demokracijo« (Belko in Kopeček 2003).

Diskusijo bom zaključil tako, kot sem začel, s primerom Švice, ki je lahko zgled državam z zgoraj omenjeno problematiko. Izpostavljena je rešitev, da mora biti orodje neposredne demokracije izključno v domeni državljanov in tako lahko služi le interesom ljudstva in ne more biti na tak način izkoriščeno. S tem so se v Švici izognili političnim bojem med strankami (Kaufmann in drugi 2010, 8).

Za konec bi se vrnil na moje primarno raziskovalno vprašanje, ki je povezano z neposredno demokracijo. Po diskusiji je slika mnogo jasnejša, zakaj se Slovenija, ni odločila za pot Švice. V državi, kjer se dve nasprotujoči eliti oziroma sili borita za moč v državi, enostavno ni političnega prostora še za tretjega akterja. Ta akter, v specifičnem primeru slovenski državljani, tako lahko zasede le stranski položaj in postane dobesedno talec dveh nasprotujočih elit, ki iščeta prevlado na političnem prostoru. Pri ljudstvu se posledično ustvari odpor in nezaupanje tako proti procesom kot tudi proti institucijam. Vse to se odraža v izjemno nizki udeležbi na referendumih (izpostavljeno pri prejšnji hipotezi). V vsem skupaj pa se ustvarja velik paradoks. Slovenija, ki bi po zgledu uspešnih držav lahko vključila ljudi v odločevalni proces, pa zaradi dveh izpostavljenih sil v državi to nikoli niti ni imela možnosti narediti – ne ob osamosvojitvi, niti ne more zaradi trenutne politične kulture in posledično političnega okolja narediti sedaj. Ali bo to kdaj možno v prihodnosti? Ovira bo gotovo prisotna, dokler se bo zgodovinska obremenjenost ljudi nadaljevala in se bodo ti zgolj na podlagi tega delili na eno ali drugo stran. Pomembna bo morala postati tudi politična ideja in prenehanje izkoriščanja ljudstva s strani političnih elit. Do takrat sprememba ni možna.

Seveda pa je bil v diskusiji izpostavljen zgolj en razlog, in sicer odsotnost moderne neposredne demokracije v Sloveniji, kakršno poznamo na primeru Švice. Razlogi za drugačno pot Slovenije se lahko kažejo še drugje. Tu bi predvsem izpostavil misel, da ima poleg

nasprotnih političnih elit veliko vlogo tudi politična zgodovina države in tradicija. Švica ima na eni strani dolgo tradicijo s participacijo ljudstva v odločevalnem procesu, kot je bilo izpostavljeno že v prvem delu diplome. Že v obdobju pred konfederacijo so jo poznali v določenih kantonih, ljudje so se zbirali in odločali o političnih vprašanjih. (Glej str. 19). Na drugi strani ima Slovenija povsem drugačno tradicijo z neposredno demokracijo. V zgodovini Slovenije je prevladovalo kmečko prebivalstvo, zato je v vaških skupnostih vedno bilo prisotno nekakšno neformalno dogovarjanje o skupnih zadevah med prebivalstvom. Ljudje so imeli možnost referendumov tudi v SFRJ glede odločanja o samoprispevku. (Naš časopis 1982). Nikoli v zgodovini pa ni bilo prisotno odločanje o političnih vprašanjih. Iz tega bi lahko potegnili še drug razlog, zakaj Slovenija ni odšla po poti Švice v sistem moderne neposredne demokracije. Predvsem zaradi njene povsem drugačne politične tradicije in predvsem specifične predstave ljudstva o tem, kaj je neposredna demokracija, ki je popolnoma drugače zastavljena kot v Švici.

5 Zaključek

Diplomsko delo z naslovom Neposredna demokracija: Zakaj se Slovenija ni odločila za pot Švice? sem že v temelju zasnoval kot primerjavo med sistemoma omenjenih držav. Ker je dobro poznavanje posameznih držav ključno za uspešno primerjavo, sem v prvem delu predstavil obe državi. Posebej so bili izpostavljeni naslednji elementi: zgodovina obeh držav, specifična politična sistema, politične pravice državljanov in možnosti državljanov pri uporabi sredstev neposredne demokracije. Ugotovil sem, da so med državama kar velike razlike predvsem v njihovi politični zgodovini in v samem političnem sistemu. Seveda sta v posamezni državi implementirana različna modela demokracije, na eni strani moderna neposredna demokracija in na drugi predstavniška demokracija. Izpostavljeno je bilo tudi dejstvo, da obe državi, vsaka s svojo specifično zakonodajo, nudita državljanom možnost participacije. V tem obziru dosti obširnejšo participacijo nudi predvsem Švica, kar se tudi kaže v številu referendumov in ljudskih iniciativ.

Diskusijo v diplomskem delu sem posebej omejil na dve raziskovalni vprašanji. Še pred tem pa sem pokazal, zakaj bi Slovenija sploh želela demokracijo po modelu Švice. Tu sem izpostavil nekatere prednosti, posebej ekonomske, katere so z modelom neposredne demokracije dobili državljani Švice in posledično tudi država. Vse te prednosti bi Sloveniji gotovo koristile, posebno sedaj, ko se Slovenija sooča s politično krizo.

Nato sem se osredinil na vprašanje, ali je Slovenija primerno okolje glede na politično kulturo in zgodovino za model neposredne demokracije, kakršnega ima Švica. Skozi diskusijo sem prišel do odgovora, da Slovenija trenutno še ni primerna. Glavni problem se skriva v velikem pomanjkanju transparentnosti in samokritike pri političnih predstavnikih. V primerjanju s švicarskim sistemom sem izpostavil problematiko sodelovanja s političnimi predstavniki in državljani v dosedanem političnem okolju in tudi v prihodnosti. Glavni problem se kaže predvsem v referendumu, saj večina dosedanje prakse kaže na »top-down« pristop, katerega pa nekateri avtorji ne priznavajo kot sredstvo neposredne demokracije. Pri državljanih pa je predvsem problem nizke udeležbe na referendumih, ki jo lahko pripišemo nezainteresiranosti javnosti o političnih vprašanjih, ti pa večinoma izhajajo iz nestrinjanja s trenutnim političnim sistemom.

V drugem raziskovalnem vprašanju sem se spraševal, zakaj se Slovenija ob zasnovi nove države ni odločila za politični sistem, kot ga ima Švica. Kot glavni razlog sem izpostavil dve nasprotujoči si politični eliti v državi. Na eni strani je tako imenovana »levica«, v kateri imajo

močno vlogo bivše komunistične stranke, na drugi strani pa »desnica«, na katero ima velik vpliv Rimskokatoliška cerkev. Obe omenjeni eliti med seboj bijeta dolgotrajni »kulturni boj« za prevlado v državi, katerega začetki segajo v 19. stoletje. Obe strani redno uporabljata referendum kot orodje za poskus prevlade v državi. Po negativnih dosedanjih izkušnjah je ljudstvo ustvarilo nekakšen odpor do participacije v državi predvsem zaradi občutka nemoči do vplivanja na spremembe v državi.

Za konec bi izpostavil pomanjkljivost diplomskega dela, ki sem jo omenil že v zaključku diskusije in se nanaša na drugo raziskovalno vprašanje. Prejšnji sklep o tem, zakaj se Slovenija ni odločila za pot Švice, bi bilo verjetno preveč enostavno zaključiti zgolj na dejstvu o medstrankarskih bojih. Gotovo je tu prisotnih še več dejavnikov. Kot sem že omenil pred tem, je precejšnja verjetnost, da Slovenija ni izbrala sistema Švice tudi zaradi povsem drugačne politične tradicije Slovenije, kjer nikoli v njeni zgodovini pred samostojno državo odločanje o političnih vprašanjih ni bilo prepuščeno ljudem. Iz tega izhaja, da državljani Slovenije tudi danes povsem specifično interpretirajo, kaj je za njih neposredna demokracija, to pojmovanje pa je v temelju povsem drugačno od predstave državljanov Švice.

6 Literatura

1. Belko, Marijan in Lubomir Kopeček. 2003. *Referendum in theory and practice: the history of the Slovak referendums and their consequences*. Dostopno prek: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=165> (11. avgust 2014).
2. Bowler, Shaun, Todd Donovan in Jeffrey A. Karp. 2007. *Enraged or Engaged? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies*. Dostopno prek: http://www.jkarp.com/pdf/prq_2007a.pdf (4. avgust 2014).
3. Bučar, France. 1998. *Demokracija in kriza naših ustavnih institucij*. Ljubljana: Nova revija.
4. --- 2012. *Temelj naše državnosti*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
5. Budge, Ian. 2001. Direct democracy. V *Encyclopedia of Political thought*, ur. Paul Barry Clarke in Joe Foweraker, 224–227. Dostopno prek: Google Books.
6. Ch. 2014. *Swiss political system*. Dostopno prek: <https://www.ch.ch/en/swiss-political-system/> (15. julij 2014).
7. Direct democracy. 2005. *Switzerland's Direct Democracy*. Dostopno prek: <http://direct-democracy.geschichte-schweiz.ch/> (21. avgust 2014).

8. Državna volilna komisija. 2014a. *Arhiv referendumov*. Dostopno prek: <http://www.dvk-rs.si/index.php/si/arhiv-referendumi> (10. avgust 2014).
9. --- 2014b. *Referendumi*. Dostopno prek: <http://www.dvkrs.si/index.php/si/referendumi> (10. avgust 2014).
10. Federal Chancellery. 2014. *The Swiss Confederation a brief guide*. Dostopno prek: http://www.bk.admin.ch/dokumentation/02070/index.html?lang=en&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1ad1IZn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCIdX54gWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-- (15. julij 2014).
11. Feld, Lars P., Justina A. V. Fischer in Gebhard Kirchgaessner. 2006. *The effect of direct democracy on income redistribution: evidence for Switzerland*. Dostopno prek: http://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_1837.html (10. avgust 2014).
12. EU-Oplysningen. 2006. *Referenda*. Dostopno prek: http://www.euo.dk/euo_en/dkeu/referenda/ (5. avgust 2014).
13. Jambrek, Peter. 1992. *Ustavna demokracija*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
14. Kaufmann, Bruno, Rolf Büchi in Nadja Braun. 2010. *Guidebook to direct democracy a. in Switzerland and beyond*. Köniz: Ast & Jacob, Vetsch AG.
15. Komisija za preprečevanje korupcije. 2013. *Nujno povečati transparentnost poslovanja državnih družb*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-novic/11/2013/nujno-povecati-transparentnost-poslovanja-drzavnih-druzob> (17. avgust 2014).
16. --- 2014. *Projekt Transparentnost*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/projekt-transparentnost> (17. avgust 2014).
17. *Naš časopis*. 1982. Samoprispevek za pitno vodo-na referendum 20. junija, maj. Dostopno prek: <http://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:doc-WZQM2RZN/16ff874f-fe6e-4275-879b-82f3205c73bc/PDF> (20. avgust 2014).
18. Oxford Dictionaries. 2014. *Definition of referendum*. Dostopno prek: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/referendum> (21. avgust 2014).
19. Prunk, Janko. 2001. *Pot do slovenske države*. Dostopno prek: <http://www.slovenija2001.gov.si/10let/pot/> (8. avgust 2014).
20. Stanford Encyclopedia of Philosophy. 2011. *Political Representation*. Dostopno prek: <http://plato.stanford.edu/entries/political-representation/> (21. avgust 2014).
21. Toplak, Cirila. 2011. »Evolucija« vrednot v političnoekonomski tranziciji Slovenije. V *Dvajset let slovenske državnosti*, ur. Cirila Toplak, 57–71. Dostopno prek:

- <http://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-984ATKWI/866d65eb-76ae-48f6-81dd-185ad65e2084/PDF> (11. avgust 2014).
22. --- 2012. Referendum med dopolnilom in grožnjo predstavniki demokraciji. *Teorija in praksa* 49 (4–5): 733–752.
 23. --- 2013. »better« rather than »more« democracy. *Journal of comparative Politics* 6 (1): 30–42.
 24. Toplak, Cirila in Miro Haček. 2012. *Slovenia: Political insight*. Warszawa: European School of Law and Administration.
 25. *Ustava Republike Slovenije*. 1991. Ur. l. RS 33/1991-I. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava/> (8. avgust 2014).
 26. --- 1997. Ur. l. RS 42/1997. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava/> (8. avgust 2014).
 27. --- 2000. Ur. l. RS 66/2000. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava/> (8. avgust 2014).
 28. --- 2003. Ur. l. RS 24/2003. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava/> (8. avgust 2014).
 29. --- 2004. Ur. l. RS 69/2004. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava/> (8. avgust 2014).
 30. --- 2006. Ur. l. RS 68/2006. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava/> (8. avgust 2014).
 31. --- 2013. Ur. l. RS 47/2013. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/pravna-podlaga/ustava/> (8. avgust 2014).

Priloga A: Javno mnenje ljudi o neposredni demokraciji v šestnajstih državah

Table 1
Public Attitudes on Direct Democracy in Sixteen Nations

	US	AS	AU	CAN	CZ	FIN	GER	GB	NL	NZ	SP	SWI	HUN	SLA	SLO	LAT
Strongly agree (%)	12	44	15	19	26	18	35	19	16	22	27	22	10	16	19	19
Agree (%)	52	37	48	47	38	37	46	48	50	49	51	62	30	40	27	43
Neither agree nor disagree (%)	27	11	23	21	23	23	10	23	20	18	15	12	32	24	19	27
Disagree (%)	8	6	11	11	10	17	7	8	11	8	6	4	20	15	18	8
Strongly disagree (%)	1	3	2	2	4	6	2	2	4	3	1	1	8	5	16	3
Number of respondents	1,378	937	1,777	1,149	1,274	1,226	1,234	763	1,583	1,260	2,176	1,020	934	1,012	1,015	934

Vir: International Social Survey Program (ISSP) Citizenship module (2004). (V Bowler, Donovan in Karp 2007).

(Vrednosti za Slovenijo so pod oznako SLO.)

Prevod:

(Strongly agree = se močno strinja; Agree = se strinja; Neither agree nor disagree = se niti strinja, niti ne strinja; Disagree = se nestrinja; Strongly disagree = se močno ne strinja; Number of respondents = število sodelujočih).