

Elżbieta Kuzelewska*

DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA W SŁOWENII¹

Słowenia stała się suwerennym i niepodległym państwem w następstwie przeprowadzonego dnia 23 grudnia 1990 roku referendum niepodległościowego, którego wynik stał się podstawą ogłoszenia przez Parlament Słowenii niepodległości kraju [Ziemele 2001: 204; Sokół 2012: 386]. Było to pierwsze ogólnokrajowe referendum – mające formę plebiscytu [Patyra 2016: 51] – które udowodniło, iż w nowo powstałym państwie sięgnięcie do formy demokracji bezpośredniej dobrze uzupełnia przedstawicielską formę sprawowania władzy. Referendum w sprawie niepodległości Słowenii miało charakter udanego plebiscytu, jednak rok później nie odwołano się do woli narodu przy przyjmowaniu nowej konstytucji. System prawny Słowenii przewiduje kilka form demokracji bezpośredniej, a z uwagi na znaczącą liczbę spraw rozstrzyganych w referendach ogólnokrajowych Słowenia zaliczana jest do grupy wiodących państw w Europie Środkowo-Wschodniej.

Celem artykułu jest analiza prawna instytucji demokracji bezpośredniej w systemie prawnym Słowenii, omówienie roli, jaką pełni referendum w procesie politycznym Słowenii oraz ukazanie następstw nowelizacji konstytucji w 2013 roku odnoszącej się bezpośrednio do ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do zainicjowania referendum.

PODSTAWY PRAWNE I RODZAJE DEMOKRACJI BEZPOŚREDNIEJ W SŁOWENII

W Konstytucji suwerennej i niepodległej Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 roku [Konstytucja 1991] wskazane zostały instytucje demokracji bezpośredniej, którymi są: ludowa inicjatywa ustawodawcza, referendum

* Dr hab., Centre for Direct Democracy Studies, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, ekuzelewska@gmail.com.

¹ Artykuł został przygotowany w ramach projektu badawczego nr 2014/15/B/HS5/01866 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

(ogólnokrajowe i lokalne) oraz prawo do składania petycji. Podstawy prawne form demokracji bezpośredniej zawarte są także w ustawie o referendum i inicjatywie ludowej z 1994 roku oraz ustawie o samorządzie lokalnym z 1994 roku. Jak słusznie zauważa Sławomir Patyra, zasada demokracji bezpośredniej jest bardzo wyraźnie wyeksponowana w przepisach konstytucyjnych [Patyra 2002: 223].

Konstytucja Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 roku jako podstawowy tryb sprawowania władzy wskazuje w art. 3 zasadę przedstawicielską, zgodnie z którym władza w Słowenii należy do ludu. Obywatele i obywatelki sprawują ją bezpośrednio, a zwłaszcza poprzez wybory oraz zgodnie z zasadą podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

W słoweńskim systemie prawnym wyróżnia się trzy rodzaje referendum ogólnokrajowego: konstytucyjne, ustawodawcze i opiniodawcze [Mikuli 2004: 10]. Co do zasady referendum konstytucyjne (art. 170) jest fakultatywne [Uziębło 2009: 325], jednak przybiera ono charakter obligatoryjny, jeżeli co najmniej jedna trzecia posłów Zgromadzenia Państwowego zażąda poddania zaproponowanej zmiany konstytucji pod referendum wyborców. Zmiana konstytucji jest przyjęta, jeżeli opowie się za nią większość głosujących przy pięćdziesięcioprocentowej frekwencji. Jak słusznie podnosi Anna Rytel-Warzocho, w konstytucji brak jest jakichkolwiek ograniczeń przedmiotu głosowania, zatem każda zmian konstytucji (niezależnie której części dotyczy) może być przedmiotem głosowania w referendum [Rytel-Warzocho 2011: 192]. Podkreślić však należy, iż krąg pomiotów inicjujących referendum konstytucyjne zawężony jest do Zgromadzenia Państwowego – izby pierwszej parlamentu. Uprawnienia takiego nie posiada ani izba druga parlamentu – Rada Państwa, ani obywatele.

Referendum ustawodawcze dotyczące ustawy już uchwalonej przez Zgromadzenie Państwowe uregulowane jest w art. 90 Konstytucji. Do 2013 roku mogło ono zostać zarządzone z własnej inicjatywy parlamentu i mogło dotyczyć złożenia projektu nowej ustawy. Parlament był zobowiązany do zarządzenia referendum ustawodawczego na żądanie jednej trzeciej posłów, Rady Państwa lub czterdziestu tysięcy wyborców. Ów stan prawny uległ zmianie wraz z nowelizacją konstytucji w 2013 roku. Do głosowania w referendum uprawnieni są obywatele posiadający prawa wyborcze. Propozycja ustawy jest przyjęta, jeżeli opowie się za nią większość uczestniczących w referendum. Niewiążące referendum konsultacyjne może zostać zarządzone z własnej inicjatywy parlamentu, a wniosek w tej sprawie może złożyć każdy poseł.

Podkreślić należy, iż do 2013 roku brak było jakichkolwiek ograniczeń co do przedmiotu referendum ustawodawczego. Zgromadzeniu Państwowemu nie przysługuje prawo odmowy zarządzenia referendum z powodu potencjalnie niekonstytucyjnych konsekwencji [Ribičič, Kaučič 2014: 901]. Dopiero no-

welizacja konstytucji z 2013 roku wprowadziła *expressis verbis* ograniczenia przedmiotu referendum ustawodawczego [Bardutzky 2016: 7]. Dotyczą one trzech kluczowych spraw. Przed wszystkim ograniczony został krąg podmiotów uprawnionych do wysunięcia wniosku o przeprowadzenie referendum ustawodawczego. Wyłączona z niego została grupa deputowanych do parlamentu i Rada Państwowa. Obecnie prawo do referendum ustawodawczego przysługuje wyłącznie grupie 40 000 obywateli.

Ponadto wprowadzono przepis, że ustawa jest odrzucona w referendum, jeżeli co najmniej jedna piąta uprawnionych wyborców odda głos przeciwko jej przyjęciu. Rozwiązanie to skutkuje swoistym „zawieszeniem” aktu prawnego, ponieważ ustawa uchwalona przez parlament nie jest jeszcze opublikowana ani nie wchodzi w życie; dopiero wyborcy w referendum decydują o tym. Zatem referendum ma w tym przypadku charakter zawieszający, ponieważ ogłoszenie referendum w sprawie przyjęcia ustawy opóźnia (zawiesza) wejście w życie aktu prawnego, dopóki nie zostanie podjęta decyzja w referendum [Podolnjak 2015: 141–142]. Pamiętać również należy, iż pod głosowanie w referendum poddaje się uchwaloną przez parlament ustawę, a nie projekt ustawy.

Po trzecie, enumeratywnie wymieniono sprawy, które nie mogą być przedmiotem głosowania w referendum ustawodawczym.

Do czasu nowelizacji konstytucji w 2013 roku brakowało precyzyjnej informacji, czy głosowanie w referendum ustawodawczym polega na zatwierdzeniu przez wyborców ustawy, jej zmianie, czy też uchyleniu. Decyzja w tym zakresie podejmowana była przez ustawodawcę. Niemniej Trybunał Konstytucyjny w 2005 roku uchylił przepis prawny przewidujący głosowanie w referendum legislacyjnym *ante legem* i uczynił jedynym możliwym sposobem głosowania kwestii ustawodawczej w *post legem* referendum [Orzeczenie TK 2005]. Zgodnie z przywołanym orzeczeniem, po zatwierdzeniu ustawy przez Zgromadzenie Państwowe 40 000 wyborców ma prawo żądać przeprowadzenia referendum w sprawie wejścia w życie ustawy przyjętej przez izbę pierwszą. Referendum ustawodawcze przyjęło zatem model referendum abrogacyjnego a nie zatwierdzającego [Ribičič, Kaučič 2014: 900]. Szczegółowe uregulowania w tym zakresie znajdują się w art. 16c ustawy o referendum i inicjatywie ludowej [Zakon 1994]. Model referendum abrogacyjnego pozwala wyborcom odrzucić ustawę wcześniej uchwaloną przez parlament, zatem jest to typowe „weto zawieszające” [Sokala, Michalak, Uziębło 2013: 196]. Celem wprowadzenia referendum abrogacyjnego było zerwanie z uzależnieniem przyjęcia przez parlament ustawy od oczekiwań wyborców w referendum, co mogłoby doprowadzić do paraliżu ustawodawczego. W referendum ustawodawczym wyborcy głosują zatem albo za wdrożeniem, albo za odrzuceniem ustawy.

W systemie prawnym Słowenii znajduje się również ogólnokrajowe referendum w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej przekazującej część

kompetencji organów państwowych na organizację międzynarodową. Sytuacja ta uregulowana jest w art. 3a, który upoważnił organy władzy państwowej do przekazania wykonywania części swoich suwerennych praw organizacji międzynarodowej, powołanej w celu ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, demokracji i zasad państwa prawnego. Przywołany artykuł określa również tryb ratyfikacji umowy o przystąpieniu Słowenii do tego typu organizacji. Ratyfikacja umowy międzynarodowej przez izbę pierwszą parlamentu – Zgromadzenie Państwowe, może zostać poprzedzona przeprowadzeniem referendum, którego wynik jest wiążący dla izby pierwszej. Referendum legislacyjne w sprawie ustawy ratyfikacyjnej w tym wypadku nie może zostać przeprowadzone. W odróżnieniu od referendum konstytucyjnego referendum ratyfikacyjne jest zawsze wiążące, niezależnie od poziomu frekwencji [Albi 2007: 41].

Artykuł 88 Konstytucji dotyczy inicjatywy ustawodawczej Słowenii i przyznaje prawo wniesienia projektu ustawy rządowi, każdemu posłowi oraz obywatelom w liczbie co najmniej pięciu tysięcy. Liczbę tę należy uznać za stosunkowo niską z uwagi na fakt, iż stanowi ona niewiele ponad 0,3% wszystkich uprawnionych do głosowania [Uziębło 2009: 113].

Ludowa inicjatywa referendalna, zgodnie ze zmianami wprowadzonymi w 2013 roku do art. 90 *Konstytucji Republiki Słowenii*, przysługuje wyłącznie grupie co najmniej 40 000 obywateli. Inicjatywy tej w następstwie nowelizacji konstytucji pozbawieni zostali: jedna trzecia parlamentarzystów oraz Rada Państwowa. Na marginesie zaznaczyć należy, iż od 1991 do 2016 roku zostało zgłoszonych 60 różnych inicjatyw w sprawie zwołania referendum ustawodawczego. Najwięcej wniosków zainicjowano na żądanie jednej trzeciej członków Zgromadzenia Państwowego, najmniej na żądanie Rady Państwa [Ribičič, Kaučič 2014: 916]. Ograniczenie podmiotu uprawnionego do zainicjowania inicjatywy referendalnej zwiększa rolę referendum jako czynnika ludowej kontroli nad pracami parlamentarnymi. Referendum pełni także funkcję obywatelskiego weta i ogranicza możliwość sięgnięcia po nie w sytuacji konfliktów partyjno-politycznych czy konfliktu pomiędzy obiema izbami parlamentarnymi. Nowelizacja konstytucji w 2013 roku wyeliminowała możliwość instrumentalnego traktowania referendum przez skonfliktowane partie polityczne.

Dodatkowo referendum nie może zostać zarządzone z wyłącznej inicjatywy Zgromadzenia Państwowego. Jakkolwiek istnieje możliwość zarządzania przez Zgromadzenie Państwowe konsultacyjnego referendum w sprawach należących do jego jurysdykcji i mających istotne znaczenie dla obywateli. Co prawda wyniki takiego referendum nie są prawnie wiążące dla Zgromadzenia Państwowego (jedynie politycznie), niemniej parlament zazwyczaj je respektuje.

Artykuł 45 Konstytucji gwarantuje prawo petycji. Każdy obywatel ma prawo przedkładać petycje i podejmować inne inicjatywy o znaczeniu społecznym.

W myśl ustawy o samorządzie lokalnym z 1994 roku referendum lokalne może być zarządzane przez radę gminy na wniosek burmistrza bądź członka rady. Musi natomiast być zarządzane, jeżeli z żądaniem wystąpi co najmniej pięć procent mieszkańców gminy mających czynne prawo wyborcze (art. 46 ust. 2). Referendum lokalne może wystąpić w podwójnym charakterze: konsultacyjnym, lub zatwierdzającym wcześniejsze decyzje rady gminy. Artykuł 44 ustawy przewiduje kolejną formę demokracji bezpośredniej – zebrania wszystkich mieszkańców gminy, podczas których podejmowane mogą być decyzje lub wysuwane inicjatywy odnoszące się do spraw lokalnych.

DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA W WYMIARZE PRAKTYCZNYM

W latach 1996–2016 przeprowadzono 16 referendów ustawodawczych, a pod głosowanie poddano 22 sprawy do rozstrzygnięcia. Była to na tyle znacząca (a przy okazji niepokojąca) liczba głosowań, że zarówno rząd, jak i Zgromadzenie Państwowe podjęły próbę ograniczenia liczby referendów, obawiając się słuszenie paraliżu procesu ustawodawczego. Nowelizacja konstytucji w 2013 roku wprowadziła ograniczenia przedmiotu referendum ustawodawczego i pozbawiła je dotychczasowego, niemal absolutnego, charakteru [Bardutzky 2016: 9]. Inicjatorzy zmian podnosili słuszny argument, że tylko uprawniona grupa wyborców ma prawo zażądać przeprowadzenia referendum, ponieważ wyborcy, w przeciwieństwie do członków parlamentu, nie biorą bezpośredniego udziału w procesie tworzenia prawa [Podolnjak 2015: 135].

Tabela 1. Referenda ogólnokrajowe w Słowenii

| Data | Przedmiot głosowania | Frekwencja (w %) | Wynik (w %) |
|-------------|--|-----------------------------|------------------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 23.12.1990 | Niepodległość | 93,31 | przyjęte (95,71) |
| 8.12.1996 | System wyborczy do Zgromadzenia Państwowego: Inicjatywa C (zgłoszona przez 30 posłów Zgromadzenia Państwowego) | 37,94 | odrzucone (35,65 przeciw) |
| | System wyborczy do Zgromadzenia Państwowego: Inicjatywa B (zgłoszona przez Słoweńską Partię Demokratyczną) | 37,94 | odrzucone (34,52 za) |
| | System wyborczy do Zgromadzenia Państwowego: Inicjatywa A (zgłoszona przez Radę Narodową) | 37,94 | odrzucone (40,64 przeciw) |
| 10.01.1999 | Budowa elektrowni TET 3 | 27,31 | odrzucone (20,20) |

Tabela 1. (cd.)

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|--|-------|----------------------|
| 17.06.2001 | Sztuczne zapłodnienie niezamężnych kobiet | 35,66 | odrzucone (36,69) |
| 19.01.2003 | Pełny zwrot nadwyżek opłat telefonicznych | 31,14 | Przyjęte (77,59) |
| | Brak podziałów linii kolejowych (prywatyzacja kolei) | 31,14 | odrzucone (51,86) |
| 23.03.2003 | Członkostwo w NATO | 60,44 | przyjęte (66,04) |
| | Członkostwo w UE | 60,44 | przyjęte (89,64) |
| 21.09.2003 | Możliwość handlu tylko w dziesięć niedziel rocznie | 27,54 | przyjęte (57,99) |
| 4.04.2004 | Przywrócenie podstawowych praw mniejszościom etnicznym z byłych jugosłowiańskich autonomicznych republik | 31,4 | odrzucone (96,1) |
| 25.09.2005 | Prawo dotyczące mass mediów (TV i radia) | 30,6 | przyjęte (50,2) |
| 11.11.2007 | Ustawa o przeniesieniu własności ubezpieczeń | 57,91 | odrzucone (71,12) |
| 6.06.2010 | Porozumienie w sprawie przebiegu granicy słoweńsko-chorwackiej | 42,64 | przyjęte (51,54) |
| 12.12.2010 | Prawo dotyczące mass mediów (TV i radia) | 14,78 | przyjęte (72,33) |
| 10.04.2011 | Zmiany w prawie pracy (praca dorywcza) | 33,97 | odrzucone (80,07) |
| 5.06.2011 | Ustawa o ochronie prawnej dokumentów i archiwów | 40,41 | odrzucone (70,88) |
| | Ustawa emerytalna i ubezpieczenie osób z niepełnosprawnością | 40,46 | odrzucone (72,05) |
| | Ustawa przeciwko nielegalnemu podejmowaniu zatrudnienia | 40,43 | odrzucone (75,41) |
| 25.03.2012 | Kodeks rodzinny | 30,31 | odrzucone (54,55) |
| 8.06.2014 | Ustawa o ochronie prawnej dokumentów i archiwów | 11,74 | odrzucone (67,37) |
| 20.12.2015 | Małżeństwo osób tej samej płci | 36,38 | odrzucone (63,51) |
| 24.09.2017 | Rozbudowa linii kolejowej | 20,55 | przyjęte (53,47) |
| Średnia frekwencja | | 38,35 | – |
| Ogółem liczba referendów | | 24 | |
| Liczba zatwierdzonych w referendum propozycji | | 8 | |

Źródło: opracowanie własne na podst. Research Centre on Direct Democracy, <http://c2d.unige.ch> (dostęp 20.11.2017).

W okresie pomiędzy grudniem 2010 roku a czerwcem 2014 roku przeprowadzono siedem ustawodawczych referendum wymierzonych przeciwko aktom prawnym, uprzednio przyjętym przez Zgromadzenie Państwowe. We wszystkich tych referendach większość wyborców głosowała przeciwko uchwalonym przez parlament ustawom. Grudniowe referendum w 2010 roku i kwietniowe w 2011 roku odbyło się z inicjatywy opozycji parlamentarnej [Podolnjak 2015: 135]. Referendum kwietniowe z 2011 roku i marcowe z 2012 roku oraz czerwcowe z 2014 roku zarządzono na wniosek grupy wyborców.

Biorąc pod uwagę dane zawarte w tab. 1 sformułować należy następujące wnioski. Po pierwsze, do okresu nowelizacji Konstytucji w 2013 roku ograniczającej zarówno liczbę podmiotów uprawnionych do inicjowania referendum, jak również przedmiot głosowania w referendum ustawodawczym, liczba zarządzonych referendum wynosi 15 (na 16 ogółem), a liczba spraw poddanych pod głosowanie w referendum wynosi 21 (na 22 ogółem). Oznacza to, że nowelizacja art. 90 Konstytucji znacznie przyczyniła się do ograniczenia liczby wniosków o przeprowadzenie referendum. Obywatele starannie ważą kwestie, które chcieliby rozstrzygać w drodze głosowania ludowego.

Po drugie, spośród 24 problemów poddanych pod głosowanie w referendum, zaledwie osiem zostało zaakceptowanych przez naród. Blisko dwie trzecie spraw głosowanych w referendum zostało odrzuconych. Po trzecie, zwraca uwagę stosunkowo niska frekwencja. Zgodnie z słoweńskim prawem nie ma określonego poziomu frekwencji dla ważności referendum ustawodawczego (wyjątek dotyczy referendum konstytucyjnego). Wyniki referendum są wiążące, jeżeli opowie się za rozstrzygnięciem (lub odrzuceniem) jedna piąta głosujących. Średnia frekwencja w 24 problemach poddanych pod referendum w latach 1990–2017 wyniosła 38,35%. Najwyższą frekwencję odnotowano w 2003 roku (60,44%), kiedy Słowenci głosowali w sprawie członkostwa w dwóch organizacjach międzynarodowych: Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckim (NATO). Najniższa frekwencja (11,74%) miała miejsce podczas ostatniego referendum w 2014 roku w sprawie ustawy o ochronie prawnej dokumentów i archiwów. Znacząco niska partycypacja w ostatnim z głosowań ludowych wynikała m.in. z faktu, iż rok 2014 obfitował w Słowenii w wiele głosowań. W maju 2014 roku odbyły się wybory do Parlamentu Europejskiego, w lipcu do Zgromadzenia Państwowego, a w październiku do organów samorządu lokalnego [Haček 2015: 620–621].

Szczególne uwagę zwraca referendum z 2001 roku w sprawie sztucznego zapłodnienia niezamężnych kobiet. Przedmiotem referendum była kontrowersyjna kwestia społeczna, która unaoczniała brak równego statusu kobiet zamężnych i niezamężnych. Dwa miesiące wcześniej parlament przyjął ustawę o zmianie i uzupełnieniu ustawy o leczeniu niepłodności, która pozwalała na rozszerzenie prawa do zapłodnienia metodą *in vitro* także na kobiety niebędące w związku

małżeńskim. Ustawa poddana została krytyce przez Kościół katolicki i partie konserwatywne, które podnosiły jej niezgodność z tradycyjnym modelem rodziny i pozbawieniem dzieci prawa do posiadania ojca. Pomimo niskiej frekwencji w głosowaniu ludowym, większość (ponad 73%) opowiedziało się za odrzuceniem dopuszczalności sztucznego zapłodnienia niezamężnych kobiet. Niezamężne kobiety utraciły prawa przyznane im wcześniej ustawą odrzuconą w referendum. W tym przypadku referendum było instrumentem blokowania radykalnych zmian [Kuźelewska 2006: 31].

Referendum w 2004 roku dotyczyło przywrócenia podstawowych praw mniejszościom etnicznym, które wcześniej zostały wykreślone z rejestrów. Zgodnie z słoweńską ustawą z 1991 roku wszyscy urodzeni nie w Słowenii, ale zamieszkujący jej terytorium, mają prawo ubiegać się o obywatelstwo Słowenii w terminie jednego roku. Po upływie tego krótkiego okresu i spełnieniu licznych wymogów biurokratycznych, blisko 30 000 osób, które tego wniosku nie złożyły, zostało wykreślonych w 1992 roku z prowadzonego przez rząd rejestru osób zamieszkujących terytorium Słowenii. Niemal 11 000 osób wyjechało ze Słowenii, a 18 000 utraciło status stałego rezydenta, co wiązało się z utratą wielu podstawowych praw [Sadurski 2004: 43]. Warto zaznaczyć, iż w 1999 roku unormowano ten problem w ustawie o uregulowaniu statusu obywateli innych państw sukcesorów byłej Jugosławii przebywających na terytorium Słowenii. Rozwiązania tam przyjęte nie zadowalały zainteresowanych, którzy zwrócili się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisów ustawy z konstytucją. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż ustawa jest niekonstytucyjna, ponieważ nie przywraca zamieszkującym Słowenię obywatelom pozostałych postjugosłowiańskich republik statusu stałego rezydenta. Trybunał nakazał również wydanie odpowiednich aktów wykonawczych [Rytel-Warzocho 2011: 223–224]. W 2003 roku (przy sprzeciwie opozycji podnoszącej konsekwencje finansowe dla państwa) przyjęte zostały odpowiednie ustawy.

Z inicjatywy opozycyjnej Słoweńskiej Partii Socjaldemokratycznej zarządzono referendum legislacyjne w sprawie przyjęcia ustawy. Pytanie w referendum brzmiało: „Czy powinno zostać przywrócone prawo stałego pobytu na terytorium Słowenii (i prawa z nim związane) mniejszościom etnicznym, które zostały tego prawa pozbawione w 1992 roku?”. Było to wymowne pytanie w kontekście art. 61 *Konstytucji Słowenii*, który gwarantuje prawo do swobodnego manifestowania swojej przynależności narodowej lub wspólnoty narodowej, do dawania wyrazu swojej kulturze i do jej popierania oraz używania własnego języka i pisma. Niemniej, art. 64 *Konstytucji* reguluje szczególne prawa autochtonicznych wspólnot narodowych włoskiej i węgierskiej Słowenii. Ujęte są one bardzo szeroko, być może z tego powodu, iż mniejszości włoska i węgierska traktowane są jako rodzime grupy, zamieszkujące Słowenię od wieków.

Jednak to nie Węgrzy i nie Włosi stanowią najliczniejszą mniejszość etniczną, lecz Chorwaci, Serbowie i muzułmanie. Dlaczego zatem w Konstytucji w odrębnym artykule przyznaje się tak szerokie prawa mniejszościom włoskiej i węgierskiej? Sadurski trafnie zauważa, iż rozwiązanie takie wynika z faktu, iż stosunki pomiędzy etnicznymi Słowencami a Węgrami i Włochami są „mniej politycznie wybuchowe” niż relacje z pozostałymi grupami etnicznymi tworzącymi były Jugosławię [Sadurski 2004: 48]. Dlatego też bezpieczniej było przyznać specjalny i korzystny status mniejszości włoskiej i węgierskiej niż chorwackiej czy serbskiej. Jeszcze inaczej prawo traktuje mniejszość romską. Artykuł 65 Konstytucji stanowi, że położenie i szczególne prawa wspólnoty Romów mieszkających w Słowenii określa ustawa. Takie podejście sugeruje, że Romowie nie mieszczą się w ogólnych przepisach dotyczących mniejszości i nie są uważani za mniejszość narodową czy etniczną. Wyniki głosowania ludowego w referendum w 2004 roku również były wymowne, jako że ponad 96% głosujących odrzuciło możliwość przywrócenia prawa stałego pobytu mniejszościom etnicznym na terytorium Słowenii.

Referendum z 2010 roku zatwierdziło przebieg granicy słoweńsko-chorwackiej. Warto zaznaczyć, iż w 2008 roku Lublana skutecznie zablokowała negocjacje akcesyjne Chorwacji, podnosząc problem granicy między dwoma państwami. Kością niezgody było 13 kilometrów kwadratowych powierzchni, w większości niezamieszkaney, oraz wody terytorialne przy Zatoce Piran. To właśnie dostęp do morza był głównym problemem Słowenii, która podkreślała potrzebę „kontaktu terytorialnego” z międzynarodowymi wodami Adriatyku w celu zapewnienia rentowności portu Koper i krajowego przemysłu rybnego [Bender, Knaus 2010: 1]. W styczniu 2009 roku rozpoczęła się seria negocjacji trójstronnych pomiędzy przedstawicielami Słowenii, Chorwacji i komisarzem UE ds. rozszerzenia Ollim Rehnem. Komisarz unijny proponował rozstrzygnięcie sporu w drodze arbitrażu międzynarodowego, z kolei Chorwacja domagała się postawienia sprawy przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości. Porozumienie ostatecznie podpisano w listopadzie 2009 roku i rozpoczął się proces jego ratyfikacji w obu państwach [Sancin 2011: 161–162]. W kwietniu 2010 roku porozumienie zostało przyjęte przez parlament słoweński, a w czerwcu 2010 roku zatwierdzone zostało przez naród w referendum.

Wyniki czerwcowego referendum z 2011 roku dotyczącego emerytury i ubezpieczenia osób z niepełnosprawnością, zapobieganiu podjęcia nielegalnej pracy i tzw. *mini-jobs* miały poważne konsekwencje dla systemu polityczno-społecznego Słowenii. Uniemożliwiły konieczną reformę systemu emerytalnego oraz przyczyniły się do upadku socjaldemokratycznego rządu we wrześniu 2011 roku [Podolnjak 2014: 9].

W 2011 i 2014 Słoweńcy głosowali w tej samej sprawie – przyjęciu ustawy o ochronie prawnej dokumentów i archiwów. W 2011 roku inicjatorami referendum były dwie partie opozycyjne Słoweńska Partia Demokratyczna i Słoweńska Partia Narodowa, które argumentowały potrzebę odwołania się do woli narodu, ponieważ przyjęta w 2006 roku ustawa mogłaby ograniczyć dostęp do materiałów archiwalnych tajnych służb dawnego socjalistycznego reżimu. Pomimo składanych wyjaśnień, że ze względów bezpieczeństwa narodowego ograniczeniu podlegać będą jedynie materiały archiwalne dotyczące zagranicznej działalności służb dawnego reżimu, ponad 70% głosowało przeciwko ustawie. Wynik referendum nie był dużym zaskoczeniem, jako że w tamtym okresie rząd bił rekordy niepopularności [Krašovec 2015: 226–227], a przekonanie wyborców do poparcia trzech kwestii stanowiących przedmiot głosowania w 2011 roku graniczyło z cudem. W 2014 roku sytuacja powtórzyła się: rząd przyjął ustawę o ochronie prawnej dokumentów i archiwów, a opozycyjni socjaldemokraci rozpoczęli kampanię na rzecz referendum przedstawianego jako alternatywa dla otwarcia (bądź zamknięcia) tajnych archiwów służb specjalnych dawnego reżimu, mimo iż zaledwie 2% materiałów archiwalnych dotyczyło jego tajnych służb [Krašovec 2015: 227]. Socjaldemokratom udało się zebrać 40 000 podpisów wyborców i parlament zarządził przeprowadzenie referendum w tej sprawie. Powstał spór, co do daty referendum. Opozycja opowiadała się za ustanowieniem głosowania ludowego tego samego dnia, w którym przewidziane były wybory do Parlamentu Europejskiego. Rozwiązanie takie gwarantowałoby wyższą frekwencję w referendum i niższe koszty przeprowadzonego głosowania. Rząd z kolei obawiał się, że głosowanie w tym samym dniu doprowadziłoby do przemieszania kampanii europarlamentarnej i referendalnej. Ponadto w opinii rządu sprawa archiwów była na tyle poważna, że wymagała odrębnej kampanii. Parlament podzielił stanowisko rządu i większością głosów ustanowił 4 maja 2011 roku jako dzień przeprowadzenia referendum. Zachodziło uzasadnione podejrzenie, iż wybrany termin referendum skutkować będzie niską frekwencją, ponieważ 27 kwietnia, 1 i 2 maja są w Słowenii dniami świątecznymi i zarazem ustawowo wolnymi od pracy, a Słoweńcy biorą urlop w pracy, tworząc tzw. „most” by wyjechać na wakacje. Socjaldemokraci odwołali się do Trybunału Konstytucyjnego, który podzielił ich obawy i jednogłośnie uznał, iż parlament powinien wyznaczyć nowy termin referendum, bowiem przeprowadzenie go 4 maja pozbawiłoby wielu wyborców – przebywających w tym czasie poza domem – skorzystania z praw obywatelskich [Krašovec 2015: 227].

W referendum z 2015 roku Słoweńcy odrzucili dopuszczalność zawarcia małżeństwa przez osoby tej samej płci i adopcji dzieci. Z propozycją zwołania referendum w tej sprawie wystąpiły partie konserwatywne z argumentacją obrony tradycyjnych wartości i przeciwko zrównaniu praw osób tej samej płci.

Parlament Słowenii nie wyraził zgody na referendum, podnosząc jego niekonstytucyjny przedmiot. Niemniej Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż parlament nie jest uprawniony do decydowania o niekonstytucyjności referendum i podtrzymał decyzję o zarządzeniu referendum [Ayoub 2016: 186].

We wrześniowym referendum z 2017 roku Słoweńcy głosowali nad rządową propozycją rozbudowy linii kolejowej o długości 27 km, łączącej miasto Divacza z jedynym słoweńskim portem handlowym w Koprze. Rząd utrzymywał, że rozbudowa linii kolejowej ma strategiczne znaczenie dla Słowenii. Wątpliwości wzbudzał koszt tej inwestycji, oszacowanej przez rząd na 1 miliard euro [Novak 2017]. Partie opozycyjne domagały się rozpisania referendum twierdząc, że przewidziane koszty rozbudowy są zdecydowanie za wysokie. W przypadku inicjatywy ludowej – tylko raz została wniesiona inicjatywa konstytucyjna dotycząca zmiany systemu wyborczego, odrzucona przez parlament [Uziębło 2009: 116]. Częściej realizowana była inicjatywa ustawodawcza (czterokrotnie).

Biorąc pod uwagę doświadczenia w demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym zaznaczyć należy, iż z uwagi na fakt braku obowiązkowych i systematycznych danych statystycznych dotyczących referendum lokalnych, ta kwestia omówiona będzie na podstawie konkretnych przykładów i dostępnych informacji. Zwraca uwagę niska częstotliwość odwołania się do głosowania ludowego na szczeblu lokalnym. W stolicy Słowenii Lublanie w ciągu 20 lat nie przeprowadzono żadnego referendum lokalnego. Niemniej w 2004 roku udało się zgromadzić 10% podpisów wymaganych dla zgłoszenia inicjatywy ludowej w sprawie referendum, dotyczącego sprzeciwu mieszkańców wobec decyzji rady gminy w sprawie przeznaczenia działki pod budowę centrum islamskiego. Burmistrz zablokował wniosek o rozpisanie referendum w sprawie lokalizacji meczetu z powodu jego niekonstytucyjności. Sąd Konstytucyjny potwierdził niekonstytucyjność inicjatywy [Nežmah 2011: 246].

Tabela 2. Wybrane referenda lokalne w Słowenii

| Data | Przedmiot referendum | Miejscowość |
|-------------|---|--------------------|
| 1 | 2 | 3 |
| 1996 | Referendum przeciwko budowie nowej fabryki poliuretanu | Mezica |
| 1999 | Referendum przeciwko zmianie nazwy miejscowości z Vipavski kriz na Sveti kriz | Ajdovscina |
| 2000 | Zmiana nawy miejscowości Pivka na poprzednią Pivki | Pivka |
| 2000 | Pozostawienie czołgu wojskowego i bazy artyleryjskiej | Postojna |
| 2002 | Zgoda na powiększenie zbiornika przez dostawcę energii elektrycznej | Bled |
| 2005 | Referendum przeciwko połączeniu dwóch szkół w jedną | Koper |
| 2005 | Referendum przeciwko składowaniu odpadów w wyznaczonym przez władze miejscu | Trzic |

Tabela 2. (cd.)

| 1 | 2 | 3 |
|------|--|-----------|
| 2006 | Referendum w sprawie lokalizacji nowego cmentarza | Trzin |
| 2008 | Referendum w sprawie miejscowego prawa zezwalającego na budowę bloków mieszkalnych obok tradycyjnej zabudowy domów jednorodzinnych | Borovnica |
| 2009 | Referendum przeciwko spalaniu odpadów w lokalnej fabryce | Zagorje |
| 2009 | Referendum w sprawie miejscowego prawa wprowadzającego zakaz ruchu drogowego w centrum średniowiecznej zabudowy miasta | Piran |

Źródło: Nežmah [2011: 247–248].

Na przykładzie przeprowadzonych referendum lokalnych widać zróżnicowany przedmiot głosowania. Dwukrotnie mieszkańcy gmin głosowali w sprawie zmiany nazwy ich miejscowości i w obu przypadkach inicjatywa rady miejskiej spotkała się z odrzuceniem w głosowaniu ludowym. Inicjatywy referendalne inicjowane przez mieszkańców gminy w większości przynosiły pozytywny wynik głosowania.

WNIOSKI

Słowenia ma bogate doświadczenia w korzystaniu z instytucji demokracji bezpośredniej na szczeblu ogólnokrajowym i niewielkie na szczeblu lokalnym. Formy odwołania się do woli narodu są gruntownie uregulowane w konstytucji i pozostałych aktach prawnych. Biorąc pod uwagę częstotliwość rozstrzygania spraw w referendum Słowenia plasuje się w czołówce państw Europy Środkowo-Wschodniej. Niemniej zauważyć należy, iż nowelizacja Konstytucji w 2013 roku, wprowadzająca istotne zmiany do art. 90 regulującego inicjatorów i przedmiot referendum, skutkowałą zmniejszeniem liczby referendum. Dotychczas wysoką liczbę referendum ustawodawczych krytykowano za obstrukcję procesu legislacyjnego i przyczynianie się do niestabilności politycznej. Zawężenie kręgu osób do 40 000 obywateli uprawnionych do zainicjowania referendum ustawodawczego (i wyłączenie członków parlamentu) skutkowało przede wszystkim pozbawieniem referendum plebiscytnego charakteru, ograniczeniem liczby kwestii poddawanych pod głosowanie referendalne oraz niedopuszczenie do uczynienia z referendum narzędzia walki politycznej pomiędzy skłóconymi partiami politycznymi. Ogromną rolę odegrał także Trybunał Konstytucyjny, który wielokrotnie nie wyraził zgody na przeprowadzenie referendum z powodu jego niekonstytucyjności, zwłaszcza w zakresie spraw społecznych i gospodarczych. Przyjęte rozwiązania dowodzą, iż zastosowanie instrumentów demokracji bezpośredniej w procesie sprawowania władzy jest wyznacznikiem społecznej świadomości zarówno społeczeństwa, jak też polityków słoweńskich.

Zważywszy na fakt, iż w większości głosowań ludowych wyborcy odrzucali ustawy parlamentarne, postawić należy tezę, iż referendum w Słowenii stanowiło hamulec w procesie ustawodawczym. Słoweńcy odrzucili m.in. dopuszczalność sztucznego zapłodnienia kobiet niezamężnych, małżeństw osób tej samej płci czy przywrócenia prawa stałego pobytu mniejszościom etnicznym. Referendum wyraźnie hamowało procesy liberalizacji polityki społecznej w Słowenii.

BIBLIOGRAFIA

- Albi Anneli. 2007. „Selected EU Judgments by CEE Constitutional Courts: Lessons on How (Not) to Amend Constitutions”. *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 3: 39–58.
- Ayoub Phillip M. 2016. *When States Come Out. Europe's Sexual Minorities and the Politics of Visibility*. New York: Cambridge University Press.
- Bardutzky Samo. 2016. „Constitutional Transformations ant the Edge of a Bail-Out: The Impact of the Economic Crisis on the Legal and Institutional Structures in Slovenia”. *SOAS Law Working Papers* 4: 1–37, <http://eprints.soas.ac.uk/23122/>.
- Bender Kristof, Gerald Knaus. 2010. *High noon in Slovenia – a referendum and the future of Balkan enlargement*. http://www.esiweb.org/enlargement/wp-content/uploads/2010/02/ESI_-_High_noon_in_Slovenia_-_3_June_2010.pdf.
- Haček Miro. 2015. *Slovenia. Nations in Transit*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/slovenia>
- Krašovec Alenka. 2015. „The 2014 Referendum in Slovenia”. *East European Quarterly* 43 (2–3): 225–233.
- Kuźelewska Elżbieta. 2006. *Referendum w procesie integracji europejskiej*. Warszawa: Aspra-JR.
- Mikuli Piotr. 2004. *System konstytucyjny Słowenii*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Nežmah Bernard. 2011. *Direct democracy in Slovenia – poor practice at the local level*. W Theo Schiller (ed.), *Local Direct Democracy in Europe*. Heidelberg: Springer.
- Novak Marja. 2017. *Slovenians vote to back government railway project in referendum*. <https://www.reuters.com/article/us-slovenia-referendum/slovenians-vote-to-back-government-railway-project-in-referendum-idUSKCN1BZ0WL>.
- Patyra Sławomir. 2002. *Republika Słowenii*. W *Ustroje państw współczesnych* 2. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Patyra Sławomir. 2016. *Zasady podziału władzy w Słowenii*. W Sabina Grabowska, Radosław Grabowski (red.), *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Podolnjak Robert. 2015. „Constitutional Reforms of Citizen-Initiated Referendum. Causes of Diferent Outcomes in Slovenia and Croatia”. *Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law/Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava* 26: 129–149.
- Research Centre on Direct Democracy, <http://c2d.unige.ch> (20.11.2017).
- Ribičič Ciril, Igor Kaučič. 2014. „Constitutional Limits of Legislative Referendum: The Case of Slovenia”. *Journal of Local Self-Government* 12 (4): 899–928.
- Rytel-Warzocha Anna. 2011. *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

- Sadurski Wojciech. 2004. „Minority Protection in Central Europe and the Enlargement of the EU”. *Yearbook of Polish European Studies* 8: 39–61.
- Sancin Vasilka. 2011. „Innovative Arbitration Agreements to Resolve Border Disputes and the Role of Regional International Organizations”. *Chinese (Taiwan) Yearbook of International Law and Affairs* 29: 156–168.
- Sokala Andrzej, Bartłomiej Michalak, Piotr Uziębło. 2013. *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sokół Wojciech. 2012. *System polityczny Słowenii*. W Tomasz Bichta, Małgorzata Podolak (red.), *Systemy polityczne państw bałkańskich*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Uziębło Piotr. 2009. *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*. Gdańsk: Centrum Badań Społecznych.
- Uziębło Piotr. 2008. *Zasady zmiany konstytucji Słowenii*. W Radosław Grabowski, Sabina Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ziemele Ineta. 2001. „Is the Distinction between State Continuity and State Succession Reality or Fiction? The Russian Federation, the Federal Republic of Yugoslavia and Germany”. *Baltic Yearbook of International Law* 1: 191–222.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Republiki Słowenii*. 2009. Tłumaczenie i wstęp Piotr Winczorek. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Orzeczenie TK 2005 [Constitutional Court of Slovenia, Decision U-I-217/02, UL 24/2005].
- Ustawa o referendum i inicjatywie ludowej [Zakon, 1994 Zakon o referendum in ljudski iniciativi ZRLI; Referendum and Popular Initiative Act].
- Ustawa o samorządzie lokalnym z 1994 r. [Zakon o lokalni samouspravi št. 94/2007].

Streszczenie

Słowenia zaliczana jest do tych państw Europy Środkowo-Wschodniej, w których często przeprowadzane są referenda na szczeblu krajowym. W latach 1996–2016 przeprowadzono 16 referendów ustawodawczych, a pod głosowanie poddano 22 sprawy do rozstrzygnięcia. Była to na tyle znacząca liczba głosowań, że zarówno rząd, jak i Zgromadzenie Państwowe podjęły próbę ograniczenia liczby referendum z obawy o możliwość paraliżu procesu ustawodawczego. Celem artykułu jest analiza prawna instytucji demokracji bezpośredniej w systemie prawnym Słowenii, omówienie roli, jaką pełni referendum w procesie politycznym Słowenii oraz ukazanie następstw nowelizacji konstytucji w 2013 roku odnoszącej się bezpośrednio do ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do zainicjowania referendum.

Słowa kluczowe: demokracja bezpośrednia, referendum, Słowenia, głosowanie.

**DIRECT DEMOCRACY IN SLOVENIA
(summary)**

Slovenia is one of those countries in Central and Eastern Europe, where referenda are often conducted at national level. Between 1996–2016 16 legislative referenda were held, and 22 subjects of the vote were decided by people in referenda. This was a significant number of referenda that both the Government and the State Assembly tried to limit the number of referendums due to concerns about the possibility of paralyzing the legislative process. The article is a legal analysis of direct democracy institutions in Slovenian legal system. The paper discusses the role of the referendum in the political system of Slovenia and explores the consequences of the constitutional amendment in 2013, which directly relates to limiting the range of entities authorized to initiate a referendum.

Keywords: direct democracy, referendum, Slovenia, voting.