

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Marko Bucik**

**Mentor: doc. dr. Jernej Pikalo**

**NEPOSREDNA DEMOKRACIJA V PROCESU ODLOČANJA  
EVROPSKE UNIJE**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2006**

## NEPOSREDNA DEMOKRACIJA V PROCESU ODLOČANJA EVROPSKE UNIJE

Od francoskega in danskega referendumu ob ratificiranju Maastrichtske pogodbe leta 1992 se je število referendumov povezanih z Evropsko unijo (EU) znatno zvišalo. Referendumi o članstvu v EU so tako *de facto* postali obvezni, zaradi moči precedensa pa tudi ratificiranje novih pogodb v velikem številu držav zahteva ljudsko glasovanje. Proces odločanja v EU s tem postaja bolj rigid in zapleten, saj je za sprejemanje odločitev v EU velikokrat potrebno soglasje vseh držav članic, v primeru ljudskih glasovanj tudi soglasje državljanov. Ob tem je zanimivo, da je večina referendumov v EU še vedno formalno neobvezne narave, kar pomeni, da vladajoče elite velikokrat računajo na politične koristi ljudskih glasovanj. Pomembna posledica izvajanja referendumov v EU je premik evropskih politik bliže nacionalnim povprečnim volivcem. V kolikor pa jemljemo vse državljane EU za enotno volilno telo se narava glasovanja spremeni. V tem primeru se vseevropski referendum ponuja kot nadomestilo za številne nacionalne referendume in kot metoda odločanja, ki bi v konsenzualno naravo današnje EU vnesla določeno mero tekmovalnosti in evropske odločitve približala evropskemu povprečnemu volivcu.

**Ključne besede:** *Evropska unija, neposredna demokracija, vseevropski referendum, demokratični deficit, povprečni volivec.*

## DIRECT DEMOCRACY WITHIN THE DECISION MAKING PROCESS OF THE EUROPEAN UNION

The number of referendums linked to the European Union (EU) has increased significantly since the French and Danish referendums on the ratification of the Maastricht Treaty in 1992. Referendums preceding membership of the EU have become *de facto* obligatory, while ratifications of new treaties in many member states require a popular vote due to a precedent case. The EU decision making is thus becoming more rigid and complex, since the decisions in the EU are often made by consensus, in the case of popular votes also with the assent of the voters. At the same time it is interesting to note that most of the EU-related referendums are formally still non-obligatory which means that governing elites often count on political gains linked to popular votes. An important consequence of referendums in the EU is the shifting of EU policies closer to the national median voters. However, if we consider all EU citizens as a unified voting body the nature of the vote changes. In such a case a pan-European referendum represents an alternative to numerous national referendums and a method of decision making that would inject a certain degree of competitiveness in the consensual nature of the EU and move the European decisions closer to the European median voter.

**Key words:** *European Union, direct democracy, pan-European referendum, democratic deficit, median voter.*

# Kazalo

<b>SEZNAM KRATIC</b>	<b>5</b>
<b>SEZNAM TABEL</b>	<b>6</b>
<b>1. UVOD</b>	<b>7</b>
<b>2. DEMOKRACIJA V TEORIJI</b>	<b>10</b>
2.1 RAZNOLIKOST PRISTOPOV K OBRAVNAVI DEMOKRACIJE	10
2.2 ATENE IN SEMANTIČNI IZVOR BESEDE DEMOKRACIJA	12
2.3 NEKATERE OSNOVE DEMOKRACIJE IN POMEN DEMOKRATIČNEGA ŽIVLJENJA	15
2.4 IDEALNOTIPSKA DEMOKRACIJA, TEORETIČNI MODELI IN NJENE PRAKTIČNE OBLIKE	17
2.5 KLASIČNI LIBERALIZEM, LIBERALNA DEMOKRACIJA IN POLITIČNA ENAKOPRAVNOST	23
2.6 VOLJA VEČINE, POVPREČNI VOLIVEC IN TEORIJA DRUŽBENE IZBIRE	29
<b>3. NEPOSREDNA DEMOKRACIJA IN REFERENDUM</b>	<b>35</b>
3.1 NARAŠČAJOČI POMEN NEPOSREDNE DEMOKRACIJE	35
3.2 RAZLIČNE OBLIKE REFERENDUMOV	37
3.3 NAMEN OZIROMA POLITIČNA FUNKCIJA REFERENDUMA	43
3.4 VLOGA POLITIČNIH STRANK IN ELIT	46
3.5 LASTNOSTI IN POSLEDICE REFERENDUMOV	52
3.5.1 <i>Referendum kot orodje večine ali orodje skupnosti?</i>	53
3.5.2 <i>Nagnjenost k status quo in bližanje povprečnemu volivcu.</i>	56
3.5.3 <i>Udeležba, informiranost in legitimnost.</i>	58
3.6 RAZPRAVA »ZA IN PROTI«	62
3.6.1 <i>Problem časa in velikosti</i>	63
3.6.2 <i>Stabilnost in legitimnost</i>	64
3.6.3 <i>Binarnost in težave z večino</i>	65
3.6.4 <i>Populizem in referendumski industrija.</i>	67
<b>4. REFERENDUM V PROCESU ODLOČANJA EVROPSKE UNIJE</b>	<b>69</b>
4.1 SISTEM ODLOČANJA V EVROPSKI UNIJI	69
4.2 DEMOKRATIČNI DEFICIT IN EVROPSKA IDENTITETA	72
4.3 UPORABA IN LASTNOSTI REFERENDUMOV O EVROPSKIH INTEGRACIJAH	78
4.4 VSEEVROPSKI REFERENDUM	89
<b>5. ZAKLJUČEK</b>	<b>100</b>
<b>6. VIRI</b>	<b>105</b>

## Seznam kratic

EDU	Evropska denarna unija
EK	Evropska komisija
EP	Evropski parlament
EU	Evropska unija
PUE	Pogodba o Ustavi za Evropo

## Seznam tabel

TABELA 2.1:		
KRITERIJI IN INSTITUCIJE MODERNE PREDSTAVNIŠKE DEMOKRACIJE	.	16
TABELA 2.2:		
NESKLADNOST PRAVILA PLURALNOSTI IN “CONDORCETOVEGA ZMAGOVALCA”		34
TABELA 3.1:		
OSNOVNE OBLIKE REFERENDUMOV	.	40
TABELA 3.2:		
POLITIČNE FUNKCIJE REFERENDUMOV	.	44
TABELA 3.3:		
POLITIČNI NADZOR ELIT NAD POSAMEZNIMI OBLIKAMI REFERENDUMOV	.	47
TABELA 4.1:		
REFERENDUMI O EU (1972–2006)	.	79
TABELA 4.2:		
PREGLED RAZLIČNIH MOŽNOSTI VSEEVROPSKEGA REFERENDUMA	.	93

## 1. UVOD

Štirje izvedeni referendumski ob ratificiranju Pogodbe o Ustavi za Evropo (PUE) so dvignili veliko prahu. Predvsem dva negativna izida v Franciji in na Nizozemskem sta sprožila obsežne razprave o stopnji podpore, ki jo med državljani uživa Evropska unija (EU), o težavnem sprejemanju institucionalnih sprememb in domnevni krizi identitete evropskega integriranja. Ob referendumih se je znova začela tudi razprava o kakovosti tovrstnega načina sprejemanja odločitev, ki je bil v zadnjih desetletjih v modernih evropskih državah prej izjema kakor pravilo.

Kljub temu, da so vse države članice EU predstavniške demokracije, se zdi da se vloga njihovega osrednjega nosilca tj. ljudskega predstavništva, spreminja. Vse pogosteje se razpravlja o možnosti bolj neposrednega sodelovanja državljanov in s tem posledično o širjenju metod neposredne demokracije. Podoben razvoj lahko zasledimo tudi na primeru političnega sistema EU.

Neposredno vstopanje državljanov v procese političnega odločanja na ravni posameznih držav članic namreč v določenih primerih nujno spreminja tudi naravo političnega sistema EU. Predvsem je zanimiva mednarodna razsežnost nacionalnih ljudskih odločitev pri vprašanih povezanih z institucionalnimi spremembami EU. Spomnimo se negativnega izida ratifikacijskega referenduma o Maastrichtski pogodbi na Danskem iz leta 1992 in podobnega razpleta referenduma o Pogodbi iz Nice na Irskem leta 2000. V obeh primerih sta negativna izida v eni sami državi zaustavila celoten ratifikacijski proces. Evropski voditelji so obakrat sicer našli rešitev v obliki vnovičnih pogajanj z omenjenima državama, vendar je bila to zgolj začasna rešitev. Pred enakim problemom, vendar tokrat precej večjim, se je EU znašla poleti leta 2005, ko so državljani Francije in Nizozemske na referendumih zavrnili ratificiranje PUE. Vse preostale države, ki so prav tako napovedale referendum, so se hitro odzvale z odložitvijo izvedbe glasovanja v nedoločeno prihodnost ali celo s prekinitvijo nacionalnega ratifikacijskega procesa.

Iz tovrstnih zapletov lahko izluščimo bistven strah podpornikov nadaljnega evropskega poglobljanja: že državljani ene države članice EU lahko zaustavijo proces ratificiranja sprememb temeljnih pogodb EU. Leta 2005 sta do tega pripeljali večinski odločitvi francoskih in nizozemskih državljanov, popolnoma mogoče pa je, da to nekoč doseže večina prebivalstva katerekoli druge države članice. Ob večanju števila

držav članic in istočasnem opaznem porastu števila referendumov v povezavi z EU se zato možnost nadaljnega poglobljanja postavlja pod vprašaj.

Cilj diplomskega dela je predstavitev vplivov neposredne demokracije na proces odločanja v EU. Pri našem raziskovanju nas bodo vodila tri raziskovalna vprašanja. Ali se zaradi neposrednega vstopanja državljanov v proces odločanja EU politike EU bližajo željam povprečnega volivca? Ali sam proces odločanja v EU zaradi tega postaja bolj rigiden? Kot morebitno alternativno metodo odločanja, ki bi nadomestila zaporedje številnih nacionalnih referendumov z eni samim, si bomo v diplomskem delu ogledali vseevropski referendum. Pri raziskovanju slednjega bomo sledili tretjemu raziskovalnemu vprašanju: ali bi njegova uveljavitev pomenila odstop od konsenzualne narave procesa odločanja v EU?

Osrednji del diplomske naloge bo razdeljen na tri poglavja. V prvem poglavju se bomo posvetili demokraciji, njenim različnim idealnotipskim oblikam in posameznim sestavnim delom. Za lažje razumevanje demokracije kot političnega sistema odločanja bomo z opisno metodo najprej predstavili njeno delovanje v antičnih Atenah. Preko analize Dahlovega (1998) teoretskega dela o demokraciji bodo predstavljeni njeni bistveni sestavni deli, ki nam bodo olajšali kasnejše delo na primeru referendumov. Z analizo Heldovih (1993) idealnotipskih modelov in kritikov participativne demokracije bomo prikazali različne možnosti uveljavljanja demokracije in teoretične pristope k njeni obravnavi. V nadaljevanju poglavja bomo za lažje razumevanje liberalne demokracije, kot prevladujoče sodobne oblike demokracije v EU, s pomočjo zgodovinskorazvojne analize predstavili pojav liberalizma in njegovega spajanja z demokratičnimi metodami odločanja. Ta del prvega poglavja bo seveda po obsegu nujno prilagojen siceršnjemu bistvu diplomske naloge. Z analizo sekundarnih virov na področju matematičnega določanja večin bomo pod zadnjo točko poglavja v diplomsko delo vpeljali pojem povprečnega volivca in prikazali pomen iskanja zmagovalca pri glasovanjih. Pri tem si bomo pomagali s praktičnim primerom in izpostavili problem iskanja volje večine, kot jo prikaže teorija družbene izbire.

Drugo poglavje bo namenjeno podrobni predstavitvi različnih oblik referendumov in njihovih funkcij. Ogledali si bomo primere nekaterih evropskih držav in s primerjalno analizo predstavili različne obstoječe zakonske ureditve na področju izvajanja referendumov. Tako si bomo ogledali različne ureditve na področju najmanjše udeležbe na ljudskih glasovanjih, različne možne pobudnike referendumov, namen uporabe referendumov ipd. Z analizo sekundarnih virov bomo predstavili vlogo, ki jo

imajo pri izvedbi in sklicu referendumov politične stranke ter strnjeno obravnavali politične funkcije referendumov kot jih navajajo različni avtorji (Butler in Ranney 1978; Setälä 1999a; Morel 2001; Hamon 1998). S podobno analizo bomo preostanek poglavja posvetili podrobnejši predstavitvi bistvenih lastnosti referenduma in posledic njegove uporabe ter skušali izpostaviti argumente, ki se pojavljajo v razpravah med njegovimi zagovorniki in nasprotniki.

V zadnjem poglavju se bomo osredotočili na vlogo referenduma znotraj procesa odločanja EU. Kratkemu pregledu trenutnega sistema odločanja EU bo sledila obravnava pojava demokratičnega deficita, predvsem skozi sekundarno analizo tekstov prispevkov Moravcsika (2001; 2002) ter Follesdala in Hixa (2005). Demokratični deficit se namreč prav pri slednjih avtorjih izpostavlja kot morebitni razlog za uvedbo bolj neposrednih oblik političnega odločanja v EU. V nadaljevanju se bomo posvetili zgodovinskemu pregledu uporabe referenduma v povezavi z evropskimi integracijami in predstavili tri bistvene kategorije, kjer se slednji uporabljajo: pri odločanju o članstvu v EU, pri novih politikah EU in njenih institucionalnih spremembah. Koncept povprečnega volivca bomo iz splošne ravni prenesli na nacionalno in evropsko ter z njima ocenili premik politik kot posledico referendumov. Kot dodatek k splošnim lastnostim in funkcijam referendumov, si bomo na tem mestu ogledali tudi posebnosti referendumov v povezavi z EU. Zadnji del poglavja bomo posvetili analizi literature (Hug 2003; Kaufmann *et al.* 2003; Smith 2005; Donnelly in Wagner 2006) na temo vseevropskega referenduma in njegovih različnih oblik ter pomembnih posledic, ki bi jih imela njegova morebitna izvedba na proces političnega odločanja v EU. Pri tem se bomo poslužili tudi primerjalnega raziskovanja ter s tem morebitne dodatne oblike vseevropskega referenduma razvili na osnovi siceršnjih, že poznanih, oblik referendumov.

V zaključku diplomskega dela bomo prikazali bistvene ugotovitve analize in ponudili odgovore na zastavljena raziskovalna vprašanja.



## 2. DEMOKRACIJA V TEORIJI

### 2.1. RAZNOLIKOST PRISTOPOV K OBRAVNAVI DEMOKRACIJE

Ob raziskovanju pojava in raznih oblik demokracije hitro postane razvidno, da je to izjemno obsežna naloga. Kot je že George Orwell (1946) cinično pripomnil v eseju *Politics and the English Language*, je demokracija eden izmed konceptov, ki ne pozna splošno priznane definicije in katerega definiranju se upirajo posamezniki iz vseh strani. Zaradi splošnega priznanja, da je demokracija nekaj dobrega, se namreč vsi samozvani demokrati skušajo izogniti njeni natančni definiciji, saj bi ta hitro razkrila, kako nedemokratični so v resnici. Čeprav Orwell ob tem zelo poenostavi dolgoletne razprave o demokraciji in pozabi na osnovne lastnosti demokracije, o katerih obstaja vsaj delno strinjanje, je očitno njegov namen opozoriti na zapletenosti in številne zlorabe koncepta.<sup>1</sup>

Zakaj je pojmovanje demokracije tako zapleteno? Zakaj obstaja toliko različnih klasifikacij in opredelitev demokracije? V naslednjih odstavkih bomo skušali predstaviti bogastvo razprave o demokraciji in opozoriti na nekatere sestavine razprave, ki jih ne smemo pozabiti.

Nekaj začetnih misli naj gre pogledu na demokracijo in pristopu k njeni obravnavi, pri čemer je bistvena natančna določitev uporabe pojma demokracije in na kaj se ta pojem nanaša. V diplomski nalogi bomo obravnavali izključno osnovno obliko demokracije, ki se nanaša na politične oblike vladanja, tj. politično demokracijo, razen če se bo obravnava dotaknila izrecno drugačnih oblik, ki se pojavljajo v literaturi in se primarno ne osredotočajo na politični sistem: ekonomske demokracije, industrijske demokracije, družbene demokracije.<sup>2</sup> (Sartori 1987: 8–10)

---

<sup>1</sup> Primer zlorabe je koncept »ljudskih demokracij« v nekdanjih državah Vzhodne Evrope in na sedanjem Kitajskem.

<sup>2</sup> O ekonomski demokraciji pišeta Marx in Engels; pri tem se nanašata na enakopravno porazdelitev ekonomskih virov. Pri obravnavi trdita, da politične demokracije ne moremo obravnavati izolirano, kakor to počnejo liberalci, saj obstoječi sistem podpira lastnike kapitala in zato ustvarja ekonomske neenakosti. Brez ekonomske enakosti je po njunem mnenju tudi politična enakost brez dejanske vrednosti, saj ljudje zaradi pripadnosti različnim družbenim razredom nimajo enakih možnosti za politično sodelovanje (Held 1987: 106–16). Ekonomsko demokracijo je bolje prikazati kot cilj politične demokracije, in ne ločeno od politične demokracije. Industrijska demokracija se v literaturi pojavlja kot demokracija znotraj industrijskih obratov in je lahko deloma povezana z ekonomsko demokracijo. Tudi ta oblika za našo obravnavo ni pomembna. Tocqueville pa je pri svoji obravnavi demokracije v Ameriki opozarjal na stanje duha v tamkajšnji družbi in do leta 1848 besedo demokracija uporabljal za opis stanja v družbi, ne pa za poimenovanje politične oblike. (Sartori 1987: 8–10)

Teorijo demokracije lahko na najsplošnejši ravni predstavljamo normativno, tj. kakšna naj bi bila najpopolnejša podoba demokracije, ali deskriptivno, tj. kakšna je na praktični ravni (Sartori 1978: xii). Tej razdelitvi deloma nasprotuje Beetham (1993: 55), ki trdi, da pri pregledu množice teorij demokracije naletimo na temeljni navidezni spopad o pomenu demokracije, ki pa to sploh ni. Po njegovem je smiselno razpravo razdeliti na koncept demokracije, o katerem obstaja splošno strinjanje, in njeno možno uveljavitev, pri čemer se teorije ukvarjajo samo s slednjim, tj. do kolikšne mere lahko koncept demokracije uveljavimo v praksi in kakšne so morebitne omejitve. Zaradi dvomov, ki se še vedno porajajo o definiciji demokracije in njenih elementih, se zdi Beethamov sklep prehitro oziroma presplošen. Bistveno razlikovanje med idealnimi oblikami demokracije in njenimi pojavi v praksi je pomembno predvsem pri iskanju izboljšav in pri primerjavah, saj lahko med seboj primerjamo samo oblike demokracije, ki so predstavljene na isti način.

Primerjave niti ne vzdržijo demokracije, vezane na sisteme različnih velikosti. Družina kot primer mikrodemokracije se seveda ne more primerjati z državo kot obliko makrodemokracije. Brez vnaprejšnjega izključevanja nekaterih oblik demokracije na podlagi zapletenosti sodobne države je to pomembno opozorilo.<sup>3</sup> Pomemben dejavnik pri ocenjevanju primernosti različnih modelov demokracije je namreč velikost političnega sistema. Ali lahko tako Švico jemljemo za zgled delujočega političnega sistema, ki uvaja elemente neposredne demokracije in njen primer uporabimo pri obravnavi demokracije v EU? (Sartori 1987: 3–16)

Za obravnavo demokracije je pomemben tudi čas pojava in zgodovinske okoliščine uveljavitve. Sartori (1987: 158; podobno tudi Held 1996) tako v grobem loči antične in moderne demokracije. Njegovo razlikovanje se nanaša predvsem na velikost političnega sistema in položaj posameznika v njem. Tako je za antične oblike demokracije značilno, da so se uveljavile na ravni mestnih držav, kot primer bomo pozneje obravnavali Atene, in posamezniku v primerjavi z družbo niso podeljevale pomembne vloge. Na drugi strani se moderne demokracije večinoma oblikujejo na ravni nacionalne države, danes tudi nadnacionalni ravni, in posamezniku priznavajo celo vrsto svoboščin. To razlikovanje je pomembno, ker antičnih demokracij ne moremo preprosto primerjati s sedanjimi oblikami demokracije. V nekaj tisočletjih so

---

<sup>3</sup> Problem velikosti sodobnih makrodemokracij, tj. demokracij na državni ravni, se izpostavi predvsem pri obravnavi neposredne demokracije, ki po mnenju nekaterih avtorjev ni uresničljiva prav zaradi domnevne neprimerljivosti za velike sisteme. O tem med drugim pišejo Dahl (1998), Held (1993) in Sartori (1987).

se namreč spremenili svet, mednarodno okolje in pojmovanje posameznika kot sestavnega elementa družbe.

Z odnosom antična – moderna demokracija je povezan še en pogled na demokracijo, tokrat kot sistem, delujoč v več smereh in na več ravneh. Začetne oblike demokracije v Grčiji, ki so bile neposredne narave, so se ukvarjale samo z eno ravnijo političnega sistema in jih zato lahko poimenujemo vodoravne demokracije (*horizontal democracy*). Moderne demokracije, ki so pretežno predstavniške narave, pa se morajo nujno spopasti tudi z vprašanjem odnosa vladajoči – vladani in s tem navpične ravni, torej jih lahko poimenujemo navpične demokracije (*vertical democracy*) (Sartori 1987: 13–14).

Pri poznejši obravnavi liberalne demokracije, ki je danes najpogostejša oblika demokracije, si bomo natančneje ogledali njene posamezne sestavne dele. Večinoma se nanašajo na že omenjeni položaj posameznika v družbi, obenem pa seveda ne moremo jemati demokracije kot nekaj statičnega. Sartori (1987: 149–52) pri svoji kritiki Michelsa in Marxa opozarja na pomen obravnave demokracije kot sistema interakcij v političnem sistemu, ne pa preproste zgradbe sistema. Tako moramo demokracijo ocenjevati kot proces in predstavljati v luči odnosov in medsebojnih vplivov (torej demokracija kot interakcija) med institucijami, med posameznikom in državo, med pravnim redom in posameznikom itd.

Z navedenimi konceptualnimi in teoretskimi razlikami seveda ne moremo vrednotiti ali definirati posameznih oblik demokracije. Pomagajo pa nam pri razumevanju večplastnosti pojma in različnih zornih kotov, na katere moramo biti pozorni. Pogosta uporaba besede demokracija namreč lahko navidezno, namenoma ali ne, zabriše njeno celovitost in zapletenost. Opozorila so nam lahko zato v oporo v nadaljevanju diplomske naloge.

## 2.2. ATENE IN SEMANTIČNI IZVOR BESEDE DEMOKRACIJA

Preden pristopimo k obravnavi moderne demokracije se zdi nujno ustaviti ob pomenskem izvoru besede demokracija. Dahl (1998: 11–12) omenja kot najverjetnejši izvor besede *demokratia* starogrške Atene,<sup>4</sup> kjer se je v 6 stoletju pred našim štetjem tudi izoblikovala ena prvih oblik demokratičnega načina vladanja. V grškem jeziku

---

<sup>4</sup> Sartori (1987:7) opozarja, da pomenska razlaga besede ne sme biti dovolj. Nič nam namreč ne pomaga razumeti pojma, če nam njegovi sestavni deli niso predstavljeni zgodovinsko in teoretsko.

beseda *demos* pomeni *ljudstvo*, besedo *kratos* pa bi lahko v slovenščino prevedli kot *vladati*; besedo *demokratia* bi tako lahko prevedli v besedno zvezo *vladavina ljudstva*.<sup>5</sup> (Thorley 1998: 37)

»Demos je bil nosilec suverenosti, tj. vrhovne avtoritete za izvajanje zakonodajne in pravne funkcije« (Held 1987: 17). Vendar se, čeprav Atene štejejo za rojstni kraj demokracije, premalo pozornosti posveča dejstvu, da je bila volilna pravica v Atenah seveda zelo omejena. Na splošnih zborovanjih t. i. skupščine oz. *ekklesie* so tako lahko sodelovali samo svobodni moški, ki so opravili vojaško službo<sup>6</sup> (Dahl 1998: 11–12, Wikipedia 2006a). Takratni koncept državljanstva se je razlikoval od sedanjega in smiselni se zdita vsaj dve trditvi. Prvič, atenska demokracija je bila zgrajena na plečih sužnjelastniškega sistema, saj je takratna nesorazmerna delitev dela prebivalcem Aten omogočala sodelovanje v politiki.<sup>7</sup> Drugič, osebno življenje državljanov je bilo izenačeno z družabnim življenjem, tj. udeleževanjem pri političnem odločanju. Tako so bila dobra dejanja in dobro življenje mogoči samo v *polisu*, ne pa v zasebnem življenju.<sup>8</sup> (Held 1987: 14–16, Held 1993: 16)

Še posebej zanimivo pri atenskem tipu demokracije je, da sodelujoči niso volili predstavnikov, ki bi jim pozneje vladali, temveč so neposredno izžrebali 500 državljanov v t. i. svet oz. *bule*, ki je pripravljala zakonodajne predloge. Namesto volitev, ki so bile omejene samo na izbor nekaterih ključnih položajev v mestni administraciji, je torej žreb določal zastopnike ljudstva.<sup>9</sup> Vsakdo je lahko kandidiral, število mandatov na posameznika je bilo omejeno na dva. Takratna atenska in sedanja moderna demokracija se bistveno razlikujeta v tem, da državljani svoje pravice do zadnje besede pri sprejemanju zakonodaje niso prenesli na predstavnike, temveč so na rednih skupščinah sami odločali o vseh ukrepih. Antična Grčija,

---

<sup>5</sup> Besedno zvezo *vladavina ljudstva* uporablja tudi Brezovšek (1990: 1440) pri obravnavi referendumov.

<sup>6</sup> Na podobno »podrobnost« je treba opozoriti tudi pri velikemu teoretiku demokracije J. J. Rousseaju, čigar demokracija je bila daleč od tega, kar pod tem pojmom na splošno razumemo danes. Njegove trditve se namreč nanašajo na študijo Ženeve, v kateri je takrat pri odločanju lahko sodelovalo samo 1500 ljudi, celotna populacija pa je znašala 25000. (Sartori 1987: 316)

<sup>7</sup> Mogoče bi tudi zato lahko atensko obliko neposredne demokracije razglasili za neliberalno, vendar je pojav demokracije treba ocenjevati glede na zgodovinsko obdobje. Politični ideali, ki so veljali seveda za zelo omejeno skupino prebivalcev Aten, so kljub vsemu bili enakopravnost, svoboda in spoštovanje zakonov in sodnih odločitev. (Held 1987: 15)

<sup>8</sup> Umestno je seveda vprašanje, ali je tovrstno politično udejstvovanje mogoče tudi danes; v naslednjih poglavjih si bomo ogledali tudi liberalni odgovor na atensko demokracijo, ki je privedel do razvoja danes prevladujoče oblike demokracije, tj. liberalne demokracije.

<sup>9</sup> Sistem žreba se kasneje ni uveljavil v nobeni demokraciji kot verodostojno nadomestilo za volitve (Dahl 1998: 12).

natančneje Atene, zato velja za dober primer neposredne demokracije v njeni najpopolnejši obliki. (Dahl 1998: 12–13; Brezovšek 1990: 1440)

Tako čista oblika neposredne demokracije pa praktično predpostavlja, da ljudstvo nenehno obravnava politična vprašanja in rešuje morebitne politične probleme. V mali mestni državi Atene je bilo to mogoče še uresničljivo, malo težje si je predstavljati, da bi bile po podobnem principu urejene sedanje nacionalne države.<sup>10</sup> Veliko teoretikov zato prevlado predstavniške demokracije pripisuje prav problemu velikosti ozemlja, številu prebivalstva in posledično velikosti političnega sistema (Dahl 1998; Sartori 1987). Podobno tudi Held (1987: 23) svojo obravnavo Aten kot izvornega modela demokracije sklene s pomenljivo mislijo, da je izredna inovativnost atenske demokracije v veliki meri izhajala prav iz njenega zelo omejenega koncepta državljanstva. Verjetno bi odprava suženjstva in enakopravnost žensk tudi lahko pomenili zaton takratne atenske demokracije.

Pri obravnavi antične atenske demokracije se lahko zamislimo tudi ob njeni omejeni učinkovitosti oz. neučinkovitosti med zasedanji, ki ni bila nujno vezana samo na velikost. Odločanje na skupščinah demosa je bilo namreč podrejeno spektakularnosti in precej neorganizirano v primerjavi s sedanjim predsedovanjem zasedanjem predstavniških teles in vnaprej pripravljenem dnevnem redu (Sartori 1987: 111). Razprave v *ekklesii* so bile zelo daleč od popolne podobe, saj so komunikacijske sposobnosti posameznikov zagotavljale njihov nesorazmeren vpliv; obstoj neformalnih povezav je spominjal na sedanje politične stranke; velikokrat so se spopadle zelo nasprotujoče si strani, ki niso iskale kompromisov; razprave so bile polne čustvenih izbruhov in argumentiranja; odločitve so bile preštevilne in kratkega roka. Pri sedanji obravnavi neposredne demokracije in referendumov je zato smiselno vključiti naštetе pomisleke, saj so skupaj z zunanjimi vojaškimi vdori deloma pripeljali do propada Aten.<sup>11</sup> (Held 1987: 27–33)

---

<sup>10</sup> Celotno prebivalstvo mesta Atene v 4. stoletju pred našim štetjem, torej nekje 100 let po prvem pojavu demokracije, je tako ocenjeno na 250 do 300 tisoč ljudi. Zaradi bistvenih omejitev je lahko politično odločalo okrog 30 tisoč državljanov. Sedanje stopnje političnega sodelovanja so precej višje. (Wikipedia 2006a)

<sup>11</sup> Mogoče je kot zanimivost treba pripomniti tudi, da sta bila med najvplivnejšimi kritiki atenskega tipa demokracije prav največja grška misleca: Platon in Aristotel. Za oba je bila enakopravnost preveč nagnjena k nagrajevanju povprečnosti in s tem marginalizaciji nadpovprečnosti; poleg tega pa se večinske odločitve po Platonovem mnenju naslanjajo na večinsko podporo, kar nujno pripelje do neambicioznega vladanja in izvajanja pomembnih reform. (Held 1987: 29–30)

### 2.3. NEKATERE OSNOVE DEMOKRACIJE IN POMEN DEMOKRATIČNEGA ŽIVLJENJA

Kot sem že omenil v uvodnem delu tega poglavja, splošno dogovorjene definicije demokracije ni. Sartori (1987: xi) demokracijo preprosto označuje za »vladanje z razpravo«, Beetham (1993: 55) pa jo opiše kot »način sprejemanja odločitev o obvezujočih pravilih in politikah, ki ostaja pod nadzorom ljudi, pri čemer je najbolj demokratičen način tisti, kjer vsi člani skupnosti dejansko uživajo enake pravice pri sodelovanju v političnem odločanju neposredno, tj. način, ki do največje možne mere uresničuje načelo ljudskega nadzora in enakopravnosti pri njegovem izvajanju.« V teh primerih je razviden bistven problem definiranja demokracije. Pojem je namreč tako širok (pravice, metode, proces, posledice ipd.), da je vsak poskus definiranja nujno zelo omejujoč. Dahl (1998) se zato v knjigi *O demokraciji* raje odloča za opisni pristop, pri čemer poudarja sposobnost ocenjevanja posameznih pojavov demokracije v praksi kot bistveno pomembnejšo od definiranja pojava.

Dahl (1998) pri obravnavi demokracije tako uporablja sprva osnovne kriterije, ki omogočajo razpoznavo demokratičnih sistemov kot modelov političnega odločanja. Podobno kot izhaja iz definicije, ki jo podaja Beetham (1993: 55), mora po njegovem prepričanju demokracija omogočati dejansko sodelovanje in volilno enakopravnost, saj bi kakršnokoli oviranje ali vrednostno razlikovanje med državljani, ki sodelujejo pri političnem sodelovanju, pripeljalo do neravnotežja pri njihovem vplivu. Demokracija naj bi tudi temeljila na razsvetljenem razumevanju političnega vprašanja na dnevnem redu, pri čemer naj bi imel vsak državljan priložnost raziskati podrobnosti različnih možnosti, ki so mu ponujene.<sup>12</sup> V luči neposredne demokracije in uporabe referendumov se zdi posebej zanimiv četrti kriterij, tj. izvajanje končnega nadzora nad dnevnim redom (agendo). Državljan naj bi torej imeli končni vpliv nad tem, kdaj in o čem naj se odloča. Razumevanje tega kriterija seveda ne sme ostati omejeno samo na čisto neposredni nadzor državljanov nad dnevnim redom, temveč tudi na predajo te pravice v roke izvoljenih predstavnikov. Kot si bomo ogledali v nadaljevanju, natančno določanje uporabe instrumentov neposredne demokracije (predvsem vprašanja pri referendumu) bistveno vpliva na izid glasovanja. Kot zadnji kriterij Dahl (1998) izpostavlja vključenost odraslih v politično odločanje, kar lahko razumemo tudi kot njihovo politično enakopravnost. Slednji kriterij je v literaturi o

---

<sup>12</sup> Razsvetljeno razumevanje naj bi po Dahlu (1998) dejansko pomenilo informirano razumevanje, s poudarkom na dostopu do alternativnih virov informacij in razpravi s preostalimi državljani.

demokraciji in zgodovini njenega razvoja zavzel posebej pomembno vlogo, zato mu bomo v nadaljevanju namenili več pozornosti.<sup>13</sup> (Dahl 1998: 37–40)

Podobno kot Sartori (1987) se tudi Dahl pri obravnavi demokracije posveča njenemu pojavu na makroravni, ker je ta bistvena za politične sisteme v modernih državah. V iskanju osnovnih sestavin moderne predstavniške demokracije med njene temeljne institucije uvršča voljene predstavnike, svobodne, pravične in redne volitve, svobodo izražanja, alternativne vire informacij, neodvisnost združevanja in inkluzivno državljanstvo (Dahl 1998: 85; podobno tudi Held 1993: 21). V zvezi z volitvami in alternativnimi viri informacij bo za nas, da pridemo do sklepa, dovolj dejstvo, da morajo za delovanje demokracije volitve potekati svobodno, brez prisile in da morajo državljani imeti dostop do nevladnih informacij, tj. informacij, ki jim omogočajo spoznavanje drugačnih stališč od tistih, ki jih zastopajo vladajoči. Enako jim mora biti zagotovljena svoboda izražanja, da lahko svoje različno mnenje tudi javno izrazijo in predstavijo drugim državljanom. Neodvisnost združevanja je bistvena za oblikovanje interesnih združenj in političnih strank, ki ponujajo alternativo ob volitvah in pri oblikovanju posameznikovega mnenja. (Dahl 1998: 85–86)

TABELA 2.1: KRITERIJI IN INSTITUCIJE MODERNE PREDSTAVNIŠKE DEMOKRACIJE

Politična institucija ...	ki zagotavlja (kriterij):
1. Voljeni predstavniki ...	Dejansko participacijo
	Nadzor nad dnevnim redom
2. Svobodne, pravične in redne volitve ...	Volilno enakopravnost
	Nadzor nad dnevnim redom
3. Svoboda izražanja ...	Dejansko participacijo
	Razsvetljeno razumevanje
	Nadzor nad dnevnim redom
4. Alternativni viri informacij ...	Dejansko participacijo
	Razsvetljeno razumevanje
	Nadzor nad dnevnim redom
5. Neodvisnost združevanja ...	Dejansko participacijo
	Razsvetljeno razumevanje
	Nadzor nad dnevnim redom

<sup>13</sup> Predvsem o politični enakopravnosti in vključenosti odraslih bo več napisanega v nadaljevanju, v delu diplomske naloge, ki obravnava liberalno demokracijo in politično enakopravnost.

Vir: Dahl (1998: 92).

Za naše raziskovanje sta bolj zanimivi preostali dve Dahlovi sestavini moderne (predstavniške) demokracije: voljeni predstavniki in inkluzivno državljanstvo. O državljanstvu in z njim povezani politični enakopravnosti odraslih bo več zapisanega v poglavju o liberalizmu in liberalni demokraciji, zato se bomo sedaj ustavili pri Dahlovi obravnavi predstavniške demokracije kot zanj edine možne makrodemokracije. Za njegovo odločitev sta bistveni vprašanji velikosti moderne države in kriterij participacije državljanov. Glede na to, da velikost moderne države in število prebivalstva onemogočata neposredno enakopravno participacijo vseh državljanov, je po Dahlovem mnenju predstavništvo edina možna rešitev za zagotovitev demokracije na makroravni.<sup>14</sup> (Dahl 1998: 90–95)

Če se za trenutek vrnemo k uvodnim opozorilom o demokraciji kot interakciji, lahko skupek kriterijev in političnih institucij modernih držav in njihove povezave, kot so razvidne pri Dahlu, označimo za demokratično življenje moderne države, kjer je mogoče nestrinjanju, nasprotovanju, spopadanju pripisati pozitivno vlogo, ki se izrazi na volitvah. (Sartori 1987: 92)

#### 2.4. IDEALNOTIPSKA DEMOKRACIJA, TEORETIČNI MODELI IN NJENE PRAKTIČNE OBLIKE

Skozi zgodovino teoretske obravnave demokracije, ki je zaman iskala končno definicijo in se mora zazdaj zadovoljiti z množico različnih razlag, se neprestano pojavlja spopad med dvema pristopoma. Prvi gleda na demokracijo kot na obliko političnega sistema, kjer ljudje sodelujejo pri vladanju in upravljanju. Drugi pa pojmuje demokracijo kot orodje za prenos avtoritete na vladajoče strukture. Held (1993) iz tega izluščuje dva idealna tipa demokracije, ki ju poimenuje »neposredna ali participativna demokracija« in na drugi strani »liberalna ali predstavniška demokracija«.<sup>15</sup> Pri tem je neposredna ali participativna demokracija tista oblika

<sup>14</sup> Obliko demokracije, ki s predstavništvom nadomešča oligarhijo in aristokracijo, Dahl (1998: 90–95) deskriptivno poimenuje poliarhija kot nasprotje vladavine enega samega subjekta (monarhija) ali nekaj subjektov (oligarhija, aristokracija) in pomemben odstop od idealnotipske predstave o demokraciji kot vladavini ljudstva. Izraz poliarhija si pri Dahlu izposodi tudi Sartori (1987: 7), ki omenja »voljeno poliarhijo«, s čimer poudarja, da so vladajoči voljeni. Istočasno pa opozarja na zgolj relativno vrednost uporabe besede poliarhija, saj kljub vsemu demokracija ostaja kot ideal, ki nudi oporo za njeno definiranje.

<sup>15</sup> Pomembno je poudariti, da smo tukaj močno poenostavili Heldovo klasifikacijo, saj namenoma izpuščamo tretji tip tj. »enopartijska demokracija«. Tako korenit poseg se zdi smiseln, saj tudi Held v



sprejemanja odločitev, pri kateri državljani sodelujejo brez posrednikov. Primer tovrstega tipa so antične Atene, ki smo jih že opisali. Na drugi strani pa v predstavniki demokraciji izvoljeni predstavniki ljudstva sprejemajo odločitve.<sup>16</sup> Pri tem je pomembno opozoriti, da tudi oblikovanje dnevnega reda pri obeh modelih demokracije pripada tistemu, ki odloča o zadevah. Za razumevanje pomena referendumov si ta poudarek zasluži daljšo obravnavo, ki sledi v naslednjem poglavju. (Held 1993: 15–21; Setälä 1999a: 49–51)

Held (1996) poleg teh dveh osnovnih oblik demokracije v knjigi *Modeli demokracije*<sup>17</sup> predstavlja 12 teoretičnih modelov demokracije, pri čemer sta za našo obravnavo neposredne demokracije najpomembnejša dva: model tekmovalne elitistične demokracije in model participativne demokracije. Za ocenjevanje delovanja modernih demokracij se zdita namreč prav slednja najprimernejša, saj iz njiju izhaja večina argumentov za referendum ali proti njemu oz. širše neposrednemu (so)odločanju državljanov v političnem procesu.

Glavna teoretika (tekmovalne) elitistične demokracije<sup>18</sup> sta Max Weber in Joseph Schumpeter, ki pojmovanje demokracije gradita na sodelovanju državljanov izključno pri izbiranju vladajočih elit, ki med seboj tekmujejo za oblast. Tako omejena vloga državljanov izhaja iz njune pesimistične obravnave človekove narave, po kateri naj bi bili ljudje nedejavni in nezainteresirani za sodelovanje v politiki. Poleg tega naj bi bil posameznik preveč podrejen svojim interesom, da bi lahko odgovorno odločal o politikah, ki vplivajo na celotno družbo. Edina vloga, ki jo lahko tako kompetento opravi, je redno izbiranje svojih predstavnikov, ki dejansko vodijo državo in določajo politike. (Held 1996: 157–73)

Weber piše o bistvenem pomenu parlamenta, ki izvaja nadzor nad obsežno administracijo v moderni državi. Poleg parlamenta nosijo v moderni družbi glavno vlogo politične stranke, v katerih se zbirajo politično angažirani posamezniki in med

---

argumentaciji ne ponuja prepričljivih razlogov (mogoče ponuja celo razloge proti) za obravnavo tega tipa vladanja kot demokracije. (Held 1993: 15–23)

<sup>16</sup> Slednjo Sartori (1987: 102–15) natančneje poimenuje »volilna demokracija«. Z uporabo te, na prvi pogled logične besedne zveze opozarja na glavno razliko med predstavniki in neposredno demokratico, tj. da v neposredni demokratici ljudje določajo posamezne politike, v predstavniki demokratici pa volijo predstavnike, ki določajo politike.

<sup>17</sup> Naveden je naslov slovenske izdaje Heldove knjige iz leta 1989.

<sup>18</sup> Setälä (1999) za opis teoretičnega prispevka Schumpetra uporablja besedno zvezo »elitistična demokracija«, Held (1996) pa predstavlja model »tekmovalne elitistične demokracije«, s čimer poudarja pomen tekmovalnosti političnih elit, kar je pri Schumpetru bistven element sodobnih demokracij. Heldovo obliko bomo uporabljali zgolj v povezavi z njegovim modelom, splošno teorijo pa bomo imenovali elitistična demokracija.

seboj izbirajo voditelje, ki vodijo stranke v volilnih spopadih. Moderno predstavniško demokracijo Weber zato poimenuje tudi »plebiscitarna vodstvena demokracija« (*plebiscitary leadership democracy*), saj so redne volitve, večinoma podobne glasovanjem o (ne)zaupnici vladajočim, večkrat osredotočene zgolj na delovanje ene osebe. (Held 1996: 158–68)

Schumpeter pri obravnavi demokracije prav tako strogo omeji vlogo političnega sodelovanja ljudi. Z demokratičnimi volitvami je opravljen prenos suverenosti z ljudi na predstavnike, kar državljane do naslednjih volitev popolnoma izključi iz političnega delovanja. Z možnostjo izbire oblasti naj bi ljudje tako zaščitili svoje osnovne pravice in svoboščine, tj. omejili poseg države v njihovo osebno sfero in zagotovili nemoteno delovanje državnega aparata. Demokratično življenje v modernih demokracijah se torej osuje v tekmovanju med političnimi strankami, ne v sodelovanju državljanov. Profesionalni politiki so tako bolj sposobni za vladanje in odločanje o političnih vprašanjih kot navadni ljudje, s katerimi se lahko manipulira in so nagnjeni k posploševanju. Zanimivo je, da se pri Schumpetru dvom o sposobnosti ljudi nanaša samo na njihovo politično delovanje, saj so po njegovem mnenju popolnoma kompetentni pri odločanju o gospodarstvu in zasebni sferi. (Sartori 1987: 152–53; Held 1996: 177–81; Setälä 1999a: 44–48)

Elitistični model demokracije predvideva zelo omejeno vlogo državljanov in dvomi o njihovi politični sposobnosti do stopnje, na kateri lahko podvomimo o demokratičnosti modela. Zakaj bi namreč državljani bili sposobni odločati na volitvah, če niso sposobni ocenjevati političnih predlogov? Zaupanje vodstvenim sposobnostim posameznikov v političnih strankah, popolnemu delovanju državnega aparata in dvom o sposobnosti ljudi v skrajnem primeru namreč lahko uporabimo tudi za zagovor nedemokratičnih modelov (recimo Platonove države). (Held 1996: 181–82)

Teoretiki participativne demokracije v nasprotju z elitisti zagovarjajo aktivno vlogo državljanov pri političnem odločanju in gledajo na sposobnost in tolerantnost posameznika bolj optimistično. Popolna odsotnost metod vplivanja na predstavnike v obdobju med volitvami tako po njihovem mnenju ni dobra za nadaljnji razvoj demokracije, ki nujno predpostavlja večjo vlogo državljanov in večjo odzivnost predstavniških teles. Barber (v Setälä 1999a: 58–60) tako napada elitistično teorijo (tudi liberalno predstavništvo) kot preozko pojmovanje demokracije, ki ljudem ne

priznava sposobnosti učenja, razmišljanja in političnega razumevanja. (Budge 1993; Held 1996: 263–65)

V participativni teoriji ima državljan pomembno družbeno vlogo, ki daleč presega zgolj in samo vlogo potrošnika in izoliranega posameznika, o kateri govorita liberalna in elitistična teorija. Zasebna sfera namreč ni in ne more biti popolnoma izolirana od političnega dogajanja in odločanja, ker zahteva aktivno sodelovanje državljanov pri oblikovanju politik in njihov angažma pri nadzoru predstavnikov. (Held 1996: 264–66; Setälä 1999a: 58–59)

Nedejavnost in nezanimanje, ki sta po mnenju teoretikov elitistične teorije razloga za samodejno izključitev državljanov iz političnih procesov, participativni teoretiki označujejo za posledico čistega predstavnštva, kjer državljanji ne morejo sodelovati in s tem aktivno izražati svojih mnenj, jih soočati z mnenji preostalih in s tem nadgrajevati svoje politično znanje (Setälä 1999a: 63). Elitistično razumevanje enakopravnosti državljanov, ki izhaja iz splošne volilne pravice na rednih volitvah, participativna teorija kritizira tudi na podlagi dejanske asimetrije politične moči, ki je v kapitalističnem sistemu nujno vezana na ekonomsko moč. Held (1996: 263–73) predstavitev participativnega modela demokracije utemeljuje predvsem z avtorji Nove Levice (*New Left*), ki opozarjajo na ekonomske neenakosti v sodobni družbi kljub formalni enakopravnosti vseh državljanov.<sup>19</sup> Večje sodelovanje državljanov pri oblikovanju politik tako postane tudi nujen element nasprotovanja moči kapitala in vnosu ravnotežja v politični proces.<sup>20</sup>

Vendar tovrstni pristop v participativni teoriji ni edini. Eden glavnih teoretikov participativne demokracije Benjamin Barber (v Setälä 1999a) poudarja skupnostni element in sodelovanje posameznika v nasprotju z njegovimi individualističnimi nagnjenji in politično otopelostjo. S tem lahko participativno demokracijo razlikujemo od teorije liberalne demokracije, kjer je posameznik obravnavan kot ločeni sestavni del družbe, ki ima svoje interese in s tem tudi politično deluje kot posameznik, in ne kot del družbe. Participativna demokracija torej računa na posameznika in njegovo sodelovanje in hkrati na prilagajanje obstoječih institucij predstavniške demokracije. Če ljudem omogočimo večje sodelovanje pri odločitvah (z orodji neposredne demokracije), spodbudimo večjo interakcijo s sodržavljanji in oblikovanje bolj

---

<sup>19</sup> Kot glavna avtorja Held (1996:264) navaja Carole Pateman in C. B. Macphersona.

<sup>20</sup> Podobno o možnem negativnem vplivu kapitalizma na demokracijo piše tudi Dahl (1998: 173–79).

informiranih in zmernejših prepričanj, ki nastanejo z upoštevanjem interesov drugih. Participativna teorija tako nima liberalne teorije za teorijo najboljšega načina vladanja, ampak za teorijo najlažje dosegljivega vladanja. Posamezne oblike neposredne demokracije naj bi zato dvignile kakovost modernih liberalnih demokracij in oblikovale bolj odgovorne državljane. (Setälä 1999a: 58–62; Chambers 2001)

Participativni in elitistični model demokracije skupaj z dvema osnovnima oblikama demokracije, neposredne in predstavniške, ki ju predstavlja Held (1993), tako ponujata teoretski okvir, znotraj katerega se lahko oblikujejo različne dejanske oblike demokracije. Vse sedanje oblike demokracije namreč vsebujejo predstavništvo v neki obliki. Budge (1993: 139) zato opozarja, da je razprava na podlagi čistih oblik demokracije brezpredmetna za ocenjevanje mogočih učinkov neposredne demokracije, ker se ta v praksi nujno osnuje na predstavniški demokraciji. Isti avtor tako sodobne oblike neposredne demokracije raje poimenuje *party-based direct democracy* (na političnih strankah utemeljena neposredna demokracija).<sup>21</sup> Podobno lahko trdimo za Barberja, ki predstavlja svojo vizijo »močne demokracije« (*strong democracy*) kot mogočo nadgradnjo čiste predstavniške (liberalne) demokracije, ne pa kot popoln nadomestek zanjo. Po njegovem mnenju sodobna demokracija potrebuje več neposrednih sestavnih delov, kot so referendumi in ljudske iniciative. (Setälä 1999a: 50–51)

Mendelsohn in Parkin (2001), podobno kot Budge (1994), v uvodu v zbornik *Referendum democracy* pravilno ugotavljata, da se razprava o referendumih in neposredni demokraciji ne more več vrteti samo okrog tega, kdo je za uvajanje neposredne demokracije in kdo je proti njemu. Pomembneje je raziskati spremembe in posledice, ki jih uporaba referenduma vnaša v predstavniško demokracijo, saj referendum vse očitneje v velikem številu držav postaja vsakdanjost in s tem del predstavniške demokracije, ki se kljub temu trdno ohranja kot sistem vladanja. Zato z naslovom zbornika uvajata koristen deskriptivni model demokracije, ki dobro opisuje večino modernih predstavniških demokracij. Smiselno je torej opustiti idealnotipsko razdelitev in za moderne predstavniške demokracije, ki se občasno poslužujejo

---

<sup>21</sup> To opredelitev obstoječih oblik neposredne demokracije Budge (2001: 69–70) nadgrajuje v obsežni raziskavi vloge političnih strank in na podlagi njihove vloge označi Švico za primer moderirane neposredne demokracije in Kalifornijo za primer populistične neposredne demokracije. V Švici imajo politične stranke pomembno vlogo, v Kaliforniji pa vodilne vloge prevzemajo druge družbene skupine. Več o vlogi političnih strank bo zapisanega v nadaljevanju.

referendumov in ljudskih iniciativ, uporabljati izraz referendumska demokracija.<sup>22</sup> Tudi Brezovšek (1990: 1440) poudarja tovrstno kombinacijo posameznih elementov in pri svoji obravnavi referendumov uporablja zanimivo in uporabno prisposobo: »Referendum je “poroka” med idealistično, neposredno demokracijo in nujnostjo predstavniške demokracije, ki sprejema idejo o posvetovanju z ljudstvom glede posebno pomembnih zadev, druge odločitve pa prepušča izvoljenim predstavnikom.« (Budge 1993: 138–39; Uleri 1996: 2; Mendelsohn in Parkin 2001: 2–4; Schmidt 2002)

Vendar velja izpostaviti še en pomislek, ki se bo izkazal za pomembnega predvsem pri naši poznejši obravnavi demokracije v EU. Omenjeni idealni tipi in modeli se zgodovinsko gledano naslanjajo predvsem na nacionalno državo kot izvor suverenosti in s tem na prebivalstvo kot nosilca suverenosti. Zato Held (1993) tudi predstavi kozmopolitski model demokracije, ki v razpravo vnese prepotrebno mednarodno razsežnost in služi kot predlog za nadaljnje urejanje mednarodne demokracije.<sup>23</sup> Vplivi, ki postavljajo pod vprašaj klasično definicijo suverenosti in njene posamezne elemente (ljudstvo, ozemlje, vlado z oblastjo nad ljudstvom in ozemljem), torej demokracijo spreminjajo od zunaj. Istočasno postanejo izjemnega pomena in bistveno vplivajo tudi na naše dojemanje odgovornosti izvoljenih predstavnikov. Ob vse številnejših globalnih vprašanjih (urejanje mednarodne trgovine, okoljevarstvo, mednarodni spopadi...) se vloga nacionalnih vladajočih struktur spreminja, večinoma tudi zmanjšuje. Isto vprašanje se nam postavi seveda tudi v primeru EU, kjer nadnacionalne politične strukture že sprejemajo odločitve, ki so zavezujoče za ozemlje pod siceršnjo suvereno oblastjo držav članic. Vprašanje o mednarodni demokraciji tako zadeva domačo politično odgovornost in razvoj demokracije na nadnacionalni ravni. (Held 1993: 25–27; Held 1996: 335–60; Russett 1996: 129–30; Scholte 2001: 24–25;)

Za razpravo o demokraciji na mednarodni ravni je po kozmopolitskem modelu, ki ga predstavlja Held, pomembno tudi, da se »pod vplivom globalizacije menjajo volilne

---

<sup>22</sup> Sartori (1987: 112) namreč trdi, da je lahko tudi referendumska demokracija idealno–tipska, pri čemer v svoji čisti obliki ne pozna izvoljenih predstavnikov, neposredno fizično udeležbo državljanov pa v celoti zamenja instrument referendumov, prek katerega se sprejemajo vse odločitve.

<sup>23</sup> Za nasprotje kozmopolitskemu modelu Held postavlja mednarodne odnose v času t. i. vestfalskega obdobja, ki se je začelo leta 1648 s podpisom Vestfalske pogodbe in končalo leta 1945 s koncem druge svetovne. V tem času je bila bistvena značilnost mednarodnih odnosov ta, poenostavljeno seveda, da so nacionalne države popolnoma suverene in se tako obnašajo po svoji volji. V teoriji mednarodnih odnosov to ureditev predstavlja realizem, katerega najbolj očiten utemeljitelj iz vestfalskega obdobja je Thomas Hobbes s svojim delom *Leviathan* iz leta 1651. (Held 1993: 27–28; Scholte 2001: 20–22)

baze« (Scholte 2001: 23–24) in s tem se pod vprašaj postavlja odgovornost izvoljenih predstavnikov na nacionalni ravni. Suverena država je tradicionalno skrbela za nacionalni interes, post-suverena država pa mora skrbeti tudi za mednarodne razsežnosti svojega delovanja in izpolnjevanje mednarodnih obveznosti. Če skušamo potegniti vzporednice s posrednim ali neposrednim sodelovanjem državljanov v demokratičnih državah, se na mednarodni ravni izkaže, da je očitno šibka in skoraj v celoti posredna.<sup>24</sup> Večina držav namreč mednarodno politiko vodi na ravni vlad in na njihovo mednarodno delovanje lahko državljani vplivajo le redko. Globalizacija je tako zbrisala jasno centralno vlogo moči v nacionalni državi in prinesla problem demokratičnega deficita, ki ga bomo obravnavali tudi v nadaljevanju v poglavju o EU.<sup>25</sup> (Scholte 2001: 27)

Argumenti teoretikov posameznih modelov demokracije se tudi danes pogosto pojavljajo pri obravnavi praktičnih izrazov demokracije. Številne države in razvoj v zadnjih desetletjih jasno nakazujejo težnjo po večjem vključevanju ljudi v politični proces. Vladanje izključno s posameznimi oblikami neposredne demokracije se ne zdi verjetno, vendar postaja očitno, da bo liberalna demokracija v prihodnosti v vse večji meri posegala tudi po nekaterih njenih instrumentih, prilagojenih različnim okoliščinam (Uleri 1996: 17). Zato se zdi pomembno ustaviti pri obravnavi liberalne demokracije kot danes prevladujoče oblike demokracije, ki po mnenju Fukuyame (2006; tudi v Held 1996: 279) nima resnih in celovitih ideoloških alternativ.

## 2.5. KLASIČNI LIBERALIZEM, LIBERALNA DEMOKRACIJA IN POLITIČNA ENAKOPRAVNOST

Zgodovinsko gledano sta demokracija in klasični politični liberalizem neločljivo povezana, saj iz slednjega izhaja moderna liberalna demokracija, ki je danes prevladujoča oblika demokracije (Sartori 1987: 382). Da bi lahko razumeli pomen političnega liberalizma za demokracijo, njuno sobivanje in njune nasprotujoče si značilnosti, si bomo v naslednjih odstavkih pogledali, kaj je klasični politični liberalizem doprinesel k sodobni liberalni demokraciji.<sup>26</sup> (Beetham 1993: 56, Sartori 1987: 306)

---

<sup>24</sup> Kot neposredno sodelovanje državljanov v mednarodni politiki lahko štejemo sodelovanje evropskih državljanov na referendumih, ki odločajo o ratifikaciji evropskih pogodb v sklopu EU. O tem bo več napisanega v zadnjem poglavju diplomske naloge.

<sup>25</sup> O tem, zakaj je globalizacija največji izziv teorijam demokracije, piše tudi Bogdandy (2004). V svojem prispevku ponuja obsežen pregled različnih teoretičnih pristopov k vplivom globalizacije na demokracijo.

<sup>26</sup> Podobno kot pri demokraciji tudi pri liberalizmu velja opozoriti, da obstajajo različne oblike in podvrste. Za našo obravnavo je pomemben politični liberalizem (katerega bomo skrajšano imenovali

Politični liberalizem izhaja iz boja za osvoboditev izpod rok različnih oblik absolutizma (Setälä 1999a: 51–52). Začetki liberalizma v sedemnajstem stoletju v Angliji so pomenili predvsem napad na aristokratsko naravo takratne družbe in na vlogo, ki jo je v njej imela cerkev. Takratni misleci in pisци (med njimi najpomembnejši John Locke) so zato predvsem poudarjali pomen zasebne sfere kot dela življenja posameznika, kamor država in cerkev nimata vstopa. To je bila za takratne čase popolnoma nova miselnost, kjer je pomen posameznika nadomeščal pomen družbenih slojev. Posameznik naj bi tako pričel živeti svobodno, živeti na podlagi svojih sposobnosti, istočasno pa odgovarjati za svoja dejanja in prevzemati odgovornost za vodenje države. (Held 1996: 70–75; Heywood 1998: 15–17; Eccleshall 2003: 39)

Pojavu liberalizma v Angliji sledita ameriška vojna za neodvisnost iz let 1775–1783 in francoska revolucija iz leta 1789, ki bistveno zaznamujeta zgodovinski pohod liberalizma. Obe namreč vsebujeta izrazito liberalne, tudi razsvetljenske elemente – ustavno ureditev vladavine ljudstva, svobodo posameznika, ločitev cerkve in države ipd., čeprav se beseda 'liberalno' še ni uporabljala v političnem smislu.<sup>27</sup> Thomas Paine, liberalni pisec s konca 18. stoletja, ki tudi podpira ameriško neodvisnost, v svojih delih izpostavlja tri bistvene elemente klasičnega liberalizma: naravne pravice posameznikov (*natural rights*), omejeno moč oblasti (zaradi podvrženosti nadzoru ljudstva) in minimalno oblast (omejitev političnega poseganja oblasti). Dejstvo, da je bilo devetnajsto stoletje izrazito liberalno, je pripeljalo do tega, da so elementi klasičnega liberalizma temeljito zaznamovali naravo sodobne politične misli, ideologij in tudi sodobno pojmovanje demokracije. (Eccleshall 2003: 39–42)

Za boljše razumevanje sedanje liberalne politične misli je smiselno opozoriti na razlikovanje med klasičnim političnim liberalizmom, ki je bil opora za razvoj demokracije, in modernim političnim liberalizmom, ki je v programih modernih liberalnih političnih strank. To razliko je najlažje prikazati s teorijo negativne in pozitivne svobode Isiaha Berlina (po Heywood 1998: 21, tudi Vernon 2001: 14). Negativna svoboda, ki je bistvena za klasični liberalizem, tako pomeni odsotnost

---

liberalizem), ki se navezuje na ustroj nacionalne države in odnos posameznika do oblasti. Poznamo pa tudi ekonomski liberalizem, kulturni liberalizem ipd. (Sartori 1987: 298, Wikipedia 2006j)

<sup>27</sup> Pojem »liberalizem« v političnem smislu se prvič pojavi v španski ustavi iz leta 1812, katere pisци so se poimenovali *liberales* in s tem poudarili nasprotovanje absolutistični moči španske monarhije. Pozneje se hitro razširi po Evropi kot razumevanje nekega skupka političnih idej. (Heywood 1998: 15; Wikipedia 2006j)

zunanjih ovir pri delovanju posameznika in s tem strogo omejitev države. Pozitivna svoboda modernega liberalizma pa predpostavlja osvobajanje posameznika prek samouresničevanja, ki mu mora nujno podlago dati tudi država (Heywood 1998: 15–21). Moderni liberalci torej dovoljujejo večjo prisotnost države, saj lahko podpre pozitivno svobodo, in se s tem razlikujejo od klasičnih liberalnih piscev v številnih pogledih. Podobno razlikovanje pripisuje Vernon (2001: 14) liberalcem in demokratom, pri čemer trdi, da se liberalci v osnovi posvečajo negativni svobodi, demokrati pa pozitivni svobodi, kjer v teoriji poseg države nima meja. To nam najbolj slikovito prikaže dva bistvena elementa identitete liberalne demokracije, ki sta med seboj v le navideznem sožitju: liberalizem in demokracijo.

Beetham (1993: 56–57) pri svoji predstavitvi tovrstnega navideznega sožitja izpostavi pet bistvenih elementov političnega liberalizma, ki so se skozi čas pokazali za nepogrešljive pri uveljavitvi in obstoju demokracije: svoboda posameznika in posamezne svoboščine, načelo delitve oblasti (na izvršno, zakonodajno in sodno vejo oblasti), predstavniške skupščine, omejene moči oblasti in načela, da končna in absolutna resnica ne obstaja.<sup>28</sup> Kar je pri naši obravnavi liberalizma in demokracije tukaj zanimivo, je Beethamova trditev, da liberalizem istočasno postavi osnovo za moderno liberalno demokracijo in ovira nadaljnjo demokratizacijo.

Za boljše razumevanje dvolične narave liberalne demokracije si je smiselno natančneje ogledati posamezne elemente, ki jih izpostavlja Beetham (1993). Najprej, (negativno in politično) svobodo posameznika lahko dojemamo kot svobodo pred nasilnim omejevanjem države.<sup>29</sup> Posamezniku svoboda zagotavlja, da lahko živi osvobojen tiranije države, kjer politične institucije služijo zgolj urejanju razmerij med svobodnimi posamezniki ter preprečevanju in odpravljanju morebitnih konfliktov med njimi (Setälä 1999a: 53).<sup>30</sup> Poleg te osnovne (liberalne, negativne) svobode so za liberalno demokracijo pomembne še dodatne demokratične svoboščine, ki zagotavljajo nadzor ljudstva nad oblastjo in brez katerih demokracija ne bi bila

---

<sup>28</sup> O podobnem navideznem sožitju demokracije in liberalizma piše tudi Held (1996:254).

<sup>29</sup> Več o posameznih sestavnih elementih popolne svobode posameznika napiše Sartori (1987: 303) ter jih strne v neodvisnost, zasebnost, zmožnost, priložnost in moč.

<sup>30</sup> Zelo znano delo, ki se ukvarja s konfliktnim stanjem družbe zaradi individualistične narave posameznika, je že omenjena knjiga Thomasa Hobbesa *Leviathan*. Čeprav Hobbes sprva prikaže posameznika kot popolnoma izoliranega od preostalih posameznikov v družbi in stanje opiše kot »vojno vseh proti vsem«, je njegov sklep optimističen, tj. zaradi želje po samoohranitvi bodo posamezniki sklepali kompromise (končno tudi družbeno pogodbo), ker jim bo to omogočalo najvišjo mogočo mero koristi. (Held 1996: 75–78; Wikipedia 2006b)



uresničljiva. Sem štejemo svobodo izražanja, gibanja, zbiranja ipd. (Beetham 1993: 56)

Kot drugi element Beetham predstavlja načelo delitve oblasti, kar omogoča medsebojni nadzor posameznih institucij in obstoj pravne države, kjer so posameznikove pravice zaščitene.<sup>31</sup> Montesquieu kot utemeljitelj ustavne delitve oblasti je tako verjel, da bi kakršnakoli koncentracija zakonodajne, izvršne ali sodne oblasti v rokah ene institucije ali posameznika ogrozila obstoj kakršnekoli svobode. (Beetham 1993: 56–57; Held 1996: 82)

Za našo nadaljnjo obravnavo neposredne demokracije je posebej zanimiv tretji element, tj. izvoljena predstavniška skupščina, ki nadzira delovanje izvršne oblasti in sprejema zakonodajo. Beetham (1993: 57) označi predstavniško skupščino kot »najučinkovitejšo sredstvo za soobstoj ljudskega nadzora in politične enakosti s časovnimi zahtevami in pogoji moderne teritorialne države.« To je tudi pomembna točka, na kateri klasična liberalna tradicija postavlja jasne omejitve neposredni demokraciji. Delitev dela naj bi politično odločanje prepuščala izvoljenim predstavnikom, državljanom pa prepustila delovanje v civilni družbi in zagotavljanje ekonomskega preživetja (Beetham 1993: 60). (Held 1996: 107–11)

Omejena moč oblasti, kot četrti element po Beethamu, je pomembna, ker se v liberalni demokraciji mnenje ljudstva mora oblikovati neodvisno od oblasti (bodisi politične ali cerkvene) v t. i. sferi civilne družbe. Omejitev vloge države v liberalni demokraciji pa je ena bistvenih razprav v vsakem demokratičnem sistemu. (Beetham 1993: 57)

Zadnji element liberalizma, ki nujno sestavlja liberalno demokracijo, je odsotnost končne oz. absolutne resnice. Podobno kot Beetham (1993: 57) o tem piše tudi Vernon (2001), ki predstavlja »deliberativno demokracijo« kot demokracijo, ki prek razprave išče politične rešitve. Če bi bila pravilna odločitev (pri čemer lahko povsem legitimno dvomimo o tem, da pravilne odločitve sploh obstajajo) določena vnaprej, se demokracija v resnici ne bi razlikovala od oligarhije ali despotizma.

---

<sup>31</sup> O delitvi politične oblasti (*separation of powers* oz. *trias politica*) je prvi pisal francoski mislec Montesquieu na začetku 18. stoletja. Njegove ideje so bistveno vplivale na pisce ameriške ustave. (Held 1996:82–89; Wikipedia 2006c)

Kar je pri Beethamovi izpostavitvi opisanih petih elementov na prvi pogled presenetljivo, je dejstvo, da med njimi ne zasledimo politične enakopravnosti državljanov. Vendar je klasični liberalizem (in z njim tudi J. Locke, J. S. Mill in ameriški »ustavni očetje«) nikakor ni priznaval, čeprav je pozneje vsaj J. S. Mill pisal o potrebi vključitve žensk v politično odločanje in s tem potrebi priznanja njihove enakopravnosti (Held 1996: 111–15).<sup>32</sup> Vendar popolno politično enakopravnost zagotovi šele splošna volilna pravica, ki je ni zaslediti ne pri grških demokracijah ne v zgodnji praksi prvih modernih demokracij (Velika Britanija, Združene države Amerike) (Sartori 1987: 343).

Zakaj je politična enakopravnost državljanov tako pomembna? Dahl izpostavlja dva razloga: politična enakopravnost je pomembna kot sama teoretska (tokrat v smislu »resnična«) enakopravnost in kot državljska sposobnost vladanja.<sup>33</sup> Resnična enakopravnost je posledica moralne presoje, ki se je uveljavljala v preteklosti in se sedaj kaže kot splošna volilna pravica. Za neposredno demokracijo se zdi drugi izraz enakosti po Dahlu pomembnejši. Poleg razlogov, ki jih navaja proti Platonovi državi skrbnikov (koruptivnost, praktični vidiki imenovanja, dolžina mandata ipd.), skuša namreč prikazati vse odrasle državljane (z jasno omejitvijo duševno bolnih) v izhodišču enako sposobne za vladanje. Med njimi torej ni nikogar, ki bi si samodejno zaslužil celotno oblast. Enakopravnost je zato pomembna, ker na vsakega državljana prenese del odgovornosti in tudi del občutka sodelovanja, pri čemer se Dahl iz že omenjenih razlogov odloča za predstavniško demokracijo kot strukturo, v kateri državljani izražajo svoje želje in prevzemajo odgovornost.<sup>34</sup> (Dahl 1998: 62–80)

Z zgodovinskega stališča je *Ameriška deklaracija neodvisnosti* eden prvih dokumentov, v katerem je enakopravnost zapisana kot nekaj samoumevnega in nekatere pravice priznane kot neodtujljive. Dahl (1998: 65) jo parafrazira in zapiše: »Življenje, svoboda in veselje koga ne morejo biti večvredni ali manjvredni od življenja, svobode ali veselja koga drugega.« To pozneje postane tudi del francoske

---

<sup>32</sup> Kot zanimivost lahko navedemo, da je J. S. Mill v splošni politični enakopravnosti (izraženi z volilno pravico) videl nevarnost povprečnosti. Zato je zagovarjal razlikovanje pri podelitvi volilnih glasov, pri čemer bi izobraženci razpolagali z več glasovi kot navadni delavci. (Held 1996: 108–9; Eccleshall 2003: 60)

<sup>33</sup> Da je politična enakopravnost še kako pomembna, nam dokazuje tudi njena prisotnost na dveh ravneh demokracije. Istočasno je namreč enakopravnost vprašanje vodoravne demokracije, saj ureja odnose med državljani, ki so v izhodišču vsi enaki, ter vprašanje navpične demokracije, saj so zakoni nad vsemi posamezniki.

<sup>34</sup> Vendar Dahl priznava, da je v sodobnih demokracijah in tržnem kapitalizmu politična enakost relativna. Zaradi različnih ekonomskih zmožnosti v sistemu nastopijo neravnotežja, kjer imajo ekonomsko močnejši državljani večji politični vpliv kot šibkejši. Tako so lahko v predstavniški demokraciji ekonomski interesi posameznikov bolj izraziti kakor interesi večine. (Dahl 1998: 177–78)

triade »svoboda, bratstvo, enakost« v *Deklaraciji o človekovih in državljskih pravicah* (del ustave iz leta 1793): »Vsi ljudje so enakopravni po rojstvu in pred zakonom.« Vendar v odnosu med liberalizmom in liberalno demokracijo ne smemo pozabiti, da je bil velik del državljanov starih demokracij do relativno poznega obdobja popolnoma izključen iz političnega odločanja v svoji državi.<sup>35</sup> Na žalost tudi Dahl v obravnavi enakosti in inkluzivnosti državljanstva kot ene institucij moderne demokracije ne poskuša razložiti, zakaj »ustavni očetje« v Združenih državah Amerike ob razglasitvi enakopravnosti niso osvobodili tudi vseh sužnjev, in samo sklene, da je bil pomen državljanstva v zgodovini drugačen (Dahl 1998: 85–90). Ostane nam torej dvom o praktični vrednosti razglašanja enakopravnosti, ki izhaja iz začetkov liberalizma in je jasni kazalec nasprotij v klasičnem liberalizmu in moderni liberalni demokraciji.

V povezavi s tem dvomom Beetham (1993: 58–59) izpostavlja spor zaradi splošne volilne pravice kot prvi spor med liberalci in demokrati; pri tem naj pravice do političnega udejstvovanja ne bi »podeljevala« zasebna lastnina, stopnja izobrazbe ipd., temveč sposobnosti posameznika za prevzemanje odgovornosti za skupne odločitve. Za demokrate tako politična enakopravnost, kot zapisuje tudi Vernon (2001: 43; podobno Sartori 1987: 343), pomeni enako možnost vplivanja na rezultate demokratičnega procesa, kar naj velja za vse posameznike ne glede na status, izobrazbo, prepričanje ali kakršnokoli drugo lastnost. Razne oblike neenakopravnosti seveda s tem niso odpravljene, vendar jih demokratični princip politične enakopravnosti vsaj poskuša odpravljati.<sup>36</sup>

Če strnemo, torej liberalna demokracija povezuje liberalne (tokrat politične in ekonomske) svoboščine in pravice (zasebnost, pravica do zasebne lastnine, enakost pred zakonom ...) in demokracijo kot sistema vladanja (Sartori 1987: 382–84); pri tem njuno sobivanje ni samoumevno in brez napetosti. Vernon (2001: 169) liberalno demokracijo v tem smislu označi za ustavno teorijo, ki zagovarja politične sisteme osnovane na določeni kombinaciji praks, predvsem odgovornosti in omejenosti oblasti. Kot je bilo že omenjeno, pa pojav in razvoj liberalne demokracije ni bil tako

---

<sup>35</sup> Zgodovinsko gledano se splošna volilna pravica uveljavi relativno pozno: v Franciji leta 1944, v ZDA šele leta 1965, v Švici ženske dobijo volilno pravico šele leta 1971 (na ravni kantonalov se popolnoma uveljavi šele v 90-ih letih). Kot zanimivost: v Veliki Britaniji so bili člani Lordske zbornice izključeni iz splošnih volitev do leta 1999. Še danes so skupine državljanov, ki nimajo volilne pravice: mladi (večinoma do 18. leta) in zaporniki so najpogostejši primer. (Wikipedia 2006k, Wikipedia 2006l)

<sup>36</sup> Dahl (2000: 63) tako pomenljivo zapiše, da »se zdi neenakopravnost naravno stanje človeštva, ne pa enakopravnost.«

preprost, kot se morebiti zdi na prvi pogled danes. Do liberalne demokracije v modernem smislu namreč pripelje samo popoln razvoj državljanstva in priznanje volilne pravice vsem odraslim državljanom (Held 1993: 20).<sup>37</sup>

Pomen pravkar zapisanega se pokaže v vrednotenju omejitev, ki jih predstavništvo, kot element liberalne demokracije, postavi napredovanju demokracije v moderni državi.

## 2.6. VOLJA VEČINE, POVPREČNI VOLIVEC IN TEORIJA DRUŽBENE IZBIRE

Populisti trdijo, da t. i. volja večine obstaja; demokracija je po njihovo najboljši politični sistem, ker ponuja preproste metode za njeno neprestano vzpostavljanje. Pogosto se referendum obravnava kot edino pravo orodje, s katerim poiščemo »voljo večine«. V nasprotju s pogostejšimi javnimi raziskavami, ki kažejo določene težnje v mnenju prebivalstva, se referendum šteje za veliko neposrednejšo obliko preverjanja, saj lahko vsi državljani izrazijo svoje mnenje. Vendar moderne študije referendumov in neposredne demokracije dokazujejo, da je referendum kot orodje političnega odločanja v praksi bistveno bolj kompleksna metoda in ne samo iskanje večine glasov.<sup>38</sup> Klasično pojmovanje suverenosti ljudstva in »obče volje« po Rousseauju, ki je med drugim trdil, da noben zakon ni legitimen, dokler ga ne potrdi ljudstvo,<sup>39</sup> je tako lahko zmotno poenostavljanje in v veliki meri neskladno z moderno teorijo demokracije v velikih političnih skupnostih. (Setälä 1999a: 4–5)

Teorija ljudske suverenosti trdi, da je ljudstvo edino suvereno in nosi samo moč dokončnega političnega odločanja. Rousseau v klasičnem delu *Družbena pogodba* piše: »Suverenosti ni mogoče zastopati iz istega razloga, kot je tudi ni mogoče odvzeti; njeno bistvo je obča volja, ki mora govoriti sama zase ali pa ne obstaja.« (v Butler in Ranney 1978: 31) Suverenost ljudstva naj bi se torej prelivala v odločitve sprejete z voljo (ljudske) večine, za katere naj bi podlago nudila t. i. obča volja, ki izhaja iz ljudstva. Pri tem pa se nam kaj lahko poraja dvom o vrednosti večinskih

---

<sup>37</sup> Ob tem je smiselno poudariti, da nekatere omejitve obstajajo tudi danes. Ponekod se volilna pravica jemlje zapornikom in ljudem, ki večkrat zapored ne volijo.

<sup>38</sup> Ob tem je potrebno seveda privzeti predpostavko, da iščemo določeno večino, na podlagi katere bomo sprejeli odločitev. Odločitve bi lahko sprejemali tudi s soglasjem. Tu je za nas smiselno, da opustimo soglasje v političnem odločanju zaradi visokih stroškov (predvsem čas) in pristranskosti *status quo*. (Setälä 1999a: 13)

<sup>39</sup> Čeprav se Rousseau šteje med klasične zagovornike neposredne demokracije, se je tudi sam zavedal velikih omejitev in odstopanj od idealnega modela. Kot piše Hamon (1998: 17) Rousseau prizna, da je čista neposredna demokracija možna samo teoretično.

odločitev in o obstoju »obče volje«. Njen obstoj je vprašljiv iz že omenjenega načela klasičnih liberalcev, ki je nujno za vsak obstoj demokracije: da končna in absolutna resnica o nekem vprašanju ne obstaja (Beetham 1993: 57). Trditev o neobstoju »obče volje« lahko še podkrepimo z odsotnostjo Rousseaujeve utemeljitve, kako naj bi se oblikovala.

Kljub vsemu pa bi lahko iz zapisanega sledilo, da so oblike neposredne demokracije večvredne, ker neposredno vključujejo suverena v politični proces odločanja in mu omogočajo večinsko izražanje. Vendar pa Karl Popper (v Hamon 1998: 187) v knjigi *Odprta družba in njeni sovražniki* podvomni o tako preprostem pojmovanju in ocenjevanju neposredne demokracije, kar ponazarja s slikovitim primerom: »Ali bi ureditev, v kateri bi se ljudstvo svobodno odločilo, da vse svoje pravice odstopi tiranu, še lahko imeli za demokratično?« Pomembno je torej, da se podrobneje razišče, kako se volja večine sploh lahko oblikuje, pri čemer bomo samo oceno predstavniške in neposredne demokracije postavili na stran in se k njej vrnili v tretjem poglavju.

Teorija družbene izbire tovrstno predpostavko o obstoju enostavne volje večine zavrže (Vernon 2001: 174). Nasprotno trdi, da je stališče družbe kot celote sestavljeno iz stališč posameznikov, ki oblikujejo zapletene mreže posameznih mnenj in preferenc, ki so med seboj večinoma prepletene. S tem iskanje enostavne matematične večine v veliko primerih glasovanja zgreši bistvo večinskega stališča (Lacy in Niou 1998:8). Trdimo lahko tudi, da vseh posameznikov vsa vprašanja ne zanimajo enako, temveč jim več pomenijo samo nekatera, kar pomeni, da nekaterih stališč mogoče sploh ni mogoče raziskati (Setälä 1999a: 17). Za našo obravnavo referendumov, kot metodo neposredne demokracije, ki išče večinske odločitve, je pomembno predstaviti prav ta resen dvom o obstoju volje večine. Ob tem moramo tudi predpostaviti, da v moderni družbi le malo političnih problemov obstaja v eni dimenziji (*one dimensional policy issues*), tj. vprašanj, ki imajo nujno samo dva možna odgovora.<sup>40</sup> V naslednjih odstavkih si bomo ogledali, zakaj se problem vprašanj z več možnimi odgovori pokaže za težko rešljivega v praksi. (Setälä 1999a: 27–30)

Iskanje volje večine zahteva uporabo določene metode, pri čemer nas različne metode nujno pripeljejo do različnih rezultatov (Vernon 2001: 28). Tako se v današnjih

---

<sup>40</sup> Takšno je bilo recimo vprašanje o vožnji po levem ali desnem pasu, o čemer so odločali švedski državljani na referendumu leta 1955. Ob takem vprašanju sta namreč možna samo dva odgovora, saj vmesne poti ni. (Setälä 1999a: 28)

političnih sistemih srečujemo z več različnimi oblikami matematične večine, ki naj bi prikazala voljo večine – lahko je to navadna večina, absolutna večina, kvalificirana večina, dvojna kvalificirana večina, ponekod se pojavlja tudi trojna kvalificirana večina.<sup>41</sup> Preprosta argumentacija v prid iskanja nekakšne matematične večine, ki jo ponujata Buchanan in Tullock (v Setälä 1999a: 11–12) temelji na individualistični predpostavki, da »... večinsko odločanje vedno zadovolji več ljudi, kot jih razočara.«<sup>42</sup> Sartori (1987: 135–39, podobno Setälä 1999a: 27) pa pravilnost odločanja z določeno matematično večino utemelji s tem, da vsaka družba potrebuje metodo za reševanje (političnih) sporov; iskanje in odločanje z večino pa je metoda, ki se najbolj prilega demokraciji. Matematični večinski princip podela odločitvi neko legitimnost, ki je ob manjšinski podpori ne bi imela.

Pri sprejemanju odločitev s kakršnokoli matematično večino pa je treba opozoriti na relativnost kvalitete take odločitve, saj je družba sociološko veliko zapletenejša in je pomembno meriti tudi moč odločitev – štejejo se glasovi, ne pa moč stališč (Setälä 1999a: 11). Večinsko odločanje odpove tudi, če imajo volivci neločljive preference, tj. odločitev pri enem vprašanju povežejo z odločitvijo pri drugem vprašanju (Lacy in Niou 1998: 8).

Razpravo o matematični večini in večinskem določanju lahko povežemo tudi z Lijphartovo (1999; Setälä 1999a: 78; Schmidt 2002: 149) delitvijo predstavniške demokracije na dva glavna tipa: konsenzualni (*consensual*) in večinski (*majoritarian*). Konsenzualni tip prepoznamo predvsem po delitvi izvršne oblasti v koalicijskih vladah, večstrankarskem sistemu in proporcionalnem predstavnštvu, torej odmiku od zgolj matematičnega iskanja politične večine. Na drugi strani večinski tip prepoznamo po koncentraciji izvršne moči v eni stranki (enostrankarske vlade), prevladi izvršne oblasti nad zakonodajno, dvostrankarskem sistemu in pluralnem volilnem sistemu. Konsenzualni tip je zato primernejši za vključevanje manjšin, zblíževanje stališč in alternativo čistemu večinskemu odločanju. Vendar Schmidt (2002) opozarja, da nikakor ni mogoče *a priori* označiti enega od dveh tipov za boljšega. Veliko je

---

<sup>41</sup> Po Pogodbi iz Nice je treba na izrecno zahtevo katerekoli države članice EU med glasovanjem v Svetu ministrom preveriti, ali je neka odločitev prejela večino glasov držav v Svetu, večino prebivalstva EU in podporo večine držav članic EU. Möckli (v Hug in Tsebelis 2002: 479) omenja še zanimivejši primer iskanja večine pri zavračanju predlogov na Danskem. Za zavrnitev predloga, ki deloma prenaša suverenost na neko mednarodno organizacijo (v tem primeru tudi EU), mora vsaj 30 odstotkov volivcev, ki so glasovali na zadnjih volitvah, glasovati proti predlogu.

<sup>42</sup> Drugačen pogled na vrednost večine je imel Rousseau, ki sledeč svoji trditvi o obstoju »obče volje« pravi, da je večinska odločitev ljudstva njen najboljši približek. Tako po njegovem prepričanju večina odpravi ekstrema manjšin in najde boljše rešitve kot katerakoli druga skupina v družbi. (Setälä 1999a: 36)

odvisno od sestave družbe, politične kulture in tradicij. Zapisano pomembno vpliva na ocenjevanje referendumov kot orodja demokracije, kar si bomo v nadaljevanju.

Za oblikovanje večine je pomemben model povprečnega volivca (*median voter*), ki je, čeprav ni vedno na aritmetični sredini, »po vsej verjetnosti najpreprostejši model večinskega glasovanja« (Congleton 2002: 1). V praksi je povprečni volivec na enodimenzijski politični lestvici (levo–desno) tista točka, na kateri ena od možnosti zmaga (desna ali leva), oziroma točka, na kateri se večina prevesi na eno ali drugo stran. Za večinske demokracije je tako povprečni volivec dejansko točka demokratične odločitve, saj predstavlja večino.<sup>43</sup>

Vendar ima model povprečnega volivca eno bistveno pomanjkljivost, in sicer da povprečni volivec ne obstaja vedno (Congleton 2002: 2–7). Odsoten je skoraj vedno, ko preidemo na večdimenzijske politične probleme, kjer imajo volivci neločljive preference. In prav raziskovanju tega pojava se posveča teorija družbene izbire, ki se osredinja na vrednost seštevka preferenc posameznikov in s tem skuša odkriti preference družbe kot celote.

Za lažje razumevanje obrazložitve problemov, ki se pojavljajo pri iskanju družbenih preferenc, si najprej oglejmo, kaj odločanje o binarnih vprašanjih pomeni za posameznika. Vsako binarno vprašanje namreč z vidika posameznika lahko pripelje do štirih rešitev:<sup>44</sup>

1. Posameznik podpre predlog, ki ni uveljavljen.
2. Posameznik nasprotuje predlogu, ki je uveljavljen.
3. Posameznik podpre predlog, ki je uveljavljen.
4. Posameznik nasprotuje predlogu, ki ni uveljavljen.

Razvidno je torej, da je posameznik na prvi pogled zadovoljen z izidom samo v dveh primerih (pod točko 3. in 4. na opisanem primeru). Vendar primer ni popolnoma binarno vprašanje, saj lahko dodatno predpostavimo, da posameznik nasprotuje tudi stanju pred glasovanjem, tj. *status quo*, kar pomeni, da je posameznik tedaj

---

<sup>43</sup> Predvideno je najbolj preprosto glasovanje z “za” in “proti”, kjer uveljavitev predloga prevlada z navadno večino.

zadovoljen samo ob enem od gornjih izidov – takrat ko na glasovanju zmaga predlog, ki ga podpira.<sup>45</sup> (Setälä 1999a: 11–13)

Teorija družbene izbire na omenjenem primeru trdi, da bo najboljša odločitev glasovanja tista, ki bo upoštevala tudi dejstvo, da imajo posamezniki odnos do *status quo* in istočasno vrednostno lestvico, po kateri razvrščajo različne možne izide glasovanja. Da bi se torej pri zapletenih vprašanjih izognili preprostem iskanju matematične večine in poiskali dejansko voljo večine, moramo uporabiti posebne načine zbiranja preferenc, med katerimi sta najpogosteje citirani »metoda Condorcet« in »metoda Borda«.<sup>46</sup>

Ker bi natančnejši pregled teorije družbene izbire, predvsem poznejšega dela Kennetha Arrowa in njegovega teorema nemogočnosti (*impossibility theorem*)<sup>47</sup>, in pregled posameznih volilnih sistemov, problema strateškega glasovanja, ločljivih in neločljivih preferenc in dodatnih računskih metod presegel zahteve in namen pričujočega diplomskega dela, bo dovolj, če si pogledamo strnjene sklepe Condorceta in Borde na praktičnem primeru.<sup>48</sup>

Na voljo so tri možnosti (*a*, *b* in *c*), ki jih lahko volivci rangirajo po svojih preferencah in jim s tem dajo različno težo. V tem primeru pravilo pluralnosti določi zmagovalca preprosto glede na skupno število najvišjih preferenc, pri čemer vsa preostala mesta razen prvega odpadejo.<sup>49</sup> Pravilo večine pa po Condorcetu prinese zmago tiste možnosti, ki jo relativno podpira največje število volivcev v primerjavi s preostalimi možnostmi. Po Bordovi metodi pa bo zmagala tista možnost, ki bo zbrala

---

<sup>45</sup> Ta problem ne nastane ob že omenjenem švedskem referendumu, saj je bila takrat možnost *status quo* na voljo na glasovanju kot ohranitev voznje po levem pasu.

<sup>46</sup> Metodi nosita ime po Marquisu de Condorcetu in Jean-Charlesu de Bordi. Oba sta bila francoska matematika in filozofa, ki sta živela v drugi polovici 18. stoletja. Prva predvideva rangiranje vsakega posameznega para možnosti (simulacija binarnih situacij) in iskanje možnosti, ki dobi večinsko podporo nad vsemi preostalimi. Volja večine tedaj pomeni izbor tiste možnosti, ki uživa med volivno populacijo največjo podporo (tj. Condorcetov zmagovalec) in je istočasno stabilna, saj proti njej ni mogoče oblikovati nikakršne večine populacije, ki bi spremenila rezultat (Lacy in Niou 1998: 6). Druga metoda omogoča pripisovanje različne teže različnim možnostim (na primer s točkovanjem) in štetje skupnih izkupičkov posameznih možnosti. Obe metodi sta pomembni, zato ker skušata obiti enostavno večinsko štetje in ga nadomestiti z natančnejšim merjenjem družbenih preferenc. (Setälä 1999a: 20–22; Vernon 2001: 28)

<sup>47</sup> Sartori (1987: 108) paradoks glasovanja, ki ga predstavi Arrow, opiše kot položaj, ko večinska metoda štetja glasov pripelje do zmage možnosti, ki sicer ne uživa največje družbene podpore, ki bi se lahko oblikovala samo s štetjem več preferenc volivcev.

<sup>48</sup> Zelo koristen pregled, podprt z matematičnimi izračuni in primeri, v strnjeni obliki pripravljata Lacy in Niou v članku *A problem with referendums* (1998). Poleg metode Condorceta in Borde si tam lahko preberemo več o Paretovem optimumu in ločljivih/neločljivih preferencah. Članek nam lahko služi tudi kot obsežen pregled obstoječe literature na področju iskanja rezultatov glasovanj.

<sup>49</sup> Če uporabimo besede Sartorija (1987: 136), pluralno pravilo nagradi »največjo manjšino«.



največje število točk (prvo mesto prinese 3 točke, drugo mesto 2 točki in zadnje mesto 1 točko).

TABELA 2.2: NESKLADNOST PRAVILA PLURALNOSTI IN »CONDORCETOVEGA ZMAGOVALCA«

% volivcev	izbor
1. skupina: 40 % volivcev	$a > b > c$
2. skupina: 30 % volivcev	$b > c > a$
3. skupina: 30 % volivcev	$c > b > a$

Prirejeno po: Setälä (1999a: 21)

Iz zgornje tabele lahko hitro vidimo, da bi možnost  $a$  zmagala v primeru uporabe pravila pluralnosti (kot na primer pri volilnem sistemu *first past the post*), ker je bila to prva izbira največjega dela volivcev (40 %). Po pravilu večine, ki ga uporabi Condorcet, pa zmagata možnost  $b$ , ker jo višje od  $c$  rangira 70 %, višje od  $a$  pa 60 % volivcev. Možnost  $c$  pristane na drugem mestu, ker jo pred  $a$  uvrsti 60 %, možnost  $a$  pa je na zadnjem mestu. Če si kot tretjo možnost ogledamo štetje po Bordovi metodi in predpostavimo, da je glasovalo 100 volivcev, dobimo isti vrsti red kot pravilo večine oz. po Condorcetovi metodi štetja:  $b > c > a$ . V tem poenostavljenem primeru je torej pluralni zmagovalca ( $a$ ) tudi večinski poraženec, kar nam potrjuje dejstvo, da enostavne volje večine ni. Po drugi strani pa s štetjem po Condorcetovi in Bordovi metodi dobimo enak izid, čeprav različen od tistega, ki smo ga dobili po pravilu pluralnosti. (Setälä 1999a: 20–22)

Vendar nas podoben primer lahko privede do t. i. paradoksa glasovanja (odsotnost Condorcetovega zmagovalca), pri čemer rangirane posameznikove izbire postanejo ciklične ob skupini treh posameznikov. Brez zadrege lahko tudi ob tako površnem pregledu ugotovimo, da preprostega odgovora na to, kaj si večina ljudi dejansko želi, ni. Tako lahko v nekaterih primerih podvomimo o sami reprezentativnosti neposredne demokracije, vendar to ni bilo bistvo predstavitve problematike.<sup>50</sup> Pomembno je, da se

<sup>50</sup> Kar seveda ne pomeni, da se predstavniška demokracija izkaže za bolj reprezentativno. Zaradi množice političnih vprašanj, političnih strank, posameznikovih prepričanj, različnih volilnih baz ter ob uporabi čistega proporcionalnega volilnega sistema lahko teoretično pridemo do situacije, v kateri na volitvah največ podpore dobi stranka, ki ima sicer na posameznih področjih relativno najmanjšo podporo. To po ruskem znanstveniku Moisu Ostragorskiju imenujemo »Ostragorskijev paradoks«. (Setälä 1999a: 14–16)

zavedamo, da je določanje večine skoraj v celoti odvisno od izbire sistema, po katerem štejemo izražena stališča posameznikov, ki glasujejo. Za neposredno demokracijo je to izjemnega pomena, saj bi napačna institucionalna osnova privedla do popolnoma popačenih rezultatov, ki jih sicer predstavniški sistem lahko odpravi s trgovanjem glasov (*vote-trading*). Uvrščanje političnih problemov, ki niso nujno binarni (torej ne obstajajo v eni dimenziji), na referendum pa je tudi lahko problematično, ker volivcem ob glasovanju niso nujno dane vse možnosti.<sup>51</sup> S tem pridobi pobudnik referenduma moč manipulacije in obračanja rezultatov v svoj prid (Hug in Tsebelis 2002: 470). Seveda pa lahko pričnemo tudi razpravo o tem, ali je iskanje večine sploh funkcija volitev, vendar bi se s tem oddaljili od namena pričujočega besedila.<sup>52</sup> (Lacy in Niu 1998: 5)

---

<sup>51</sup> Setälä(1999a: 28–29) se recimo sprašuje, ali je ratifikacija mednarodne pogodbe nujno binarno vprašanje. Lahko bi bila namreč ponujena tudi možnost novih pogajanj.

<sup>52</sup> Riker (v Setälä 1999a: 54) tako recimo trdi, da kritika večinskega pravila, ki jo predstavlja teorija družbene izbire, ne uspe postaviti pod vprašaj vrednosti volitev v liberalnih demokracijah, saj njihova funkcija ni zanesljivo iskanje hipotetične volje večine, temveč je z njimi volivcem dana možnost kaznovanja slabih politikov.

### 3. NEPOSREDNA DEMOKRACIJA IN REFERENDUM

#### 3.1. NARAŠČAJOČI POMEN NEPOSREDNE DEMOKRACIJE

Iz množice akademskih prispevkov na to temo je jasno razvidno, da so v zadnjih desetletjih neposredna demokracija in njene različne oblike postale aktualne. Samo med leti 1990 in 1998 je bilo v državah Zahodne Evrope<sup>53</sup> 140 referendumov na nacionalni ravni. Če k temu prištejemo še referendume povezane z EU, tj. ratifikacije Amsterdamske pogodbe<sup>54</sup>, Pogodbe iz Nice<sup>55</sup> in PUE<sup>56</sup>, danski in švedski referendum o evru, pristopne referendume držav članic, ki so v EU vstopile leta 2004, se število krepko zviša. Čeprav se večina referendumov v Evropi še vedno izvede v Švici (v obdobju 1990–98 kar 90–krat), se je število posameznih držav, ki so se odločile za uporabo referenduma vsaj enkrat v zadnjem desetletju zvišalo. Od prvega nacionalnega referenduma povezanega z EU v letu 1972, ko so francoski državljani glasovali o vstopu Velike Britanije v EU, pa do vključno luksemburškega referenduma o PUE julija leta 2005, je bilo v državah EU izvedenih 41 referendumov, povezanih z evropskimi integracijami.<sup>57</sup> (Setälä 1999b: 333; Morel 2001: 47; Hautala *et al.* 2002: 7–8; Hobolt 2006: 153–54)

Razlogov za porast števila referendumov je več. Bogdanor (v Setälä 1999b: 327–28) povečano uporabo referendumov že leta 1994 pripisuje sproščanju politične pripadnosti in institucionalnemu osvobajanju, ki se pojavita po uveljavitvi splošne volilne pravice v prvih desetletjih 20. stoletja. Svojo trditev utemeljuje s postopnim zmanjševanjem pomena, ki ga imajo za politično opredeljevanje klasične družbene strukture, tj. družbeni razred in religiozna pripadnost. Ne samo, da so danes državljani manj trdno vezani na določeno politično stranko, postali naj bi tudi bolj kritični do klasičnega sistem političnih strank in svojih predstavnikov.

---

<sup>53</sup> Setälä (1999b: 333) med države Zahodne Evrope prišteva Avstrijo, Belgijo, Dansko, Finsko, Francijo, Nemčijo, Grčijo, Islandijo, Irsko, Italijo, Luksemburg, Nizozemsko, Norveško, Portugalsko, Španijo, Švedsko, Švico in Veliko Britanijo.

<sup>54</sup> Amsterdamska pogodba je bila podpisana 2. oktobra 1997, v veljavo je stopila 1. maja 1999. Celotno besedilo je dostopno preko <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/sl/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> (8. oktober 2006).

<sup>55</sup> Pogodba iz Nice je bila podpisana 26. februarja 2001, v veljavo je stopila 1. februarja 2003. Celotno besedilo je dostopno preko <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/sl/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html> (8. oktober 2006).

<sup>56</sup> Pogodba o Ustavi za Evropo (PUE) je bila podpisana 29. oktobra 2004 vendar še ni stopila v veljavo. Celotno besedilo je dostopno preko <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/sl/treaties/dat/12004V/htm/12004V.html> (8. oktober 2006).

<sup>57</sup> V četrtem poglavju si bomo na preglednici natančneje ogledali posamezne referendume in tudi razložili, zakaj različna štetja dajo različne izide.

Drugi domneveni razlog je kognitivna mobilizacija. Državljeni naj bi zaradi boljše informiranosti in poznavanja političnih procesov zahtevali večjo vlogo pri sprejemanju pomembnih in kompleksnih političnih odločitev. Deloma naj bi k dvigu števila referendumov prispevala tudi »... naraščajoči cinizem in nezadovoljstvo z vladanjem ter izguba javnega zaupanja v tradicionalne demokratične strukture« (Craig *et al.* 2001: 25). Kot četrti razlog lahko navedemo pojav neke vrste lažnega populizma (*faux populism*) nekaterih interesnih skupin in »političnih podjetnikov«, ki skušajo metode neposredne demokracije izrabiti v svojo korist. Ta pojav je še posebno razširjen v ameriški zvezni državi Kalifornija. (Craig *et al.* 2001: 25–31)

K tem štirim osnovnim razlogom za porast referendumov Setälä (1999b: 337) in Morel (2001: 62) dodata še naraščajočo uporabo referendumov v povezavi z evropskimi integracijami. Glede na razvoj dogodkov z zadnjih letih, ko smo bili priča kar devetim referendumom za vstop v EU, dvema referendumoma o uvedbi evropske valute evro in štirim referendumom o ratificiranju PUE, je to vsekakor upoštevanja vreden razlog za dvig skupnega števila referendumov v državah EU in širše. »Ad hoc in neobvezni referendumi povezani z evropskimi integracijami so bili pogosti predvsem v državah, kjer je ta tema pomembna in razdvajajoča, kar je tudi skladno z Bogdanorjevo razlago (o. p. o kognitivni mobilizaciji)« (Setälä 1999b: 337). Kot smo že omenili v uvodnem odstavku, jih Hoboltova (2006: 153–54) od leta 1972 našteva več kot 40.

Seveda porast števila referendumov še ne pomeni, da se posamezni politični sistemi bližajo oblikovanju čiste neposredne demokracije. Kot si bomo ogledali v nadaljevanju, državljani s tem nikakor ne dobivajo neposrednega nadzora nad celotnim sistemom, še manj pa neodvisno oblikujejo svoja stališča in jih izražajo na referendumih. Bistveno sporočilo kljub vsemu ostaja, da se narava čiste liberalne/predstavniške demokracije spreminja. (Mendelsohn in Parkin 2001: 4–6)

### 3.2. RAZLIČNE OBLIKE REFERENDUMOV

Neposredna demokracija se pojavlja v številnih oblikah. Butler in Ranney (1978: 5) v knjigi *Referendums. A comparative Study of Practice and Theory* naštejeta tri osnovne pojave neposredne demokracije: odpoklic (*recall*), iniciativo in referendum. Vendar odpoklic označita za negativno obliko volitev, ki se osredotoča na osebe, ne pa posamezne javne politike, kar je bistvena značilnost referenduma. Iniciativo lahko obravnavamo kot podobliko referenduma, saj naj bi bila bistvena razlika zgolj v

subjektu, ki sproži referendum in pripravi predlog, o katerem se glasuje, ne pa v instrumentu.<sup>58</sup> S tem seveda ne želimo zmanjšati pomena razlike med dvema osnovnima kategorijama ljudskega glasovanja, temveč samo poenostaviti razumevanje bistva referenduma, tj. »ponuditi priložnost volivcem, da sodelujejo v procesu političnega odločanja o določeni bolj ali manj natančno opredeljeni zadevi« (Uleri 1996: 2). Kot bo razvidno iz klasifikacije referendumov, bomo ljudsko iniciativo opredelili posebej, vendar ima za naše raziskovanje slednja zanemarljiv pomen, saj je zazdaj iz procesa odločanja v EU odpravljena.<sup>59</sup>

Preden se posvetimo klasifikaciji referendumov, se ustavimo še ob uporabi besede plebiscit. Butler in Ranney (1978: 4) trdita, da utemeljitev in splošno strinjanje o ločeni uporabi teh pojmov ne obstajata (podobno Uleri 1996: 2). Kljub temu pa se na posameznih primerih lahko oblikuje različen poudarek plebiscita kot »posebne oblike referenduma, pri katerem volivci neke jurisdikcije neposredno glasujejo o njenem mednarodnem in pravnem statusu« (Denquin v Uleri 1996: 3). V Sloveniji se tako na ljudsko odločanje leta 1990 o državni samostojnosti večinoma nanašamo z besedo plebiscit, ki jo uporablja tudi Brezovšek (1990). Slednji piše, da se plebiscit ponavadi uporablja pri glasovanjih o delovanju voditeljev, državni pripadnosti, državni ureditvi ali ljudski samoodločbi.<sup>60</sup> Beseda plebiscit pa še vedno lahko vsebuje negativen prizvok v Italiji, Nemčiji in Franciji zaradi plebiscitov v času Mussolinija, Hitlerja in Napoleona (Brezovšek 1990: 1441; Uleri 1996: 4).

Tudi pri klasifikaciji referendumov ne naletimo na splošno sprejet model oziroma strinjanje. Prav tako ne obstaja *a priori* način, kako jih klasificirati (Setälä 1999a: 70). Hug (2003: 24) v obravnavi referendumov v povezavi z evropskimi integracijami predlaga osnoven poudarek na dihotomiji ustavnega izvora, tj. referendum je lahko obvezen, če ga ustava predvidi za določene zakonodajne ali ustavne spremembe, ter

---

<sup>58</sup> Več o popravkih, ki jih kasneje Butler in Ranney opišeta v knjigi *Referendums Around the World: the Growing Use of Direct Democracy: Referendums* iz leta 1994, piše Uleri (1996: 8–9).

<sup>59</sup> Izjema je ljudska iniciativa o ponovnem odprtju pogajanj med Švico in EU, ki je bila poražena na glasovanju leta 2001 (Hug 2002: 36).

<sup>60</sup> Plebiscitu pripiše predvsem osebni pečat tudi Hamon (1998: 63–64), pri čemer se nanaša predvsem na uporabo referenduma v Franciji med predsedovanjem de Gaulla. Na tovrstno uporabo plebiscitov opozarja tudi Morel (2001: 59–60), ki izpostavlja primer francoskih plebiscitov, ki so imeli kot primarno politično funkcijo iskanje zaupanja v voditelja, ne pa dejanskega odločanja o zadevi na volilnem lističu. Podobno kot Napoleon je tovrstno potrjevanje med predsedovanjem večkrat uporabljal tudi de Gaulle.

neobvezen, če je sprožen neodvisno s strani nekega političnega subjekta (podobno tudi Uleri 1996: 9–10).<sup>61</sup>

Večina držav uporablja obvezni referendum za spreminjanje ustave, sprejemanje nove ustave, samoodločbo ipd. (Hug 2003: 24). V praksi se ob bok ustavnopravnemu obveznemu referendumu lahko postavlja tudi politično obvezni referendum (t. i. *de facto* obvezni referendum), kjer je vlada ali predstavniško telo politično obvezano k uporabi referenduma zaradi precedensa. Primer takega referenduma je recimo drugi norveški referendum o vstopu v EU iz leta 1994, ki je sledil precedenčnemu referendumu o vstopu leta 1972, ali serija danskih referendumov, povezanih z EU (Gallagher 1996: 246; Hug in Sciarini 2000: 17; Morel 2001: 61). Pri naši obravnavi bo tovrstna politična obveznost samo drugotnega pomena, vendar poznavanje precedensov velikokrat pomaga pri predvidevanjih bodoče uporabe referendumov.<sup>62</sup>

Poleg ustavnopravnega razlikovanja med referendummi poznamo tudi razlikovanje na osnovi politične interakcije pobudnikov in avtorjev zakonskega predloga na glasovanju, ki je seveda razvidna pri neobveznih referendumih (Setälä 1999a:70). Pri tovrstni delitvi sta največkrat uporabljena kriterija za klasificiranje referendumov subjekt, ki da pobudo za ljudsko glasovanje (tj. pobudnik), in dejanski izvor zakonodajnega predloga, o katerem se na referendumu glasuje (Butler in Ranney 1978; Uleri 1996; Hamon 1998; Setälä 1999a: 71).<sup>63</sup> Referendume tako lahko glede na vlogo oblasti in opozicije razdelimo na pasivne in aktivne.<sup>64</sup> V tem primeru se beseda »oblast« ne nanaša nujno zgolj na stranke na oblasti, temveč na vse akterje, katerih privolitev je nujna za sprejetje zakonodaje.<sup>65</sup> Opozicija pa so vsi tisti akterji (na primer manjšine v parlamentu, skupini volivcev ipd.). ki lahko sprožijo

---

<sup>61</sup> Hug (2002), podobno kot Setälä (1999a), tako izhaja iz klasifikacije, ki jo predstavlja Martin Suksi leta 1993 v knjigi *Bringing in the people: A comparison of constitutional forms and practices of the referendum*.

<sup>62</sup> Morel (2001: 63) opozarja, da precedens ne pripelje nujno do politične obveze. Za primer našteje francosko, švedsko in finsko odločitev, da za ratificiranje Amsterdamske pogodbe ne bodo sklicani referendumi.

<sup>63</sup> Zanimiv je tudi prispevek Simona Huga in Georga Tsebelisa (2002), ki skuša normativno teorijo referendumov izpeljati iz teorije »nosilcev veta«. V svojem članku trdita, da sta dve glavni vprašanji o referendumu »Kdo je pobudnik?« in »Kdo postavi vprašanje?«. Na podlagi teh dveh spremenljivk predstavita teorijo, ki je predvsem koristna pri predvidevanju učinkov pojava referendumov na politično odločanje. Nekatero izsledke njunega raziskovanja bomo uporabili za ocenjevanje vpliva referendumov na odločanje v EU.

<sup>64</sup> Podobno razdelitev predstavlja Smith (v Morel 2001: 48–49; Setälä 1999a: 80), vendar je po njegovem prepričanju bistveno, ali je vlada (vladajoča politična stranka ali koalicija) pobudnik referenduma ali ne. Ti dve možnosti poimenuje nadzorovani (*controlled*) in nenadzorovani (*uncontrolled*) referendum. Naša razdelitev že zajema obe obliki.

<sup>65</sup> Po že omenjeni teoriji »nosilcev veta« torej sem spadajo vsi subjekti, ki lahko zaustavijo sprejetje odločitve (Hug in Tsebelis 2002).

referendum, vendar njihova privolitev v procesu odločanja ni nujna. Neobvezni pasivni referendum se tako nujno nanaša na zakonodajni predlog oblasti, neobvezni aktivni referendum pa se lahko nanaša na zakonodajni (ali ustavni) predlog oblasti ali opozicije. Če je neobvezni referendum sklicala opozicija in se nanaša tudi na predlog, ki ga pripravlja opozicija, lahko govorimo o iniciativi.<sup>66</sup> Če je opozicija ob sklicu referendumu dejansko skupina volivcev (in ne manjšina v parlamentu), ki istočasno tudi pripravi predlog, lahko govorimo o ljudski iniciativi.<sup>67</sup> (Uleri 1996: 10–11; Setälä 1999a: 71; Setälä 1999a: 71–72; Bowler in Donovan 2001: 129; Hug 2003: 24–25)

TABELA 3.1: OSNOVNE OBLIKE REFERENDUMOV

<i>Oblika referendumu</i>	<i>Pobudnik</i>	<i>Izvor predloga</i>
Obvezni	Ustava	–
Neobvezni pasivni	Oblast	Oblast
Neobvezni aktivni na predlog oblasti	Opozicija	Oblast
Neobvezni aktivni na predlog opozicije / (ljudska) iniciativa	Opozicija	Opozicija

Iz zgornje tabele so tako razvidne osnovne oblike referendumov, ki nam bodo pri obravnavi referendumov v povezavi z evropskimi integracijami pomagale razumeti različne učinke. Seveda obstajajo še drugačna razlikovanja med referendumi, ki si jih bomo ogledali v naslednjih odstavkih.

S pravnega vidika je pomembna vloga referendumu v procesu političnega odločanja. Referendum je tako lahko zavezujoč, če je njegova vloga v procesu odločanja odločilna, tj. volivci imajo zadnjo besedo pri sprejetju ali zavrnitvi predloga na glasovanju. Poznamo tudi nezavezujoči oziroma posvetovalni referendum, katerega izid *de iure* ni zavezujoč za zakonodajne organe, lahko pa se izkaže, da je to *de facto*, tj. politično zavezujoč.<sup>68</sup> Hug (2003: 25) sicer omenja, da tovrstna narava ni najpomembnejši faktor, ki bi vplival na posledice referendumu, vendar lahko odigra

<sup>66</sup> Hamon (1998: 34) tovrstni referendum imenuje »predlagalni referendum«.

<sup>67</sup> Uleri (1996: 5–7) med neobvezne referendume doda tudi kategorijo *ad hoc* referendumov, pri katerih ne obstaja predhodna pravna ali ustavna podlaga, temveč je določena ob sklicu referendumu. Tovrsten primer je britanski referendum o morebitnem izstopu iz Evropske skupnosti izveden leta 1975. Za naše raziskovanje tovrstna kategorija sicer nima posebnega pomena, je pa zanimiva glede na določanje dnevnega reda in možnost manipuliranja, kar si bomo ogledali v nadaljevanju tega poglavja. (tudi Setälä 1999a: 74–78)

<sup>68</sup> Dejansko je v zgodovini bolj malo primerov, ko se želja državljanov na posvetovalnem referendumu pozneje ni upoštevala v zaključku zakonodajnega procesa. Tak primer je recimo odločitev švedskega parlamenta iz leta 1963, da se vožnja avtomobilov iz levega preseli na desni vozni pas. Na posvetovalnemu referendumu iz leta 1955 se je namreč kar 82,9 odstotka volivcev odločilo proti. (Setälä 1999a: 88, 110; Wikipedia 2006g)

pomembno vlogo pri vedenju volivcev, kar bomo na podlagi raziskave, ki sta jo izvedla Hug in Sciarini (2000), prikazali pozneje. (Uleri 1996: 6–7; Setälä 1999a: 75, 87)

Dodatna kriterija, ki ju lahko uporabimo pri opredeljevanju referendumov, sta namen in čas glasovanja. Če je na glasovanje postavljena zakonodaja, ki je bila sprejeta predhodno v predstavniških institucijah, vendar je lahko zavrnjena na ljudskem glasovanju, govorimo o odklonilnem referendumu (*rejective*), pri čemer je bolj ustaljena uporaba besedne zveze naknadni zakonodajni referendum. Če je zakonodaja, o kateri se glasuje, že v veljavi, pa referendum označimo za razveljavitveni (*abrogative*). Posebnost pri uporabi tovrstne oblike referendumu je Italija, saj se lahko t. i. *referendum abrogativo* nanaša na katerikoli zakon, ne glede na to, koliko časa je v veljavi, kar je v nasprotju s siceršnjo prakso, ki čas za razveljavitev določenega zakona omejuje (Uleri 1996a). Hamon (1998: 33) omenja tudi posebno obliko ljudske iniciative, ki odloži pravkar sprejeti zakon, tj. ljudski veto oziroma odložilni referendum.<sup>69</sup> (Uleri 1996: 11; Setälä 1999a: 72–73)

Hamon (1998: 27) omenja tudi razlikovanje glede na pravno osnovo predmeta na glasovanju. Tako lahko ločimo ustavni in zakonodajni referendum, pri čemer je na ustavnem referendumu predmet glasovanja bodisi ustava bodisi ustavne spremembe, pri zakonodajnem referendumu pa zakonski akt.

Preden se posvetimo predstavitvi posameznih političnih funkcij referendumu se zdi smiselno ustaviti še pri treh pomembnih pravnih vidikih izpeljave referendumu, tj. načinu sklica, morebitnem minimumu udeležbe in zahtevi določene večine za sprejetje predlogov.

Sklic referendumu je večinoma natančno določen v obstoječi zakonodaji.<sup>70</sup> Tako lahko referendum skliče določeno število članov parlamenta, izvršna oblast, del volilnega telesa, šef države ali vmesni organi (Hamon 1998: 29–35). Temeljit pregled ustavnih določil za sklic referendumu v posameznih državah bi seveda presegel namen pričujočega dela, zanimivo pa si je pogledati nekatere primere. Neobvezni pasivni referendum lahko na Danskem skliče ena tretjina članov parlamenta

---

<sup>69</sup> Ta oblika se pojavlja v Švici na zvezni ravni, pri čemer mora glasovanje zahtevati najmanj 50 tisoč državljanov (Hamon 1998: 33).

<sup>70</sup> Kot smo že omenili, je poseben primer Velika Britanija, ki nima zakonske podlage za sklic referendumov.



(Svensson 1996: 35). V Italiji pa lahko *referendum abrogativo* skliče bodisi 500.000 volivcev bodisi pet regionalnih svetov<sup>71</sup>, referendum o spremembah ustave po njihovem sprejetju v parlamentu pa tudi ena petina članov poslanske zbornice (spodnji dom) ali senata (zgornji dom) (Uleri 1996a: 107–8). Švica pozna veliko različnih načinov sklica za različne oblike referendumov: 100.000 volivcev pri iniciativi za spremembo ustave ali 50.000 volivcev za sklic zavrnitveni iniciativi pri mednarodnih pogodbah. Zavrnitveni zakonodajni referendum lahko zahteva tudi skupina osmih kantonov.<sup>72</sup> V primeru priprave nasprotnega predloga pri iniciativi za spremembo ustave lahko referendum skliče tudi parlament. Ena mnogih posebnosti neposredne demokracije v Švici je tudi dejstvo, da izvršna oblast ne more sklicati referenduma. (Trechsel in Kriesi 1996; Setälä 1999a: 135–39)

Pri institucionalizaciji referenduma je pomembna tudi morebitna določitev najmanjše zahtevane udeležbe volivcev, zato da se lahko odločitev razglasi za veljavno. Pomen različnih oblik najmanjše udeležbe si bomo pogledali pri obravnavi posledic referenduma, sedaj bomo navedli samo nekaj primerov. Zopet si lahko ogledamo ureditev na Danskem, kjer je za zavrnitev predloga na referendumu o prenosu suverenosti potrebno negativno glasovanje večine, ki predstavlja vsaj trideset odstotkov volivcev, ki so glasovali na zadnjih volitvah, pri obveznem referendumu ob spremembah ustave pa štirideset odstotkov volivcev (Svensson 1996: 35; Setälä 1999a: 125). V Italiji je potrebna različna udeležba pri različnih oblikah referendumov. Tako je pri *referendum abrogativo* za veljavnost rezultata potrebna vsaj petdesetodstotna udeležba, na referendumih o spremembah ustave, ki jih je predhodno potrdil parlament, pa tovrstne omejitve ni (Uleri 1996a: 108–9). Dejstvo, da niti eden od zadnjih triindvajset zavrnitvenih referendumov v Italiji (od leta 1997 do danes) ni dosegel določene najmanjše udeležbe, nam pokaže, kako pomembna je institucionalna ureditev referenduma.<sup>73</sup>

Kot zadnje si lahko ogledamo možne različne oblike določil za večinsko sprejemanje predlogov na referendumih. Najpreprostejša je navadna večina, ki zahteva več glasov podpore kot nasprotovanja za uveljavitev predloga. Absolutna večina zahteva za uveljavitev predloga večino vseh državljanov z volilno pravico, ne glede na udeležbo. V praksi to pomeni, da je ob nizki udeležbi težje doseči veljavno zmago. Zakonska

---

<sup>71</sup> Italija je sicer razdeljena na dvajset regij (Wikipedia 2006i).

<sup>72</sup> Švico sicer sestavlja šestindvajset kantonov (Setälä 1999a: 137).

<sup>73</sup> Leta 2001 je sicer bil uspešno izveden referendum o spremembi ustave, ki ga je predhodno potrdil parlament in zato za njegovo veljavnost ni bila zahtevana najmanjša udeležba. Slednja je bila sicer tudi v tem primeru dokaj nizka – 34,1 %. (Ministero dell'interno 2006)

podlaga lahko predvideva tudi določeno kvalificirano večino volivcev, kot na primer petinpetdeset odstotkov volivcev, kar je bilo zahtevano pri letošnjem črnogorskem referendumu o neodvisnosti (C2D 2006a; BBC 2006). Poseben primer so ureditve, ki zahtevajo t. i. dvojno večino (*double majority*). Tovrstna ureditev je v veljavi v Švici, kjer je za spremembe ustave na referendumu treba doseči večino glasov vseh volivcev na zvezni ravni in istočasno tudi večino volivcev v večini kantonov (Trechsel in Kriesi 1996: 186–88). Zakaj so različne večinske zahteve pomembne, si bomo ogledali pri vplivu referendumov na manjšine in njihove legitimnosti.

### 3.3. NAMEN OZIROMA POLITIČNA FUNKCIJA REFERENDUMA

Podobno kot pri oblikah referendumov naletimo tudi pri namenu oziroma politični funkciji referenduma na številne možnosti. Večina avtorjev pri tem izhaja predvsem iz razmerja pobudnik – avtor predloga in gleda na politično tekmovanje posameznih akterjev kot na glavni povod za sklic referenduma (Setälä 1999a: 87–93; Morel 2001). Politične funkcije referenduma ne smemo zamenjati za tipološko obliko, saj gre pri slednji za kategorijo, ki ni neposredno vezana na politični interes. Z raziskovanjem politične funkcije skušamo obrazložiti ozadje, ki ponuja razloge za in kasneje morebiti pripelje do sklica referenduma. Hamon (1998: 55–56) opozarja na to, da koristnost uporabe referenduma ni samoumevna, predvsem zaradi možnosti izdatnega raziskovanja javnega mnenja, ki prav tako predstavlja mnenje volivcev. Vendar je jasno vsaj troje: referendum je raziskava javnega mnenja v »naravni velikosti«; dinamika referenduma je politično bistveno drugačna od raziskave javnega mnenja in seveda nosi veliko večji politični pomen. Zaradi tovrstnih lastnosti je referendum v veliki meri neponovljiv.<sup>74</sup>

Politične funkcije referendumov so ključne predvsem pri neobveznih referendumih, iniciativa in obvezni referendum imata lahko drugačne funkcije. Vendar je pri tem pomembno poudariti tudi, da ima lahko referendum več funkcij oziroma za pobudnika obstaja več razlogov, da ga skliče. Kljub temu pa je bistveno dejstvo, da izvor pobude najmočnejše vpliva na praktično izpeljavo in dinamiko referendumov. Izvedba

---

<sup>74</sup> Ob tem lahko omenimo, da je v predstavniški demokraciji ena od funkcij javnih raziskav prav iskanje povprečnega volivca, saj si tako lahko predstavniške institucije pomagajo pri oblikovanju politik.

neobveznega referendumu je torej rezultat resnih političnih preračunavanj in še zdaleč ni naključna.<sup>75</sup> (Morel 2001: 48–53)

Referendumi se lahko uporabljajo za odpravljanje sporov v vladajoči koaliciji ali stranki. Tedaj ljudsko glasovanje izbere zmagovalca in konča napetosti, ki bi sicer lahko škodile strankam oziroma vladajoči koaliciji (Morel 2001: 53; Setälä 1999a: 90–91). Butler in Ranney (1978: 18) tovrstne odločitve označujeta za prenos političnega odločanja, pri čemer se oblast, vsaj deloma, reši bremena sprejemanja odločitev, če bi bile politične posledice lahko nezaželene. Hamon (1998: 60–62) to obliko poimenuje »arbitražni referendum«, ker je ljudstvo v vlogi zunanjega arbitra. Po njegovem mnenju se ta funkcija referendumu lahko uporabi tudi za reševanje sporov med institucijami predstavniške oblasti, med spodnjim in zgornjim domom zakonodajnega telesa,<sup>76</sup> med izvršno in zakonodajno oblastjo.<sup>77</sup>

TABELA 3.2: POLITIČNE FUNKCIJE REFERENDUMOV

Odpravljanje sporov v vladajoči koaliciji oziroma stranki
Prenos političnega odločanja v primeru negativnih posledic
Odpravljanje sporov med institucijami predstavniške oblasti
Čiščenje volilnega dnevnega reda (agende)
Iskanje podpore zunaj predstavniškega telesa / protiutež oblasti
Zaustavitev zakonodaje
Nadzor nad zakonodajno vejo oblasti
Dodatno legitimiranje političnih odločitev ali smernic
Utrditev vodstva

Pred volitvami se lahko na t. i. dnevnem redu volitev pojavi politično vprašanje, ki bi lahko škodilo vladajoči stranki, zato se odloči za organiziranje referendumu. S tem

<sup>75</sup> Naj znova opozorimo, da je bistvo pričujočega diplomskega dela prav raziskovanje referendumov, ki so povezani z evropskimi integracijami, zato imajo za naše raziskovanje ljudske iniciative manjši pomen.

<sup>76</sup> Ta možnost je obstajala v »weimarski ustavi« iz leta 1919, vendar v praksi ni bila nikoli uporabljena. (Hamon 1998: 60–61). Sedaj avstralska ustava predvideva možnost tovrstnega referendumu v primeru spora med senatom in spodnjim domom parlamenta. (Setälä 1999a: 91)

<sup>77</sup> Hamon navaja primer francoskega referendumu iz leta 1962 o volitvah predsednika republike na neposrednih splošnih volitvah, ki naj bi nadomestile posredne volitve prek posebnega volilnega zbora. (Morel 1996 : 73–74; Hamon 1998: 61).

referendum dobi funkcijo čiščenja volilnega dnevnega reda (agende).<sup>78</sup> Ta funkcija se pogosto pojavlja pri referendumih povezanih z EU, čemur se bomo posvetili v četrtem poglavju. (Setälä 1999a: 91–92; Morel 2001: 56)

Naslednja funkcija je pomembna za vladajoče stranke in stranke v opoziciji. Ob nezadostni podpori za neki zakonodajni predlog se lahko parlamentarna manjšina odloči za iskanje podpore zunaj predstavniškega sistema in s tem poseže po referendumu.<sup>79</sup> Hamon (1998: 57–58; podobno Setälä 1999a: 89–90) pri tem poudarja funkcijo protiuteži oblasti, ki jo lahko izkoristita ljudstvo (z iniciativo) in politična manjšina (parlamentarna in neparlamentarna). Slednje to funkcijo izkoristijo večinoma takrat, ko verjamejo, da se podpora javnosti nekemu vprašanju razlikuje od podpore v predstavniškem telesu.<sup>80</sup>

Podobno funkcijo referendumov lahko izoblikujemo tudi na podlagi teorije »nosilcev veta«, ki jo predstavljata Hug in Tsebelis (2002). Posamezni akter v političnem sistemu namreč lahko z referendumsko pobudo poskuša zaustaviti neki zakonodajni predlog.<sup>81</sup> S to možnostjo se poveča tudi funkcija nadzora nad zakonodajno vejo oblasti. (Setälä 1999a: 79)

Na podobno iskanje zunanje podpore in s tem dodatno legitimiranje naletimo tudi pri sprejemanju posameznih pomembnejših političnih odločitev ali smernic. Pri tem je bistvena teorija suverenosti ljudstva, saj naj bi s tem tovrstne odločitve pridobile kar največjo politično veljavo. Velikokrat se tovrstni referendumi skličejo ob sprejemanju ali spreminjanju ustave, ob iskanju neodvisnosti nekega naroda ipd. Setälä (1999a: 88) tej funkciji pripisuje glavni vpliv na sklic številnih referendumov pri

---

<sup>78</sup> Pred kratkim je bila to glavna motivacija britanskega premiera Blaira, ki je napovedal referendum o PUE pred parlamentarnimi volitvami v Veliki Britaniji leta 2005. Referendum še ni bil izveden, vendar je obljuba zelo verjetno pomagala britanskim laburistom pri premiku pozornosti populacije. Setälä navede kot podoben primer švedski referendum o članstvu v EU iz leta 1994, ki ga je vladajoča socialdemokratska stranka napovedala za čas po nacionalnih volitvah. Dejansko je bil izveden samo dva meseca za volitvami. (Setälä 1999a: 91).

<sup>79</sup> Zanimiv primer pri iskanju zunanje podpore za sprejemanje odločitev je Danska. Zaradi posebne ustavne zahteve, da se mora pri vprašanju prenosa suverenosti zakonodaja v parlamentu sprejeti z najmanj petimi šestinami glasov. To pomeni, da siceršnje parlamentarne večine večkrat nujno poiščejo pomoč ljudstva (z referendumom) za sprejemanje tovrstne zakonodaje. To je posebej prisotno pri vprašanjih, povezanih z EU. (Svensson 1996: 42, tudi Bogdanor v Hug in Tsebelis, 2002: 475)

<sup>80</sup> Med tovrstne primere lahko štejemo dva švedska referenduma, tistega iz leta 1952 o vpeljavi vožnje po desni strani in kasnejši referendum o jedrski energiji. V obeh primerih sta bila glavni pobudnici referenduma manjšini iz parlamenta, prvič agrarna stranka, drugič komunisti in agrarna stranka. (Ruin 1996: 174–75; Setälä 1999a: 90)

<sup>81</sup> Hug in Tsebelis (2002) poimenujeta katerikoli referendum na pobudo enega od nosilcev veta *veto-player referendum*.

demokratskih spremembah v Vzhodni in Srednji Evropi na začetku devetdesetih let. (Morel 2001: 60; Hamon 1998: 56)

Mogoče najbolj politična funkcija referendumov je utrditev vodstva (konsolidacija), večinoma izvršne oblasti. Ta se nanaša na osebno utrditev na oblasti in na dodatno potrditev političnih odločitev. Tovrstni referendumi so praktično glasovanje o zaupnici pobudniku; Morel (2001: 59–60) in Hamon (1998: 63) jih tudi zato označujeta za »plebiscitarne referendume«.<sup>82</sup>

Ob zgornjih funkcijah je zanimivo poudariti še dve razlikovanji političnih funkcij referendumov, ki ju navede Setälä (1999a: 89). Pri tem izhaja iz dveh glavnih strateških razlogov za sklic referendumov, tj. maksimiziranje politične podpore predlogom (*policy maximization*) in maksimiziranje politične moči (*power maximization*). Tako naj bi maksimiziranju podpore politikam služili referendumi, ki so sklicani ob iskanju zunanje podpore predlogom (bodisi s strani manjšinskih vlad bodisi manjšinskih strank ipd.). Maksimiziranje politične moči naj bi po drugi strani zagotavljali referendumi, sklicani na podlagi spora v vladajočih strankah oziroma koalicijah, čiščenja dnevnega reda pred volitvami, ali plebiscitarni referendumi. Gordon Smith (po Morel 2001: 48–49; tudi Setälä 1999a: 82) pa pri svoji tipologiji referendumov obravnava tudi njihov učinek na oblast in jih tako razdeli na pro-hegemonske in anti-hegemonske, pri čemer prvi prinaša pozitivne učinke za trenutno oblast, drugi pa negativne. Odločitev za referendum je tako sprejeta na podlagi predvidenih učinkov na oblast.

#### 3.4. VLOGA POLITIČNIH STRANK IN ELIT

Moderna demokracija je utemeljena na političnih strankah (Kelsen v Sartori 1987: 148).<sup>83</sup> Prav tako v modernih predstavniških demokracijah nobena oblika referendumov ne obstaja popolnoma zunaj ustaljenih političnih procesov. Nekdo namreč mora dati pobudo za referendum, natančno oblikovati vprašanje, pripraviti različne možnosti in

---

<sup>82</sup> Morel (2001: 60) opredeljuje to funkcijo kot glavno motivacijo pri sklicovanju referendumov različnih francoskih predsednikov prav na sredini njihovih mandatov. (1969, 1972 in 1992) Setälä (1999a: 92) kot primer navaja tudi referendume iz leta 1993 v Rusiji.

<sup>83</sup> Na to moč političnih strank opozarjajo anti-elitistične teorije demokracije, kamor lahko prištejemo participativno in deliberativno teorijo. Strah pred partitokracijo je namreč deloma pobuda za več elementov neposredne demokracije v modernih predstavniških demokracijah. (Sartori 1987: 148–63; Budge 1993; Setälä 1999a; Budge 2001)

izdelati časovni okvir referendumu (Lupia in Johnston 2001: 191).<sup>84</sup> Tudi referendumski kampanja se ne odvija popolnoma neodvisno od ustaljenih političnih okvirov. Iz našega pregleda političnih funkcij referendumov je tudi jasno razvidno, da so slednji lahko orodje v rokah političnih strank (Hamon 1998, Mendelsohn in Parkin 2001: 2–4).

Veliko avtorjev (Sartori 1987: 112; Budge 1993; Setälä 1999a; Budge 2001) trdi, da je pri referendumu najpomembnejša funkcija določanja dnevnega reda (agenda).<sup>85</sup> Na splošno se ta funkcija deli na dajanje pobude in oblikovanje vprašanja, kar smo izpostavili tudi pri klasifikaciji referendumov.<sup>86</sup> Za lažjo predstavitev moči subjekta, ki obvladuje dnevni red, si lahko izposodimo citat Simona Huga in Georga Tsebelisa (2002: 470): »Z iskoriščanjem razlik med posameznimi volivci in skupinami volivcev in s preiščanim sekvenčnim glasovanjem bi lahko subjekt, ki nadzira dnevni red, pripeljal referendum do kakršnegakoli izida.«

Iz naslednje tabele je razvidno, da imajo dnevni red v večini primerov neobveznih referendumov v rokah politične stranke na oblasti oziroma politične elite v posamezni državi.

TABELA 3.3: POLITIČNI NADZOR ELIT NAD POSAMEZNI OBLIKAMI REFERENDUMOV <sup>87</sup>

	<i>Oblika referenduma</i>	<i>Vloga političnih elit / strank</i>
<i>Večja moč oblasti</i>	Plebiscit	Glasovanje o podpori oblasti ali glasovanje o pomembnih (ustavnih) spremembah na pobudo oblasti
	Posvetovalni referendum	Nezavezujoče glasovanje o zakonodajnem predlogu, ki ga pripravi oblast.

<sup>84</sup> Opozoriti velja, da se bomo osredinjali predvsem na ad hoc in neobvezne referendume v dejanskih demokracijah. Referendumi pod nedemokratskimi režimi so seveda večinoma drugačne narave.

<sup>85</sup> Nadzor nad dnevnim redom referendumov je bil bistven za klasifikacijo Gordona Smitha iz leta 1976 (v Setälä 1999a: 80–81), po kateri se referendumi delijo na »kontrolirane« in »nekontrolirane«. Pri prvih oblast nastopa kot pobudnik, pri čemer oblikuje vprašanje, pripravi alternativne možnosti in določi časovni okvir referendumu. Pri drugi obliki pa se referendumi pripravijo neodvisno od oblasti.

<sup>86</sup> Setälä (1999a: 27–28) temu dodaja še izbiro procedure, po kateri se bo odločitev sprejemala, vendar za nas to ni tako pomembno, ker je vsaj v večini primerov bodisi določeno v ustavi bodisi zakonodaji ali precedenčnih primerih.

<sup>87</sup> Iz tabele je razvidno, da smo tukaj vpeljali nove oblike referendumov, ki pa so skladne s tistimi pod točko 3.2. Iz opisa vloge političnih elit/strank v preglednici je tudi razvidno, za kakšne podoblike gre. Pri pripravi zakonodajnih ali ustavnih predlogov se kot možna izvora izmenjujeta izvršna in zakonodajna oblast, vendar skladno z našo predhodno opredelitvijo uporabljamo zgolj besedo oblast.

Manjša moč oblasti	Zakonodajni referendum	Zavezujoče glasovanje ( <i>de jure</i> ali <i>de facto</i> ) o zakonodajnem predlogu, ki ga pripravi oblast.
	Obvezni referendum	Ustavno predvideno glasovanje o predlogu (zakonodajnem ali ustavnem), ki ga pripravi oblast.
	Neobvezni aktivni referendum na predlog oblasti	Zavezujoče glasovanje o zakonodajnem predlogu, ki ga pripravi oblast. Pobudnik so tokrat državljani.
	Posvetovalna iniciativa	Nezavezujoče glasovanje o pobudi, ki je ne pripravi oblast, vendar ima slednja možnost odgovora.
	Posredna (ljudska) iniciativa	Glasovanje o zakonskem predlogu, katerega pripravijo in zanj dajo pobudo državljani. Oblast pozneje lahko sprejme ali spremeni predlog, lahko pa tudi zahteva novo glasovanje.
	Neposredna (ljudska) iniciativa	Zavezujoče glasovanje o predlogu, ki ga ne oblikuje oblast, pobudo dajo državljani. Dnevni red je tukaj popolnoma v rokah državljanov (z določenimi ustavnimi omejitvami).

Prirejeno po: Bowler in Donovan (2001: 128–29).

Posledice vstopa neposredne demokracije v proces političnega odločanja za politične stranke so torej različne pri različnih oblikah referendumov ali ljudskih iniciativ. Zgolj pri slednjih in ljudskem referendumu se namreč določanje dnevnega reda znajde v rokah državljanov. Vendar so za naše raziskovanje pomembni referendumi.

Morel (2001) in številni drugi avtorji trdijo, kar smo omenili pod uvodno točko tega poglavja, da se uporaba referendumov veča predvsem na račun referendumov, kjer so pobudnik stranke na oblasti ali v opoziciji, med katerimi v moderni demokraciji poteka tekma za oblast (Sartori 1987: 152–56; Budge 2001: 67). Uporaba referendumov in boj za oblast sta tudi bistvena sestavna dela t. i. *party-based direct democracy*, ki jo Budge (1993) označi za prevladujočo obliko neposredne

demokracije v praksi. Sklenemo lahko, da pri večini referendumov dnevni red dejansko držijo v rokah politične stranke oziroma širše gledano politične elite. Osnovni strah nasprotnikov neposredne demokracije, da politične stranke izgubljajo nadzor nad političnim dnevnim redom, lahko tako, splošno gledano seveda, zanemarimo. (Budge 2001: 75–76)

Neposredno vključevanje ljudi v proces sprejemanja odločitev kljub vsemu prinaša neke posledice za politične stranke, saj se na referendumu glasuje o političnih odločitvah, ne o posameznikih ali strankah kot pri volitvah (LeDuc 2002: 711). Budge (2001: 67–69) poleg opisane domnevne izgube nadzora nad političnim dnevnim redom našteje še tri možne negativne posledice: izguba politične moči (tudi legitimnosti) ob pojavu novih nevoljenih interesnih skupin, siromašenje političnih programov strank zaradi izoliranja posameznih vprašanj in pogostejši spori v strankah ob neenotnem nastopu na referendumu.<sup>88</sup>

Izguba politične moči je seveda težko izmerljiva, vendar nam tudi preprost empiričen pregled razkrije dejstvo, da politične stranke sodelujejo pri skoraj vseh pojavih neposredne demokracije.<sup>89</sup> Razen posameznih iniciativ v Kaliforniji, ki je tudi sicer primer manj regulirane neposredne demokracije (ni finančnih omejitev na izdatke kampanj, profesionalno zbiranje glasov ipd.), se politične stranke večinoma aktivno vključijo v kampanjo in tako naredijo vtis (Budge 2001). Če ne pride do notranjih sporov, ki bi prešli v javnost, in če stranke odločno zavzamejo stališče v kampanji, potem vsekakor močno vplivajo na javno mnenje (Franklin *et al.* 1995: 7–8).

Argument proti izgubi politične moči in relevantnosti zelo obsežno predstavljata Lupia in Johnston (2001) na podlagi pomena informacij pri referendumskih kampanjah.<sup>90</sup> Volivci namreč oblikujejo stališča na podlagi informacij, ki jih

---

<sup>88</sup> Budge (2001: 78–83) sicer obravnava tudi padec strankarskega članstva kot možno negativno posledico referendumov in iniciativ. Vendar sklene, da zazdaj ni dovolj raziskav, ki bi se osredotočale na to povezavo, obstoječe pa se preveč osredotočajo na velike, ustaljene stranke, namesto na članstvo v vseh obstoječih strankah v posameznih sistemih. Podrobno raziskavo na primeru nemških socialdemokratov (SPD) in krščanskih demokratov (CDU) predstavlja Susan E. Scarrow (1999).

<sup>89</sup> Jenssen in Listhaug (2001: 169) sicer v uvodu v svoj prispevek pravita, da večina teoretikov trdi, da se stranke umikajo iz političnega prizorišča v primeru neposredne demokracije (tj. tudi referendumov). Siceršnja literatura kaže drugače. (Budge 1996; Setälä 1999a; Budge 2001; Lupia in Johnston 2001; LeDuc 2002)

<sup>90</sup> Tudi Bowler in Donovan (2001) se posvečata podobnemu argumentu, vendar glede na vpliv referendumov na manjšine. Pri svojem raziskovanju nedvomno skleneta, da imajo elite velik vpliv na oblikovanje javnega mnenja in morajo zato tudi prevzeti nase velik del odgovornosti za sporne ljudske odločitve (predvsem primeri iz Kalifornije o pravicah homoseksualcev). Primer Švice in »informativskih namigov« raziščejo Thomas Christin, Simon Hug in Pascal Sciarini (2002).



prejemajo iz okolja, in prav politične stranke so večinoma najmočnejši vir, njihovi voditelji pa pomembni mnenjski voditelji (*opinion leaders*). (Franklin *et al.* 1995; LeDuc 2002: 722) Pri tem moramo seveda predpostaviti, da se stranke dejansko opredeljujejo do večine vprašanj.<sup>91</sup> (Christin *et al.* 2002)

Dejstvo, da politične stranke pomembno oblikujejo javno mnenje, jih tudi prisiljuje, da se ob referendumih postavijo na neko stran. Budge (2001: 84) zato sklene, da lahko ta funkcija političnih strank dejansko tudi bogati njihove programe, saj morajo temeljito pripraviti in predstaviti svoja stališča v času kampanje.<sup>92</sup>

Smiselno je poudariti tudi razliko med političnimi strankami. Nujno se namreč zdi ločiti stranke, ki so trenutno na oblasti, od strank v opoziciji (lahko tudi zunaj parlamenta). Posamezne oblike neposredne demokracije omogočajo različne možnosti tema dvema skupinama in s tem nanju različno vplivajo. Stranke na oblasti so zato tiste, ki po navadi skličejo referendum in preračunajo posledice, ni pa nujno. Kot nasproten primer veliko avtorjev navaja Italijo, kjer so opozicijske stranke z možnostjo sklica referendumov dejansko pridobile najprej priložnost, da se predstavijo javnosti, da izzovejo vladajoče stranke in pridobijo politično moč.<sup>93</sup> (Gallagher 1996: 238; Hamon 1998: 179; Setälä 1999a; Budge 2001)

Kaj pa, kadar referendum povzroči notranje spore v strankah? <sup>94</sup> Prvi odgovor lahko izhaja iz naše obravnave političnih funkcij referendumov, pri čemer jih stranke dejansko lahko uporabljajo bodisi za čiščenje dnevnega reda bodisi pri odpravljanju notranjih sporov. Tedaj so sevede stranke same pobudnice, lahko pa pride do referenduma tudi na pobudo drugih akterjev ali pa do obveznega referenduma, pri čemer vladne stranke nimajo tolikšne kontrole. Budge (2001: 83) na tej točki dopušča možnost, da se sprte stranke preprosto ne opredelijo do vprašanja, vendar to ne sme

---

<sup>91</sup> Ni pa nujno, da se bodo podporniki neke politične stranke vedno odločali na podlagi njenega stališča. Obsežno raziskavo tega vprašanja sta pripravila Simon Hug in Pascal Sciarini (2000) na podlagi referendumov o evropskih integracijah. Podobno lahko preberemo tudi v Jenssen in Listhaug (2001) na primeru raziskave finskega, švedskega in norveškega referenduma o vstopu v EU leta 1994.

<sup>92</sup> Vendar se nevarnost po mnenju Setäle (1999a: 145) pokaže ob redni uporabi ljudskih pobud. Kot primer predstavi Švico, kjer je domnevno zaradi neprestanega ljudskega odločanja težje spisati dolgoročne politične programe in jih zagovarjati, saj kmalu postanejo nerelevantni.

<sup>93</sup> Uleri (1996: 121) tako italijansko Radikalno stranko označi za »referendumsko stranko«, saj je njena politična rast skoraj izključno vezana na uporabo referendumov.

<sup>94</sup> Kot primera referendumov, kjer so bile glavne politične stranke razdeljene in so posamezne frakcije zastopale nasprotna stališča, LeDuc (2002) našteje švedski referendum o jedrski energiji iz leta 1980 in francoski referendum o ratifikaciji Maastrichtske pogodbe iz leta 1992. Podobno lahko v to skupino štejemo tudi francoski referendum o ratificiranju PUE, ki je razdelil francoske socialiste, kljub izidu notranjega referenduma v stranki, na katerem se je 59 odstotkov članov stranke pozitivno opredelilo do vprašanja. (Wikipedia 2006h)

postati redna praksa, ker bi s tem izgubile relevantnost. Če pa se različne frakcije različno opredelijo do vprašanja, obstaja možnost negativnega učinka na politično stranko (Budge 2002: 77).<sup>95</sup> Postavi pa se vprašanje, ali ne bi bila notranja razlikovanja škodljiva za stranko tudi sicer, če sploh ne bi bilo referendumov (Gallagher 1996: 239).

Za politične stranke na oblasti je seveda pomembno tudi razumeti, kako se volivci dejansko odločajo na referendumih, če se želijo izogniti t. i. *punishment trap* oziroma kaznovanju ob sklicu ljudskega glasovanja (Schneider in Weitsman v Hug 2003: 48). Pri raziskovanju referendumov tako pogosto naletimo na argument, da so slednji pogosto zgolj dodatne (drugorazredne) volitve (*second order elections*) in preverjanje podpore vladi, pri čemer je dejansko vprašanje samo drugotnega pomena (Franklin *et al.* 1995; LeDuc 2002: 712). Empirično dokazovanje je veliko bolj zapleteno in povezano z zvestobo strankinega članstva, velikokrat je odvisno tudi od oblike referendumov. Večina študij tako sklene, da je odločanje ljudi na referendumih, kakor na volitvah, v veliki meri odvisno od vpliva političnih posrednikov (Franklin *et al.* 1995: 7). Ob temeljitejšem pregledu 14 referendumov, povezanih z evropskimi integracijami, prideta Hug in Sciarini (2000; podobno Hug 2003) do zanimivega zaključka. Trdita namreč, da volivci razumejo različne posledice različnih oblik referendumov in se s tem tudi zavedajo nevarnosti za trenutno vlado, ko se ta odloči za referendum. Njeni privrženci bodo zato, če je referendum zavezujoč, večinoma sledili svoji strankarskim preferencam, saj bi bil poraz lahko usoden za stranko na oblasti. Če je referendum nezavezujoče narave, pa pripadniki posameznih strank lažje odstopajo od strankarskih navodil in glasujejo po svojem prepričanju. Podobno volivci pripisujejo pomen izvoru pobude za referendum in na obveznih referendumih v večji meri glasujejo neodvisno od njihove siceršnje strankarske pripadnosti, saj v ozadju odločitve za referendum ni utrjevanja politične moči. Volivci pa se zgolj o vprašanju, ki je postavljeno na referendumu, odločajo najverjetneje, če je rezultat za oblast nezavezujoč, referendum pa sklican prostovoljno.<sup>96</sup> Jenssen in Listhaug (2001: 190) pri podobni raziskavi, narejeni na podlagi rezultatov treh nordijskih (Finska, Švedska in Norveška) referendumov o EU leta 1994, prideta do zanimivega zaključka: »/Volivci bodo pri referendumu lažje zamenjali svoje stališče na podlagi

---

<sup>95</sup> Budge (2001: 72) tudi opozori na dejstvo, da imajo večjo možnost za notranjo razdelitev strank ljudske iniciative.

<sup>96</sup> V istem članku avtorja (Hug in Sciarini 2000) tudi ponudita podroben pregled študij preostalih avtorjev, ki se osredotočajo na primerjavo preferenc volivcev na volitvah in referendumih in predstavita svojo kritiko. Zanimiv pregled pripravita tudi Jenssen in Listhaug (2001), pri čemer predvsem opozorita na to, da obstoječe stranke v času kampanje vplivajo tudi na druge organizacije, ki sodelujejo v kampanji.

stališča določene stranke, na volitvah pa bodo raje zamenjali stranko, da bi se približali svojim stališčem.« Referendum je dejansko tudi priložnost volivca, da glasuje drugače, kot mu sicer priporoča »njegova« stranka, ne da bi jo s tem neposredno oškodoval (Nilson v Brezovšek 1990: 1444). Politične stranke torej v primeru referendumov nikakor ne morejo samodejno računati na podporo svojih siceršnjih privržencev (Gallagher 1996: 240; Hug in Sciarini 2000; Hug 2003).

Za stranke je verjetno na ljudskem glasovanju težje pridobiti ljudsko večino kot v parlamentu, vendar to nikakor ni nepremostljiva ovira in bistven ostaja odziv posameznih strank (na primer večja sposobnost vodenja političnih kampanj) (Budge 1993: 147, 2001: 85).<sup>97</sup> Neposredna demokracija nedvomno pripelje do večje politične konkurence, pri čemer pa politične stranke najpogosteje ohranjajo svoj nadzor nad politično agendo. Splošnega odgovora o tem, kako neposredna demokracija vpliva na stranke, ni, vendar slednje nedvomno ostajajo bistveni sestavni del političnega sistema in se tudi v primeru referendumov večinoma politično angažirajo. Lahko pa zatrdimo, da neposredna demokracija (če je pravilno regulirana) utrjuje vlogo strank v političnem sistemu, ne pa nujno posameznih strank (Budge 2001: 75). Za natančnejše trditve je pomembno določanje oblike neposrednega odločanja, njenega regulativnega okvira in narave posameznih političnih strank.

### 3.5. LASTNOSTI IN POSLEDICE REFERENDUMOV

Poleg posledic, na katere morajo računati politične stranke, poznamo tudi nekatere splošne lastnosti in posledice referendumov. Pregled bomo zaradi množice različnih pogledov in poudarkov nujno morali omejiti na najpomembnejše učinke. Med slednje vsekakor lahko uvrstimo vpliv, ki ga ima uporaba referendumov na manjšine, saj je to eden pogostih argumentov proti njihovi uporabi. Kakšen je vpliv obstoja in uporabe referendumov na kvaliteto odločitev, ali je referendum progresivno ali konservativno sredstvo odločanja? Kako referendum vpliva na informiranost državljanov in kakšna je udeležba v primerjavi z volitvami? Ali ljudje sploh vedo, o čem odločajo?

Gerber in Hug (2001: 88–91; tudi Hobolt 2006) razlikujeta med neposrednimi in posrednimi učinki neposrednega sprejemanja zakonodaje na politični proces odločanja. Neposredni učinki so dejanski rezultati ljudskega glasovanja, do katerih v danih okoliščinah ni mogoče priti prek predstavnškega sistema. Posredne učinke pa

---

<sup>97</sup> Zanimiv je tudi že omenjeni danski primer, kjer je vladna koalicija presodila, da bo ljudstvo prej podprlo referendumsko vprašanje kot pet šestin parlamenta, kot je zahtevala ustavna določba.

zaznamo, ko predstavniške institucije spremenijo politike brez dejanskega ljudskega glasovanja.<sup>98</sup> Avtorja ob tem opozarjata, da je metodološko tovrstno razlikovanje izjemno zahtevno in s tem tudi podvrženo napakam, ker moramo nujno simulirati zakonodajo, do katere bi prišlo, če orodij neposredne demokracije ne bi bilo. Do tega metodološkega problema pridemo tako pri vprašanju vpliva na zakonodajo kot domnevne konservativne narave referendumov. Kljub temu so določeni izsledki zanimivi in nam bodo pomagali pri nadaljnji obravnavi posledic in učinkov.

Namen naslednjih odstavkov je deloma zaobiti nujno poenostavitev razprave »za in proti« in ponuditi natančnejši pregled določenih lastnosti in posledic referendumov. Zato bomo več prostora namenili vprašanju, ali je referendum zgolj orodje večine, ali je referendum konservativno sredstvo odločanja in kakšen je njegov vpliv na udeležbo in informiranost državljanov. Preostali najpomembnejši argumenti, ki se pojavljajo v razpravi o neposredni demokraciji, bodo obravnavani v zaključni točki poglavja.

### *3.5.1. Referendum kot orodje večine ali orodje skupnosti?*

V drugem poglavju smo omenili Lijphartovo (1999) delitev predstavniške demokracije na konsenzualni in večinski tip. Isti avtor pri svoji obravnavi referendumov podvomi o njegovi splošni skladnosti s konsenzualnimi tipi demokracije, vendar se zdi, da so nekateri tipi referendumov (obvezni, razveljavitveni in odklonilni) skladni s principom nadzora nad zakonodajno oblastjo. Obenem pa nikakor ni nujno, da se pri referendumu išče samo enostavno matematično večino. Tej razpravi bomo v naslednjih odstavkih namenili nekaj pozornosti. (Setälä 1999a: 78–79; Schmidt 2002: 148–50)

Kot omenja Setälä (1999a: 79), ima referendum prevladujoče lastnosti večinskega odločanja z dvema možnostima, pri kateremu je pomembno iskanje večine kot kvantitete.<sup>99</sup> Odnos kvantiteta – kvaliteta izpostavi kot problematičen tudi Sartori (1987: 134–38), ki trdi, da posebnega filozofskega zagovora večine ni. Večina je bila kot način odločanja izbrana zaradi legitimnosti, ki jo podaja odločitvam, vendar še vedno ostaja zgolj matematična večina. Zato je po njegovem mnenju potreben

---

<sup>98</sup> Tukaj moramo seveda predpostaviti, da obstaja možnost, da državljeni skličejo referendum.

<sup>99</sup> Ta trditev je seveda posplošitev, ki ne upošteva dejstva, da referendumski ponudniki ponujajo tudi več kot dve možnosti. Primer, kjer so ljudje lahko izbirali med več možnostmi, sta recimo švedski referendum o jedrski energiji in kalifornijska ljudska iniciativa o regulaciji zavarovalniške industrije (Lupia in Johnston 2001: 195–203).

proceduralni konsenz (*procedural consensus*) o tem, kako se bodo v družbi sprejemale politične odločitve, preden dejansko uporabimo referendum kot orodje večinskega odločanja.<sup>100</sup> Podobno kot drugi zagovorniki deliberativne demokracije Chambersova (2001: 243) pri tem opozarja, da je proces, s katerim referendum pride do večinske odločitve, pomemben. Če je celotna populacija enako vpletena v razpravo in ima dejansko možnost vplivati na rezultat, bo pravilo večine lažje sprejeto kot pošteno.

Razprava o Lijphartovem razumevanju konsenzualnega in večinskega tipa demokracije je pomembna predvsem zaradi odnosa političnega sistema do manjšin (demografskih, rasnih, verskih ipd., tudi političnih), za nas pa je pomembna zaradi odnosa referenduma do manjšin.<sup>101</sup> Veliko avtorjev navaja problem tiranije večine kot mogoč argument proti uvajanju neposredne demokracije, ker lahko v demokraciji pride do zlorabe načela večine in s tem zatiranja manjšin (Sartori 1987: 134 citira J. S. Milla in Tocquevilla; Butler in Ranney 1978: 36; Eisenberg 2001: 147). Schmidt (2002: 151) izpostavlja tovrstni problem predvsem kot problem večinskih demokracij, ki lahko pripeljejo odločanje na stopnjo igre ničelne vsote, pri čemer zmagovalec (volitev ali referendum) popolnoma prevlada. Na tej točki lahko v razpravo o večinskem odločanju znova vpeljemo tudi vprašanje politične enakosti, ki ima pri referendumu posebno vlogo. Eisenbergova (2001: 149) piše, da je »referendum oblika sprejemanja odločitev, ki temelji na posebnem razumevanju politične enakosti, pri kateri uživajo vsi posamezniki natančno enako količino političnega vpliva.«

Seveda pa tovrstno ocenjevanje referenduma ni tako preprosto. Prvič, kot je že bilo omenjeno pri klasifikaciji referendumov, jih večina dejansko izhaja iz pobude politične oblasti oziroma elit.<sup>102</sup> Pri tovrstnih oblikah je možnost, da bi populacija zlorabila referendum, minimalna, saj je večina odločitev dejansko v rokah oblasti oziroma političnih elit, ki tako odločajo o tem, kdaj bo neko vprašanje prišlo na ljudsko glasovanje, kakšen bo predlog, o katerem se bo glasovalo, in večinoma tudi

---

<sup>100</sup> Sartori (1987: 138) omenja kot možno legitimacijo za uporabo večine t. i. Rae–Taylorjev teorem, ki pravi, da ljudje podpirajo večinske odločitve, ker v njih vidijo možnosti svoje zmage. Večinsko odločanje jim namreč ponuja največjo verjetnost, da bo določena odločitev, ki jo podpirajo, sprejeta.

<sup>101</sup> Švica je zanimiv primer vpliva različnih oblik neposredne demokracije, ne samo referendumov, na politični sistem. Od leta 1959 je namreč švicarska zvezna vlada popolnoma proporcionalno sestavljena iz največjih strank po ključu 2+2+2+1, pri čemer imajo Socialni demokrati, Krščanski demokrati in Radikalni demokrati vsi zagotovljeni dve mesti, Ljudska stranka pa enega. To pomeni, da je vpliv volitev na sestavo vlade praktično nič. Setälä ta pojav deloma pripisuje heterogenosti švicarske družbe in močni prisotnosti neposredne demokracije. (Setälä 1999a: 137–46)

<sup>102</sup> Pri tem moramo seveda opozoriti, da pri splošnih sklepih izpuščamo ljudske iniciative, pri katerih so državljani pobudniki in istočasno tudi pripravijo zakonski predlog za glasovanje.

prevladujejo v času referendumске kampanje. Drugič, pri razpravi o tiraniji večinske populacije z uporabo referenduma moramo nujno predpostaviti, da bi siceršnja predstavniška oblast bolje ravnala z manjšinami. Razlog za razvoj t. i. konsociativnih demokracij in demokracij konsenza leži prav v razdrobljenosti in krhki naravi družbe v posameznih državah, v katerih so zato politične elite izjemno pomembne za ohranjanje stabilnosti in strpnosti. Referendumi se v dosedanjih razpravah niso pokazali kot izrazito protimanjšinsko sredstvo, do zlorab pa vsekakor prihaja tudi brez njih. Bolj problematične so z vidika tiranije večine ljudske iniciative, kjer državljani glasujejo o predlogih, ki ne izhajajo iz predstavniške oblasti.<sup>103</sup> (Bowler in Donovan 2001: 125–27)

Poleg močne vloge elit pri izvajanju referendumov je treba pozornost nameniti tudi ustavnim in pravnim okvirom države, v kateri se pojavljajo. Zaščita manjšin z ustavo in zakonodajo namreč pomembno zmanjša možnost zlorabe (Sartori 1987: 133; Setälä 1999a: 169). Omejitvev poseganja države v življenje posameznikov je tudi eden od temeljev klasičnega liberalizma, o katerem smo zapisali, da je ustvaril osnovo za razvoj modernih liberalnih demokracij. Morebitne zlorabe so v skrajnih primerih rešljive tudi na sodiščih (Hamon 1998:173; Bowler in Donovan 2001: 126–27). Kljub vsemu pa moramo biti pozorni predvsem pri uporabi referendumov za sprejemanje ustavnih sprememb, ker se tedaj lahko oblikujejo večine, ki so netolerantne do kakšne manjšine (Chambers 2001: 242). V heterogenih družbah pa je pozornost treba nameniti tudi morebitni vpeljavi t. i. dvojnih večin za sprejemanje odločitev. Kot je že bilo omenjeno, je tovrsten sistem v veljavi v Švici, kjer za veljavnost referendumu običajno treba zbrati večino populacije in večino kantonov. (Trechsel in Kriesi 1996: 186–88)<sup>104</sup>

Ali je torej referendum lahko orodje skupnosti ali ga matematična večina zgolj uporablja za doseganje odločitev? Sartori (1987: 115) sklepa, da je predstavniška oblast boljše usposobljena za pripravo kompromisov in da je referendum nujno maksimiziranje moči večine in s tem »igra ničelne vsote« (podobno Gerber in Hug 2001: 105; Hamon 1998: 171). Deloma se z njim strinja tudi Setälä (1999a: 18), vendar slednja izpostavlja neprimernost referendumu predvsem, kadar se sprejemajo

---

<sup>103</sup> Bowler in Donovan (2001: 126) pri tem navajata rezultate študije Barbare Gamble z naslovom *Putting civil rights to a popular vote* iz leta 1997, kjer je obravnavano veliko število ljudskih iniciativ v posameznih zveznih državah in lokalnih skupnostih v Združenih državah Amerike. Med iniciativami so prevladovale pobude proti pravicam homoseksualcev in proti splavu.

<sup>104</sup> Ista avtorja (Trechsel in Kriesi 2002: 188) izpostavljata tudi možno negativno stran tovrstne ureditve v Švici. Zaradi zahteve po dvojni večini se namreč domnevna »tiranija večine« spremeni v »tiranijo manjšine«, pri čemer precej majhen odstotek prebivalstva prepreči sprejetje neke zakonodaje.

odločitve, pri katerih je mnenje družbe zelo asimetrično razporejeno. Chambers (2001) na primeru razprav o ustavi Južnoafriške republike in neodvisnosti Quebeca sklepa, da referendum zaradi svoje večinske narave ni primeren za pomembna ustavna vprašanja pri oblikovanju demokratične družbe ter v zelo razdrobljeni in konfliktni družbi. Če namreč obstaja jasna večina na začetku procesa, je slednja le malo motivirana za upoštevanje manjšin (*cf.* Galligan 2001).<sup>105</sup> Podobno lahko zato govorimo tudi o vsebinskih omejitvah neposredne demokracije, ki jih predlaga Rials (v Hamon 1998: 173): moralna vprašanja in izrecno tehnična vprašanja. Vendar referendumi o splavu in poroki v Italiji in na Irskem kažejo na to, da ta omejitve ni nujna.<sup>106</sup> Odvisno od metode, ki jo predvideva za zbiranje večine, pa referendum lahko postane tudi orodje skupnosti oziroma dober kazalec mnenja večine.<sup>107</sup> Podobno trdi tudi Eisenberg (2001), ki piše, da je referendum vsekakor lahko tudi orodje za krepitev skupnosti, velikokrat pa daje možnost tudi manjšinam, da sploh predstavijo svoje videnje problemov in odvisno od ustavne ureditve tudi zahtevajo referendum o nekem delu zakonodaje. Družba se tako spoprijema s svojo raznolikostjo in razprava lahko poveča strpnost.

### 3.5.2. Nagnjenost k status quo in bližanje povprečnemu volivcu

Literatura pogosto omenja referendum kot možno konservativno (vs. progresivno) sredstvo odločanja v smislu nagnjenosti k trenutnemu stanju (t. i. *status quo bias*), ne pa nujno ideološki konservativnosti (Butler in Ranney 1978: 30; Gallagher 1996: 235; Hamon 1998:167; Setälä 1999a: 166; Mendelsohn in Parkin 2001: 11). Omenili bomo štiri različne razlage za ta pojav. Prva pravi, da lahko vsakemu glasovanju, ki ponuja dve možnosti, dejansko dodamo še tretjo, tj. podpora dejanskemu stanju oziroma *status quo*. V praksi se lahko ti glasovi seveda štejejo h glasovom proti, vendar se v politični kampanji lahko razlikujejo. Setälä (1999a: 13) zato trdi, da *status quo* nikakor ni nevtralna opcija, saj nikakor ni nujno, da je v družbi splošno sprejet. Drugo razlago referendumoma kot konservativnega sredstva ponujata Hug in Tsebelis (2002: 466) s teorijo nosilcev veta. Z možnostjo sklica referendumoma postane namreč volilno

---

<sup>105</sup> Galligan (2001) na podlagi izkušnje spreminjanja avstralske ustave sklepa drugače in pravi, da so na obravnavanih primerih državljani pokazali veliko mero zrelosti in odgovornosti.

<sup>106</sup> Kot zanimivost velja omeniti tudi drugačne omejitve. V Italiji recimo finančni zakoni (ali proračun) ne morejo biti postavljeni na ljudsko glasovanje, pri čemer imamo v ZDA in Švici ponekod ravno nasprotno situacijo, tj. vse davčne spremembe morajo biti potrjene na referendumih. (Uleri 1996a: 107)

<sup>107</sup> Tako so lahko na referendumu ponujene več kot zgolj dve rešitvi, za štetje pa se lahko uporabi metoda Condorcet ali Borda. Lupia in Johnston (2001: 209) temu nasprotujeta na podlagi prezahtevnosti in možnosti zapletov pri štetju glasov. V primeru metod družbene izbire je tudi legitimnost odločitve v očeh javnosti lahko nižja. (Setälä 1999a: 29)

telo dodaten nosilec veta. Po njuni teoriji s tem skupno število subjektov, katerih pristanek je potreben za zakonodajno spremembo, naraste, možnosti za uvedbo sprememb pa se zmanjšajo. Tretja razlaga se osredinja na (ne)informiranost volivcev. Christin *et al.* (2002: 773) na raziskavi 136 ljudskih glasovanj v Švici med leti 1981 in 1999 dokažejo, da neinformirani volivci sistematično glasujejo proti predlogom, ki jih slabo poznajo. *Status quo* bo v boljšem izhodiščnem položaju tudi, če pravna podlaga referendumu prevideva kakršnokoli minimalno udeležbo volivcev. Tedajru namreč vsak manjkajoči glas zniža možnost za sprejetje predloga, neudeležba pa lahko postane tudi politično motivirana.<sup>108</sup> Kot primer konservativne narave referendumu številni avtorji (Brezovšek 1990: 1445; Hamon 1998: 167, Gerber in Hug 2001: 94) navajajo relativno pozno uvedbo splošne volilne pravice v Švici. Šele leta 1971 so namreč ženske postale v tem oziru enakopravne ostalim državljanom, za kar je bila potrebna potrditev na referendumu.<sup>109</sup>

Druga posledica oziroma učinek, ki ga veliko avtorjev pripisuje referendumu, še bolj pa ljudski iniciativi, je bližanje povprečnemu volivcu (Setälä 1999a; Mendelsohn in Parkin 2001; Lacy in Niou 1998). Tudi tu je metodološko dokazovanje težko, ker temelji na predvidevanjih o položaju, do katerega dejansko ni prišlo (Gerber in Hug 2001).

Ni si težko zamisliti, da bosta s povečanjem možnosti uporabe referendumov zakonodajna in izvršna oblast poskušali svoje politike približati domnevni volji večine, ki jo ponazarja povprečni volivec. To namreč pomeni, da bodo skupine, ki bi ob velikem odstopanju predlagane ali že sprejete zakonodaje od svojih želja sicer sklicale referendum, odstopile od te namere. Praktičen primer je že omenjena švicarska kombinacija »2+2+2+1« v vladi, kjer so zastopane vse večje stranke in s tem med seboj veliko bolj sodelujejo pri pripravi zakonodaje (Budge 2001: 69). Od oblikovanja tovrstne vlade je bilo sklicanih manj referendumov (Setälä 1999a: 145). Na podoben odziv predstavniških institucij se nanaša Bogdanor (v Setälä 1999a: 148; podobno Gerber in Hug 2001: 95), ko izpostavlja Italijo in Švico kot primera, v katerih so bili mogoče najpomembnejši referendumu dejansko tisti, ki se nikoli niso izvedli.

---

<sup>108</sup> Kot smo že omenili, je v Italiji zato propadlo več razveljavitvenih referendumov, ker zakonska podlaga prevideva minimalno udeležbo polovice volilnih upravičencev.

<sup>109</sup> V primerjavi z referendumom se lahko ljudska iniciativa smatra za bolj progresivno. Čeprav jih veliko ne uspe, je njihov učinek vsaj na primeru Švice izrazito usmerjen k spremembam. (Trachsel in Kriesi 1996: 191)



Gerber in Hug (2001: 92) temu dodata še en razlog. Zakonodajne odločitve, ki bi preveč odstopale od želja povprečnega volivca, bi lahko bile pobuda za sklic referendumu; torej bi povzročile nepredvidene stroške in zamudo pri vpeljavi novih ukrepov. Zato se politiki raje že v procesu obravnave v predstavniških telesih odločijo za politiko, ki je domnevno najbliže povprečnemu volivcu. Tudi Hug in Tsebelis (2002: 466–67) na podlagi teorije nosilcev veta sklepata podobno, saj se vsi »klasični« nosilci veta radi izognejo ljudskemu vetu, ki večinoma poleg zastojev v procesu odločanja povzroči tudi negativne politične posledice. Do podobnega neposrednega učinka pride tudi v primeru, ko referendum ne doseže zastavljenega cilja, tj. zavrnitve zakonodajnega predloga oziroma spremembe. Pogosto se namreč pozneje zgodi, da oblast kljub vsemu omili sprejete ukrepe iz konsenzualnih razlogov.<sup>110</sup>

Stranski produkt neposrednega odločanja so tudi t. i. napačne večine (*false majorities*), ki se pojavljajo predvsem pri nizki volivni udeležbi. Morebitni primer bi lahko bile referendumske kampanje, v katerih nekatere strani napovejo neudeležbo in s tem umetno povečajo odstotek drugih. Kobach (v Setälä 1999a: 144) pojav močnih interesnih skupin in njihov vpliv raziskuje na primeru več referendumov z nizko udeležbo in njihov rezultat primerja s siceršnjimi mnenjskimi raziskavami ter sklepa, da sicer nevarnost obstaja, vendar v praksi pride do izraza zelo redko. Istočasno lahko seveda omenimo tudi dejstvo, da predstavniška telesa prav tako niso odporna proti vplivom dobro organiziranih in močnih vplivnih skupin prek lobiranja.

Na splošno o bližanju povprečnemu volivcu Gerber in Hug (2001: 98–99) sklepata, da »če ima neposredno zakonodajno odločanje učinek na oblikovanje politike, je njena končna oblika bližje najbolj zaželeni politiki volivcev.« Zakonodaja se po njunem mnenju torej z vsako obliko neposredne demokracije približuje povprečnemu volivcu, kar je glavni argument za neposredno demokracijo že pri Rousseauju.

### 3.5.3. Udeležba, informiranost in legitimnost

Neposredna demokracija posamezniku omogoča, da neposredno odloča o politikah skupnosti, v kateri živi. Optimistično bi zato lahko napovedali, da bo udeležba

---

<sup>110</sup> Gerber in Hug (2001: 93) kot primer omenjata spremembe imigracijske politike v Švici. Kljub številnim ljudskim iniciativam o tej temi, ki so v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja propadle, naj bi dejanska imigracijska in azilna politika postala bolj restriktivna.

državljanov na ljudskih glasovanjih višja od udeležbe na volitvah.<sup>111</sup> Vendar LeDuc (2002: 715) opisuje zanimivo stanje v razmerju med volitvami in referendumi. Empirične študije sicer kažejo na nižjo povprečno udeležbo na referendumih kot na volitvah, vendar so razlike v udeležbi med posameznimi referendumi večje, kot smo jih vajeni pri volitvah (Butler in Ranney v LeDuc 2002; Bowler in Donovan v LeDuc 2002). Udeležba na nekem referendumu tako nikakor ni *a priori* nujno nižja od tiste na volitvah. V zgodovini uporabe referendumov se tako pojavijo primeri nizkih udeležb, vendar tudi primeri izjemno visoke udeležbe.<sup>112</sup> Če odmislimo referendume državnotvorne narave (neodvisnost ali odcepitev ozemelj), neredko referendumi dosegajo tudi višjo udeležbo kot volitve. Splošnega pravila tako ni in udeležba je v veliki meri odvisna od pobudnika, pomena vprašanja, politične kampanje, vloge političnih strank ipd. (Hamon 1998: 160) Zanimiv fenomen večje razlike v udeležbi so tudi že omenjene umetne večine, kar pomeni, da je učinek udeležbe močnejši pri referendumu kot volitvah (LeDuc 2002: 716).<sup>113</sup>

Na tem mestu se sicer ne bomo dodatno osredinjali na posamezne vzroke, zakaj je v povprečju udeležba nižja na referendumih kot volitvah, ker to ni namen diplomskega dela. Zanimiva pa je Kobachova interpretacija (v Setälä 1999a: 143–44), ki kot možni razlog, vsaj na primeru empiričnih raziskav v Švici, navede zasičenost, pri čemer naj bi bili volivci preprosto naveličani neprestanega glasovanja, predvsem o najbolj tehničnih zadevah.

Posledica vstopanja posameznika v neposredno odločanje o politikah je tudi razprava, ki se razvije ob sprejemanju zakonodaje. Tudi tukaj naletimo na težavno nalogo, saj so »/r/azprave o vrednosti “odločanja ljudstva” (...) dostikrat neprepričljive; zato niti ni enostavne poti za ocenjevanje “kakovosti” referenduma kot politične institucije niti njegove primernosti za posamezne vrste problemov (zadev)« (Brezovšek 1990: 1440). Uleri (1996: 15) omenja večkrat uporabljeni argument proti referendumom, ki pravi, da ljudje nimajo ne potrebnega vedenja (*episteme*) ne poučenega stališča (*doxa*) o vprašanjih na glasovanju. Lacy in Niou (1998: 1–2) ta

---

<sup>111</sup> Države, ki imajo v veljavi obvezno glasovanje, so tukaj na splošno seveda izvzete.

<sup>112</sup> Referenduma o ratifikaciji PUE v Franciji in na Nizozemskem leta 2005 sta tako imela visoko udeležbo. Na prvem je svoj glas oddalo 69,34 %, na drugem pa 62 % volivcev (C2D 2006b; C2D 2006c). Tudi udeležba na referendumih o Edinburškem sporazumu (drugi Maastrichtski referendum) in evru na Danskem v letih 1993 in 2000 je bila višja od siceršnje udeležbe na primerljivih volitvah. (LeDuc 2002: 715)

<sup>113</sup> Hamon (1998: 162) skuša primerjavo raje usmerjati na zasedanja parlamenta, kjer se sicer sprejema zakonodaja. Avtor dvomi o dosti višji povprečni prisotnosti parlamentarcev pri glasovanjih v parlamentu, ki je prav tako odvisna od posameznega vprašanja.

argument zanimivo obrneta in pravita, da veliko nasprotnikov neposredne demokracije utemeljuje svoje mnenje na nesposobnosti posameznika, da bi sprejemal kompetentne odločitve. Izpostavljen naj bi bil manipulacijam profesionalnih kampanj in populistom. Tako se večina nasprotnikov osredini na posameznika in njegove sposobnosti, namesto na sposobnost referendumov, da pokaže mnenje ljudi. »Problem tako postanejo državljani, ne referendum« (Lacy in Niou 1998: 2). Schumpeter (v Sartori 1987: 106) podobno označi povprečnega državljanca za popolnoma nezmožnega sprejemanja političnih odločitev. Z vstopom v politično sfero se po njegovem mnenju slednji, čeprav povsem kompetenten na svojem področju, spusti na nižjo duhovno raven. »Razpravlja in analizira na način, ki bi ga sam označil za nezrelega na svojem področju delovanja. Znova postane primitiven.« (Schumpeter v Sartori 1987: 106) Stališče Schumpetra se zdi izjemno pesimistično glede narave človeka in njegove sposobnosti učenja.<sup>114</sup> Podobno razmišljajo drugi teoretiki t. i. elitističnih teorij demokracije, po katerih je vloga državljanca predvsem ekonomska, politična pa samo periodično na volitvah (Held 1996: 157–62). Vendar je težko dokazati, da sta nezanimanje in apatija prisotna v družbi *a priori* in nista zgolj posledici neobstoja bolj participativnih instrumentov demokracije, recimo referendumov (Setälä 1999a: 63).

Ali lahko razprava pred ljudskim glasovanjem deluje izobraževalno na posameznika in s tem dvigne raven političnega znanja v družbi? Budge (1993: 147) trdi, da morebitni apatija in nezanimanje nista nespremenljivi lastnosti posameznikov in da se ljudje lahko izobrazijo tudi z razpravo, ki obdaja referendumsko odločanje. Tudi Barber (v Setälä 1999a) pripisuje velik pomen izobraževanju posameznika z razpravami, pri čemer je končno neposredno odločanje nujna motivacija. Sartori (1987: 117), Lupia in Johnston (2001: 193–95) trdijo, da informiran državljan ni tudi kompetenten državljan. Vendar zgolj slednja skušata empirično dokazati, da ljudje kljub vsemu niso tako neumni pri sprejemanju političnih odločitev, predvsem kadar je referendumska odločitev binarne narave. Z uporabo že omenjenih »informativnih namigov in bližnjic« (*information cues and shortcuts*) lahko sicer neinformirani in neizobraženi volivci sprejemajo kompetentne odločitve, tj. odločijo se za možnost, ki bi jo podprli, tudi če bi bili optimalno informirani o vprašanju in njegovih posledicah (Lupia in Johnston 2001: 196; Christin *et al.* 2002).<sup>115</sup> Ob tem je pomembno opozoriti

---

<sup>114</sup> Sartori (1987: 104–23) podobno kot Schumpeter dvomi o sposobnosti državljanov. Po njegovem mnenju svojo politično vlogo opravljajo z glasovanjem na volitvah. Pri analizi mogočih odgovorov elitistom sicer omenja participativno demokracijo, vendar jo označuje za naivno in neutemeljeno.

<sup>115</sup> Jenkins in Mendelsohn (2001: 211–30) v luči zbiranja informacij analizirata tudi učinke medijev in njihovo posredovanje informacij med kampanjo. Slednji se po njunem mnenju obnašajo podobno kot

na že omenjeno nevarnost zasičenja. Z raziskavami o informiranosti in angažiranosti državljanov, ki so bile narejene po švedskem referendumu o jedrski energiji leta 1980, so namreč ugotovili, da se je raven poznavanja nedvomno dvignila, vendar so ljudje kratkoročno izgubili zanimanje za udeležbo pri političnem odločanju. Temu pojavu se lahko izognemo s številčno omejitvijo referendumov, ki so lahko sklicani letno. Taka uredba je v veljavi v Italiji, kjer se lahko samo enkrat letno skliče referendum (Uleri 1996: 17).<sup>116</sup>

Na primeru tolerance do manjšin smo si že ogledali pomemben vpliv, ki ga imajo politične stranke, in tudi morebitno primerjavo s predstavniškimi institucijami. Metodološko je zelo težko označiti odločitve volivcev pri neposrednem odločanju za slabše ali bolj politično ekstremno od siceršnjega odločanja predstavnikov. Barber (v Setälä 1999a: 160) je mnenja, da ima participacija ljudi vsaj potencial, da se s soočenjem prepričanj ekstremi odpravljajo in ljudje začenjajo razumeti argumente nasprotne strani. T. i. preizkus javnosti (*publicity test*) prisili posameznika, da svoje stališče bolje premisli in temeljito argumentira, sicer lahko postane tarča javne kritike (Chambers 2001: 233). Butler in Ranney (1978: 36) menita nasprotno: kampanja o dveh možnostih na referendumu je nujno agresivna in zelo tekmovalna, saj se išče zgolj večina, ne kvaliteta. Sartori (1987: 112–13) pa je mnenja, da posameznik ostaja ločen tudi pri referendumskih kampanjah, njegov vpliv in pomen udeležbe pa se manjšata glede na velikost političnega sistema. Več je posemeznikov, manjši je namreč njihov vpliv. Posledično je tudi motivacija za sodelovanje in učenje manjša. Na podoben problem pasivnosti državljanov v veliki skupnosti piše Dahl (1998: 105–7).

Deliberativna teorija opozarja tudi na dejstvo, da sta razprava in njena kvaliteta nujno povezani z legitimnostjo odločitev; slednja je prav tako vezana na udeležbo. Tako je lahko zmaga opcije z visokim odstotkom manj legitimna, če pred glasovanjem ni bilo široke razprave, kjer bi vsakdo lahko sodeloval in vplival na izid. Če je razprava bolj demokratična, je tudi nižji rezultat lahko bolj legitimen. Vendar je kljub vsemu referendum orodje za sprejemanje odločitev, ki nujno vsebuje glasovanje in s tem določeno mero nepovratnosti. Chambersova (2001: 244–45) zaradi tovrstne narave referendumu opozarja na paradoks, do katerega lahko pride brez ustreznega

---

med volitvami in večinoma poročajo o stališčih političnih strank in posameznih dogodkih v okviru kampanje. Preostali akterji imajo tako še vedno manjšo možnost dostopa do medijev.

<sup>116</sup> Vendar seveda to ne pomeni, da ne mora biti na enem referendumu zbranih več vprašanj. Tako so Italijani leta 1990 glasovali o treh vprašanjih, leta 1981 in 1987 o petih, leta 1993 o osmih in leta 1995 o kar dvanajstih vprašanjih. (Uleri 1996: 17)

institucionalnega okvirja, saj legitimnost večinske odločitve na referendumu črpa moč iz kvalitete predhodne razprave, na katero pa večinska metoda vpliva negativno. Strateška preračunljivost in s tem iskanje maksimalnih individualnih koristi lahko prevladata nad željo po poštenih razpravi, odprti za nasprotna mnenja (Chambers 2001: 239). Po drugi strani pa seveda obstaja tudi dvom, da se bo razprava brez referenduma oziroma končnega sodelovanja pri sprejemanju odločitve sploh razvila (Barber v Setälä 1999a: 59).

Nevarnost tovrstnega paradoksa Chambersova (2001) sicer navezuje predvsem na ustavne referendume, kjer se glasuje o osnovnih pravilih demokracije in njeni pravni podlagi. Tako lahko znova poudarimo pomen »proceduralnega konsenza«, o katerem govori Sartori (1987: 134–38), in potrebe po institucionaliziranju »močne demokratične razprave« (*strong democratic talk*), ki jo Barber (v Setälä 1999a: 160) uvršča med osnove participativne demokracije.

Popolnoma nova razprava se odpira tudi s povečanjem števila uporabnikov širokopasovnega interneta, spletnih dnevnikov (*blogs*) in spletnih forumov. Količina informacij, ki je danes na voljo državljanom, je znatno večja od tiste, s katero so razpolagale starejše generacije. Tehnološki napredek in akumulacija političnih informacij tako silita sodobne države in njihove predstavniške institucije v resnejšo obravnavo možnosti za večje vključevanje ljudi v politične procese. (Budge 1993; Dahl 1998: 188)

Kot pri drugih lastnostih referenduma je vsako posploševanje tudi pri udeležbi, razpravi in legitimnosti odločitev težko. Vse so namreč odvisne od institucionalnega okvira, vloge medijev in političnih strank, razvitosti civilne družbe ipd. Tudi zato moramo jemati sklepe vsake raziskave, ki obravnava neko skupnost z neko zgodovino in političnim sistemom, z zdravo mero metodološke skepse.

### 3.6. RAZPRAVA »ZA IN PROTI«

Razprava za referendum in proti njemu nam težko razkrije učinke različnih oblik referendumov na različne akterje v političnem sistemu in posamezne posledice uporabe referendumov na proces odločanja. Zato smo se v predhodni točki posvetili podrobnejši obravnavi nekaterih lastnosti in posledic, sedaj pa bomo skušali predstaviti še druge najpomembnejše splošne argumente za neposredno demokracijo in proti njej, ki se najpogosteje pojavljajo v razpravah.

Budge (1993) v raziskavi učinka referendumov na politični sistem opozarja, da je bistveno, da se sodobna obravnava neposredne demokracije osredinja na njene dejanske oblike, ne pa idealno–tipske predstave, ki temeljijo na idealizirani podobi demokracije v Atenah, oziroma čiste idealizirane oblike neposredne demokracije, kjer ne obstaja nobena oblika predstavništva (cf. Sartori 1987). Isti avtor opozarja tudi na nujnost distanciranja od sklepov na podlagi raziskav posameznih držav in na nujnost primerjav. To še posebej velja za utemeljevanje nekaterih ugotovitev zgolj na primeru Kalifornije, kjer se je izoblikovala najbolj populistična oblika neposredne demokracije, namesto da bi skušali raziskati tudi bolj regulirano in ustaljeno obliko v Švici. (Budge 2001: 70–71)

### 3.6.1. Problem časa in velikosti

Eden bistvenih argumentov v prid sistema političnega predstavništva je t. i. delitev dela med državljani in politiki. Problem časa je torej povezan z vprašanjem, kako organizirati politično odločanje, da ljudem ne bo vzelo preveč časa, jim omogočalo politično (so)odločanje in nadzor nad politično elito. Dahl (1998: 106–8) na primeru različno velikih skupin ljudi prikazuje, da je dejanska participacija omejena s časom. Večja je enota, večja je poraba časa, če želimo vsem sodelujočim podeliti enako pravico do izražanja mnenj. Zato je nujno, da se v večjih političnih enotah uvede predstavništvo *de iure* ali *de facto*.<sup>117</sup> Dahl (1998) sicer tudi za Atene trdi, da so poznale obstoj predstavništva, saj so na splošnih srečanjih večinoma govorili le nekateri posamezniki, ki so predstavljali mnenja večjih skupin znotraj sodelujočih. Isti avtor zato problem časa poveže z bistveno politično dilemo učinkovitosti sodobnih demokracij, tj. iskanje ravnotežja med nujnostjo sprejemanja odločitev v omejenem časovnem okviru in zagotavljanjem demokratičnosti (podobno Chambers 2001: 236). Sartori (1987: 121) zato predstavniško demokracijo predstavi kot rešitev in citira J. S. Milla: »Glede na to, da v enotah, večjih od majhnega mesta, vsi državljani ne morejo sodelovati osebno pri vseh odločitvah, postane jasno, da je popolna oblika vladanja lahko samo predstavniške narave.«

---

<sup>117</sup> Za primer Dahl (1998: 107) pripravi razpredelnico, ki prikazuje naraščajoče porabe časa v odvisnosti od velikosti politične enote. V 10–članski skupini z omejitvijo govorniškega časa na deset minut, vsi govorniki v idealnih okoliščinah skupaj porabijo sto minut. V manjšem mestu z deset tisoč prebivalci bi isto pravilo privedlo do uvodne razprave, ki bi trajala 208 dni ob upoštevanju 8–urnega delovnika.

Isti pomislek se pojavi pri velikosti glavne sodobne politične enote, tj. države. Sodobna liberalna demokracija se je namreč uveljavila v državah z milijonsko populacijo, kar nas nujno pripelje do Sartorijevega (1987: 14–15) razumevanja sodobne demokracije na ravni države kot makrodemokracije, ki se ne more primerjati z mikrodemokracijo iz časov Aten. Tudi Rousseau (v Setälä 1999a: 38) se je zavedal tega problema, saj je tudi on neposredno demokracijo predvidel kot možno samo v zelo majhni državi, kjer se ljudje med seboj poznajo in se lahko zlahka srečujejo. Velikost in zapletenost sistema sta torej neločljivo povezani in tudi tu je primerna rešitev predstavništvo.

Pomislek v zvezi s časom in kompleksnostjo sodobne družbe izraža tudi Held (1993: 23), večina avtorjev (Butler in Ranney 1978; Beetham 1993; Budge 1993) pa omenja delitev dela v družbi, pri čemer so profesionalni politiki plačani za to, da svoj delovni čas posvečajo politiki in s tem omogočajo državljanom osredotočanje na svoje interese in profesionalne obveznosti. Zanimivo argumentacijo v prid predstavništva predstavi tudi Beetham (1993: 60–66), ki opozarja na dejstvo, da bi večje časovne zahteve za sodelovanje državljanov pri političnem odločanju nujno vodile v pojav neenakopravnosti, saj vsi državljani nimajo na razpolago enake količine časa in bi torej bili v sistemu neposredne demokracije nujno zapostavljeni.

Vendar je nujno ponoviti, kar smo zapisali že v uvodnem delu diplomskega dela, da ni verjetno, da bi neposredna demokracija nadomestila predstavništvo (Uleri 1996: 18). Razprave se zato morajo osredotočiti na njene posamezne pojave, ki lahko dopolnjujejo predstavniško demokracijo. S tem bi tudi razprava o problemu časa in velikosti dobila popolnoma drugačno vsebino.

### *3.6.2. Stabilnost in legitimnost*

Budge (1993: 148) kot argument kritikov neposredne demokracije izpostavlja tudi njeno domnevno nestabilnost, saj naj bi bila ljudska večina bolj izpostavljena manipulacijam in bolj pripravljena menjati stališča. Vendar so seveda lahko nestabilne tudi večine v predstavniškem sistemu zaradi manjšinskih vlad, zaradi pritiska javnega mnenja ali razdrobljenosti političnega sistema (Russet in Starr 1996: 319–21). Pomislek velja tudi ob besedi stabilnost, saj stabilnost za neki del populacije morda pomeni bedo in izkoriščanje. Setälä (1999a: 161–63) tudi opozarja, da so lahko odločitve, sprejete z ljudskim glasovanjem, veliko stabilnejše, saj uživajo večjo mero

legitimnosti. Istočasno pa lahko poraženci nekega glasovanja postanejo zmagovalci naslednjega, s tem pa se družbene napetosti znižujejo.

Ob proceduralnem konsenzu v družbi naj bi torej legitimnost zagotavljala stabilnost odločitev, kar je tudi eden od argumentov zagovornikov neposredne demokracije. Legitimnost odločitev, do katerih pride na referendumih, je tudi težko postaviti pod vprašaj, razen ko slednje popolnoma zlorabi politična oblast, predvsem v diktaturah. Legitimnost odločitev, ki jih sprejemajo državljani na referendumu, je prav gotovo tudi razlog za to, da se večina najpomembnejših odločitev v posamezni državi ali pri oblikovanju nove države sprejema prav na ta način odločanja. (Butler in Ranney 1978: 24–26; Gallagher 1996: 231–32)

### 3.6.3. Binarnost in težave z večino

Večina referendumov ponuja volivcem izbiro med dvema možnostima, kar sicer poenostavi proces glasovanja, vendar na prvi pogled ljudem ponuja zelo majhno izbiro.<sup>118</sup> Le malo je namreč naravno binarnih vprašanj, ki so najprimernejša pri uporabi referenduma kot načina odločanja. Velikokrat se namreč zdi, da bi lahko ljudje odločali o več alternativah, kar zagovarja tudi Barber (v Setälä 1999a), in jih pri glasovanju razvrstili od najbolj do najmanj priljubljene. To bi lahko referendum oddaljilo od čistega večinskega odločanja in voljo večine predstavilo bolje.

Pri več možnostih lahko tako uporabimo pluralno štetje brez rangiranja, pri katerem zmaga možnost, ki prejme več glasov kot katerakoli druga možnost. Vendar to pomeni, da je zmaga te izbire šibka, saj jo podpira le manjšina populacije, in s tem dejansko ne upoštevamo volje večine. Druga možnost pri referendumih z več možnimi izbirami je rangiranje. Za štetje glasov in iskanje zmagovalca bi se lahko uporabila metoda Condorcet ali Borda, vendar se s tem lahko ujamemo v že omenjeni paradoks glasovanja, pri čemer zaradi cikličnosti mnenj ne moremo razbrati dejanske volje večine (Budge 1993: 152). Alternative preprostemu binarnemu odločanju sicer so, recimo zaporedno glasovanje (*sequential voting*), vendar so časovno zahtevnejše, drage in izpostavljene manipuliranju političnih elit, ki pripravljajo glasovanje.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Že omenjeni primer referenduma, kjer so bile ponujene tri možnosti, je švedski referendum o jedrski energiji iz leta 1980 (Setälä 1999a: 28; Ruin 1996: 176).

<sup>119</sup> Kot primer zaporednega glasovanja na referendumu Lacy in Niou (1998: 26–27) omenjata primer izbire novega volilnega zakona na Novi Zelandiji leta 1992. Prvo vprašanje na referendumu je volivce vprašalo zgolj o želji po spremembi (torej bodisi *status quo* ali novi sistem), drugo vprašanje pa je



Ponujanju več možnosti lahko nasprotujemo s stališča enostavnosti, kot na primer Lupia in Johnston (2001), ki pravita, da bi s tem referendumsko odločanje postalo prezapleteno in bi od državljanov zahtevalo preveč znanja. Vprašanju znanja pri političnem odločanju smo se že podrobneje posvetili, zato naj tu samo ponovimo že zapisano, in sicer da nikakor ni preprosto dokazati, da ljudje ne morejo presojeti o zelo zapletenih vprašanjih.

Drugi argument proti ponujanju več možnosti je problem, ki ga izpostavlja paradoks glasovanja. Teorija družbene izbire namreč izpostavlja nevarnost, da metoda iskanja volje večine zaide v slepo ulico in dejansko ne najde jasnega zmagovalca. Izbira metode pa v veliki meri vpliva na rezultat, kar smo si že pogledali v prvem poglavju. Vendar nikakor ni nujno, da je to samo pojav, povezan z referendumom. Do istega problema lahko pride tudi v predstavniških telesih, paradoks glasovanja pa se zdi naraven pojav v družbi; zato ta argument proti neposredni demokraciji dejansko postane argument proti demokraciji. (Budge 1993: 152–53; Setälä 1999a: 161–62)

Matematični problem iskanja večine pri več ponujenih možnostih na referendumu se kljub vsemu zdi dober razlog za organiziranje referendumov samo ob binarnih vprašanjih. Preden si ogledamo argument, ki podpira to trditev, naj opozorimo še na proces, ki pripelje do razpisa referenduma. Večinoma se tako vprašanje oblikuje v predstavniškem sistemu, kjer imajo glavno besedo politične stranke, ki z medsebojnim dogovarjanjem določijo vprašanje, o katerem bodo ljudje glasovali. Tako je politična predobravnavna sicer podvržena manipulaciji, vendar poenostavlja glasovanje s ponudbo samo dveh mogočih odgovorov (Setälä 1999a: 28–29).

Lacy in Niou (1998) skušata na podlagi dvomov o teoriji družbene izbire matematično dokazati, da različne metode izbiranja zmagovalca prek rangiranja lahko tudi popolnoma obrnejo položaj, kjer zmaga dejanski poraženec. Tako problem odločanja na referendumu postane tudi problem stabilnosti, saj napačna metoda lahko poda nestabilne in nelegitimne rezultate (Lacy in Niou 1998: 30). Referendum lahko torej zgreši siceršnjo voljo večine. Ko je vprašanje binarno, ta problem sicer ne obstaja, vendar kot smo že omenili, je tovrstnih vprašanj bolj malo in so večinoma stranski produkt politične manipulacije (Lacy in Niou 1998: 6). Lahko pa si predstavljamo tudi primer glasovanja, kjer posamezniki pogojujejo svojo izbiro pri nekem vprašanju

---

ponudilo štiri različne možnosti novega zakona. Sicer je zaporedno glasovanje običajno v parlamentarnih telesih.

z izidom pri nekem drugem vprašanju. To poznamo kot problem neločljivih preferenc, ki postane glavni problem večinskega odločanja na referendumih. Ljudje namreč glasujejo po svojem prepričanju, vendar bi mogoče glasovali drugače, če bi vedeli, kako glasujejo drugi volivci.

#### 3.6.4. Populizem in referendumsko industrija

Sartori (1987: 121) uporablja citat Michelsa za opis enega najbolj preprostih argumentov proti uporabi neposredne demokracije: »Lažje je nadzirati množice kot majhno skupino ljudi.« Citrin (v Craig *et al.* 2001: 28) temu doda, da je v Kaliforniji sedaj za pripravo iniciative najpomembnejši denar, Magleby (v Setälä 1999a: 102) govori o t. i. *initiative industry*. Dejansko namreč ni več pomembno, ali je neko vprašanje pomembno za večino ljudi, saj lahko že manjša, dobro organizirana in financirana skupina sproži iniciativo in vodi kampanjo. Vendar je, na kar smo že opozorili, Kalifornija poseben primer neregulirane neposredne demokracije, kjer so negativne posledice uporabe neposredne demokracije najbolj razvidne. Naša pozornost pa je namenjena referendumom in opozorili smo že na pomen, ki ga ima ustavnopravna osnova za urejanje neposredne demokracije.

Najprej velja seveda opomniti na naravo politike in dejstvo, da se zdi populizem njen naravni sestavni del. Demokracija kakršnekoli oblike tega torej ne bo popolnoma odpravila in danes so tudi v parlamentih populistične stranke ali posamezniki. Na dejstvo, da je lahko populizem vsakdanji pojav tudi v predstavniški demokraciji, napeljuje narava volilne demokracije, kjer politiki večinoma pazijo na naslednje volitve in ob tem iščejo čim večjo podporo za svoje odločitve, kar bistveno oblikuje njihovo ravnanje in politične usmeritve (Butler in Ranney 1978: 32). Zanimive ekonomske posledice tovrstne osredotočenosti kratkoročno prikazujejo primerjalne študije med državami s predstavniško demokracijo in tistimi z neko mero neposredne demokracije, ki kažejo na to, da so slednje bolj usmerjene v prihodnost in manj finančno zadolžene (Schmidt 2002: 155–56). Elster (v Setälä 1999a: 61) opozarja na nevarnost demagoških nastopov in psihologije množice, vendar ne kot argumenta za omejitve razprave in neposrednega sodelovanja ljudi, temveč kot razloga za preiščeno oblikovanje institucionalnega okvira, v katerem potekajo politična razprava in kampanje.

Pri trditvah o prevladi populizma in neodgovornosti državljanov pri neposrednem ljudskem odločanju moramo biti pozorni tudi na empirično dokazovanje, vlogo

političnih strank, naravo vprašanja itd. Bolj je vprašanje zapleteno, manjša je verjetnost, da bodo imeli volivci samostojno izoblikovana stališča in večji je vpliv političnih strank in populizma nanje (Franklin *et al.* 1995: 19–20).<sup>120</sup> Vendar pregled referendumov v Evropi ne ponuja nobenega nespornega primera neodgovornih volivcev, ki bi slepo sledili populistom in sprejemali dejansko nezaželene odločitve, izvoljeni predstavniki pa bi se mirno umaknili in opazovali (Gallagher 1996: 241).

---

<sup>120</sup> To se zdi še posebej pomembno za razpravo o ratificiranju različnih evropskih pogodb, kar si bomo ogledali v naslednjem poglavju.

## 4. REFERENDUM V PROCESU ODLOČANJA EVROPSKE UNIJE

### 4.1. SISTEM ODLOČANJA V EVROPSKI UNIJI

Trenutno institucionalno ureditev EU določa skupek mednarodnih pogodb, podpisanih in ratificiranih s strani vseh držav članic. Osnovna pogodba je Rimska pogodba oz. Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, ki je bila podpisana 25. marca 1957 ter stopila v veljavo 1. januarja 1958.<sup>121</sup> Vlade držav članic EU so prek več medvladnih konferenc spremenile nekatere dele osnovnih pogodb, zadnje spremembe so stopile v veljavo s Pogodbo iz Nice leta 2003.<sup>122</sup> Pri našem raziskovanju bomo sicer občasno omenili tudi PUE, ki so jo vse države članice EU podpisale 29. oktobra 2004, vendar zgolj v povezavi z uporabo referendumov pri njenem ratificiranju. Njena vsebina namreč še ni stopila v veljavo in tako v ničemer ne določa trenutnega delovanja institucij EU. (Wallace 2005: 50–51)

Tri glavne institucije političnega odločanja v EU so Evropski parlament (v nadaljevanju EP), Svet EU (v nadaljevanju Svet) in Evropska komisija (v nadaljevanju EK) (Wallace 2005).<sup>123</sup> Glede na zapletenost institucionalne strukture EU in prepletanja različnih osnovnih pogodb tu seveda ne moremo obsežno pregledovati procesa sprejemanja odločitev. Za naše potrebe bo dovolj, če se osredinimo na razmerje med medvladno in nadvladno ravni EU in določila o uporabi nekaterih večinskih načinov odločanja v posameznih institucijah, predvsem Svetu (navadna večina, kvalificirana večina, dvojna večina, trojna večina ipd.).

Maastrichtska pogodba je proces odločanja EU razdelila na tri stebre (*three pillars*), ki delo EU delijo na tri glavna področja: t. i. področje Skupnosti, kjer se nahaja večina skupnih politik, na področje skupne zunanje in varnostne politike EU in področje

---

<sup>121</sup> Poleg Rimske pogodbe sta trenutno v veljavi še Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo oz. Euratom, ki je bila prav tako podpisana v Rimu 25. marca 1957 ter stopila v veljavo 1. januarja 1958 in Pogodba o Evropski uniji oz. Maastrichtska pogodba, ki je bila podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992 in stopila v veljavo 1. novembra 1993. Celotno besedilo Rimske pogodbe je dostopno preko <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc> (8. oktober 2006). celotno besedilo Euratom pogodbe je dostopno preko <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc> (8. oktober 2006).

<sup>122</sup> Pogodba iz Nice je bila izpogajana na medvladni konferenci, ki se je končala med francoskim predsedovanjem EU v drugi polovici leta 2000. Podpisana je bila 26. februarja 2001, vendar je v veljavo stopila šele 1. februarja 2003.

<sup>123</sup> Pomembno vlogo imajo sicer tudi druge institucije. Pri določanju dnevnega reda EU in sprejemanju finančnih perspektiv (enostavneje proračuna EU) pomembno mesto zaseda predvsem Evropski svet, ki združuje šefe držav in vlad držav članic. Vendar formalno v procesu zakonodajnega odločanja sodelujejo že omenjene tri. (Wallace 2005: 64–65)

policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. Prvi steber je primer nadnacionalnega sodelovanja prek t. i. metode Skupnosti (*community method*) in pomembne vloge nadnacionalnih institucij, predvsem EK in EP, preostala stebra pa sta primer medvladnega sodelovanja v okviru EU, kjer ima Svet prevladujočo vlogo. Prav tovrstna ureditev je delni razlog za dojemanje EU kot *sui generis* politični proces, ki ni neposredno primerljiv v nacionalnimi političnimi sistemi in predstavlja iskanje ravnotežja med nadvladno in medvladno naravo EU, pri čemer bi nadvladne institucije igrale pomembno vlogo, nacionalne države pa ohranile nadzor nad procesom odločanja v EU (Ballmann *et al.* 2002: 555). Razmerja med vlogo evropskih institucij in vlad držav članic in načini odločanja se med stebri razlikujejo. V prvem stebru je tako vloga nadvladnih institucij večja in tudi prisotnosti večinskega odločanja največja. V drugem in tretjem stebru prevladujeta medvladna metoda in soglasje pri sprejemanju odločitev. (Hix 2005; Wallace 2005)

Za našo obravnavo vseevropskega referendumu in njegovih morebitnih oblik je treba omeniti vsaj dva pojavi v trenutnem procesu odločanja EU: soodločanje (*co-decision*) na področju zakonodaje in spreminjanje pogodb prek medvladnih konferenc (*intergovernmental conferences*). Pri soodločanju, ki se danes uporablja na veliko področjih sprejemanja zakonodaje, je pomembno razmerje med EP in Svetom, prvim kot predstavnikom državljanov EU in drugim kot zastopnikom držav članic (Hix 2005: 72). Ti instituciji v procesu soodločanja nastopata enakopravno, saj je za sprejem določenega akta potrebna privolitev obeh. Od pogodbene podlage za neko področje je odvisno, ali Svet glasuje soglasno ali s kvalificirano večino, EP pa odloča z navadno ali absolutno večino (Hix 2005: 72–110). Glede na to, da so temeljne pogodbe EU po svoji pravni naravi mednarodne pogodbe, je za spreminjanje pogodb v medvladnih konferencah in njihovo poznejšo ratifikacijo potrebno soglasje vseh držav članic (Hix 2005: 32–35).

Sistem odločanja v EU deluje na več ravneh in se zato v literaturi večkrat obravnava kot *multi-level governance* (Patterson 1997; Rosamond 2000: 136; Pollack 2005; Hobolt 2006). Zaradi prepletanja množice akterjev se je EU sčasoma preoblikovala v sistem, kjer množične interakcije subnacionalnih, nacionalnih, nadnacionalnih, vladnih in nevladnih akterjev pomembno vplivajo na proces odločanja (Pollack 2005: 39–41). Za našo razpravo o t. i. demokratičnem deficitu EU, dvojni legitimnosti in pomenu domačega povprečnega volivca je pomembno tudi razumevanje vloge domačih javnosti in mednarodnih pogajanj. Za to je uporaben teoretični model *two-level game*, ki razlaga mednarodno delovanje vlad v odvisnosti od domače javnosti

(Putnam v Rosamond 2000: 126). Ta politični proces poteka istočasno na mednarodni in nacionalni ravni. Vlade morajo namreč iskati podporo domačega povprečnega volivca in na mednarodnih pogajanjih iztržiti čim boljši izkupiček za večanje svoje moči doma (Rosamond 2000: 136). Podobno trdi tudi Moravcsik (2001), saj po njegovo demokratična legitimnost v EU izhaja v celoti iz nacionalnega političnega sistema in zato mora EU zadovoljiti predvsem zahteve domačih javnosti, če želi ohranjati svojo legitimnost in demokratičnost. Na izkušnji Maastrichtske pogodbe, sprejete leta 1992, isti avtor interes sodelovanja držav članic v nadaljnjem, tudi večinskem, integriranju utemeljuje s krepitvijo nacionalne države s sodelovanjem v evropskem procesu odločanja (Moravcsik v Rosamond 2000: 138).

Zaradi nekaterih lastnosti njenega procesa odločanja Lijphart (1999: 42–47) EU uvršča med demokracije konsenza (podobno tudi Rosamond 2000: 150–51; Moravcsik 2001: 174).<sup>124</sup> Za to navede več razlogov: delitev izvršne oblasti v velikih koalicijah (predvsem v EK), uravnoteženost moči med izvršno in zakonodajno oblastjo, večstrankarski sistem (v EP in Svetu), proporcionalno predstavništvo (proporcionalni volilni sistem pri evropskih volitvah), močna vloga interesnih skupin (vključenost socialnih partnerjev, množica posvetovanj ipd.), federalna in decentralizirana oblast, močna dvodomnost (EP in Svet), rigidnost temeljnih pogodb, moč sodne oblasti (vloga Sodišča Evropskih skupnosti) in neodvisnost Evropske centralne banke. Tudi Hug (2003: 110) ter Follesdal in Hix (2005) se strinjajo, da EU vsekakor ni primer večinske oz. westminstrske demokracije, kjer bi politične večine močno prevladovale v političnem procesu odločanja.

Če znova uporabimo teorijo nosilcev veta (Hug in Tsebelis 2000), lahko naštejemo veliko akterjev, ki dejansko lahko zaustavijo proces sprejemanja odločitev: EP, nacionalne vlade, nacionalni parlamenti in volivci v državah članicah. Zaradi tovrstne rigidnosti in konsenzualne narave procesa določanja je doseganje sprememb dolgotrajno in nagnjenost k *statusu quo* očitna (Moravcsik 2001: 173). Moravcsik (2000: 174) to opiše zelo slikovito: »Statistično gledano je znotraj EU težje sprejeti navaden zakonski akt, kot je v Ameriki ali Nemčiji spremeniti ustavo. Za spremembe je potreben izjemno širok konsenz evropskih voditeljev.« Zelo zgovoren primer se zdi skupna kmetijska politika EU, ki se je izkazala za eno najrigidnejših skupnih politik EU, kjer zelo verjetno tudi v prihodnjih letih ne bo prišlo do večjih sprememb (Rieger

---

<sup>124</sup> Lijphart (1999: 34) obravnava EU kot federalno državo, ne kot mednarodno organizacijo. Hix (2005: 2–5) sicer pravi, da ji manjkajo nekateri klasični atributi države (predvsem monopol nad uporabo sile), vendar jo kljub vsemu obravnava kot enoten politični sistem, značilen za državo.

2005: 188). Že omenjeni primer je zahteva vseh držav članic po ratificiranju temeljnih pogodb. Posledica tovrstnega načina spreminjanja temeljne zakonodaje in nekaterih politik je tudi sprejemanje odločitev na podlagi t. i. najmanjšega skupnega imenovalca (*lowest common denominator*), ki je edina mogoča točka strinjanja 25 vlad (Hix 2005: 32).

#### 4.2. DEMOKRATIČNI DEFICIT IN EVROPSKA IDENTITETA

Razprava o naravi demokracije EU in morebitnih izboljšavah je tesno povezana z domnevnim obstojem t. i. demokratičnega deficita. Večina politikov, akademikov in evropska javnost se očitno strinjata o resnosti tovrstnega problema in iščeta rešitve (Moravcsik 2002: 604). Vendar obstaja o samem pojmu in dejanskem obstoju tovrstnega deficita veliko različnih pogledov. Preden si razpravo o njegovem obstoju oziroma neobstoju natančneje pogledamo, skušajmo obrazložiti okoliščine, v katerih razprava poteka in bistveno posebnost demokracije v EU, tj. njena mednarodnost.

Pri predstavitvi demokracije v drugem poglavju smo določili okvir, v katerem lahko ocenjujemo neko odločanje kot demokratično ali nedemokratično. Vendar se tudi moderno razumevanje liberalne demokracije večinoma navezuje na državo kot glavno politično entiteto, katere narava se začne pomembno spreminjati z večanjem učinkov globalizacije. Held (1993) opozarja, da slednja umika nekatere politike izpod nadzora nacionalne države, in zato predstavlja model kozmopolitske demokracije, s čimer ponuja okvir za razumevanje demokracije na naddržavni ravni. Politične institucije nacionalne države ne zmorejo več zagotavljati nadzora nad vsemi področji, kar korenito spreminja njihovo odgovornost v odnosu z suverenim ljudstvom, ki jim podaja legitimnost. Dahl (v Hug 2003: 7) zato vpeljuje pojem »tretja demokratična transformacija« (*third democratic transformation*), ki pomeni izziv demokratizacije na naddržavni ravni; Atene so vzpostavile demokracijo na mestni ravni, poznejša predstavniška demokracija pa jo je prenesla na raven države. Pred tovrstnim izzivom je danes EU; v ta okvir je vpeta tudi razprava o obstoju oziroma neobstoju demokratičnega deficita (Hug 2003: 7–19).<sup>125</sup>

Moravcsik (2001: 177) globalizacijo označuje za glavno gonilo razvoja EU. Naraven odziv na pritiske globalizacije (večja konkurenčnost, sproščanje trgovinske politike

---

<sup>125</sup> Naj tu omenimo skepsa Hamona (1998: 185–86), ki prav pojavi EU pripisuje znižanje verjetnosti, da se lahko kakovost demokracije v Evropi izboljša. Iz poznejše razprave o demokratičnem deficitu v EU bo jasno, da Hamon očitno verjame v njegov obstoj in nezmožnost njegove odprave.

ipd.) je bil večanje sodelovanja držav v EU in s tem poskus ohranjanja njihovega socialnega sistema (Habermas 1998: 11–12). Večino prenosov pristojnosti odločanja na EU je treba zato razumeti v luči pridobivanja nadzora nad področji, kjer ga nacionalna država ni več sposobna izvajati (Hug 2003: 10). Institucionalne posledice tovrstnega integriranja v EU lahko torej zasledimo na dveh ravneh: nacionalne države s prenosom pristojnosti na raven Skupnosti znova pridobivajo vsaj del nadzora, vendar se tudi umikajo nadzoru domače javnosti.<sup>126</sup> To je tudi prvi domnevni razlog za nastanek demokratičnega deficita, saj je vzporedno s prenosom pristojnosti na višjo raven opazno naraščanje moči izvršne oblasti, saj so evropske politike večinoma določale vlade držav članic v Svetu, nacionalni parlamenti pa so izgubljali nadzor in moč. Drugi domnevni razlog za obstoj demokratičnega deficita je neravnotežje moči med EP in Svetom. Parlament kljub naraščajoči moči še vedno nima pristojnosti pri vseh politikah EU, prav tako ni v enakopravnem položaju s Svetom pri sprejemanju proračuna. S parlamentom je povezano tudi vprašanje kakovosti evropskih volitev, na katerih evropski državljani volijo svoje predstavnike v njem. Večina raziskav jih še vedno uvršča med drugorazredne volitve, kjer se merijo moči nacionalnih strank in spopadajo nacionalne neevropske teme (Reif in Schmitt 1980; Marsh v Follesdal in Hix 2005: 6). Državljanji tako težko izrazijo svoje evropske interese, s čimer jim je onemogočeno določanje evropskega dnevnega reda. Četrty domnevni sestavni del demokratičnega deficita je odtujenost evropskih državljanov od EU, ki naj bi bila posledica zapletenosti institucionalne strukture EU in neprimerljivost njenega procesa odločanja s tistim na ravni držav članic. Dodatna kritika se nanaša na birokratsko naravo EK, ki ne igra dejanske vloge izvoljene izvršne oblasti, ampak je zgolj posredno odgovorna državljanom in običajno opravlja administrativno funkcijo. Kot šesti argument lahko omenimo nepregledno delovanje Sveta, ki tudi svojo zakonodajno funkcijo opravlja po starih načelih skrivnostne diplomacije. Zadnji argument za obstoj demokratičnega deficita je povezan z rezultatom delovanja EU, saj naj bi bile politike EU oddaljene od povprečnega volivca v državah članicah. (Follesdal in Hix 2005: 4–6; Moravcsik 2002: 604–6)

Seveda pa je razprava o demokratičnem deficitu povezana tudi s teoretičnim okvirom, ki ga uporabljajo nekateri raziskovalci. Tako je najočitnejše razhajanje med neofunkcionalistično teorijo, ki poudarja vlogo nadsacionalnih institucij EU (EK, EP) in vlogo nacionalnih in nadsacionalnih interesnih združenj, in medvladno teorijo

---

<sup>126</sup> Franklin *et al.* (1995: 5) s tem povežejo tudi izgubo suverenosti nacionalne države. Dejstvo, da nacionalne vlade nerade priznajo tovrstno posledico evropskega integriranja, isti avtorji prikažejo kot možnost za relativni neuspeh referendumov o ratifikaciji Maastrichtske pogodbe.



(*intergovernmentalism*), ki primarno vlogo pripisuje vladam držav članic pri delovanju v Svetu (Rosamond 2000: 1–156). Pri pomenu nadvladnih institucij in razvoju demokracije na ravni EU se neofunkcionalistom pridružujejo tudi federalisti, za katere je bistven trikotnik odnosov med evropski državljani, evropskimi institucijami in reševanjem evropskih vprašanj.<sup>127</sup> Medvladne teorije tako legitimnost in demokratičnost političnega sistema EU ocenjujejo predvsem prek vloge držav članic, federalisti pa ocenjujejo sodelovanje in neposredno zastopanje evropskih državljanov na evropski ravni. Ta razlika bo pomembna tudi pri obravnavi vloge referendumov v EU.

Tu seveda ne moremo obširno predstaviti celotne razprave o demokratičnem deficitu in širšemu vprašanju demokratiziranja mednarodne skupnosti. Pri obravnavi domnevnega demokratičnega deficita v EU si bomo zato pomagali s prispevki Andrewa Moravcsika (2001; 2002) in repliko Andreasa Follesdala in Simona Hixa (2005). Moravcsik zagovarja stališče, da demokratičnega deficita v EU dejansko ni oziroma je popolnoma primerljiv s podobnim deficitom na ravni države, Follesdal in Hix pa trdita nasprotno. Po njunem mnenju demokratični deficit dejansko obstaja in v svojih prispevkih ponujata različne možnosti za njegovo zmanjšanje. V naslednjih odstavkih bomo prikazali bistvene sestavne dele obeh argumentov.

Kot pri podobnih razpravah (recimo za referendum in proti njemu) je seveda zanimivo že izhodišče obeh prispevkov. Moravcsik (2001: 166) opozarja na metodološki problem, ker se po njegovem mnenju preveč raziskovalcev preprosto osredinja na politično aktivnost EU, namesto na to, česar EU ne dela oziroma katere so bistvene aktivnosti nacionalne države, ki jih EU ne opravlja. Šele odsotnost politik nam namreč potrjuje, da je EU daleč od tega, da bi postala federalna »superdržava«, kot jo večkrat označujejo evroskeptiki (Moravcsik 2001: 162–64). Follesdal in Hix (2005) in nekateri kritiki liberalne medvladne teorije (*liberal intergovernmentalism*), ki ji pripada Moravcsik, pa trdijo, da slednja zgolj analizira delovanje nacionalnih držav, evropske institucije in njihovo naraščajočo moč pa popolnoma postavi na stran (npr. Wincott v Rosamond 2000: 146).

---

<sup>127</sup> Kot opozori Rosamond (2000: 51) pa med federalisti in neofunkcionalisti seveda obstajajo velike razlike, ki se nanašajo predvsem na razvoj strukture EU. Neofunkcionalisti poudarjajo t. i. *spillover effect* in postopno ekonomsko integriranje evropskih držav, ki naj bi s časom preraslo v politično integracijo. Jean Monnet in Robert Schuman naj bi bila posebitivi neofunkcionalizma. Federalisti na drugi strani poudarjajo pomen institucionalne izgradnje politične EU, ki je edino zagotovilo za demokracijo in odsev suverenosti evropskega ljudstva.

Moravcsik (2001; 2002) svojo oceno legitimnosti in demokratičnosti EU osnuje tako na političnih pristojnostih EU, institucionalni strukturi, delovanju in dejanskih politikah EU. Po njegovi oceni zaradi množice akterjev (nacionalni uradniki, več kot 700 člani EP, administraciji EK ipd.) nihče nima monopola nad informacijami, kar pomeni, da EU deluje pregledno, vsekakor bolj pregledno kot večina držav članic (Moravcsik 2001: 174–75, 2002: 612; cf. Weiler 1998: 38–39). Med pristojnostmi EU manjkajo bistvene pristojnosti, ki opredeljujejo moderno državo: fiskalna politika, socialni transferji (pokojnine, pomoč nezaposlenim ipd.), celovita varnostna in zunanja politika ter izobraževalna in kulturna politika (Moravcsik 2001: 168, 2002: 606–10; cf. Hix 2005: 3).<sup>128</sup> EU ima zato zgolj šibke državne atribute, kar tudi lahko razumemo kot vzrok za nezanimanje ljudi za njeno delovanje in nizko udeležbo na evropskih volitvah. Istočasno EU deluje predvsem na področjih, ki so regulativne narave (trgovina, monetarna politika prek Evropske centralne banke, reševanje sporov pred Sodiščem Evropskih skupnosti ipd.), kjer demokracija nima velike vloge niti na ravni držav članic in kjer je zahtevana nevtralnost višja kot na področjih čiste politične narave.<sup>129</sup> Moravcsik (2002: 614) tako zanimivo sklepa, da je EU zaradi birokratične narave in s tem manjše demokratičnosti lahko bolj reprezentativna. Poleg tega EU črpa svojo legitimnost in odgovarja za svoje delovanje posredno prek nacionalno voljenih predstavnikov v Svetu in neposredno prek voljenih članov EP. Pogodbena ureditev ureja tudi medsebojni nadzor posameznih institucij. Kot zadnje Moravcsik ne sprejema niti kritike, da naj bi EU domnevno vodila neoliberalno politiko. Ponuja dva argumenta: neobstoj dokazov, da si dejansko povprečni volivec v EU želi bolj socialne politike, in preprosto dejstvo, da slednjih EU dejansko nima na svojem seznamu pristojnosti, kar samodejno pomeni, da njene vloge ne moremo primerjati z vlogo moderne države blaginje. Demokracijo v EU moramo tako nujno ocenjevati po njeni *sui generis* institucionalni naravi in je nikakor ne smemo primerjati zgolj z moderno liberalno demokracijo. (Moravcsik 2002: 617–19)

---

<sup>128</sup> Od pisanja uporabljenih Moravcsikovih (2001; 2002) člankov do danes je sicer prišlo do določenega razvoja evropskih politik, vendar njegov argument kljub vsemu vzdrži na primeru finančne šibkosti in odsotnosti socialnih transferjev. Tudi sam sicer priznava, da je EU deloma prisotna na določenih področjih, ki jih sam omenja, vendar ne do mere, ko bi vloga nacionalnih držav bila znatno zmanjšana (Moravcsik 2002: 607).

<sup>129</sup> Podoben argument razvije pred Moravcsikom tudi Giandomenico Majone, ki pravi, da je bistvena funkcija EU reguliranje enotnega trga, zaradi česar jo tudi poimenuje *regulatory polity/state*. Za tovrstno entiteto naj bi bila značilna odsotnost davčne sposobnosti in prevlada administrativnih funkcij. Tovrsten argument se pojavi tudi pri Moravcsiku, zato bo za naše potrebe dovolj, če se osredinimo zgolj na njegovo delo in izpustimo Majona. (Moravcsik 2001: 170; Follesdal in Hix 2005: 7)

Follesdal in Hix (2005) odgovarjata na vse Moravcsikove argumente, predvsem z vidika večanja vloge političnega tekmovanja in večinskega odločanja v EU, ki naj bi zamenjal tehnično–regulativno in konsenzualno naravo današnjih institucij. EU ima namreč prek posameznih politik (kmetijska, raziskovalna ipd.) že dolgo tudi redistributivno vlogo, pri čemer se zdi za demokracijo bistvenega pomena, da lahko nanjo vplivajo tudi državljani. Večina tovrstnih področij pa dejansko ostaja za neposredno politično tekmovanje zaprta, saj jih določa Svet, in ne EP.<sup>130</sup> Ker EU posega v vedno več področij, nastajajo tudi možnosti, da so dejanske politike EU lahko neusklajene s povprečnim volivcem, nacionalnim in evropskim. Če niso, je to zgolj produkt naključja, ne pa demokratičnega procesa. Vsekakor pa je politično tekmovanje dolgoročno boljše od samovolje nevoljenih in samo posredno odgovornih uradnikov. Zaradi zapletenega procesa odločanja, ki vsebuje veliko nosilcev veta, so politične spremembe v EU tudi težje dosegljive, kar nevarnost neusklajenosti z evropskim povprečnim volivcem še povečuje. Če uporabimo participativne teorije, lahko tudi obrnemo trditev Moravcsika, da državljanov EU ne zanima sodelovanje pri določanju (omejenega števila) politik EU. Če bi jim omogočili večji neposredni vpliv in ponudili različne alternative, bi lahko tudi okrepili njihovo zanimanje. Tudi če uporabimo elitistične teorije demokracije, vidimo, da je tekmovanje nujno za obstoj demokracije, sicer državljani nimajo možnosti vpliva niti na dnevni red. Follesdal in Hix (2005:16) prav odsotnost tovrstnega tekmovanja in alternativ ponudita za možen razlog evroskepticizma, saj je lahko ob trenutni odsotnosti jasnih vzvodov vpliva nasprotovanje sistemu enako kot nasprotovanje posameznim politikam.<sup>131</sup> Avtorja sklepata, da morata tudi v EU določati politike in alternative politično tekmovanje in volilna demokracija, ne pa srečno naključje (Follesdal in Hix 2005: 22–23).

Problem obstoja demokratičnega deficita je povezan tudi z vprašanjem evropskega *demosa* in evropske identitete. V nadaljevanju bomo videli, da sta oba pojma v pomembni interakciji z vseevropskim referendumom, ki bi v EU vnesel popolnoma novo metodo odločanja, grajeno vsaj deloma na suverenosti evropskih državljanov v nasprotju z ločenimi suverenostmi nacionalnih *demosov*.

---

<sup>130</sup> Follesdal in Hix (2005: 19–20) sicer priznavata, da v EP in Svetu politično tekmovanje narašča. Vendar je zaradi institucionalne premoči Sveta delo EP za državljane še vedno nezanimivo, tekmovanje v Svetu pa ostaja zaprto za javnost in medije, kar tudi ne omogoča pregleda alternativ. Do neke mere je bilo delovanje Sveta v zakonodajni funkciji odprto s sklepom Evropskega sveta 16. junija 2006 (EUObserver 2006a).

<sup>131</sup> Habermas (1998: 17) odsotnost političnega tekmovanja in institucionalne uravnoveženosti v EU povezuje tudi z manjkajočim razvojem evropskih političnih strank.

O evropskem *demosu* pišejo številni avtorji (Habermas 1998; Weiler 1998; Siedentop 2000; Moravcsik 2001; Nicolaïdis 2004; Follesdal in Hix 2005), vendar je določljivost pojma jasno razvidna težava. Moravcsik (2001: 178–79) ga enači z evropsko identiteto in njeno pomanjkanje tudi poveže s trenutno ureditvijo v EU, prevlado medvladnega elementa in zgolj funkcionalno naravo institucij. Težava pri razvoju evropske identitete oziroma demosa so stoletja ločene zgodovine in močna nacionalna indentiteta evropskih držav. Rosamond (2000: 150–51) ponuja razlago, pri kateri je za neobstoj demosa povezan z institucionalna strukturo in procesom sprejemanja odločitev v EU. Oboje namreč še vedno nadzirajo države članice in proaktivnost nacionalnih političnih elit posledično resno ovira možnosti za integriranje »od spodaj«, ki bi lahko pripomoglo k oblikovanju evropskega *demos*a.<sup>132</sup>

Vendar se zdi smiseln pomislek, ki ga izraža Habermas (1998): na kateri točki se razpršeno prebivalstvo oblikuje v *demos*? Ali za to obstaja točno določen trenutek? Habermas (1998: 15–16) prav tako trdi, da sta se moderna demokracija in nacionalna država oblikovali vzporedno, brez nujnosti ene ali druge. Torej ni razloga, da se tudi evropski narod ne bi mogel oblikovati vzporedno z nastankom evropske demokracije.<sup>133</sup>

Formalni poskus oblikovanja evropske identitete je podelitev t. i. evropskega državljanstva državljanom držav članic EU v Maastrichtski pogodbi, podpisani leta 1992. Vendar so določila iz političnega vidika izjemno skromna in nikakor primerljiva z nacionalnimi opredelitvami državljanstva, predvsem v ureditvah primerljivih federacij.<sup>134</sup> Maastrichtska pogodba tako praktično ni ponudila nič novega, razen skupnega poimenovanja pravic in dolžnosti z besedo državljanstvo. V proces evropskega integriranja je s tem vstopila beseda, ki je bila dolgo povezana zgolj z nacionalno državo in nosi velik čustveni naboj. V zelo ostri kritiki J. H. H. Weiler (1998: 18; cf. Wiener 1997) označuje tovrstno igranje s pojmom državljanstva za nevarno in evropsko državljanstvo poimenuje kar »evropsko državljanstvo Saatchi & Saatchi«, ker se primarno nanaša na potrošnike, ne državljanse.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Možna kritika tovrstnemu delovanju političnih elit držav članic so t. i. prehodna obdobja pri zaposlovanju prebivalcev iz osmih držav članic, ki so v EU vstopile z zadnjo širitvijo leta 2004.

<sup>133</sup> Kot možen povod za končno oblikovanje evropskega *demos*a Habermas (1998) omenja pripravo evropske ustave, do česar je v času od njegovega pisanja tudi prišlo. Vendar so ocene o tem deljene (cf. Nicolaïdis 2004).

<sup>134</sup> Državljanji držav članic EU lahko glasujejo na volitvah v EP in sodelujejo na lokalnih volitvah kjerkoli v EU, če imajo urejeno začasno prebivališče. Vendar je oboje podeljeno na osnovi nacionalnega državljanstva.

<sup>135</sup> Podobno razmišlja o vlogi evropskega državljanja tudi Siedentop (2000). Wiener (1997) ponuja bolj pragmatičen pogled na postopen razvoj evropskega državljanstva prek praktičnih pravic in popolnoma

Iz zgornje kritike je očitno, da zgolj zakonodajno določanje državljanstva brez političnih pravic ne bo oblikovalo evropskega *demosa*.<sup>136</sup> V modernih liberalnih demokracijah je namreč državljan kot sestavni del *demosa* aktivni udeleženec političnega odločanja, ki podaja predstavniskim institucijam legitimnost za njihovo delovanje. Sklenemo tudi lahko, da je politično delovanje neločljivo povezano z oblikovanjem *demosa* oziroma politične identitete (Follesdal in Hix 2005: 17). Vendar nejasnosti predvsem nastopijo pri časovnem določanju enega in drugega. Weiler (1998: 20) tako trdi, da je *demos* nujen predpogoj za demokracijo, Hug (2003: 110) pa trdi, da je v zgodovini le malo demokracij imelo privilegij izhajati iz *demosa*.

Znova se pojavlja posebnost in inovativnost EU kot zanimivega okolja za novo razmišljanje o starih konceptih. Povsem mogoče je torej, da evropskega *demosa*, državljanstva oziroma identitete, ne smemo nujno iskati zgolj tam, kjer jih najdemo pri nacionalni državi (Wiener 1997). Znova je očitno tudi neskladje med nadnacionalnim in medvladnim pristopom (Nicolaidis 2004). Pripadniki prvega verjamejo, da je oblikovanje evropskega *demosa* prav tako mogoče, kot je bilo oblikovanje nacionalnega. Pripadniki drugega pa verjamejo v koncept suverenosti, ki podaja nacionalni državi edinkost pri združevanju prebivalstva in zaščiti demokracije. Nicolaidis (2004: 101) trdi, da eni in drugi verjamejo v isto, vendar na različnih ravneh. Zagovorniki nadnacionalne EU bi tako radi videli suveren evropski *demos*, enako kot ga zagovorniki medvladne EU že vidijo na nacionalni ravni. Tako se zdi nujno izbrati vmesno pot in govoriti o *demoi*, množici *demosov* na nacionalnih in evropski ravni, ki se medsebojno spoštujejo in tolerirajo.<sup>137</sup>

Očitno je torej, da posebna narava EU kot politično in družbeno močno heterogene entitete spreminja tudi pomen državljanstva. Glede na možne posledice in predpogoje za institucionalizacijo vseevropskega referendumu je to pomembna ugotovitev.

#### 4.3. UPORABA IN LASTNOSTI REFERENDUMOV O EVROPSKIH INTEGRACIJAH

Na začetku tretjega poglavja smo omenili, da nekateri avtorji (Setälä 1999b; Morel 2001) med razloge za globalni porast števila referendumov uvrščajo tudi porast števila

---

nove oblike državljanstva na nadnacionalni ravni, ki ga ne smemo nujno primerjati z nacionalnim državljanstvom.

<sup>136</sup> Podoben poskus je bila Listina o temeljnih pravicah, ki tvori drugi del PUE.

<sup>137</sup> Nicolaidis (2004) zato o EU govori kot o *demoicracy* namesto *democracy*.

referendumov v povezavi z evropskimi integracijami.<sup>138</sup> Ljudska posvetovanja v zvezi z EU so bila v prvih desetletjih njenega obstoja prej izjema kot pravilo, s širitvijo pa se je v sedemdesetih letih stanje začelo spreminjati (Hug 2003: 23). Vse več pomembnejših odločitev v zvezi z EU so nekatere države začele sprejemati na referendumih in skupno število tovrstnih referendumov je do danes naraslo na več kot 35 referendumov. Zakaj je to število nižje od tistega navedenega v tretjem poglavju, si bomo ogledali v naslednjem odstavku. (Hobolt 2006: 153–54)

TABELA 4.1: REFERENDUMI O EU (1972–2006)

<i>Država</i>	<i>Predmet</i>	<i>Oblika</i>	<i>% podpore</i>
Francija (23. 4. 1972)	članstvo (širitev)	neobvezni	68,3
Irski (10. 5. 1972)	članstvo (vstop)	obvezni	83,1
Norveška (24.–25. 9. 1972)	članstvo (vstop)	neobvezni	46,5
Danska (2. 10. 1972)	članstvo (vstop)	neobvezni	63,1
Velika Britanija (5. 6. 1975)	članstvo (nadaljevanje)	neobvezni	67,2
Danska (26. 2. 1986)	Enotni evropski akt	neobvezni	56,2
Irski (6. 5. 1987)	Enotni evropski akt	obvezni	69,6
Italija (18. 6. 1989)	mandat za člane EP	neobvezni	88,1
Danska (3. 6. 1992)	Maastrichtska pogodba	neobvezni	49,3
Irski (18. 6. 1992)	Maastrichtska pogodba	obvezni	68,7
Francija (20. 9. 1992)	Maastrichtska pogodba	neobvezni	51,1
Danska (18. 5. 1993)	Maastrichtska pogodba	neobvezni	56,8
Avstrija (12. 6. 1994)	članstvo (vstop)	obvezni	66,6
Švedska (18. 9. 1994)	članstvo (vstop)	neobvezni	52,3
Finska (16. 10. 1994)	članstvo (vstop)	neobvezni	56,9
Norveška (28. 11. 1994)	članstvo (vstop)	neobvezni	47,8
Irski (22. 5. 1998)	Amsterdamska pogodba	obvezni	61,7
Danska (27. 5. 1998)	Amsterdamska pogodba	neobvezni	55,1
Danska (28. 9. 2000)	evro	neobvezni	46,9
Irski (7. 6. 2001)	Pogodba iz Nice	obvezni	46,1
Irski (19. 10. 2002)	Pogodba iz Nice	obvezni	62,9
Malta (8. 3. 2003)	članstvo (vstop)	neobvezni	53,6

<sup>138</sup> V besedilu bomo izmenično uporabljali besedni zvezi »referendumi o evropskih integracijah« in »referendumi o EU«. Prva je obširnejša, saj zajema tudi referendume, ki se ne nanašajo neposredno na EU, temveč tudi na Evropsko gospodarsko območje in Evropsko prostocarinsko območje.

Slovenija (23. 3. 2003)	članstvo (vstop)	neobvezni	89,6
Madžarska (12. 4. 2003)	članstvo (vstop)	neobvezni	83,8
Litva (10.–11. 5. 2003)	članstvo (vstop)	neobvezni	91,0
Slovaška (16.–17. 5. 2003)	članstvo (vstop)	neobvezni	93,7
Poljska (7.–8. 6. 2003)	članstvo (vstop)	neobvezni	77,5
Češka (13.–14. 6. 2003)	članstvo (vstop)	neobvezni	77,3
Estonija (14. 9. 2003)	članstvo (vstop)	neobvezni	66,8
Švedska (14. 9. 2003)	evro	neobvezni	42,0
Latvija (20. 9. 2003)	članstvo (vstop)	neobvezni	67,0
Španija (20. 2. 2005)	PUE	neobvezni	76,7
Francija (29. 5. 2005)	PUE	neobvezni	45,3
Nizozemska (1. 6. 2005)	PUE	neobvezni	38,4
Luksemburg (10. 7. 2005)	PUE	neobvezni	56,5

Vir: Hautala *et al.* (2002); Hug (2003); C2D (2006); Szczerbiak in Taggart (2005); Kaufmann *et al.* (2003).

Iz tabele je razvidno, da je število predstavljenih referendumov nižje od števila, ki ga navaja Hoboltova (2006). Zato je pomembno opozoriti, da različni avtorji (Hautala *et al.* 2002; Hug 2003; Kaufmann *et al.* 2003) različno štejejo referendume, povezane z evropskimi integracijami. Za nas je smiselno privzeti bolj omejen pristop, saj nas zanimajo zgolj referendumi določene narave (ratifikacija pogodb, članstvo in posamezne politike), ne pa vsi referendumi, ki bili kakorkoli povezani z evropskimi integracijami, ker tovrstnih primerov ne moremo posploševati in iz njih povleči sklepov za vseevropski referendum. Tabela tako ne vključuje referendumov Farskih otokov o priključitvi EU ob vstopu Danske (1972) in referendumov o izstopu Grenlandije (1982) in Ålandskih otokov (1994) iz EU. V teh treh primerih je namreč šlo za subnacionalne oziroma regionalne referendume (Hug 2003: 23). Prav tako preglednica ne vsebuje referendumov v Švici (1972, 1992, 2000, 2001, 2005) in Liechtensteinu (1992, 1995), saj se slednji ne nanašajo neposredno na članstvo v EU, temveč na zблиževanje v okviru Evropskega gospodarskega območja (*European Economic Area*, EEA) ali Evropskega prostotracarskega območja (*European Free Trade Association*, EFTA). Zato je v naši preglednici 35 referendumov, ki jih bomo lažje klasificirali. (Hautala *et al.* 2002; Hug 2003; Hobolt 2006)

Referendume o evropskih integracijah lahko tako razdelimo v štiri skupine, pri čemer bodo za naše raziskovanje vseevropskega referenduma najpomembnejše tri. V prvi so referendumi o članstvu, kamor lahko uvrstimo referendume ob vstopu in referendume o širitvi (edini primer do sedaj Francija 1972). Druga kategorija so referendumi o ratificiranju novih evropskih pogodb, tretja pa referendumi o sprejemanju novih politik EU (referenduma o vstopu v evroobmočje na Danskem in Švedskem). Poleg teh treh glavnih skupin lahko uvrstimo še skupino, ki združuje preostale referendume: italijanski referendum iz leta 1989, na katerem so volivci podelili mandat italijanskim članom EP, da slednji izpogajajo ambicioznejšo reformo EU,<sup>139</sup> in referendumi iz Liechtensteina in Švice, ki sicer niso vključeni v našo preglednico, vendar so kljub temu deloma povezani z evropskimi integracijami. (Uleri 1996b: 107; Hug 2003: 44–45)<sup>140</sup>

Za nadaljnje razumevanje lastnosti referendumov o evropskih integracijah in razpravo o vseevropskem referendumu je pomembno opozoriti na institucionalno ozadje prvih treh skupin. Pri vprašanjih o članstvu in novih pogodbah namreč pristojne institucije (bodisi Evropski svet bodisi Medvladna konferenca) odločajo s soglasjem, kar pomeni, da vse vlade držav članic podpirajo predlog, ki se morebiti pojavi na referendumu, in da je za dejansko uveljavitev spremembe tudi potrebno ratificiranje vseh držav.<sup>141</sup> Politične preference vlad so torej bližje sklepom pogajanj kot *statusu quo*, sicer ne bi glasovale zanje v Svetu. Referendumi o novih politikah so s tega vidika drugačne narave, saj ni nujno, da jih nacionalne vlade podpirajo, vendar seveda tedaj tudi niso obvezane sklicati referendum. Tak primer je denimo oblikovanje Evropske denarne unije (EDU). Glede na to, da je za uveljavitev pogodbenih sprememb zaradi soglasja potrebno ratificiranje v vseh državah članicah, so seveda tovrstni primeri najlažje merljivi, enako kot primeri odločanj o vstopu v EU, kjer *de facto* odloča domača javnost.

---

<sup>139</sup> Zaradi nedorečenosti mandata je referendum ostal skoraj povsem brez učinka. Vendar je zanimiv iz pravnega stališča saj je bila za njegovo izpeljavo potrebna sprememba ustave, ki sedaj v Italiji dovoljuje *referendum di indirizzo* (pozivni/mandatni referendum) (Uleri v Hug 2003: 37). To je tudi edina možnost za izpeljavo referenduma povezanega z evropskimi integracijami v Italiji. (Hug 2003: 37–38)

<sup>140</sup> Predstavljena delitev se v eni točki pomembno razlikuje od tiste, ki jo v svoji knjigi predstavlja Hug (2003). Slednji namreč francoski referendum iz leta 1972 uvršča v skupino simboličnih referendumov (pri nas preostali referendumi), ker njegove pravne posledice niso bile jasne. Vendar si lahko predstavljamo, da bi lahko bile politične posledice, predvsem zaradi de Gaullovega dolgotrajnega nasprotovanja vstopu Velike Britanije, dokaj resne.

<sup>141</sup> Hug (2003: 52) opozarja, da pride do izjeme, zgolj če se med sklepom pogajanj in razpisom/izvedbo referenduma zamenja vlada. Pri vprašanjih včlanitve pa je seveda večinoma pomembno ratificiranje države, ki želi v EU vstopiti. Kot bomo videli, se tudi v tem primeru lahko v prihodnosti nadejamo sprememb, spomnemo pa se lahko na francoski referendum o širitvi leta 1972.



Iz tabele 4.1 je razviden skokovit porast števila referendumov v zadnjih letih. Tako smo bili samo od leta 2000 priča kar 17 referendumom v primerjavi z 18 iz celotnega predhodnega obdobja evropskih integracij. Če prištejemo še tiste referendume, ki so se odvili od ratifikacije Maastrichtske pogodbe naprej (1992), se število dvigne na 28, kar pomeni skoraj dva referenduma na leto v povprečju v zadnjih 14 letih.

Ob podrobnejši analizi je razvidna jasna prevlada neobveznih referendumov.<sup>142</sup> Obvezni referendumi so bili namreč do sedaj izvedeni zgolj na Irskem (šestkrat), kjer vsaka sprememba ustave nujno zahteva glasovanje ljudstva, in v Avstriji (enkrat), kjer je bil obvezni referendum organiziran ob vstopu v EU. Iz literature je tudi razvidno (Hug 2003; Hug in Sciarini 2000), da je pojav neobveznih aktivnih referendumov, ob izvzetju Švice, omejen samo na Dansko. Vendar do aktivnih referendumov v tej državi prihaja zaradi visoke zahteve po parlamentarni podpori mednarodnim pogodbam, ki prenašajo del suverenosti na določeno mednarodno organizacijo. V tem primeru je namreč zahtevana podpora kar petih šestin danskega parlamenta, kar pomeni, da že manjša skupina parlamentarcev lahko sproži neobvezni aktivni referendum. Ob precej rednih ljudskih glasovanjih na Irskem in Danskem nam torej ostane množica neobveznih pasivnih referendumov, čemur se že leta 2000 čudita Hug in Sciarini (2000), torej še pred skokovitim porastom zaradi zadnje širitve in ratificiranja PUE. Jasno je torej, da vlade držav članic pogosto posegajo po referendumu za sprejemanje odločitev v EU. (Gallagher 1996a; Hug 2003: 26–43)

Zato si je smiselno pogledati razloge za povečanje števila referendumov. Če se za trenutek vrnemo na pregled političnih funkcij referendumov in s tem razlogov za njihov sklic, ki smo ga predstavili v drugem poglavju, je v navezavi z evropskimi integracijami pomembno omeniti dvoje: večina razlogov, ki jih predstavlja Morel (2001), velja tudi v primeru referendumov o evropskih integracijah: odpravljanje sporov v vladajoči koaliciji oziroma stranki, čiščenje dnevnega reda pred volitvami, iskanje podpore zunaj predstavniškega telesa, dodatno legitimiranje političnih odločitev, utrditev vodstva ipd. Setälä (1999a: 93) pri tem opominja, da je prav v primeru EU največkrat uporabljena funkcija čiščenja dnevnega reda pred volitvami.<sup>143</sup> Zaradi narave procesa odločanja pa se pri referendumih, povezanih z evropskimi

---

<sup>142</sup> Če smo natančni, gre za neobvezne pasivne referendume na predlog vlade, saj v primeru EU predlog prihaja vedno iz zunanjih procesov odločanja, pri katerih sodeluje izvršna oblast. (Hug 2003: 43)

<sup>143</sup> Prav verjetno je bil to eden od razlogov za obljubo referenduma o PUE v Veliki Britaniji (Hobolt 2006: 158). Premier Tony Blair je tako onemogočil nasprotnikom EU uporabo pomembnega argumenta, tj. njegovo proevropsko usmerjenost, ki je del britanske javnosti nikakor ne odobrava.

integracijami, pojavi še en pomemben razlog za sklic referendumov. Politično odločanje na več ravneh namreč omogoča pridobivanje pogajalske moči v medvladnih pogajanjih EU z vnašanjem novih nosilcev veta v domači proces odločanja. Vladajoče elite posamezne države lahko tako z vnaprejšnjo razglasitvijo referendumov o določenem vprašanju med potekom pogajanj pridobijo precejšnjo moč, saj bo v primeru zahtevane soglasne ratifikacije domača javnost pomembna ovira, ki jo mora vlada premagati (Stoiber in Thurner v Hobolt 2006: 160). To velja predvsem za okoliščine, v katerih vlada oceni, da se domače javno mnenje ujema z njenimi siceršnjimi željami. (Hug 2003: 89)

Dodaten razlog za rast referendumov je vsekakor tudi obstoj precedensa. Predvsem v povezavi z evropskimi organizacijami namreč precedensi ustvarjajo pomembno obvezo vladajočih elit, da bodo vprašanja ponujena v presojo ljudem na referendumu (Hug in Sciarini 2000: 17). Takšen primer je Norveška pri vprašanju članstva, deloma Danska in Švedska pri vprašanju vključitve v EDU oziroma poenostavljeno prevzemu evra in prav verjetno tudi Francija in Nizozemska po negativnih rezultatih glasovanj o PUE. Težko si je predstavljati, da bi vlade teh držav pri naslednjih vprašanjih, ki bi se nanašala na isto področje (skupna valuta in nova pogodba), izpustile ljudsko glasovanje. Ob pregledu razpredelnice nam postane tudi jasno, da vprašanje včlanitev *de facto* zahteva privolitev ljudstva na referendumu. Glede na to, da so do sedaj skoraj vse države pred vstopom dale možnost zadnje besede svojim državljanom, si lahko podobne odločitve obetamo tudi ob nadaljnjih širitvah.<sup>144</sup> (Hug in Sciarini 2000: 17; Hobolt 2006: 157)

Podobno kot smo to storili v tretjem poglavju pri obravnavi vloge političnih strank in elit in vplivu na udeležbo, se tudi pri referendumih o evropskih integracijah zdi smiselno posvetiti obema vprašanjem. Tudi pri referendumih o EU namreč pogosto naletimo na argument, da so to zgolj drugorazredne volitve (Franklin *et al.* 1995) oziroma, da državljani izkoristijo možnost glasovanja za kaznovanje trenutne vlade, ki večinoma tudi skliče referendum (Schneider in Weitsman v Hug 2003: 48). Hoboltova (2006: 154–55) tovrstni teoretski pristop poimenuje *second-order school*, saj je evropsko vprašanje domnevno zgolj postranskega pomena za volivce. Ista avtorica na drugo stran postavlja teoretike t. i. *attitude school*, ki trdijo, da se ljudje

---

<sup>144</sup> Izjeme so ustanovne članice Evropske skupnosti za premog in jeklo in Evropske gospodarske skupnosti (Italija, Belgija, Nizozemska, Francija in Nemčija) ter Španija, Grčija, Portugalska in Ciper. V skupino držav, ki so organizirale referendum o članstvu, pogojno lahko uvrstimo Veliko Britanijo, ki je leta 1975 postavila na glasovanje vprašanje o nadaljevanju članstva v takratni Evropski skupnosti.

pri referendumih o evropskih vprašanjih dejansko odločajo na podlagi svojega siceršnjega odnosa do EU (podobno tudi Reif in Schmitt v Szczerbiak in Taggart 2005: 9; Siune in Svensson v Hobolt 2006: 155).<sup>145</sup> Zanimivo je, da zelo redko naletimo na argument, da ljudje dejansko oblikujejo svoje mnenje o vprašanju, ki je postavljeno na referendumu in nanj tudi odgovorijo. Tovrstnemu raziskovanju, ki smo ga že omenili v tretjem poglavju, se obsežneje posveča Hug (2003) v knjigi *Voices of Europe*, kjer pride do zaključka, da imajo različne institucionalne oblike referendumov dejansko velik vpliv na obnašanje volivcev ob glasovanju.<sup>146</sup> Pri neobveznih referendumih, predvsem če so tudi nezavezujoči, državljani najlažje in največkrat odrečejo podporo stranki, ki jo sicer podpirajo. V praksi so to referendumi o novih politikah in včlanitvi v EU. Pri obveznih referendumih se volivci v večji meri odločajo na podlagi dejanskega vprašanja in lažje odstopajo od svoje strankarske usmeritve. Glede na nepopolno znanje pred odločanjem si državljani med kampanjo pomagajo z namigi akterjev, ki jim zaupajo; med njimi so seveda tudi politične stranke.<sup>147</sup> Zaradi množice tovrstnih dejavnikov pri odločanju na referendumu je metodološko zelo težko napovedati obnašanje volivcev, bistvena ugotovitev pa je, da je institucionalni okvir v očeh državljanov pomemben in da obnašanje političnih strank vpliva na odziv volivcev predvsem pri vprašanjih, o katerih slednji nimajo dobro izdelanega mnenja.<sup>148</sup> Kljub temu lahko vsaj deloma privzamemo tudi trditev Franklin *et al.* (1995), da je podpora oblasti nujna za zmago na referendumu, vendar v rahlo spremenjeni obliki. Pri oblikovanju mnenj si namreč ljudje velikokrat pomagajo z mnenjskimi voditelji. Če oblast uživa tovrstno zaupanje, bo prav njena vloga lahko tudi pozitivno vplivala na podporo predlogu, ki je postavljen na glasovanje. Referendumi o evropskih integracijah so tako vezani na domače politične okoliščine

---

<sup>145</sup> Tako Smith (2005) interpretira rezultat referenduma o PUE na Nizozemskem. Po njenem mnenju so ob tej priložnosti volivci izrazili svoje nestrinjanje z odločitvami EU, ki so bile že sprejete, pri čemer je bila vsebina PUE bolj nepomembna.

<sup>146</sup> Pri tem je pomembno omeniti metodološko izhodišče Huga (2003: 51–52). Glede na institucionalno naravo EU je po njegovem mnenju v nasprotju s siceršnjimi referendumi smiselno privzeti podporo oblasti predloga, ki se pojavi na neobveznem pasivnem referendumu o evropskih integracijah, saj vsi predlogi dejansko izhajajo iz medvladnih pogajanj na evropski ravni, kjer je potrebno soglasje (vsaj v primerih dosedanjih referendumov).

<sup>147</sup> Poleg slednjih Szczerbiak in Taggart (2005: 212) v sklepu raziskave pristopnih referendumov iz leta 2004 omenjata tudi nevladne organizacije, medije ipd.

<sup>148</sup> Qvortrup (v Szczerbiak in Taggart 2005: 15–16) ponuja sicer še dve okoliščini, ki nam lahko pomagata pri napovedi izida referenduma za vladajočo stranko. Presenetljivo naj bi slabo ekonomsko stanje v državi povečalo možnosti podpore predlogu na referendumu o EU. Qvortrup trdi namreč, da so državljani v neugodnih okoliščinah bolj pripravljeni glasovati za spremembe. Druga trditev napoveduje slabši rezultat za podpornike predloga, bližje kot so naslednje volitve. Domnevno naj bi do tovrstnega učinka prišlo zaradi upadanja podpore vladajočim strankam. Szczerbiak in Taggart (2005: 15–16) v raziskavi ne najdeta zanesljive podpore trditvam Qvortrupa, ki je sicer raziskoval zgolj na treh danskih referendumih in britanskem iz leta 1975.

in na evropska vprašanja (Hix 2005: 200). (Lupia in Johnston 2001; Hug 2003: 65–66; Franklin v Szczerbiak in Taggart 2005: 9)

Do zanimivega pojava pride v primeru referendumov o EU pri obravnavi udeležbe. Kot smo omenili v tretjem poglavju, je povprečna udeležba na referendumih nekoliko nižja od tiste na volitvah (Butler in Ranney 1994 v LeDuc 2002; Bowler in Donovan 1998 v LeDuc 2002). V primeru EU pa je udeležba na referendumih v povprečju višja od primerljive udeležbe na volitvah v EP. Tovrstna ugotovitev je zanimiva iz dveh razlogov: kot argument za večjo uporabo referendumov in kot delna potrditev argumenta Follesdala in Hixa (2005), da odsotnost političnega tekmovanja niža zanimanje za volitve v EP in s tem ohranja demokratični deficit v EU. Preden se posvetimo podrobni obravnavi teh dveh pojavov, si podrobneje pogledjmo udeležbo na nekaterih referendumih o EU.

Szczerbiak in Taggart (2005: 4–6) na primeru osmih referendumov ob zadnji širitvi EU ugotavljata povprečno udeležbo nekoliko pod 60 odstotki, pri čemer ne vključujeta Malte, ki je prav tako izvedla referendum in dosegla visoko udeležbo 90 odstotkov. Povprečje preteklih širitev je bilo 78–odstotno. Na Poljskem so možnost glasovanja celo raztegnili na dva dni, ker je obstajala resna možnost, da najmanjša zahtevana udeležba (50 odstotkov) ne bi bila dosežena.<sup>149</sup> Podobno presenetljivo nizka udeležba je bila dosežena v preostalih osmih novih članicah. Ob izjemno visoki udeležbi na Malti, kjer je bilo do zadnjega trenutka težko napovedati rezultat zaradi ostrega političnega spopada, ponujata za nizko siceršnjo udeležbo v preostalih državah Szczerbiak in Taggart (2005a) dva razloga: močan nacionalni politični konsenz o vstopu v EU (in posledično majhno možnost uspeha za njene nasprotnike) in relativno ekonomsko nerazvitost. Slednja namreč, v nasprotju z Dansko, Švedsko in Norveško, ne nudi ugodnega okolja za razvoj gibanj, ki bi nasprotovala EU.<sup>150</sup>

Vendar je za popolno sliko seveda treba primerjati rezultate referendumov z rezultati volitev. Na zadnjih volitvah v EP, ki so bile izvedene junija 2004, torej dober mesec po uradni širitvi EU, je bila povprečna udeležba v 25 državah članicah zgolj 45–odstotna. Če si ogledamo zgolj udeležbo v novih državah članicah, je dosegla povprečno skrb vzbujajočih 26,4 odstotkov, na Slovaškem celo manj kot 17 odstotkov

---

<sup>149</sup> Na koncu glasovanja je bila udeležba 59–odstotna.

<sup>150</sup> Ista avtorja na podlagi omenjene raziskave predstavljata dva modela za predvidevanje udeležbe in rezultata na referendumih o evropskih integracijah. Vendar se zdi vključitev močno povezana s splošno podporo EU, kar postavi modela pod vprašaj, saj so siceršnja vprašanja o politikah (npr. evro) in ratificiranju novih pogodb manj vezana nanjo.

(EurActiv 2004). Če ob bok tem devetim referendumom iz leta 2003 postavimo še štiri referendume o PUE v Španiji, Franciji, na Nizozemskem in v Luksemburgu iz leta 2005, postane razlika še bolj očitna. Povprečna udeležba na teh štirih glasovanjih je bila 66–odstotna, pri čemer je bila najnižja udeležba dosežena v Španiji, kjer je bila stopnja konsenza o podpori najvišja in tudi izražena podpora na dan glasovanja najvišja (Deloy 2005; European Commission 2006).<sup>151</sup> Iz zapisanega tako lahko razberemo pomembno sporočilo, ki vsekakor vsaj deloma podpira osnovno tezo Follesdala in Hixa (2005), in sicer da politično tekmovanje pri ljudeh dviga zanimanje za udeležbo na glasovanju.

Na primeru referendumov o evropskih integracijah je zanimivo preveriti tudi tezo bližanja povprečnemu volivcu in s tem bližanju politikam, ki so bliže večinskemu prebivalstvu (Setälä 1999a; Mendelsohn in Parkin 2001; Lacy in Niou 1998). Na metodološke težave tovrstnega dokazovanja smo opozorili tako v drugem poglavju pri obravnavi enodimenzijskih problemov, ločljivih in neločljivih preferenc in teorije družbene izbire in v tretjem poglavju pri obravnavi neposrednih in posrednih učinkov referendumov na izbiro politik (Gerber in Hug 2001).

Hug (2003: 77; podobno Hug in Sciarini 2000) pri raziskavi neposrednih učinkov sklepa, da so v primeru obstoja nujnosti ali zgolj možnosti referenduma evropske politike posameznih držav bližje povprečnemu volivcu kot v primeru popolne odsotnosti možnosti ljudskega glasovanja. Moč tovrstnega učinka je odvisna od institucionalne narave referenduma, pri čemer je največji v primeru obveznih referendumov in najmanjši v primeru neobveznih pasivnih. V primeru slednjih je namreč interes vlade za sklic referenduma manjši, odsotnost siceršnje možnosti sklica pa vlade ne prisili nujno k upoštevanju povprečnega volivca.

Obstoj ustavne (ali politične) podlage za obvezni referendum ali možnost sklica referenduma o določeni odločitvi, sprejeti na medvladnih pogajanjih v okviru EU, vsekakor posredno vpliva na posamezne vlade. Vlade, ki potrebujejo kasnejšo potrditev odločitev na referendumu, morajo namreč nujno zastopati stališče, ki je bližje nacionalnemu povprečnemu volivcu (Hobolt 2006: 159).<sup>152</sup> Podoben posreden

---

<sup>151</sup> V Španiji se je glasovanja udeležilo 42,3 odstotka državljanov, kar predstavlja najnižjo udeležbo na glasovanju od ustanovitve demokratične Španije (Deloy 2005). V Franciji je bila udeležba višja od 69 odstotkov, na Nizozemskem 62–odstotna, v Luksemburgu, kjer je glasovanje sicer obvezno, pa kar 90–odstotna (C2D 2006b; C2D 2006c; European Commission 2006).

<sup>152</sup> Zakaj je poudarek na besedi *nacionalni* pomemben, bomo videli pri obravnavi vseevropskega referenduma.

učinek se pojavi tudi na celotnih sklepih tovrstnih medvladnih pogajanj, saj naj bi iste vlade pridobile precejšnjo pogajalsko moč in s tem pomembno vplivale na končni rezultat (Hug 2003: 72).<sup>153</sup>

Dosedanji sklepi se seveda nanašajo na enodimenzijska vprašanja, pri katerih imajo volivci ločene preference. Odnos volivcev do pogodbenih sprememb pa je lahko vsekakor bolj zapleten, saj jih lahko jemljemo tudi kot večdimenzijska vprašanja, s tem pa se možnost odsotnosti povprečnega volivca poveča (Hug 2003: 77). Tovrstne okoliščine raziskujeta Hug in Tsebelis (2000) s teorijo nosilcev veta in dokazujeta, da kljub vsemu tudi v tem primeru veljajo podobni sklepi. Tovrstno vprašanje se vsekakor pojavi ob PUE, ki se zdi zaradi svoje obsežnosti vse prej kot enodimenzijsko vprašanje. Sklepamo lahko, da je bilo iskanje nacionalnih povprečnih volivcev med medvladnimi pogajanja težko in zato negativni izidi mogoče niso popolnoma presenetljivi.<sup>154</sup>

Hug (2003: 78) predpostavlja tudi, da bo možnost referendumov pozitivno vplivala na siceršnjo podporo EU, glede na to, da lahko prebivalstvo neposredno vpliva na njene politike in razvoj. Vendar se izkaže, da je metodološko dokazovanje precej zapleteno in tovrstni rezultati ne prikažejo nujno dejanskega stanja v posameznih državah. Na podporo EU namreč lahko vpliva veliko različnih dejavnikov, kot na primer dojetje neposrednih ekonomskih koristi od članstva v EU, narave domačega medijskega okolja, obdobja članstva ipd. Kljub temu Hix (2005: 201) sklepa, da je v državah z možnostjo referenduma podpora vladnim odločitvam v zvezi z EU višja kot v državah brez te možnosti, kar pomeni, da je tudi legitimnost EU višja.<sup>155</sup>

Za ocenjevanje vrednosti in vloge referendumov v evropskih integracijah je zanimivo tudi vprašanje o zadovoljstvu z demokracijo v EU v primeru držav, kjer imajo

---

<sup>153</sup> Hoboltova (2006: 161) omenja tudi raziskave, ki so bile narejene na primeru medvladnih pogajanj o PUE in siceršnjih prepričanjih državljanov. O tem pišeta Hug in Schulz (v Hobolt 2006: 161).

<sup>154</sup> O podobnem primeru na podlagi razprav in poznejšem referendumu o spremembah ustave v Kanadi leta 1992 piše Chambersova (2001: 251; podobno Franklin *et al.* 1995: 5–6). Njen sklep se zdi pomemben v razpravi o usodi PUE, saj pravi, da bi bilo bolj primerno glasovanje o njenih posameznih delih, tj. namesto enodimenzijskega odločanja bi bilo bolj primerno večdimenzijsko.

<sup>155</sup> Rezultati Hugovega (2003: 81–82) raziskovanja sicer nakazujejo, da je podpora EU v državah z možnostjo referenduma v povprečju 10 odstotkov nižja. Večjo podporo je izmeril pri ustanovnih članicah, nižjo pri širitvi leta 1973 in zopet višjo pri t. i. mediteranski širitvi v osemdesetih letih. Na žalost njegovo raziskovanje niti ne vključuje zadnje širitve iz leta 2004. Po zadnji raziskavi evropskega javnega mnenja Eurobarometer (European Commission 2005), ki je bila objavljena decembra 2005, sta sicer Irska in Danska (državi z največ opravljenimi referendumoma) nad povprečjem pri podpori članstva njune države v EU, vendar je slika veliko zapletenejša, če vključimo nove države članice, njihovo dojetje koristi, ki so jih države imele od EU, in dojetje splošne vrednosti EU. Vendar podpore EU ne smemo zamenjati z njeno legitimnostjo.

državljeni možnost neposrednega glasovanja (Hug 2003: 82–83). Tudi tu naletimo na veliko metodoloških ovir in veliko različnih sklepov. Številne raziskave posameznih primerov, ki jih preučuje Hug (2003), prikazujejo obe možnosti: naraščanje ali upadanje zadovoljstva (Eichenberg v Hug 2003; Eichenberg in Dalton v Hug 2003). Danci imajo relativno slabo mnenje o demokraciji v EU, mnenje Ircev pa je veliko boljše. Pri tem je zanimivo, da je tudi odziv populacije v teh dveh državah pred referendumom in po njem različen. Tik pred referendumom o Amsterdamski pogodbi je tako zadovoljstvo z demokracijo v EU na Irskem rahlo upadlo in se po izvedbi referendumu znova vrnilo na običajno raven. Na Danskem pa je zadovoljstvo leta 1998 naraščalo pred referendumom in pozneje zopet padlo na običajno raven pred razpisom referendumu.

Hix (2005: 201) obravnava tudi pomembno vprašanje informiranosti, ki je kot smo videli v tretjem poglavju, večkrat predmet spora o kakovosti referendumov. Glede na zapleteno naravo EU je organizacija referendumu dobra priložnost za informiranje javnosti, saj so politične elite prisiljene razpravljati o problemih, povezanih z EU, in razlago njene institucionalne strukture v primeru glasovanja o spremembah pogodb. Državljeni v državah članicah, kjer so referendumi redna praksa, so tako v povprečju boljše informirani o EU kot državljani držav, kjer so referendumi redkost (Hix 2005: 201).

Iz učinkov in lastnosti referendumov o evropskih integracijah tako lahko pridemo vsaj do treh pomembnih sklepov. Prvič, referendumi vsekakor večajo sodelovanje državljanov pri oblikovanju EU in jim omogočajo boljše izražanje svojega mnenja kot volitve v EP (Follesdal in Hix 2005: 19; Szczerbiak in Taggart 2005). Drugič, države z možnostjo referendumov bodo vodile evropsko politiko, ki je bližja povprečnemu volivcu (Hug 2003: 77), s čimer lahko povežemo tudi legitimnost vladnih odločitev, povezanih z EU, ki naraste v državah, kjer obstaja možnost referendumu (Hix 2005: 201). S slednjo ugotovitvijo je povezano tudi dejstvo, da so državljani v teh državah boljše informirani o EU kot državljani držav članic, kjer referendumi niso redna praksa (Hix 2005: 201). Ob upoštevanju teorije nosilcev veta (Hug in Tsebelis 2002) in izkušnjah Danske in Irske ob ratificiranju Maastrichtske pogodbe in Pogodbe iz Nice in obema referendumu o evru, lahko pridemo tudi do tretjega sklepa: nacionalni referendumi nikakor ne poenostavljajo procesa odločanja v EU in s tem nadaljnega integriranja (Hug 2003; Szczerbiak in Taggart 2005: 218). Če vlade bistveno

odstopajo od povprečnega volivca pri medvladnih pogajanjih, s porazom na kasnejšem referendumu ogrozijo celotno ratifikacijo predloga.<sup>156</sup>

Kako se to navezuje na prihodnost in našo sklepno razpravo o možnosti vseevropskega referenduma? Pomemben je porast števila napovedanih in dejansko izvedenih referendmov v zadnjem obdobju. V povezavi z ratifikacijo PUE je namreč kar 10 držav napovedalo izvedbo ljudskega glasovanja.<sup>157</sup> V trenutku pisanja diplomskega dela so bili izvedeni štirje, vsi preostali pa kmalu po negativnih rezultatih v Franciji in na Nizozemskem preloženi ali preklicani. Vprašanje podpore nadaljnjemu integriranju se tako ob pojavu vse pogostejših referendmov prenaša na večji del evropske populacije kot v preteklosti. Zaradi zahtev po t. i. dvojnem soglasju vlad in državljanov (*double unanimity*) pri kakršnihkoli spremembah pogodb postane sistem določanja v EU z večanjem števila ratifikacij preko referendmov nedvomno bolj stabilen. Vendar se tovrstna stabilnost nanaša zgolj na oteženo doseganje sprememb oz. nagnjenost k *status quo*. Isti pojav namreč zaradi nespremenljivosti lahko pripelje tudi do napetosti med vladami oziroma populacijami različnih držav članic. Vseevropski referendum je ena od možnosti, ki bi tovrstne napetosti v prihodnje lahko preprečila. (Hug 2003: 99–100)

#### 4.4. VSEEVROPSKI REFERENDUM

Kot smo si že ogledali na začetku poglavja, lahko EU štejejo med demokracije konsenza (Lijphart 1999). Nujnost dvojne večine pri spreminjanju pogodb EU je vsekakor ena od institucionalnih lastnosti, ki EU oddaljuje od večinskega principa. Podobno je tudi heterogenost njene družbene osnove, kjer se srečujemo z močnimi nacionalnimi *demosi* (Moravcsik 2001: 178–79). Vendar je ena od značilnosti EU postopno spreminjanje in ni izključeno, da tudi konsenzualna narava procesa odločanja v prihodnje ne bo predmet reform (*cf.* Lijphart 1999: 47).

Ob širitvi EU na petindvajset, leta 2007 ali 2008 zelo verjetno na sedemindvajset držav si namreč lahko zastavimo vprašanje: kako učinkovito bo lahko vedno večja in bolj heterogena EU delovala z zahtevo po soglasju, predvsem pri spremembah osnovnih pogodb, ki morajo biti ratificirane v vseh državah, ponekod prek

---

<sup>156</sup> Za zmago na referendumu mora namreč mnenje povprečnega volivca o novemu predlogu biti boljše od njegovega mnenja o trenutnem stanju. Vlada mora zato natančno oceniti javno mnenje.

<sup>157</sup> Referendum so napovedali voditelji Španije, Francije, Nizozemske, Luksemburga, Češke, Danske, Irske, Poljske, Portugalske in Velike Britanije (Wikipedia 2006f).



referenduma? Tovrstna institucionalna rigidnost lahko pripelje do večjih sporov med državami članicami, kar je deloma vidno v tem trenutku pri obravnavi usode PUE. Drugo vprašanje, ki ga lahko povežemo s konsenzualno naravo EU, pa je nujnost političnega tekmovanja v EU za odpravo demokratičnega deficita, ki ga izpostavljata Follesdal in Hix (2005).

Vprašanje institucionalne rigidnosti in problem demokratičnega deficita sta del razprave o vseevropskem referendumu. Poleg osnovnih argumentov proti referendumom, ki smo jih obravnavali v tretjem poglavju (odvzemanje moči predstavniškim institucijam, nesposobnost povprečnega volivca, nevarnost za manjšine ipd.), se nam ob uporabi referendumov v EU dejansko ne ponuja dodaten razlog za nasprotovanje tovrstnemu načinu odločanja. Edina morebitna dodatna razloga, ki se ponujata, sta subjektivne narave. Prvič, že omenjena institucionalna rigidnost je vse bolj povezana z organiziranjem referendumov ob pogodbenih spremembah, kar pomeni, da je proces nadaljnjega integriranja otežen (Hix 2005: 196–98).<sup>158</sup> Verjetnost, da bo v prihodnje vseh 25 vlad in 25 nacionalnih povprečnih volivcev (neposredno prek referendumov ali posredno prek parlamentov) pristalo na neko spremembo, je nižja, kot je bila tovrstna verjetnost v času devetih držav članic in skoraj izključno parlamentarnega ratificiranja.<sup>159</sup> Hoboltova (2006: 161) se zato sprašuje, ali bi PUE vsebovala več federalističnih elementov, če ne bi bile potrebne ratifikacije z referendumi. Drugi subjektivni razlog, ki se nam ponuja, je nevarnost za enotnost EU. Vse bolj verjetno je namreč, da se bo morala EU spopadati z vse več negativnimi rezultati nacionalnih referendumov in rešitve, kot sta bila drugi danski referendum o Maastrichtu in drugi irski referendum o Pogodbi iz Nice, bodo vodile v vedno bolj raznoliko EU oziroma EU več hitrosti (Stubb 1996). Če torej podpiramo nadaljnje integriranje in enotnost EU, ima uporaba nacionalnih referendumov subjektivno gledano negativne posledice.

---

<sup>158</sup> V tem primeru Moravcsik (2001: 162) govori o t. i. teoriji kolesa (*bicycle theory*), saj zagovorniki nadaljnjega integriranja nenehno zagovarjajo, da je status quo nestabilen in da bo EU propadla, če se kolo integracijskega napredovanja preneha vrteti.

<sup>159</sup> Na tovrstne težave nas lahko opomnejo dokaj pogosti negativni izidi referendumov pri ratificiranju evropskih pogodb: danska zavrnitev Maastrichtske pogodbe leta 1992, irska zavrnitev Pogodbe iz Nice leta 2001, francoska in nizozemska zavrnitev PUE leta 2005. Problem postane še bolj očiten, ko pogledamo skupno število referendumov ob teh priložnostih: trije referendumi o Maastrichtski pogodbi (prvi danski referendum negativen, francoska ratifikacija zgolj z 51 odstotki, irski referendum pozitiven), samo irski referendum v primeru Pogodbe iz Nice, štiri referendumi o PUE (dva pozitivna, dva negativna). Poleg tega sta bila oba referenduma o uvedbi skupne evropske valute negativna: danski leta 2000 in švedski leta 2003.

Vendar kljub tovrstnim težavam, ki jih lahko povežemo z naraščanjem števila držav članic EU in večanjem števila političnih vprašanj, pri katerih EU bodisi deluje samostojno ali v sodelovanju z državami članicami (Hix 2005: 3), razprava o vseevropskem referendumu ni tako nova. Payrefitte (v Hug 2003: 1) navaja izjavo francoskega predsednika Charles de Gaulla:<sup>160</sup>

*»Evropa bo rojena na dan, ko se bodo različna ljudstva dokončno odločila združiti. Glasovanje članov parlamentov ne bo dovolj za ratificiranje tovrstne odločitve. Potrebna bodo ljudska glasovanja, po možnosti izvedena na isti dan v vseh sodelujočih državah.«*

Podobno, čeprav iz drugačnega ideološkega stališča kot de Gaulle, je vseevropski referendum za ratificiranje morebitne evropske ustave predlagal tudi Altiero Spinelli, dolgoletni vodja evropskega federalizma in član EP (European Convention 2003; Rosamond 2000: 23). Tudi EP je leta 1995, med delom medvladne konference, ki je pripravila Amsterdamsko pogodbo, sprejel resolucijo, v kateri predlaga vseevropski referendum za ratificiranje nove pogodbe (Nentwich 1996: 1). Med državami članicami EU je predvsem Avstrija tista, ki je že večkrat predlagala organiziranje vseevropskega referenduma za ratificiranje PUE, nazadnje tudi kot možen razlog za rešitev zapletov po francoski in nizozemski zavrnitvi (EUObserver 2006b).

Med delovanjem Evropske konvencije (od februarja 2002 do julija 2003) so veliko njenih članov, nekatere nevladne organizacije in skupine pritiska predlagali ratifikacijo prek referendumoma, vendar njihova narava ni bila vedno popolnoma jasna. Tako so različni predlogi zahtevali referendumsko ratificiranje PUE ločeno v čim več državah članicah bodisi v zavezujoči ali posvetovalni obliki. Nekateri predlogi so vsebovali pozive k ločenim referendumom v vseh državah članicah, ki bi bili izvedeni na podlagi nacionalnih zakonodaj. Najdlje pa so segali pozivi k enotnemu vseevropskemu referendumu, ki bi bil zakonsko določen na evropski ravni, tj. vključen v PUE. (Kaufmann *et al.* 2003)

Čeprav so bili tovrstni pozivi predvsem usmerjeni na ratificiranje PUE, obstaja tudi množica akademskih prispevkov na temo, ki jih predstavlja Hug (2003: 102–9). Za

---

<sup>160</sup> Hug (2003: 1 in 2003: 102) v knjigi sicer ne navaja natančne letnice de Gaullove izjave, vendar isto izjavo uporabijo tudi avtorji zbornika *Voices of Europe* (Hautala *et al.* 2002: 6) in izjavo umestijo na začetek šestdesetih let dvajsetega stoletja. Podobno izjavo de Gaulla navaja tudi dokument Evropske konvencije (European Convention 2003), vendar jo umesti v leto 1946, torej veliko pred oblikovanjem Evropske gospodarske skupnosti.

naše raziskovanje je pomembno, da pregledamo posamezne možne institucionalne ureditve vseevropskega referendumu, ki bi bil uniformno urejen na nacionalni ravni ali določen kot metoda odločanja v evropskih pogodbah. Zaradi poenostavitve in ob upoštevanju, da se naša razprava navezuje na inovativno obliko odločanja v EU, bomo obe obliki poimenovali kot vseevropski referendum, saj bi bile posledice obeh enake, tj. izvedba referendumu o določenem vprašanju na enaki pravni podlagi v vseh državah članicah.<sup>161</sup>

Bistveni elementi institucionalne ureditve vseevropskega referendumu so podobni tistim, ki smo jih že obravnavali pri referendumu v tretjem poglavju. Kot najpomembnejše si bomo ogledali: predmet referendumu, obveznost/neobveznost, izvor pobude, zavezujoča/nezavezujoča narava, različne večinske zahteve za veljavnost ter morebitne določbe o najmanjši udeležbi.

Na dosedanjih izkušnjah iz prakse referendumov o evropskih integracijah lahko sklepamo, da bi predmet morebitnega vseevropskega referendumu lahko bili evropska zakonodaja (na primer smernice EK), večanje pristojnosti oziroma nove politike EU, spremembe osnovnih pogodb in nadaljnje širitve EU. Večina avtorjev, ki jih navaja Hug (2003: 102–4), vsaj za primer sprejema morebitne ustavne pogodbe za EU predvideva obvezno izvedbo vseevropskega referendumu. Schneider (v Hug 2003: 103) temu dodaja tudi večanje in morebitno uvedbo vseevropskega davka. Različni zakonski predlogi in davčna vprašanja bi lahko bili predmet neobveznih aktivnih referendumov, pri čemer bi različni politični akterji sklicali referendum na predloge, ki jih je predhodno oblikovala oblast.

Med pobudnike neobveznih aktivnih referendumov Hug (2003) pri svojem pregledu uvršča državljane, EP, Svet in posamezne regije. Zaradi omejitve našega raziskovanja bomo iz nadaljne obravnave izpustili referendume, kjer bi se kot pobudniki pojavili državljani. Dodaten argument za tovrstno odločitev je tudi dejstvo, da pravna ureditev nobene od držav članic EU zazdaj ne predvideva tovrstnih referendumov v primeru vprašanj, povezanih z EU (Hug in Sciarini 2000; Hug 2003).

---

<sup>161</sup> Ob tem je zanimivo pripomniti, da pri obravnavi referendumov v evropskih integracijah malo avtorjev (Weiler 1998) uporablja velikost EU kot morebitni argument za neprimernost neposredne demokracije. Glede na to, da je dovolj prepričljivo število držav članic EU že izvedlo referendum, bi istočasni referendum v vseh evropskih državah predstavljal le manjšo logistično spremembo.

TABELA 4.2: PREGLED RAZLIČNIH MOŽNOSTI VSEEVROPSKEGA REFERENDUMA

Oblika	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obvezen</li> <li>• Neobvezen pasivni in aktivni</li> </ul>
Predmet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zakonodaja</li> <li>• Temeljne pogodbe EU</li> <li>• Večanje pristojnosti / nove politike</li> <li>• Širitev / članstvo EU</li> </ul>
Pobudnik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EP (z določeno kvoto)</li> <li>• Države članice (z določeno kvoto)</li> <li>• Državljeni (z določeno kvoto)</li> <li>• Regije</li> </ul>
Zahtevana večina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Večina državljanov EU</li> <li>• Večina državljanov v vseh državah</li> <li>• Večina državljanov in večina držav (dvojna večina)</li> <li>• Kvalificirana večina državljanov in/ali držav</li> </ul>
Najmanjša udeležba	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Določen odstotek vseh državljanov</li> <li>• Določen odstotek državljanov v vseh državah</li> </ul>
Pravna veljavnost	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zavezujoč</li> <li>• Nezavezujoč oz. posvetovalni</li> </ul>

Prirejeno po: Hug (2003: 103–4).

V pomoč pri pregledu različnih možnosti je lahko gornja tabela, ki se v precejšnji meri razlikuje od tiste, ki jo je pripravil Hug (2003: 103–4). Osnovni razlog za spremembe so določene možnosti, ki niso navedene. Najbolj očitna je vsekakor odsotnost možnosti vseevropskega referendumu glede vprašanja nadaljnih širitev EU, kar je postalo s pravno obvezo Francije o organiziranju referendumu pred vstopom vsake nove članice po Hrvaški politična realnost.<sup>162</sup> Podobno je tabela dopolnjena z dodatnimi teoretično možnimi oblikami referendumov in dihotomijo zavezujočega/nezavezujočega referendumu.

<sup>162</sup> Francija je z ustavno spremembo, sprejeto v francoskem parlamentu dne 1. marca 2005, uzakonila obvezen referendum o ratifikaciji vseh pristopnih pogodb EU z državami, s katerimi so se pogajanja odprla po 1. juliju 2004. To dejansko pomeni, da bo vstop vsake države, ki je pogajanja odprla pozneje kot Hrvaška, zahtevala potrditev na referendumu v Franciji. Če bo izid negativen, bo zaradi zahtevanega soglasja širitev pravno nemogoča. (C2D 2006b)

Po ogledu morebitne institucionalne oblike vseevropskega referendumu se zdi smiselno posvetiti se temeljnim dilemam, ki se pojavijo ob njegovi dejanski uveljavitvi v praksi. Glede na to, da vseevropski referendum še nikoli ni bil izveden v praksi, bo nadaljevanje poglavja normativno predvidevanje na podlagi obstoječih oblik referendumov, načinov odločanja na posameznih področjih in drugih oblik sodelovanja državljanov v političnem sistemu (podobno Hug 2003: 102).

Najosnovnejša sprememba je vsekakor neposreden vstop evropskih državljanov v proces odločanja in s tem krepitev participativne narave evropskega političnega sistema.<sup>163</sup> Poleg držav kot neposrednih akterjev v procesu evropskih integracij bi tako svoje mesto dobili tudi državljani in obenem postali dodaten nosilec veta (Hug in Tsebelis 2002). Od natančnejše oblike ureditve vseevropskega referendumu bi bila odvisna naslednja pomembna posledica: ali bi državljanstvo EU po vrednosti dejansko postalo podobno nacionalnemu državljanstvu (Weiler 1998)? Če si za trenutek ogledamo način izvedbe volitev v EP, nam to razkrije, da so še vedno odvisne od nacionalne zakonodaje in istočasno jim pravico do sodelovanja podeljuje nacionalno državljanstvo (Lijphart 1999: 43–44). Verjetno bi bilo preuranjeno trditi, da bi morebitna vpeljava vseevropskega referendumu prinesla tudi tako korenito spremembo, kot je pravo evropsko državljanstvo, neodvisno od nacionalnega. Sodelovanje v vseevropskem referendumu bi bilo tako po vsej verjetnosti urejeno na nacionalni ravni in šteli bi se glasovi po posameznih državah.

Zakaj je poudarek na nacionalnem štetju tako pomemben? Iz dveh med seboj povezanih razlogov. Prvič, od prvih neposrednih volitev v Evropski parlament EU črpa svojo legitimnost iz državljanov in držav članic. Drugič, EU je demokracija konsenza, ki pri sprejemanju odločitev večinoma uporablja posebne večinske zahteve in večnivojsko odločanje (Lijphart 1999; Moravcsik 2001: 185). Pri organiziranju vseevropskega referendumu bi bilo tako zelo verjetno treba upoštevati oboje, kar nam zastavi verjetno najpomembnejše vprašanje, povezano z morebitno uvedbo vseevropskega referendumu v politični sistem EU: kakšna bi bila zahtevana večina za sprejem odločitev (Hug 2003: 105)?

Za razumevanje posledic različnih večinskih zahtev je znova treba vključiti pojem povprečnega volivca. V naravi pojma je, da se oblikuje v vsakem političnem sistemu, kar pomeni, da imamo v EU trenutno 25 posameznih povprečnih volivcev, po enega

---

<sup>163</sup> Obsežen pregled siceršnjih participativnih elementov evropskega političnega sistema je pripravil Nentwich (1996).

na državo članico. Pri obravnavi posameznih referendumov o evropskih integracijah smo kot njihovo pomembno posledico navedli približevanje politik EU povprečnemu volivcu v državah, kjer se referendum izvajajo. Iz obojega torej izhaja, da je na proces odločanja v EU do sedaj neposredno vplival le del povprečnih volivcev. Če bi vse države začele izvajati referendume, bi to pomenilo premik evropskih politik v vseh državah k povprečnemu volivcu, kar bi vsaj deloma pozitivno vplivalo na odpravo demokratičnega deficita. (Hug 2003: 87–100)

Tovrsten premik bi seveda imel različne razsežnosti, ki so odvisne od stališč, ki jih zastopajo vlade, in stališč povprečnega volivca. Če imajo trenutno vlade svoja stališča blizu povprečnim volivcem, bi proces odločanja postal zgolj bolj zapleten, ne nujno bolj rigiden. Če pa imajo trenutno vlade stališča, ki so od povprečnega volivca precej oddaljena, bo premik v vsaki državi večji (Hug 2003: 99). Če so povprečni volivci med državami vsaksebi zelo oddaljeni, bo proces odločanja postal nujno bolj rigiden. Praktična posledica bi bila prav gotovo že omenjena nezmožnost sprejemanja odločitev s soglasjem. Glede na to, da je v Evropskem svetu soglasje trenutno potrebno za spreminjanje pogodb in novih članic v EU, bi uvedba nacionalnih referendumov v vseh državah članicah lahko odločno vplivala na nezmožnost napredka na teh dveh področjih (Sedelmeier 2005: 404; Hug 2003: 99–100). V tem okviru moramo tudi presojati pragmatično naravo vseevropskega referenduma, če bi z njegovo institucionalizacijo odpravili tudi zahteve po soglasju na nekaterih ustavnih in zakonodajnih področjih. Odprava soglasja bi namreč omogočila izogibanje blokiranju posameznih držav in s tem pomembno olajšala nadaljnje evropsko integriranje (Hug 2003: 88).

Vendar pragmatičnost razlogov za uporabo vseevropskega referenduma ni pomembna za naše raziskovanje. Osrednjo pozornost želimo namreč posvetiti posledicam večinskega referendumskega odločanja na proces odločanja v EU. Znotraj Sveta se na več področjih že uporablja kvalificirana večina (Hix 2005: 83–84). To so tudi področja, kjer je politično tekmovanje najbolj prisotno in poznajo »zmagovalce« in »poražence«. Če bi se tovrstna narava odločanja prenesla na vseevropski referendum, bi njegov učinek postal zares pomemben za obliko procesa odločanja v EU. Glede na to, da učinek odprave soglasja na področju sprejemanja zakonodaje in spreminjanja pogodb teoretično ni različen, se bomo za lažjo predstavo sedaj premaknili na primer slednjega. Ni namreč naključje, da se velika večina avtorjev, ki jih navaja v svojem pregledu Hug (2003: 102–4) pri uporabi vseevropskih referendumov dejansko osredotoči na vprašanje spreminjanja pogodb oziroma sprejetje morebitne ustave EU,

in ne na navadni zakonodajni postopek. Glede na stanje razvoja neposredne demokracije v evropskih integracijah in na dejanske pozive k uporabi vseevropskega referendumu je njegovo morebitno uporabo najbolj smiselno pričakovati in ocenjevati na primeru ratificiranja nove pogodbe (Hug 2003; Kaufmann *et al.* 2003; Smith 2005; Donnelly in Wagner 2006).

Politični sistem EU in naravo njene družbe številni avtorji (Lijphart 1999; Hug 2003; Smith 2005) pogosto primerjajo s Švico, za katero sta značilna izrazito heterogena družba in federalno urejen politični sistem. Ta primerjava je pomembna za razumevanje odnosa med federalnimi enotami in državljani federacije. Čeprav politični sistem EU ni popolnoma prevzel federalnega modela, mu je najbliže in ga je z njim najlaže primerjati (Pollack 2005: 28–37). Če bi torej vseevropski referendum sledil modelu švicarskega referendumu na federalni ravni, bi bila za njegovo veljavnost verjetno zahtevana dvojna večina, tj. večina državljanov v večini držav članic in večina skupnega prebivalstva EU.<sup>164</sup>

Neposredno odločanje evropskih državljanov na vseevropskem referendumu pri zahtevi dvojne večine bi po drugi strani povzročilo nov pojav evropskega povprečnega volivca. Če bi namreč kot edino večino zahtevali zgolj večino evropskih državljanov, bi bila odločitev na vseevropskem referendumu dejansko najbližje evropskemu povprečnemu volivcu. Zaradi heterogenosti družbe znotraj EU, razmerja med majhnimi in veliki državami, pa je, kot smo že omenili, smiselno poseči po sistemu dvojne večine. Slednji referendumsko odločitev umesti med evropskega povprečnega volivca in posamezne nacionalne povprečne volivce, ki so potrebni za veljavnost odločitve. Z bližanjem evropskemu povprečnemu volivcu bi dosedanje teritorialno državljanstvo izgubljalo politično moč v primerjavi z evropskim. S tem bi se konfederalni model EU dodatno približal federalnemu (Moravcsik 2001: 176).<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> Podoben način odločanja je sicer že uveljavljen v EU na področjih odločanja s trojno kvalificirano večino, kot jo določa Pogodba iz Nice. Za sprejetje odločitve je treba zbrati kvalificirano večino glasov v Svetu, večino držav članic, ki morajo predstavljati najmanj 62 odstotkov prebivalstva EU (Hix 2005: 85).

<sup>165</sup> Do tu smo obravnavali obvezne referendume, ki bi bili ustavno določeni in neodvisni od posameznih akterjev v političnem sistemu EU. Vendar bi bile tudi posledice neobveznih pasivnih vseevropskih referendumov dokaj podobne, do razlik bi prišlo zgolj na področjih, kjer bi z možnostjo sklica referendumu posamezni akterji pridobili moč določanja dnevnega reda. Tovrsten primer velja tako Svet in EP. Če bi bile nekatere države članice namreč preglasovane v Svetu, bi lahko zahtevale sklic vseevropskega referendumu. Neposredno bi lahko zato možnost sklica vplivala na premik odločitev v njihovo korist v pogajanjih. Podobno bi se v primeru nezadovoljstva z rezultatom zakonodajnega postopka lahko k sklicu vseevropskega referendumu zatekel EP in s tem pridobil pomembno pogajalsko moč. (Hug 2003: 106–7)

Poleg tovrstne posledice *policy* bi imel večinski vseevropski referendum tudi bistven učinek na naravo procesa odločanja v EU. Sedanji konsenzualni način odločanja bi se namreč premaknil bliže večinskemu. Zaradi predvidene zahteve po dvojni večini sicer to ne bi bil radikalen premik k čistemu večinskemu odločanju, vendar bi kljub temu ustavni proces EU začel proizvajati zmagovalce in poražence.<sup>166</sup> Kot smo že omenili v tretjem poglavju, na tovrstno nevarnost tiranije večine opozarja tudi Chambersova (2001: 242), ki pravi, da so ustavna področja še posebej nedovzetna za preprosto večinsko odločanje. Pomembno je namreč zaščititi morebitne manjšine in s tem ohraniti željo po sodelovanju v razpravi. Nicolaïdis (2004: 107) zato opozarja na bistveno nevarnost premika k večji tekmovalnosti v EU: »/B/rez enotnega evropskega *demosa* bi bila navadna “evropska večina” nedemokratska, če bi poteptala želje velikega števila nacionalnih večin.«<sup>167</sup> Podobno se sprašuje tudi Hug (2003: 112): ali so evropski državljani pripravljeni sprejemati poraze, tako kot so jih bili pripravljeni sprejemati državljani v procesu oblikovanja nacionalnih držav?<sup>168</sup>

Preden se posvetimo pregledu možnosti, ki bi jih imeli poraženci večinskega odločanja, naj opozorimo, da dejansko bližanje večinski naravi političnega odločanja ni zgolj posledica uvajanja referendumov v EU. Hug (2003: 110) namreč podaja zanimivo vzporednico s podeljevanjem več pristojnosti EP, kar Follesdal in Hix (2005) vidita kot možnost za odpravo demokratičnega deficita na ravni politične odzivnosti in odgovornosti. Po njegovem mnenju bi bile posledice večje tekmovalnosti v EP kot večinske institucije zelo podobne uvajanju vseevropskega referenduma, kar Follesdal in Hix (2005) tudi zagovarjata kot edino resno možnost za večjo zanimanje ljudi za proces odločanja v EU. Možen stranski produkt večinskega odločanja pa je oblikovanje stalnih manjšin. Večanju politične tekmovalnosti in s tem politizaciji EU zaradi tovrstne nevarnosti nasprotujeta Weiler (v Pollack 2005: 42) in Majone (v Hix 2005: 178).

Pri tako pomembni spremembi se zdi presenetljivo, da kljub vsemu večina avtorjev (Hug 2003; Kaufmann *et al.* 2003; Smith 2005; Donnelly in Wagner 2006) predvideva predvsem spremembe temeljnih pogodb kot možen predmet vseevropskega referenduma. Ob pregledu posledic za poražence se namreč zdi bolj

---

<sup>166</sup> Podobno večino za ratificiranje Evropske ustave je predvidel tudi EP v Osnutku Pogodbe o ustanovitvi EU, ki ga je parlament sprejel 14. februarja 1984 (European Parliament 1984).

<sup>167</sup> Nicolaïdis (2004) se sicer nanaša na pogajanja pri oblikovanju PUE, pri katerih so majhne države članice opozarjale na tovrstno nevarnost »tiranije večine«.

<sup>168</sup> Kot piše Nicolaïdis (2004), bi se podoben problem verjetno posebej pojavil tudi pri razmerju med velikimi in malimi državami članicami EU, ki bi ob neprimerni ureditvi vseevropskega referenduma lahko povzročil »tiranijo večine« med državami.



smiselno uvesti na prvi stopnji vseevropski referendum za sprejemanje pomembnih novih politik ali dodajanje novih pristojnosti EU. Poražena manjšina na referendumu bi bila namreč soočena z dvema možnostima: bodisi glasovati znova o priključitvi preostalim državam večine, ki so uveljavile novost, bodisi ostati zunaj nove oblike sodelovanja (Kaufmann *et al.* 2003: 36–37; Donnelly in Wagner 2006). Vsekakor si je težje zamisliti izstop držav članic iz osnovnih pogodb EU, kot pa zgolj nesodelovanje na nekaterih področjih, kar recimo že velja pri skupni evropski valuti evro (McNamara 2005: 148–49). Na podlagi tovrstnih izkušenj se torej uresničenje vseevropskega referenduma kot večinske metode sprejemanja novih pogodb zdi malo verjetno.

Tu se lahko vrnemo k obravnavi politične enakopravnosti iz drugega poglavja in skušamo vseevropski referendum presoditi tudi iz vidika njegovega morebitnega vpliva na dojetje oziroma oblikovanje politične enakopravnosti med evropskimi državljani. Dahlov (1998) dvojni izvor enakopravnosti kot moralne nujnosti in obenem posameznikove sposobnosti vladanja nas namreč v primeru trenutne ureditve pri uporabi referendumov v evropskih integracijah postavi pred temeljno vprašanje: ali so vsi evropski državljani v trenutnem procesu odločanja enakopravni? Če si iz tega zornega kota ogledamo primer ratifikacije PUE namreč lahko ločimo dve skupini evropskih državljanov: prvo, ki je imela neposredno možnost sodelovanja pri ratifikaciji, in drugo, ki je to možnost imela zgolj posredno prek svojih predstavnikov. Nacionalne države znotraj EU ratificiranje mednarodnih pogodb, kar PUE tudi je, sicer urejajo neodvisno in na podlagi lastnih ustavnih ureditev, vendar dvom kljub vsemu ostaja. Glede na to, da gre pri PUE za popolnoma evropsko vprašanje, ali ne bi bilo v smislu Dahlove moralne nujnosti in sposobnosti za vladanje politično enakopravnost v EU treba znova premisliti in jo navezati tudi na razpravo o oblikovanju evropskega *demos*? Vseevropski referendum bi namreč vsem evropskim državljanom omogočil enako obliko sodelovanja o istem predlogu v istem trenutku.

Glede morebitne vloge vseevropskega referenduma pri oblikovanju evropskega *demos*, je Hug (2003: 111) previden. Kot smo si že ogledali, je težko določiti trenutek, v katerem bi se tovrsten *demos* oblikoval, ob istočasnem obstoju več nacionalnih *demoi*. Predvidimo lahko vsaj določen učinek vseevropske politične kampanje, simbolike istočasnega odločanja vseh evropskih državljanov o istem vprašanju, množično poročanje nacionalnih medijev o dogajanju v drugih evropskih državah, izmenjavo argumentov med različnimi nacionalnimi kampanjami ipd. (Smith 2005; Donnelly in Wagner 2006). Prek tovrstne vzpodbude aktivnega sodelovanja

posameznikov bi lahko vseevropski referendum tudi znatno prispeval k tretji demokratični transformaciji v EU, tj. z oblikovanjem prave nadnacionalne demokracije (Dahl v Hug 2003: 109–10).

## 5. ZAKLJUČEK

Vse od danskega referendumu ob ratifikaciji Maastrichtske pogodbe leta 1992 število referendumov v povezavi z EU vztrajno raste. Samo v zadnjih treh letih smo bili priča ljudskemu glasovanju o uvedbi skupne evropske valute na Švedskem, številnim referendumom ob priključitvi novih držav članic leta 2003 in referendumom o PUE v Španiji, Franciji, na Nizozemskem in v Luksemburgu. Dva negativna izida ljudskih glasovanj o domnevno tako zapletenem in obsežnem vprašanju, kot je institucionalna prenova EU, sta znova oživila razpravo o smotrnosti in uporabnosti referendumu kot metode političnega odločanja.

Osnovni zadržek zagovornikov predstavniške demokracije je sposobnost državljanov za sprejemanje pomembnih političnih odločitev in nevarnost populističnih manipulacij. Izvoljena politična elita tako v njihovih očeh lahko bolje in odgovorneje opravi z izzivi zakonodajne in izvršne oblasti. Vendar seveda vprašanja vrednosti in uporabnosti referendumu ne moremo obravnavati tako ozko. Proces političnega odločanja je namreč veliko bolj zapleten, izid ljudskega glasovanja pa ni nujno izraz ljudske volje.

Od institucionalne oblike referendumu in političnega okolja je odvisno, kakšne posledice in rezultate lahko pričakujemo. Večina referendumov iz zadnjih desetletij je bila neobvezne oblike, kar pomeni, da so dejansko politične elite izbrale tovrstno pot do sprejemanja odločitev. Glede na to, da ljudsko glasovanje v proces odločanja vnese pomembno oviro ali spodbudo na poti k sprejemu odločitve, je odločitev za referendum večinoma rezultat temeljitega političnega razmisleka in s tem tudi pričakovanja koristi za pobudnike. Seveda obstajajo preprosti razlogi za sklic referendumu, kot na primer dodatna legitimnost, ki jo s tem pridobi rezultat. Vendar moramo biti pozorni na velikokrat pomembnejše politične funkcije referendumu, ki so podlaga za njegovo pogosto uporabo, tudi zlorabo. Oblast namreč lahko prek referendumu išče dodatno podporo za svojo politično usmeritev, lahko se skuša izogniti parlamentarnemu nadzoru. Na drugi strani lahko opozicija z zahtevo po referendumu skuša preprečiti uveljavitev določenega dela zakonodaje, lahko skuša povečati nadzor nad oblastjo, lahko pa preprosto išče dodatno podporo javnosti zaradi bližajočih se volitev. Velikokrat nam politično stanje v državi pred razpisom neobveznega referendumu razkrije prave razloge zanj.

Podoben pomislek velja tudi ob ocenjevanju izboljševanja demokratičnosti političnega sistema z uvajanjem neposredne demokracije. Institucionalna oblika in politična kultura bistveno vplivata na tovrstno sklepanje. Popolnoma neregulirana uporaba referendumov lahko pripelje do rezultatov, ki ne odražajo dejanske želje državljanov in s tem ogrozi legitimnost sistema odločanja. V tem primeru težko govorimo o večanju demokratičnosti. Omejena in primerno regulirana neposredna demokracija pa lahko poveča zaupanje v politični sistem, saj prek aktivnega sodelovanja državljanov končne politike države premakne bliže povprečnemu volivcu. Od institucionalnega okvira referendumskih odločitev je tudi odvisno, kakšno vlogo bodo državljani pripisali posameznemu ljudskemu glasovanju. Zgolj občasen sklic popolnoma politično motiviranega referenduma bo tako lahko imel popolnoma drugačen izid kot redno glasovanje o vprašanjih neke narave. V prvem primeru je seveda nevarnost spregledanja dejanskega vprašanja in s tem kaznovanja vladajočih večja kot v drugem, ki omogoča dolgoročno politično izobraževanje ljudi in spreminja naravo političnega odločanja.

Ljudje v primeru referenduma seveda niso odporni pred zunanjimi vplivi, njihova sposobnost odločanja pa nikakor ni statična kvaliteta. Politične stranke, mediji, pa tudi preostali akterji v času predreferendumske kampanje močno vplivajo na končno izbiro posameznega državljana. Zaradi množice tovrstnih vplivov iz okolja tako državljana ne moremo enostavno označiti za neumnega in nesposobnega za sprejemanje pomembnih odločitev. Izbira samega referendumskega vprašanja je kljub temu zelo pomembna. Za ljudska glasovanja so bolj primerna preprosta binarna vprašanja, pri katerih sta v grobem možna dva odgovora. Manipulacijam bodo ljudje veliko bolj pogosto podvrženi pri glasovanjih o obsežnih in zapletenih vprašanjih, pri katerih je binarnost nujna omejitev. Vendar je bistveno naše zavedanje o dejstvu, da lahko enako kot marketinške aktivnosti vplivajo na odločitve državljana kot potrošnika, tudi predreferendumske politične kampanje vplivajo na državljana kot političnega akterja.

Glede na to, da se število referendumov veča in da obstoj precedensov nakazuje na to, da se število nikakor ne bo znižalo, je odziv posameznih političnih strank bistven za njihovo nadaljno vlogo v političnem procesu. Natančnejša izdelava političnih programov in stališč, boljše argumentiranje, profesionalna strankarska organizacija in enoten nastop v predreferendumski kampanji niso samo zagotovilo za večji vpliv na javno mnenje, temveč tudi za krepitev stranke na dolgi rok.

Vstopanje ljudi v proces odločanja in obstoj izhodiščnega proceduralnega konsenza o tem, da je referendum pravilna metoda odločanja v posamezni družbi lahko tudi pomeni vnos dodatne stabilnosti in legitimnosti političnemu sistemu. Vendar velja opomniti, da so zelo heterogene družbe neprimerno okolje za izvajanje preprostih večinskih referendumov, saj lahko prevladujoča večina preglasuje pomembne dele državljanstva in s tem ogrozi nacionalno enotnost. V takih primerih se kot alternativa ponuja referendumsko odločanje s kvalificirano večino ali posebne dvojne večine, ki omogočajo zadostno zaščito manjšinskih stališč.

Pri referendumih lahko na splošno pripišemo porast tudi ljudskim iniciativam, na primeru vprašanj povezanih z EU pa je očitno, da močno prevladujejo neobvezni referendumski pobudi oblasti. Kot razlog seveda lahko znova navedemo politično preračunljivost nacionalnih oblasti, ki si želijo oddaljiti neprijetno evropsko odločitev od svojih siceršnjih odgovornosti ali povečati svojo moč v pogajanjih na ravni EU. Zaradi narave evropskega procesa odločanja, kjer so nadnacionalne institucije v interakciji z nacionalnimi izvršnimi oblastmi, je vloga tovrstnih referendumov še pomembnejša.

Izkušnje nekaterih držav (npr. Italije) nakazujejo, da je lahko referendum konservativna metoda odločanja, saj ljudje na glasovanju velikokrat izberejo *status quo*. Do podobnega zaključka lahko pridemo pri obravnavi referendumov v EU na področjih, kjer je za sprejem odločitev potrebno soglasje vseh držav članic. Državljeni posameznih držav članic vstopijo v proces odločanja kot nov nosilec veta in s tem pomembno prispevajo k večji rigidnosti sistema. Istočasno se tudi število držav članic EU postopoma viša. Kombinacija teh dveh dejavnikov nam ponudi pozitiven odgovor na v uvodnem delu zastavljeno raziskovanje vprašanje. Z neposrednim vstopanjem državljanov v proces odločanja EU postaja slednji dejansko bolj rigiden. S tem je proces nadaljnjega evropskega integriranja postavljen pred velik izziv: kako ohraniti učinkovitost in enotnost EU v 21. stoletju?

Za razpravo o učinkih in posledicah neposrednega vstopanja evropskih državljanov v proces evropskega integriranja je pomemben tudi domnevni obstoj demokratičnega deficita, za katerim naj bi trpel politični sistem EU. Poleg institucionalnih razlogov za tovrstni deficit lahko navedemo tudi pomemben politični razlog, in sicer nevarnost oddaljevanja evropskih integracij od povprečnega volivca. Referendumi o EU na ravni držav članic nam v tem primeru namreč prikazujejo jasno sliko: evropske politike držav, ki redno izvajajo referendume, so bližje željam njihovih državljanov,

legitimnost EU pa je v očeh državljanov večja. Neodvisno od vsebine tovrstnih politik in siceršnje podpore EU je to vsekakor pomembna ugotovitev, ki nam ponudi odgovor na naše drugo raziskovalno vprašanje. Redno izvajanje referendumov evropske politike premika bližje željam državljanov.

Na vpliv nacionalnih referendumov pa lahko gledamo tudi drugače. Kot smo že omenili, dobi namreč manjšina celotnega prebivalstva EU prek nacionalnih referendumov o določenih odločitvah, sprejetih na ravni EU, možnost veta. Večina v eni sami državi članici tako lahko zaustavi projekt, ki ga podpira siceršnja večina celotnega prebivalstva EU. Dejansko lahko zato zблиžanje s posameznim nacionalnim povprečnim volivcem prepreči bližanje željam povprečnega evropskega volivca.

Iz tovrstnih pomislekov deloma izhaja naše raziskovanje vseevropskega referenduma kot možne oblike neposredne demokracije v EU. Vendar bi tovrstna institucionalna sprememba v naravo procesa odločanja v EU vnesla korenite spremembe, saj bi pomenila odstop od načela popolnega soglasja vseh držav članic.

Za EU kot demokracijo konsenza so značilna dolgotrajna pogajanja, visoke večinske zahteve, neprestano soočanje veliko različnih mnenj in veliko političnega trgovanja. Delni razlog za tako odločanje je seveda heterogenost državljanstva EU in dolga zgodovina nacionalnih držav, ki so v preteklosti različne interese pogosto usklajevale z vojaškimi spopadi namesto političnimi pogajanja. Vnos neposrednega večinskega odločanja državljanov v različnih oblikah bi tovrstno konsenzualno naravo EU deloma spremenil in vnesel več politične tekmovalnosti ter občasno jasno delitev na zmagovalce in poražence. Slednja ugotovitev se nam ponuja kot strnjen odgovor na naše tretje raziskovalno vprašanje o vplivu vseevropskega referenduma na naravo procesa odločanja v EU.

Vendar lahko odgovor tudi razširimo. Vsaj formalno namreč tovrstno spreminjanje konsenzualne narave EU ni velika novost, saj na nekaterih področjih že danes politično odločanje v EU določa zmagovalce. To velja predvsem za prvi steber politik Skupnosti, med katere je uvrščeno urejanje skupnega trga. Na drugi strani je najvišja stopnja konsenza potrebna za spreminjanje temeljnih pogodb. Neposredno večinsko odločanje na področju posameznih politik EU bi podobno kot obstoječa ureditev imelo seveda manjše posledice za konsenzualno naravo EU, kot bi jih imelo neposredno večinsko odločanje o osnovnem institucionalnem okviru, ki določa delovanje EU.

Vseevropski referendum o novi pristojnosti ali določeni politiki EU bi tako dejansko odločitev približal želji evropskega povprečnega volivca in omogočil njuno uveljavitev kljub manjšinskemu nasprotovanju. Če bi institucionalna podlaga zahtevala določeno dvojno večino, kjer bi odločitev morala podpreti večina celotnega prebivalstva EU in večina državljanov nekega števila držav članic, bi bila seveda konsenzualna narava EU v veliki meri ohranjena. Podobno si lahko predstavljamo, da bi bila zahtevana neka najmanjša udeležba, države, kjer bi večina prebivalstva zavrnila novost na glasovanju, pa ne bi bile obvezane k njeni uveljavitvi. Ob ohranitvi skupne institucionalne ureditve na temelju soglasja bi s tovrstno rešitvijo EU pridobila veliko prožnosti in omogočila uveljavitev raznolikosti želja, ki obstaja med državljanji posameznih držav članic.

Razprava o vseevropskem referendumu je v svojem bistvu razprava o naravi EU. Če verjamemo, da je EU zgolj mednarodna organizacija, katere legitimnost izhaja iz držav članic, potem bomo težje sprejeli njegovo morebitno uvedbo. Če pa verjamemo, da so državljanji držav članic EU istočasno tudi državljanji EU kot celote in s tem nosilci določenih političnih obveznosti in pravic, potem bomo lažje sprejeli posledice vseevropskega referenduma, ki bodo nujno zmanjševale konsenzualno naravo EU, vendar istočasno vanjo vnesle več politične tekmovalnosti in politike EU približale povprečnemu volivcu.

## 6. Viri

- Ballmann, Alexander, David Epstein in Sharyn O'Halloran (2002): Delegation, comitology, and the separation of powers in the European Union. *International Organization* 56(3), 551–74.
- Baudrillard, Jean (2005): Holy Europe. *New Left Review* 33, 24–25.  
Dostopno na <http://www.newleftreview.net/PDFarticles/NLR26702.pdf> (18. junij 2006).
- Baylis, John in Steve Smith, ur. (2001): *The globalisation of world politics*. Second Edition. Oxford, New York: Oxford University Press.
- BBC (2006): *Q&A: Montenegro referendum*. 22. maj 2006.  
Dostopno na <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4994212.stm> (18. junij 2006).
- Beetham, David (1993): Liberal democracy and the limits of democratization. V David Held (ur.): *Prospects for democracy: North, South, East, West*, 55–74. Oxford, Cambridge: Polity Press.
- Brezovšek, Marjan (1990): Nekatere izkušnje z referendumom. *Teorija in praksa* 27(12), 1440–449.
- Bogdandy, Armin von (2004): Globalization and Europe: How to square democracy, globalization and international law. *The European Journal of International Law* 15(5), 885–906.
- Bowler, Shaun in Todd Donovan (2001): Popular control of referendum agendas: implications for democratic outcomes and minority rights. V Matthew Mendelsohn in Andrew Parkin (ur.): *Referendum democracy*, 125–46. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in New York: Palgrave.
- Budge, Ian (1993): Direct democracy: setting appropriate terms of debate. V David Held (ur.): *Prospects for democracy: North, South, East, West*, 136–55. Oxford, Cambridge: Polity Press.
- Budge, Ian (2001): Political Parties in Direct Democracy. V Matthew Mendelsohn in Andrew Parkin (ur.): *Referendum democracy*, 67–87. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in New York: Palgrave.
- Butler, David in Austin Ranney, ur. (1978): *Referendums: A comparative Study of Practice and Theory*. Washington: AEI Studies.
- C2D (2006): *EU Related referendums*. Geneva: University of Geneva, Research Center on Direct Democracy.  
Dostopno na <http://c2d.unige.ch/int/OverviewInstits/ref-EU.html> (18. junij 2006).



- C2D (2006a): *Montenegro*. Geneva: University of Geneva, Research Center on Direct Democracy.  
Dostopno na <http://c2d.unige.ch/int/voteres.php?vote=13118&entit=199&lang=> (18. junij 2006).
- C2D (2006b): *France*. Geneva: University of Geneva, Research Center on Direct Democracy.  
Dostopno na <http://c2d.unige.ch/int/queryint.php?type=votefull&entit=62&lang=> (18. junij 2006).
- C2D (2006c): *Netherlands*. Geneva: University of Geneva, Research Center on Direct Democracy.  
Dostopno na <http://c2d.unige.ch/int/queryint.php?type=votefull&entit=123&lang=> (18. junij 2006).
- Chambers, Simone (2001): Constitutional referendums and democratic deliberation. V Matthew Mendelsohn in Andrew Parkin (ur.): *Referendum democracy*, 231–55. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in New York: Palgrave.
- Christin, Thomas, Simon Hug in Pascal Sciarini (2002): Interests and information in referendum voting: An analysis of Swiss voters. *European Journal of Political Research* 41(6), 759–76.
- Congleton, Roger (2002): The Median Voter Model. V Charles K. Rowley in Friedrich Schneider (ur.): *The Encyclopedia of Public Choice*. Kluwer Academic Publishers.
- Craig, Stephen C., Amie Kreppel in James G. Kane (2001): Public opinion and support for direct democracy. V Matthew Mendelsohn in Andrew Parkin (ur.): *Referendum democracy*, 125–46. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in New York: Palgrave.
- Dahl, Robert (1998/2000): *On democracy*. New Haven, London: Yale University Press.
- Deloy, Corinne (2005): *The Spanish approve the European Constitution by a wide majority*. Paris: Foundation Robert Schuman.  
Dostopno na <http://www.constitution-europeenne.info/special/spanish.pdf> (19. september 2006).
- Eccleshall, Robert (2003): *Political ideologies: an introduction*. Third edition. London, New York: Routledge.
- Eisenberg, Avigail (2001): The medium is the message: how referendums lead us to understand equality. V Matthew Mendelsohn in Andrew Parkin (ur.): *Referendum democracy*, 147–65. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in New York: Palgrave.

- EUObserver (2006): *Vienna unveils EU constitution action plan*. 15. 6. 2006.  
Dostopno na <http://euobserver.com/18/21876> (20. junij 2006).
- EUObserver (2006a): *UK fails to block plan on televised EU meetings*. 16. 6. 2006.  
Dostopno na <http://euobserver.com/9/21890> (20. junij 2006).
- EUObserver (2006ba): *Pan-European constitution referendum unlikely to fly*. 20. 6. 2006.  
Dostopno na <http://euobserver.com/9/21916> (20. junij 2006).
- EurActiv (2004): *Voter turnout in European election lower than ever*. 14. 6. 2004.  
Dostopno na <http://www.euractiv.com/en/elections/voter-turnout-european-election-lower/article-117868> (18. junij 2006).
- European Commission (2005): *Standard Eurobarometer 64: First results*.  
Dostopno na [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb64/eb64\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_first_en.pdf) (12. junij 2006).
- European Commission (2006): *Europa: A constitution for Europe – Interactive map*.  
Dostopno na [http://europa.eu/constitution/ratification\\_en.htm](http://europa.eu/constitution/ratification_en.htm) (18. junij 2006).
- European Convention (2003): *Contribution submitted by several members, alternate members and observers: Referendum on the European Constitution*. CONV 658/03.  
Dostopno na <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00658en03.pdf> (23. junij 2006).
- European Parliament (2004): *European Parliament elections 2004: turnout trends*.  
Dostopno na [http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/turnout\\_ep/index.html](http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/turnout_ep/index.html) (18. junij 2006).
- European Parliament (1984): *Draft Treaty establishing the European Union*. Sprejeta 14. februarja 1984.  
Dostopno na <http://www.ena.lu?lang=2&doc=8865> (18. junij 2006).
- Follesdal, Andreas in Simon Hix (2005): Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *European Governance Papers (EUROGOV)* št. C-05-02.  
Dostopno na <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf> (21. september 2006).
- Franklin, Mark, Cess van der Eijk in Michael Marsh (1995): Referendum outcomes and trust in government: public support for Europe in the wake of Maastricht. *West European Politics* 18(3), 101–17.
- Fukuyama, Francis (2006): After the »end of history«. *Open Democracy*, 2. 5. 2006.

- Dostopno na [http://www.opendemocracy.net/democracy-fukuyama/revisited\\_3496.jsp](http://www.opendemocracy.net/democracy-fukuyama/revisited_3496.jsp) (14. junij 2006).
- Gallagher, Michael in Pier Vincenzo Uleri, ur. (1996): *The referendum experience in Europe*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Gallagher, Michael (1996): Conclusion. V Michael Gallagher in Pier Vincenzo Uleri (ur.) *The referendum experience in Europe*, 226–52. Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- Gallagher, Michael (1996a): Ireland. V Michael Gallagher in Pier Vincenzo Uleri (ur.): *The referendum experience in Europe*, 86–104. Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- Galligan, Brian (2001): Amending Constitutions through the referendum device. V Matthew Mendelsohn in Andrew Parkin (ur.): *Referendum democracy*, 109–24. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in New York: Palgrave.
- Habermas, Jürgen (2001): Why Europe needs a constitution? *New Left Review* 11, 5–26.  
Dostopno na <http://www.newleftreview.net/PDFarticles/NLR24501.pdf> (18. junij 2006).
- Hamon, Francis (1998): *Referendum: primerjalna študija*. Ljubljana: DZS.
- Hautala, Heidi, Bruno Kaufmann in Diana Wallis (2002): *Voices of Europe: IRI Europe Referendum Challenge Report*. Amsterdam: The Initiative & Referendum Institute Europe.  
Dostopno na <http://www.iri-europe.org/reports/referendumchallenge.pdf> (19. september 2006).
- Held, David (1987/1992): *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David, ur. (1993): *Prospects for democracy: North, South, East, West*. Oxford, Cambridge: Polity Press.
- Held, David (1996/2002): *Models of democracy*. Second edition. Cambridge: Polity Press.
- Heywood, Andrew (1998): *Political ideologies: an introduction*. Second edition. Houndmills, London: Macmillan.
- Hix, Simon (2005): *The political system of the European Union*. Second edition. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Hobolt, Sara Binzer (2006): Direct Democracy and European Integration. *Journal of European Public Policy* 13(1), 153–66.
- Hug, Simon in Pascal Sciarini (2000): Referendums on European integration: Do institutions matter in the voter's decision? *Comparative Political Studies* 33(1), 3–36.

- Hug, Simon (2002/2003): *Voices of Europe: Citizens, Referendums and European Integration*. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Hug, Simon in George Tsebelis (2002): Veto players and referendums around the world. *Journal of Theoretical Politics* 14(4), 465–515.
- Jenssen, Anders Todal in Ola Listhaug (2001): Voters' decision in the Nordic EU referendums of 1994: the importance of party cues. V Matthew Mendelsohn in Andrew Parkin (ur.): *Referendum democracy*, 169–90. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in New York: Palgrave.
- Kaufmann, Bruno, Alian Lamassoure in Jürgen Meyer, ur. (2003): *Transnational democracy in the making – IRI Europe handbook 2004: The new challenge of European initiative(s) & referendum(s) after the Convention*. Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe.
- Lacy, Dean in Emerson M. S. Niou (2000): A problem with referendums. *Journal of Theoretical Politics* 12(1), 5–31.
- LeDuc, Lawrence (2002): Opinion change and voting behaviour in referendums. *European Journal of Political Research* 41(6), 711–32.
- Lijphart, Arend (1999): *Petterns of democracy: government forms and performance in thirty–six countries*. New Haven, London: Yale University Press.
- McNamara, Kathleen (2005): Economic and Monetary Union: Innovation and Challenges for the Euro. V Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack, (ur.): *Policy–making in the European Union*, 141–60. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Mendelsohn, Matthew in Andrew Parkin, ur. (2001): *Referendum democracy*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in New York: Palgrave.
- Ministero del'interno, Dipartimento per gli Affari interni e territoriali (2006): *Referendum*.  
Dostopno na [http://referendum.interno.it/ind\\_ref.htm](http://referendum.interno.it/ind_ref.htm) (18. junij 2006, 11. oktobra 2006 nedostopno).
- Moravcsik, Andrew (2001): Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality. V Kalypso Nicolaïdis and Robert Howse (ur.): *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, 161–87. Oxford: Oxford University Press.
- Moravcsik, Andrew (2002): In defence of the »Democratic Deficit«: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40(4), 603–24.

- Moravcsik, Andrew (2005): The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy. *Journal of European Public Policy* 12(2), 349–86.
- Morel, Laurence (2001): The rise of government–initiated referendums in consolidated democracies. V Matthew Mendelsohn in Andrew Parkin (ur.): *Referendum democracy*, 47–64. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in New York: Palgrave.
- Nentwich, Michael (1996): Opportunity structures for Citizens' Participation: The Case of the European Union. V *European Integration online Papers (EIoP)* 0 (1). Dostopno na <http://eiop.ac.at/eiop/texte/1996–001.htm> (8. avgust 2006).
- Nicolaïdis, Kalypso (2004): We the peoples of Europe.... *Foreign Affairs* 83(6), 97–110.
- Patterson, Lee Ann (1997): Agricultural policy reform in the European Community: a three–level game analysis. *International Organization* 51(1), 135–65.
- Rieger, Elmar (2005): Agricultural policy: constrained reforms. V Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack (ur.): *Policy–making in the European Union*, 162–90. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Rosamond, Ben (2000): *Theories of European Integration*. Basingstoke, London: Macmillan.
- Ruin, Olof (1996): Sweden. V Michael Gallagher in Pier Vincenzo Uleri (ur.): *The referendum experience in Europe*, 171–85. Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- Russet, Bruce in Harvey Starr (1992/1996): *Svetovna politika: izbira možnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Sartori, Giovanni (1987): *The theory of democracy revised – Part 1: The contemporary debate* in *The theory of democracy revised – Part 2: The classical issues*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Scarrow, Susan (1999): Parties and the expansion of direct democracy: who benefits? *Party Politics* 3(5), 341–62.
- Scholte, Jan Aart (2001): The globalization of world politics. V John Baylis in Steve Smith (ur.): *The globalisation of world politics. Second Edition*, 13–32. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Sedelmeier, Ulrich (2005): Eastern enlargement: towards a European EU? V Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack (ur.): *Policy–making in the European Union*, 401–28. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Setälä, Maija (1999a): *Referendums and democratic government: normative theory and the analysis of institutions*. London: Macmillan.
- Setälä, Maija (1999b): Referendums in Western Europe – A wave of direct democracy. *Scandinavian Political Studies* 22(4), 327–40.

- Siedentop, Larry (2000): *Democracy in Europe*. London: Penguin books.
- Smith, Julie (2005): *Democracy and legitimacy in the European Union*. London: The Federal Trust, European Policy Brief 16.  
Dostopno na <http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief16.pdf> (22. junij 2006).
- Svensson, Palle (1996): Denmark. V Michael Gallagher in Pier Vincenzo Uleri (ur.): *The referendum experience in Europe*, 33–51. Basingstoke: Macmillan Press.
- Szczerbiak, Aleks in Paul A. Taggart (2005): The politics of European Referendum outcomes and turnout: two models. V Aleks Szczerbiak in Paul A. Taggart (ur.): *EU enlargement and referendums*, 1–27. London, New York: Routledge.
- Szczerbiak, Aleks in Paul A. Taggart (2005a): Conclusion: Towards a model of (European) referendums. V Aleks Szczerbiak in Paul A. Taggart (ur.): *EU enlargement and referendums*, 193–221. London, New York: Routledge.
- Trechsel, Alexander H. in Hanspeter Kriesi (1996): Switzerland. V Michael Gallagher in Pier Vincenzo Uleri (ur.): *The referendum experience in Europe*, 185–225. Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- Thorley, John (1998): *Atenska demokracija*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Uleri, Pier Vincenzo (1996): Introduction. V Michael Gallagher in Pier Vincenzo Uleri (ur.): *The referendum experience in Europe*, 1–19. Basingstoke: Macmillan Press.
- Uleri, Pier Vincenzo (1996a): Italy. V Michael Gallagher in Pier Vincenzo Uleri (ur.): *The referendum experience in Europe*, 106–25. Basingstoke: Macmillan Press.
- Vernon, Richard (2001): *Political morality: a theory of liberal democracy*. London, New York: Continuum.
- Wallace, Helen (2005): An institutional anatomy and five policy modes. V Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack (ur.): *Policy-making in the European Union*, 49–90. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Wallace, Helen, William Wallace in Mark A. Pollack, ur. (2005): *Policy-making in the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Weiler, Joseph H. H. (1998): To be a European Citizen – Eros and Civilization. *Working Paper Series in European Studies*. University of Wisconsin.  
Dostopno na <http://uw-madison-ces.org/papers/weiler.pdf> (19. junij 2006).
- Wiener, Antje (1997): Assessing the constructive potential of Union citizenship – A socio-historical perspective. *European Integration online Papers (EIoP)* 17(1).  
Dostopno na <http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/1997-017.pdf> (18. junij 2006).
- Wikipedia (2006a): “Athenian democracy”.

Dostopno na [http://en.wikipedia.org/wiki/Athenian\\_democracy](http://en.wikipedia.org/wiki/Athenian_democracy) (07. april 2006).  
Wikipedia (2006b): "Hobbes".  
Dostopno na <http://en.wikipedia.org/wiki/Hobbes> (20. maj 2006).  
Wikipedia (2006c): "Separation of powers".  
Dostopno na [http://en.wikipedia.org/wiki/Separation\\_of\\_powers](http://en.wikipedia.org/wiki/Separation_of_powers) (20. maj 2006).  
Wikipedia (2006d): "Borda count".  
Dostopno na [http://en.wikipedia.org/wiki/Borda\\_count](http://en.wikipedia.org/wiki/Borda_count) (20. maj 2006).  
Wikipedia (2006e): "Arrow's impossibility theorem".  
Dostopno na [http://en.wikipedia.org/wiki/Arrow%27s\\_impossibility\\_theorem](http://en.wikipedia.org/wiki/Arrow%27s_impossibility_theorem) (20. maj 2006).  
Wikipedia (2006f): "Treaty establishing a constitution for Europe".  
Dostopno na  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty\\_establishing\\_a\\_Constitution\\_for\\_Europe](http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_establishing_a_Constitution_for_Europe) (18. junij 2006).  
Wikipedia (2006g): "Driving on the left or right".  
Dostopno na [http://en.wikipedia.org/wiki/Driving\\_on\\_the\\_left](http://en.wikipedia.org/wiki/Driving_on_the_left) (25. maj 2006).  
Wikipedia (2006h): "French Socialist Party".  
Dostopno na [http://en.wikipedia.org/wiki/French\\_Socialist\\_Party](http://en.wikipedia.org/wiki/French_Socialist_Party) (29. maj 2006).  
Wikipedia (2006i): "Italy".  
Dostopno na <http://en.wikipedia.org/wiki/Italy> (18. junij 2006).  
Wikipedia (2006j): "Liberalism".  
Dostopno na <http://en.wikipedia.org/wiki/Liberalism> (19. september 2006).  
Wikipedia (2006k): "Voting right".  
Dostopno na [http://en.wikipedia.org/wiki/Voting\\_right](http://en.wikipedia.org/wiki/Voting_right) (19. september 2006).  
Wikipedia (2006l): "Universal Suffrage".  
Dostopno na [http://en.wikipedia.org/wiki/Universal\\_suffrage](http://en.wikipedia.org/wiki/Universal_suffrage) (19. september 2006).