

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

MAJA VELIČ

INSTITUT REFERENDUMA IN DOSEDANJA PRAKSA V
REPUBLIKI SLOVENIJI

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2003

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

MAJA VELIČ

mentor: izr. prof. dr. DRAGO ZAJC

INSTITUT REFERENDUMA
IN DOSEDANJA PRAKSA V REPUBLIKI SLOVENIJI

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2003

IZJAVA O AVTORSTVU !!!

1. KAZALO

1. UVOD	5
2. NEPOSREDNA DEMOKRACIJA	6
2.1. Kratka primerjava med participativno in reprezentativno demokracijo.....	6
2.2. Pojem neposredne demokracije.....	8
2.3. Oblike neposredne demokracije.....	10
3. REFERENDUM	13
3.1. Pojem referendumu.....	13
3.2. Pomen referendumu.....	14
3.3. Razvoj in vrste referendumov.....	15
3.4. Vprašanje nizke udeležbe na referendumih.....	19
3.5. Pro et contra.....	22
3.6. Referendumska zakonodaja.....	27
3.6.1. <i>Zakon o referendumu</i>	27
3.6.2. <i>Sprememba zakonodaje tik pred referendumoma o vstopu Slovenije v EU in Nato</i>	30
3.7. Organizacija referendumov.....	32
3.7.1. <i>Postopek za izvedbo referendumu</i>	32
3.7.2. <i>Nadzor</i>	36
3.8. Funkcije referendumov.....	37
4. UPORABA REFERENDUMA V USTAVNOREVIZIJSKEM POSTOPKU	40
5. PRAKSA V REPUBLIKI SLOVENIJI V ZADNJEM DESETLETJU	43
5.1. Razvoj neposredne demokracije v Sloveniji.....	43
5.2. Plebiscit o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije.....	45
5.3. Referendum o spremembi volilnega sistema za izvolitev poslancev.....	46
5.4. Referendum o financiranju izgradnje TET 3.....	48
5.5. Referendum o oploditvi z biomedicinsko pomočjo.....	49
5.6. Referendum o vračanju vlaganj v telekomunikacijsko omrežje.....	51
5.7. Referendum o Slovenskih železnicah d.d.	53
5.8. Referenduma o vstopu Slovenije v EU in NATO.....	56
6. BODOČI RAZVOJ	68
7. SKLEP	70
8. LITERATURA IN VIRI	73
9. PRILOGE	78

1. UVOD

Ob prestopu v enaindvajseto stoletje se vedno bolj soočamo z dejstvom, da postajajo problemi, ki jih morajo reševati družbe, vse bolj kompleksni in vseobsegajoči. Rešitve le-teh so redko hitre in enostavne; ponujene pa so različne alternative, razumevanja, ki so pogosto diametralno drugačna in nasprotna. Izbira ene in edine možnosti se pogostokrat zdi nemogoča. Še največkrat najdemo rešitev problema v zlitju različnih pogledov. Vendar ravno zaradi kompleksnosti problema (ki postaja stalnica v družboslovju) postopka zlitja večina ni sposobna opraviti. Sama verjamem in upam, da je znanje in poznavanje celotnega spektra problematike prava rešitev. Zaradi vse večje pomembnosti odločitev se zdi, da volitve, na katerih izbiramo tiste, ki bodo odločali o naši prihodnosti, postajajo pomemben politični akt. A demokratične družbe nimajo razvitih le reprezentativnih oblik odločanja, temveč kot dopolnilo ali pa kot popravek le-teh uporabljajo že od antike znane neposredne oblike demokracije. Mednje štejemo ljudsko iniciativo, peticijo..... in referendum in prav slednjemu bo podrobneje namenjena moja diplomska naloga. Bistvo vseh omenjenih oblik je, da (naj?)pomembnejše odločitve niso v rokah političnih strank, ampak v rokah volilcev, ki z večino glasov »za« ali »proti« razsodijo odločitev, na katere izid je po 90. členu Ustave Republike Slovenije vezan državni zbor.

Cilj naloge je predstavitev referendumu in analiza izvajanja le-tega v dosedanji praksi predvsem na ravni države v Sloveniji a vseskozi ob primerjavi konkretnih primerov po svetu. Vprašanja, na katera bom poskušala odgovoriti pa so še: kakšne vrste referendumov poznamo, kakšne funkcije imajo, kako se organizirajo, kaj vpliva na udeležbo na referendumu, kakšni so referendumi v svetu, kaj je prinesel predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o referendumu in o ljudski iniciativi in nenazadnje vprašanje bodočega razvoja.

Moje hipoteze so, da je referendum le dopolnilo predstavniške demokracije, a se njegova vloga in pomen krepi; da referendum postaja redna institucija ustavnega sistema, čeprav se v praksi ni še širše uveljavil in da na to vpliva zgodovinski razvoj,

politična kultura in tradicija. Z referendumom kot načinom odločanja je možno manipulirati.

Diplomska naloga temelji predvsem na deskriptivnem oziroma opisnem metodološkem pristopu, torej na analizi sekundarnih virov in relevantnih dokumentov, a naloga vsebuje tudi zgodovinsko metodo razvoja, zaključni pa se s študijami primerov oziroma analizo vseh dosedanjih referendumov, ki so bili izvedeni v Republiki Sloveniji. Podana je tako statistika kot tudi opisi razlogov za razpis referendumov ter argumenti nasprotujočih si strani.

2. NEPOSREDNA DEMOKRACIJA

2.1. KRATKA PRIMERJAVA MED PARTICIPATIVNO IN REPRESENTATIVNO DEMOKRACIJO

»Demokracija¹ pomeni obliko vladanja, v kateri v nasprotju z monarhijami in aristokracijami vlada ljudstvo. Posledica demokracije je, da obstaja nekakšna politična enakost.« (Held, 1989: 13) Ker pa človek v moderni družbi ne more ves čas nastopati kot »homo politicus«, saj mora večji del časa za svoje preživetje porabiti kot »homo oeconomicus«, prenaša odločanje o javnih zadevah na posebne organe, ki delujejo v njegovem imenu.

David Held modele demokracije² deli v dve obsežni vrsti:

- a) **neposredno ali participativno demokracijo** in
- b) **liberalno ali predstavniško demokracijo**.

Prva predstavlja sistem odločanja o javnih zadevah, v katerega so državljani vključeni neposredno, druga, imenovana tudi **representativna** demokracija, pa predstavlja sistem vladanja, ki zajema izvoljene predstavnike, ki se obvežejo, da bodo v okviru

¹ Izraz "demokracija" je prišel v angleščino v 16. stol. Iz francoske besede *democratie*, njegov koren pa je grški. "Demokracija" je izpeljanka iz *demokratia*, katere korenska pomena sta *demos* (ljudstvo) in *kratein* (vladati) → "vladavina ljudstva". (Held, 1989: 13)

² To je njegova najbolj splošna klasifikacija, v svojem delu *Modeli demokracije* predstavi še devet modelov.

vladavine prava zastopali interese državljanov. Razmerje med predstavniškimi in plebiscitarnimi načini sprejemanja odločitev se torej teoretično in praktično razlikuje po različni obliki vladavine oziroma organizaciji oblasti. (Held, 1989: 17) Je pa res, da v praksi ne obstojajo »idealni tipi« političnih sistemov, pač pa sistemi, ki vsebujejo plebiscitarne in reprezentativne elemente, le v različnem razmerju.

V sistemih, v katerih prevladuje reprezentativna demokracija, politično življenje uravnavajo predvsem politične stranke, kar ima za posledico sprejemanje odločitev v glavnem na podlagi razmerja sil med njimi oziroma koalicij, na katere pa volilci običajno nimajo vpliva. Lahko bi pa rekli, da je tu vsaj možnost volilne participacije, ki državljanu lahko zagotavlja vsaj določene psihološke prednosti. (Brezovšek, 1995: 199)

Bolj skrajna je elitistična teorija, ki pravi, »da lahko demokracija funkcionira in preživi le pod *de facto* oligarhijo poklicnih politikov in birokratov.« (Finley, 1999: 7)

Demokrati in populistni imajo neposredno demokracijo za najbolj demokratično. Benjamin Barber je modele participativne demokracije zagovarjal kot »idealne instrumente državljanske vzgoje.« (okrogla miza Foruma mirovnega inštituta, 2002) Demokratična teorija predpostavlja tudi, »da je oblast (vlada) na določen način *odzivna* na želje svojih državljanov, če so te želje izražene *aktivno* v različnih oblikah participacije«. (Brezovšek, 1995: 199)

Oba načina sta se uveljavljala že v obdobju francoske revolucije, torej vse od nastanka meščanske demokracije, vendar se je kmalu pokazalo, da le-tej bolj »ustreza« tip posredne demokracije tako iz načelnih kot praktičnih razlogov. Kljub temu pa ima v nekaterih državah referendum zelo dolgo tradicijo, npr. v Švici, Franciji, ZDA (na ravni držav)..

Prav gotovo pa drži, da »čim bolj odtujeno je odločanje oz. čim manj vpliva imajo ljudje na oblikovanje politik, tem manj bodo sprejemali odločitve za svoje in tem manj bodo čutili, da jih morajo uresničevati.« (Zajc, 1988: 250-251)

Institut referendum je bil po prvi svetovni vojni sprejet v mnoge ustavne sisteme, praktično pa je zaživel šele po drugi svetovni vojni (Grad in drugi, 1990: 29-30). Held pravi, da je t.i. kriza države blaginje, katerih posledice so nezaposlenost, inflacija in vse večje zahteve do države, »dala ogromen zagon premisleku razmerja med

ekonomijo in državo ter premisleku razmerja med sfero zasebne iniciative in javnega urejanja.« (Held, 1989: 9)

2.2. POJEM NEPOSREDNE DEMOKRACIJE

Toda predmet naloge je pojem neposredne demokracije, s katerim kot že rečeno najbolj splošno označujemo **načine in oblike neposrednega sodelovanja državljanov pri izvrševanju oblasti.**

Ian Budge razlaga, da je neposredna demokracija režim, v katerem državljani z volilno pravico razpravljajo in glasujejo o najpomembnejših političnih odločitvah, izid glasovanja pa določa nadaljnje delovanje. Pri tem ni niti toliko pomembno, ali državljani sami nadzirajo izvajanje njihovih odločitev ali pa to prepustijo vladi oziroma državnim upravi. Bistveno je, da so njihove odločitve upoštevane oziroma uspešno izvedene do konca. (Budge, 1996: 35)

Edini kriterij, na podlagi katerega ugotavljamo, ali neposredna demokracija obstaja ali ne, je torej **vključenost vseh državljanov z volilno pravico v neposredno razpravljanje in odločanje o vseh pomembnih policy vprašanjih.** Treba pa je poudariti, da neposredne oblike demokracije občasno soobstajajo hkrati s posrednimi.

Ian Budge tudi loči **idealni atenski tip neposredne demokracije** in **realni atenski tip neposredne demokracije.** Prva koncepcija je sistem popolnega neposrednega ljudskega glasovanja, kjer ljudstvo razpravlja in glasuje o vseh političnih odločitvah. Izvršna veja ima tu bolj administrativno vlogo, tudi političnih strank ni, obstajajo le razna svetovalna telesa. Vse policy odločitve pa so izglasovane na referendumu. Kritiki opozarjajo, da so si v tem sistemu odločitve lahko zelo nasprotujoče, neskladne, nepremišljene, sprejete na podlagi trenutnih čustev, ne pa z večih meril, argumentov.

Primer realnega atenskega tipa neposredne demokracije pa je pravzaprav večstrankarski sistem, vendar v njem politične stranke igrajo malo drugačno vlogo kot v posredni demokraciji. Gre predvsem za naloge, kot so: predlaganje različnih politik, opredeljevanje do predlaganega, usmerjanje in organiziranje ljudskega (ne zakonodajnega) glasovanja. Slabost tega sistema pa je nestabilna vlada, saj v

nasprotju s predstavniško demokracijo ni močne strankarske discipline, ki vladi zagotavljajo vsaj glasove predstavnikov vladnih strank. (Budge, 1996: 36 - 45)

V večini držav pa vlade izvršujejo naloge oziroma programe, ki so bili sprejeti v parlamentu, predlagajo pa jih same. Člani parlamenta so obenem tudi člani vladnih strank, zato glasujejo za zakone, ki jih predlaga vlada. Splošno glasovanje volilnih upravičencev zato pomeni prednost, saj tisti, ki glasujejo niso tako močno strankarsko vezani, obenem pa izražajo svoje želje oziroma zahteve. Ian Budge poudarja svetovalno vlogo volilcev, kjer naj bi se predstavniki pred vsako pomembnejšo odločitvijo posvetovali z volilci.

Participativno vedenje pa se najbolj neposredno "prenaša" na vladno politiko ravno pri referendumskem glasovanju. (Brezovšek, 1995: 199) Najbolj razširjena oblika je **(po)svetovalni referendum**, ki se formalno in proceduralno obravnava kot »pravi« referendum, vendar je razlika v tem, da posvetovalni referendum za vlado ni obvezujoč. Seveda pa vlada kakršenkoli rezultat referenduma težko ignorira; razen v avtoritativnih sistemih se ni lahko odločati v nasprotju z javnim mnenjem, še težje, če je referendumsko pobuda dana s strani vlade.

Budge daje za zgled Švedsko, kjer so kontinuirana oblika svetovanja *parlamentarne komisije*. Pri t.i. švedskem modelu so politične stranke zadolžene za pripravo zakonodaje, pred oddajo predlogov zakonov v parlamentarno obravnavo pa se morajo kar najobširneje posvetovati z vsemi, ki jih predmetni predlog zakona zadeva. Ob tem se kaže nenavadno visok vpliv švedskih političnih strank na politiko vlade. Takšen način oblikovanja zakonodaje daje volilcem veliko več možnosti za izražanje svojega mnenja kot pa v drugih zahodnih demokracijah. (Budge, 1996: 52-54)

Pri nas je sicer celotna zakonodajna dejavnost prežeta z *načelom javnosti*, vendar klasični zakonodajni postopek ne pozna posebnega **instituta javne razprave**. Je pa javno razpravo kot fazo v zakonodajni proceduri oz. »kot posebno predstopnjo v postopku sprejemanja zakona poznal poslovnik Skupščine SRS iz leta 1985 oziroma t.i. politični sistem socialističnega samoupravljanja.³« (Igličar, 1994: 94) Čeprav javna razprava v sedanjem sistemu ni institucionalno predvidena, pa javnost vsaj za nekatere zakone oblikuje določene poglede in stališča. »Javno mnenje pa bo

³ »Za zakone, ki so imeli za ta sistem poseben pomen, je bila organizirana v splošni javnosti razprava o bodočem zakonu. Z osnutkom takšnega zakona naj bi se seznanili vsi prebivalci in mu – navadno ob manjših pripombah – dali manifestativno podporo.« (Igličar, 1994: 94)

upravičeno imelo določen vpliv na oblikovanje zakonske vsebine le, če bo nastalo v t.i. razviti javnosti in ne v pasivni množični družbi.« (Igličar, 1994: 94)

Švedskim parlamentarnim komisijam so pri nas in v drugih državah še najbolj podobni različni parlamentarni odbori. Med drugim je njihova naloga omogočiti različnim interesnim skupinam dostop do parlamenta oziroma vlade, vendar je vpliv takih skupin na politiko vlade žal precej omejen, a nikakor ne zanemarljiv, kot tudi ne na splošno vlogo javnega mnenja. Se pa žal dogaja manipuliranje javnega mnenja: nadzorovanje medijev, lažne uradne statistike, nedovoljen dostop do informacij (seje za zaprtimi vrati) in hkrati propagiranje določene politike (npr. Natopis)... Pri raziskavah javnega mnenja, ki niso neodvisne narave, temveč jih naroči npr. vlada, se dogaja, da na razpolago ni vseh možnih odgovorov, da gre za »polaganje besed v usta«... Javnost se manipulira tudi s (pre)poenostavljeno idejo o demokratičnosti zakonodajalcev, saj le-ti velikokrat ne spoštujejo proceduralnih parlamentarnih pravil, čeprav so njihovi reprezentativni mandati vezani na »splošno voljo ljudstva«. Kadar vsi polnoletni državljani neposredno sodelujejo pri sprejemanju zakona, je zakonodajalec celotna zunajparlamentarna javnost, zato v teh primerih ostaja suverenost pri ljudstvu, na katerega pa seveda vplivajo interesne skupine.

2.3. OBLIKE NEPOSREDNE DEMOKRACIJE

Referendum je tista oblika neposredne demokracije, ki v največji meri in najbolj neposredno zagotavlja državljanom njihov delež pri sprejemanju pomembnejših odločitev, zato je tudi glavna tema tega diplomskega dela. Nič manj seveda ni pomemben **plebiscit**. Plebiscit [lat. *plebiscitum* – odločitev ljudstva] je splošno ljudsko glasovanje o kakem političnem vprašanju, npr. o državni pripadnosti. (Sruk, 1995: 238) »Referendum se vsebinsko ne razlikuje od notranje državnega plebiscita, čeprav se v praksi referendum pogosteje uporablja, kadar gre za odločanje o zakonih, plebiscit pa, kadar gre za odločanje o splošnih ustavnih vprašanjih, kot npr. obliki vladavine, o volitvah šefa države itd.« (Grad in drugi, 1990: 31) Za plebiscit je namreč potrebna 50-odstotna udeležba vseh volilcev. Pri nas je bil 23. decembra 1990 plebiscit o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, ko smo se odcepili od

bivše Jugoslavije; še vedno pa ni pozabljen koroški plebiscit (10.10.1920), ko je Avstrija dobila večji del Koroške.

Toda obstaja še nekaj drugih oblik neposrednega demokratičnega odločanja, čeprav so manj znane in posledično manj razširjene, npr. **ljudska iniciativa**, ki je bila prvič uvedena v ustavno ureditev Republike Slovenije z amandmajem LXXVI k Ustavi SRS (Grad in drugi, 1990: 71), sedaj pa jo v 57., 58. in 59. členu določa zakon o referendumu in o ljudski iniciativi. Predlog za začetek postopka za spremembo ustave, ki je zapisan tudi v 170. členu Ustave RS, lahko da najmanj 30.000 volivcev, predlog zakona pa državnemu zboru predloži najmanj pet tisoč volilcev. Pobudo (ljudsko iniciativo) za oba predloga lahko da vsak volilec, politična stranka ali drugo združenje državljanov, ki predsednika državnega zbora obvesti o svoji pobudi (podprti s podpisi najmanj tisoč volilcev), nato pa mora v roku šestdesetih dni zbrati ostale podpise.

Na področju zakonodajnega urejanja se ljudska iniciativa uporablja predvsem pri sprejemanju novih zakonov in s to pravico je ljudstvo postavljeno v neposreden odnos s parlamentom; res pa je, da pri referendumu in plebiscitu ljudstvo samo sprejme dokončno odločitev (izjema je posvetovalni referendum), pri ljudski iniciativi pa odločitev sprejme parlament, ljudstvo pa bolj ali manj vpliva nanjo; zato se sistem ljudske iniciative in referendum »običajno kombinirata tako, da se zakonski predlog, ki je bil dan na ljudsko iniciativo, in ga je parlament zavrnil, obvezno da na referendum. S tem je odklonjena možnost, da bi parlament odločal v nasprotju z ljudstvom«. (Grad in drugi, 1990: 69). V nekaterih ustavnih ureditvah (Švica, nekatere države ZDA) pa ljudska iniciativa celo obvezno zahteva referendumsko odločitev, je pa res da večinoma po svetu tega instituta ne poznajo; če pa že, pa so predpisani zelo strogi pogoji za njeno uporabo (v Švici je pogoj 100.000 podpisov, v Avstriji 200.000). (Grad in drugi, 1990: 69-71) Uporaba ljudske iniciative prispeva k vnašanju novih pobud in zmanjševanju političnih centrov odločanja. (Zajc, 1988: 251)

Grad omenja še **ljudski veto**, ki omogoča ljudstvu, da razveljavi zakon, ki je bil že veljavno sprejet v državnem zboru (Grad in drugi, 1990: 67), kar pa danes bolj nadomešča naknadni zakonodajni referendum.

Podoben ljudskemu vetu pa je **razveljavitveni (abrogacijski) referendum**, ki za razliko od klasičnega naknadnega referenduma, ki ga je treba npr. pri nas vložiti

najkasneje v sedmih dneh po sprejemu zakona (21.člen ZRLI), odloči o razveljavitvi zakona, ki ga je državni zbor že sprejel, je že bil objavljen in je tudi začel veljati. Ljudstvo tukaj odloča o zakonu, ki že velja in so opazni njegovi (predvsem negativni učinki). Tu se presoja ne le po namenu, temveč tudi po dejanskih učinkih in primerih v praksi. Je pa taka vrsta odločanja lahko ob prepogosti uporabi lahko problematična, saj lahko ogrozi pravni red in zelo oslabi parlament. (Grad in drugi, 1990: 68) Naša ureditev takega referendumu ne pozna, je pa značilen za Italijo, kjer je razpisan na zahtevo 500.000 volilcev ali petih deželnih svetov; dovoljen pa ni za davčne in proračunske zakone, pomilostitvene zakone ter zakone, ki zadevajo ratifikacije mednarodnih pogodb. (Grad in drugi, 1990: 68)

Kot neko obliko neposredne demokracije bi lahko šteli tudi **peticijo**, nekakšno prošnjo ali zahtevo za ureditev kakšnega vprašanja, ki je ponavadi podkrepljena s podpisi.

»Predmet peticije so lahko pozivi, pritožbe, predlogi, zahteve, pobude ali prošnje.« (Kaučič, 1999: 131) Namenjena je različnim organom, če pa je podpisana s pet tisoč podpisi in podana državnemu zboru, jo že lahko štejemo kot ljudsko iniciativo. Peticija ima ponavadi sicer manjši pomen, njen namen je velikokrat tudi samo opozorilo oblastem na obstoječo problematiko, ob močni medijski podpori pa tudi več kot to. Pravico do peticije opredeljuje tudi 45. člen ustave.⁴

Na lokalni ravni lahko med oblike neposrednega odločanja štejemo še t.i. **občni zbor** oz. zbor volilcev.

»Skupno vsem oblikam neposredne demokracije je, da ne prepuščajo najpomembnejših odločitev v družbi samo predstavniškemu telesu ter strankam v parlamentu, ki lahko z medsebojnim dogovarjanjem sprejemajo tudi odločitve, ki niso v skladu z voljo volilcev glede posamezne zadeve.« (Grad in drugi, 1990:67)

Velikokrat se sicer zgodi, da pobudnikom ne uspe zbrati podpisov, a že s tem, da policy zadeva pride javnost, postaja zbiranje podpisov nekakšno sredstvo pritiska, s katero se doseže začetek pogajanja z javno oblastjo.

⁴ »Vsak državljan ima pravico do vlaganja peticij in do drugih pobud splošnega pomena.« (45. člen Ustave RS)

Na splošno bi lahko sklepali, da »idealna« neposredna demokracija sestoji iz treh faz: prva faza je sam predlog odločitve oz. ljudska iniciativa, nato sledi faza, kjer ima pravzaprav prevladujočo vlogo zakonodajno telo, ki odloči, če sploh pride do tretje faze – izvedbe referendumu, na podlagi katerega se sprejme odločitev.

V tem kontekstu naj omenim še "nekonvencionalno participacijo" kot se pogosto označuje "močnejša" participativna dejanja, kot so protesti, demonstracije, nemiri, umori ali celo oborožene revolucije. (Brezovšek, 1995: 200) Množični protesti proti vojni v Iraku, umor srbskega predsednika vlade dokazujejo, da še zdaleč niso brezpomenske.

3. REFERENDUM

3.1. POJEM REFERENDUMA

Etimološki izvor besede referendum izhaja iz latinske besede *referre*, kar pomeni »prinesti, sporočiti« oziroma nadalje iz francoske besede *referendum*. Pomeni neposredno ljudsko glasovanje; pravico državljanov oziroma občanov, da z glasovanjem odločijo o določeni javni zadevi. (Sruk, 1995: 278)

»Referendum je najpomembnejša oblika neposredne demokracije, s pomočjo katere volilci neposredno odločajo o posameznem pravnem aktu (ustavi, zakonu, občinskem odloku ipd.) ali o drugem vprašanju, ki je pomembno za družbeno skupnost. Pomeni način participacije ljudstva pri sprejemanju pomembnih pravnih in političnih odločitev, ki so sicer v pristojnosti predstavniškega telesa.« (Kaučič, 1999: 205)

Vprašanje, o katerem ljudje glasujejo na referendumu, mora biti jasno in razumljivo formulirano, in sicer tako, da je mogoč odgovor ali z »**da**« ali z »**ne**« oziroma z »**za**« ali s »**proti**«.

Za to obliko neposrednega izjavljanja se uporabljajo tudi izrazi, kot npr. ljudsko glasovanje, ljudsko odločanje, ljudsko posvetovanje ipd. (Kaučič, 1999: 205)

Poznamo več vrst referendumov, toda o tem in tudi njegovih funkcijah, argumentih *za* in *proti*, organizaciji referendumov v nadaljevanju.

3.2. POMEN REFERENDUMA

Vedno aktualno vprašanje je vprašanje vloge ljudstva v političnih dogajanjih: ali naj si ljudstvo le izvoli svoje predstavnike, ki bodo odločali namesto njega, ali pa naj o svoji usodi odloča samo. Referendum kot neposredna oblika političnega odločanja se tako v zavesti sodobnih državljanov vse bolj kaže kot najpomembnejša možnost njihovega neposrednega vpliva na temeljne družbene odločitve. Razlog, da se trend števila referendumov v sodobnih družbah vedno bolj povečuje, sta prav gotovo korenito spreminjanje družbenih razmer, kar ima za posledico vse večjo individualizacijo, torej samostojnega in informiranega, politično osveščenega posameznika, pa tudi vedno bolj aktivno civilno družbo, ki se vse pogosteje poslužuje peticij, ljudske iniciative... in se s tem bori za doseg tako partikularnih ciljev (npr. vrnitev sredstev vlaganj v telefonsko omrežje) kot tudi splošnih vprašanj družbenega razvoja, npr. ekoloških.

Res pa je, da vzporedno s tem narašča tudi trend apatije do politike, ki se izraža kot nizka udeležba na volitvah oziroma referendumih. (Grad in drugi, 1990: 29). Opaža pa se tudi trend upadanja vloge in pomena predstavniških teles na račun političnih strank in izvršilne veje oblasti,⁵ javna uprava dobiva prevelika pooblastila..., dogajale so se zlorabe referendumov (tako smo Slovenci izgubili Koroško).

Pri referendumu gre največkrat za odločanje o najpomembnejših vprašanjih človekovega okolja, o najpomembnejših vprašanjih ustavne ureditve in podobna vprašanja, za take odločitve torej, ki preveč direktno zadevajo ljudstvo na dolgi rok, da bi jih prepustili političnim strankam.

Toda »če naj bo referendum učinkovita oblika neposredne demokracije, ga je treba uporabljati le izjemoma za najpomembnejša politična vprašanja, ni pa primeren za odločanje o zelo zahtevnih strokovnih in zapletenih vprašanjih, zlasti če o njih ni

⁵ Tudi pri nas se opaža ta trend, zelo konkreten primer so t.i. reprezentativni mandati poslancev (po 1. odstavku 82. člena Ustave RS so poslanci »predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila«!), a jih večina deluje bolj po »imperativnem« načelu – po »sugestiji« stranke, kateri pripada. Če se poslanec odloči po svoji volji, postane deležen takojšnjih sankcij (t.i. puckizem – poslanec Pucko ni glasoval kot je hotela njegova stranka, sledil je njegov izstop iz stranke).

mogoče oblikovati preglednih in vsem razumljivih alternativnih rešitev.« (Kaučič, 1999: 205-206)

Z vidika državne oblasti je poleg volitev referendum pomemben način sodelovanja državljanov pri sprejemanju odločitev, pravzaprav celo pomembnejši, saj pri slednjem državljani sami odločijo o postavljenem vprašanju, pri volitvah pa le izberejo predstavnike, ki odločajo namesto njih. Zato lahko rečemo, da je tak mehanizem odločanja dejanska oblika uresničevanja ljudske suverenosti, saj ima v Sloveniji po 3. členu Ustave RS oblast prav ljudstvo. »S tega vidika je pomen referenduma v političnem življenju absoluten.« (Grad in drugi, 1990: 30) Potrebno je še poudariti, da je državni zbor vezan na izid referenduma (90.člen Ustave RS), zato ima le-ta mnogo večjo politično težo, kot jo imajo odločitve parlamenta, saj so slednje podvržene spreminjajočemu se razmerju sil v parlamentu ali celo nadvladi ene same stranke.

Kadar je pobudnik referenduma državni zbor in je na referendumu njegov zakon oz. predlog potrjen, ima referendum velik pomen za krepitev legitimnosti oblasti, ki se na izid zelo rada sklicuje, npr. zadnja referenduma o vstopu v EU in Nato.

Države, ki imajo bolj razvito referendumsko demokracijo so: Švica, Avstrija, Nova Zelandija, Danska, Irska, Francija, Kalifornija.

3.3. RAZVOJ IN VRSTE REFERENDUMOV

»Kot način in sredstvo ratificiranja ustave so referendum prvi uporabili v Združenih državah Amerike: ljudstvo Massachusetts je leta 1778 z referendumom zavrnilo ustavo, katero je predlagala zakonodajna oblast (*General Court*); leta 1780 so ustavo z referendumom sprejeli. Tri leta pozneje je bila na isti način sprejeta ustava tudi v državi New Hampshire.« (Sruk, 1995: 278) Leta 1793 pa je tudi francosko ljudstvo na temelju odloka konventa odločalo o sprejetju ustave. (Hamon, 1998: 69)

Po Butlerju in Ranneyu naj bi se do leta 1993 zgodilo približno 800 referendumov (ta številka je le približna, saj sta avtorja upoštevala le do takrat neodvisne države), od česar jih je bilo polovica izvedenih v Švici. (Hamon, 1998: 69,75) Če pogledamo globalno rast števila referendumov se je preobrat zgodil v 20. stoletju, ko so začeli

razpadati veliki imperiji, kot so Avstro-Ogrska, carska Rusija... in se je začela dekolonizacija držav predvsem v Južni Ameriki in Afriki. V Evropi pa so intenzivno povečanje povzročili padci komunističnih režimov ter razpad Sovjetske zveze in pa priključitve držav k EU. Najbolj pa povprečje dviguje Švica, ki je »na državni ravni organizirala več referendumov kot vse druge države skupaj.« (Hamon, 1998: 70) Pred kratkim (18. maja 2003) so v Švici naenkrat odločali o rekordnih devetih predlogih in ljudskih pobudah, kar je največji sveženj referendumskih pobud v Švici od leta 1866. (Delo, 19.5.2003: 24)

Po drugi strani pa še vedno obstajajo stare demokratične ustanove, ki na državni ravni še nikoli niso uporabile referendumov, čeprav ga njihove ustave poznajo, npr. Japonska, Kitajska, ZDA, Indija. Res je, da so to velike države, a "pravilo" izpodbijata primer Sovjetske zveze, kjer so imeli referendum kljub 250-milijonskemu prebivalstvu ter primer Brazilije (159 milijonov prebivalcev, 4 referendumi). (Hamon, 1998: 70-72)

Kljub temu da v praksi ne obstajajo idealni tipi političnih sistemov, oblika vladavine s svojim relativno tipičnim razmerjem sil vendarle vpliva na to, kako se lahko razvija neposredna demokracija. Države z izrazito zaprto obliko reprezentativne vladavine imajo zelo omejene možnosti za uvajanje neposrednih načinov odločanja, vendar kot protiutež temu poznajo druge oblike javnega opredeljevanja in sprožanja iniciativ. Tak je npr. primer Zvezne republike Nemčije. Drugo skupino držav sestavljajo države z bolj ali manj razvito referendumsko demokracijo, kjer referendum zelo pogosto uporabljajo; le-te so Švica, Avstrija, Nova Zelandija, Danska, Irska, Francija, Italija, Švedska. Nadalje sem spadajo referendumi na lokalni ravni posameznih držav, oz. v posameznih zveznih državah (npr. v ZDA). V tretjo skupino držav pa sodijo države, ki formalno predvidevajo oba elementa, a v praksi redko uporabljajo plebiscitarne načine ali celo manipulirajo z njimi. Sem so spadale t.i. države realnega socializma (v bivši Jugoslaviji so bili znani referendumi o samoprispevkih), verjetno pa sem lahko štejemo tudi primer nedavnega čečenskega referendumov. Vprašanje je načeloma rešeno že na teoretični ravni, praktični del je le podaljšek za legitimacijo vprašanja. Gre za zelo poudarjeno vlogo države, ki obvladuje civilno družbo.

(Zajc V: Grad in drugi, 1990: 10-12)

Seveda je veliko odvisno tudi od institucionalnih določil, ki vladajo v državi, npr. v Avstraliji je referendum glede ustavnih vprašanj strogo obvezen. Hamon ugotavlja, da

je primerjava izvajanja referendumov v različnih državah zelo povezana z načinom uvedbe teh postopkov po državah, zato jih deli na tri skupine:

- **referendum kot vladarjevo sredstvo** (»sredstvo princa«) oz. »sredstvo za vzdrževanje in potrjevanje mistične enotnosti ljudstva, za premagovanje nevarnosti pred razdori, ki jih povzročajo frakcije in interesne skupine. V tem primeru mora biti pobuda centralizirana v rokah voditelja države, ki poseblja nedeljivost naroda in ob pomembnih priložnostih tako pozove k strnitvi vrst.« (Hamon, 1998: 74) Tak je francoski model;

- **referendum kot sredstvo državljanov**, kjer gre za to, »da bi nad voljo vladajočih prevladala resnična volja ljudstva, ki je zaradi pestrosti globokih teženj in hitro spreminjajočih se mnenj pogosto nepredvidljiva in včasih celo nedosledna do same sebe« (Hamon, 1998: 74); tako pobudo lahko sproži že vsaka manjšina, zato je izredno decentralizirana. Taki so švicarski, ameriški (na lokalni ravni in ravni nekaterih držav, na zvezni ravni ni bil nikoli izveden) in italijanski primer;

- **referendum kot strankarsko sredstvo**, kjer način njegovega razpisa ni predviden z ustavo, zato po navadi pobudo zanj prevzame parlament oz. politične stranke. Tak način uporabe referenduma najdemo v Veliki Britaniji, na Irskem in v skandinavskih deželah. (Hamon, 1998: 73-74)

Razvoj referenduma je prinesel vrsto različnih načinov njegove uporabe, iz česar sledi, da tudi teorija razlikuje več vrst referenduma, referendum je skozi svoj zgodovinski razvoj postal »zelo elastična oblika neposredne demokracije« (Grad in drugi, 1990:31)

Grad se naslanja na Jovičićevo klasifikacijo in razvrsti referendume po kriterijih glede

- na:
- **vsebino:**
 - ustavodajni - se uporablja tako pri sprejemanju nove ustave, kot pri spremembi le-te (ustavnorevizijski r.),
 - zakonodajni,
 - referendum o drugih vprašanjih;

 - **način uporabe:**
 - predhodni (pred sprejemom neke odločitve v parlamentu; sem spada tudi *posvetovalni referendum*, ki pa je namenjen zgolj za izražanje stališč ljudstva do nekega vprašanja),
 - naknadni (po sprejemu zakona v parlamentu, vendar pred njegovo razglasitvijo oziroma pričetkom njegove veljavnosti)

- **obveznost uporabe:**
 - obligatorni (ko ga je potrebno nujno uporabiti, zlasti v ustavnorevidijskem postopku; lahko je absolutno ali pa samo relativno obvezen),
 - fakultativni (se uporabi, kadar so podani določeni pogoji, npr. zahteva 40.000 podpisnikov);

- **območje uporabe:**
 - splošni (na območju celotne države),
 - lokalni (na območju lokalne skupnosti, pri nas občinski referendum),
 - referendum v posameznih organizacijah.

(Grad in drugi, 1990: 32-34)

Kaučič dodaja še dva kriterija. Prvi je razvrstitev referendumov glede na **čas**: poznamo tako predhodni (ante legem) kot naknadni (post legem) zakonodajni referendum (Kaučič, 1999: 205, 207), kar je pravzaprav specifičnost naše ureditve. Večina držav namreč predvideva, da je mogoče razpisati referendum šele po sprejemu zakona v nacionalnem predstavniškem telesu. Pri naknadnem referendumu je zakon sprejet najprej v zakonodajnem organu (vendar uradno še ni razglašen in še ne velja), šele potem pa o takšni odločitvi eventuelno glasujejo še vsi volilci, zato ga imenujemo tudi potrditveni oziroma razveljavitveni (odvisno od rezultata). Če pa zakon že velja, pa je pri nas naknadni referendum predviden samo kot potrditveni, takega razveljavitvenega, kjer volilci lahko razveljavijo zakon, ki že velja, pa poznajo v Italiji. (Kaučič, 1999: 208).

Pri predhodnem referendumu pa volilci odvzamejo mandat predstavniškemu telesu za sprejem določenega zakona oziroma za zakonsko ureditev nekega družbenega odnosa. Zakonodajni referendum je pač vezan na izid referendumu in če je le-ta izveden pred sprejemanjem zakona v predstavniškem telesu, mu je v tem primeru vsebinsko odvzeta zakonodajna funkcija, bodisi za celoten zakon ali njegov del. (Grad in drugi, 1990:33)

Na predhodnem referendumu je mogoče odločati o celotnem zakonu, o ureditvi določenega pravnega instituta oziroma vprašanja iz zakonskega predloga ali o umestitvi neke rešitve v zakon, ki je zakonski predlog ne zajema. Slovenska ureditev predvideva, da je mogoče predlog za razpis referendumu vložiti od dneva predložitve

zakonskega predloga Državnemu zboru do začetka tretje obravnave zakonskega predloga (17. člen Zakona o referendumu in ljudski iniciativi).

Drug Kaučičev kriterij pa je razvrstitev glede na **pravno moč na referendumu sprejete odločitve** oziroma vezanost predstavniškega telesa nanjo – tako razlikujemo med referendumom z obvezno pravno močjo in posvetovalnim referendumom. (Kaučič, 1999: 205) Slednji pravno ne zavezuje predstavniškega telesa, seveda pa je nespoštovanje mnenja volilcev na posvetovalnem referendumu lahko tek na kratke proge oz. do naslednjih volitev.

3.4. VPRAŠANJE NIZKE UDELEŽBE NA REFERENDUMIH

Razen rekordne udeležbe na plebiscitu in relativno visoke udeležbe na referendumih o vstopu v EU in Nato, je bila na vseh ostalih referendumih udeležba zelo nizka, nemalokrat prav zato sporna. Razlog za to lahko iščemo tudi v slovenski politični kulturi, ki se odraža tudi v angažiranosti volilcev na volitvah in referendumih.

Slovenci smo bili v zadnjem desetletju priča radikalni preobrazbi življenja; v socializmu si je namreč *»povprečen Slovenec ustvaril predstavo o socialistični politiki kot nečem prikitem, odtujenem in težko razumljivem, na drugi strani pa tudi kot nečem stabilnem (volitve niso služile izbiri novega, ampak afirmaciji obstoječega) in dolgoročnem (politično delovanje je bilo usmerjeno k uresničevanju dokončnega cilja)«* (Tomc, 1993a: 138), zato je bila kakršnakoli drugačna politična angažiranost obsojena na propad. Mit o skorumpirani politiki, ki je skregana z delovno etiko pa le še poudari skepso Slovencev do političnega delovanja, ki se odraža z odklanjanjem ali indiferentnostjo do političnih zadev. Radikalna sprememba političnega sistema namreč ne more prav tako radikalno spremeniti globoko vkoreninjenih vrednot. Večje nezaupanje v politiko si lahko razlagamo tudi z nekaterimi globljimi plastmi slovenskega nacionalnega značaja. Dejstvo je namreč, da smo Slovenci do nedavnega praktično vso svojo zgodovino na teh tleh živeli kot politično podrejena skupnost. *»Zato ne preseneča, da nas je Primož Trubar v najstarejši ohranjeni karakterizaciji med drugim označil za preprosto, zvesto, pokorno in malo ljudstvo.«* (Tomc, 1993b: 21), da Cankarjeve primerjave s *hlapci* niti ne omenjam. V neki anketi iz začetka oziroma sredine 19. stoletja, ki je bila izvedena na Štajerskem, je med drugim mogoče

razbrati tudi ambivalenten odnos do politike – na eni strani narekuje socialna in politična podrejenost in previdnost (Slovenec spoštuje nadrejene, je prilagodljiv in priliznjen, miren, potrpežljiv, strahopeten in bojazljiv, mil in pokoren itd.), na drugi strani pa ga odvisen položaj včasih zanese tudi v upornost (kaže pomanjkljivo domoljubje, se upira plačevanju dajatev, je uporen in nepokoren, pogosto nelojalen do države itd.) (Tomc, 1993b: 27). Ko se je po marčni revoluciji oblikovala slovenska narodna zavest in z njo dolgoročni politični cilj Zedinjene Slovenije, se je odnos do avtoritete problematiziral v novi luči. Politično delovanje za uresničevanje tega cilja je sprejemalo vse več Slovencev, še vedno pa v pogojih nemške socialne dominacije in politične vladavine. Konkretno politično delovanje je v tem kontekstu dobivalo vse bolj značaj neuresničljivega, utopičnega delovanja. To je krepilo v slovenskem nacionalnem značaju podobo o politiki kot nepragmatičnem delovanju, nečem, kar je samo po sebi hvalevredno, dejansko pa neuresničljivo in kot takšno nesmiselno. Na drugi strani pa je nemška prevlada slovenske politične akterje pogosto silila v nenačelno obnašanje (slogaštvo kot kompromisarsko brisanje razlik med mladoslovenci in staroslovenci, med elastiki in radikali itd.), kar je v zavesti krepilo prepričanje o politiki, ki se uveljavlja v vsakdanjem življenju, kot o nečem nenačelnem.

V spremenjenem kulturnem kontekstu stare Jugoslavije je zavest o podrejenem družbenem položaju postopno izpodrivalo spoznanje o lastni nadrejenosti. Slovenci smo lahko prvi v svoji zgodovini ugotavljali lastne prednosti v primerjavi s pripadniki drugih narodov v skupni državi (višjo stopnjo razvitosti, večjo kulturno modernost, večjo delavnost, svojo »evropejskost« itd.). Vendar pa je zaznava političnega delovanja kot pretežno nesmiselnega in nenačelnega delovanja v pogojih srbske politične vladavine in občasnega izigravanja pravil parlamentarne demokracije še naprej ohranjela.

V drugi Jugoslaviji so se procesi v tej smeri nadaljevali – na eni strani torej krepitev zavesti o lastni socialno dominantnosti, na drugi strani pa odklanjanje in indiferentnost do sfere političnega delovanja v pogojih enopartijske diktature in srbske politične premoči. *»S takšno prtljago politične kulture smo Slovenci vstopali in proces nacionalnega osamosvajanja in politične demokratizacije. S tega vidika je razumljivo, da je prevladujoča zgodovinska izkušnja politične nemoči v osebi lahko samo še krepila pasiven ali ambivalenten odnos do političnega delovanja.«* (Tomc, 1993b: 34).

V socializmu so se izvajali referendumu skoraj le o samoprispevkih. »Referendumi v krajevnih skupnostih, občinah, posebnih družbenopolitičnih skupnostih, ki so bili razpisani za samoprispevke, so odkrili mnogo značilnosti, npr. stopnjo demokratizacije, percepcijo ljudi o tem, kdo in kako naj rešuje nekatere materialne in razvojne probleme družbene skupnosti, metode političnega dela in drugo... Do referendumov smo se često vedli tudi precej kampanjsko.« (Vlaj in drugi, 1989: 7)

To je ljudem *zameglilo* bistvo referendumu, mi pa smo tako rekoč čez noč padli v parlamentarno demokracijo, kjer je referendum pomemben institut ustave in naj bi se izvajal v stabilnem sistemu, mi pa smo še vedno v ekonomski, moralni, vrednostni tranziciji. (Okrogla miza Foruma mirovnega inštituta, 12.marec 2002)

V jugoslovanski družbi smo politične referendume poznali kot ustavno deklaracijo, ki pa ni bila udeležena v političnem življenju. Po mnenju dr. Boštjana Markiča do tega ni prihajalo predvsem iz ideoloških razlogov, ker je v preteklosti politična avantgarda presojala, da se primarni interesi delavskega razreda uspešneje realizirajo prek drugih političnih mehanizmov in institucij. Slovenske javnomnenjske raziskave pa so pokazale veliko težnjo slovenske politične zavesti po čimbolj neposrednem odločanju. (Markič v Vlaj in drugi, 1989: 14)

Danes pa gre nekako za *dvopolno delitev teoretikov*: eni naj bi poudarjali, da je referendum DOPOLNILO parlamentarne demokracije, drugi pa, da je POPRAVEK parlamentarne demokracije. Slednji naj bi se zgodil, kadar ljudstvo ne zaupa svoji vladi oz parlamentu ali obojim; kot dopolnilo, pa naj bi se izvajal, ko reprezentativna oblast ni pripravljena prevzeti celotne moralne odgovornosti. Nikakor pa referendum ni NADOMESTILO predstavniške demokracije.

Na udeležbo na referendumu pa vplivajo še poznavanje in zanimanje za politiko (spremljanje relevantnih medijev) večine državljanov oziroma politična kultura, politično delovanje - obiskovanje političnih zborovanj, sodelovanje na demonstracijah, v volilnih kampanjah ...

»Vzgibi ljudi za nadaljnje uveljavljanje v političnih procesih bodo večji, če bodo njihove odločitve, tudi prek političnih referendumov, povzročale družbene spremembe.« (Markič v Vlaj in drugi, 1989: 19) To se je najbolj pokazalo na referendumu o slovenski osamosvojitvi, ki je z več kot devetdesetodstotno udeležbo

in skoraj tolikšnim odstotkom *za*, izkoristil pravico do samoodločbe naroda in željo po drugi obliki ureditve in s tem tudi vladavine.

Se je pa zato skoraj vseh drugih referendumov udeleževala približno tretjina volilnega telesa. Je pa res, da se ni nikjer preveč zastavljalo vprašanje o legitimnosti teh referendumov, le nekateri so izražali mnenja, da bi bil morda le potreben kvorum (vsaj 50% volilna udeležba), a je bil npr. Virant mnenja, da če bi že razpisali kvorum, bi ta vsekakor moral biti največ 30 %. Pri tem ga je dopolnil Cerar in primerjal z nekaterimi državami, ki večinoma kvorumov pri referendumov ne razpisujejo, če pa že, je ta ponavadi 25 %. (Aktualno, 21.1.2003) Morda ga v Švici resnično ne potrebujejo, saj imajo npr. redno udeležbo okrog 45 %.

Janez Podobnik pa je zastavil vprašanje, kako motivirati volilce, da pridejo. (Aktualno, 21.1.2003)

Če je bilo včasih ukvarjanje s politiko dovoljeno izključno moškimi, pa danes volilnega cenusa razen polnoletnosti (in opravilne sposobnosti) ni in »volilna pravica je splošna in enaka« (43. člen Ustave RS). Je pa res, da so v Švici, kjer je referendum v določenih kantonih pogosto na »dnevnom redu«, še dolgo imeli cenzus na spol (v dveh kantonih ženske niso imele volilne pravice). Poleg Švice je po pogostosti referendumov znana tudi Kalifornija.

3.5. PRO ET CONTRA

»Referendum je zastavljen kot izrazito alternativna institucija; si "*za*" ali si "*proti*".« (Markič v Vlaj in drugi, 1989: 11), zato lahko sklepamo, da obstajajo tako zagovorniki kot tudi nasprotniki samega referenduma kot instituta oziroma, kakšni so glavni tipi argumentov za in proti neposredni demokraciji.

»Najostrejše razmejitve, ki jih je mogoče najti med zagovorniki in nasprotniki referenduma, se sicer kažejo predvsem pri njegovi uporabi v zakonodajnem postopku, bistveno manj pa v ustavnorevidzijskem postopku. To je, glede na pravno naravo ustave, povsem razumljivo, saj ustavnorevidzijska vprašanja običajno bistveno manj zadevajo konkretne interese in potrebe ljudi.« (Kaučič, 1994: 9)

Če pa se najprej osredotočimo na argumente zagovornikov referenduma, je kot prvi v vrsti načelne narave: vladavina ljudstva kot bistvo demokracije. Državljeni z

volitvami sicer poverijo izvoljenim predstavnikom določeno stopnjo suverenosti, toda le-tej se ne odrečejo, saj hočejo še vedno uveljavljati del nadzora nad predstavniki. Na ustavodajnem področju pa je referendum edino sredstvo za učinkovitost nadzora, saj je »za referendum v ustavnorevizijskem postopku treba upoštevati, da je ljudstvo izvorni nosilec ustavodajne oblasti in imajo zaradi tega volilci pravico, da lahko o sprejemu ali spremembi ustave sami dokončno odločijo.« (Kaučič, 1994: 9) Gre tudi za omejitev absolutne premoči parlamenta. »Uporabniki vedno poudarjajo zaželenost dodatnega kanala nadzora nad oblastjo in politične ter vzgojne koristi vključenosti ljudi.« (Brezovšek, 1994: 919)

Nekateri zagovorniki referendumov poudarjajo t.i. antipartikularistično funkcijo, kar pomeni, da naj bi referendum preprečeval, da bi v javnem življenju odločale izključno politične stranke. Izglasovani zakoni so sicer velikokrat plod strankarskih politik, ne le strokovnih predlogov, toda referendumske odločitve naj bi to presegale. »Argumentacija zagovornikov temelji na zaupanju v sposobnost svobodnega in neorganiziranega posameznika in na kritiki političnih strank in drugih podobnih združenj, ki so se vrinile med posameznika in oblast.« (Kaučič, 1994: 9) Dr. Kristan to imenuje tudi »omejevanje pojava partitokracije«. (Kristan v Hamon, 1998: 15)

Kot že omenjeno, se za argument zagovornikov navaja, da referendumi dopolnjujejo predstavniško in strankarsko demokracijo in uveljavljajo dodatno kontrolo oziroma pritisk volilcev na izvoljene poslance. »Obstoj referendumov v posameznem sistemu nujno pomeni, da predstavniško telo ni izključni zakonodajalec, ampak je to tudi njegovo ljudstvo. To nujno predpostavlja manjšo moč parlamenta, vpliva pa tudi na njegovo vlogo in položaj v zakonodajnem postopku.« (Kaučič, 1999: 206) Referendum je zato lahko »demokratičen odziv na nekatere tegobe parlamentarnega življenja in posebej njegovega odločanja«. (Kaučič, 1994: 13)

Prav tako referendumi vzgojno delujejo na prebivalstvo, krepijo samozavest volilcev in s tem povezan čut odgovornosti pri državljanih za odločanje o skupnih zadevah in posledično tudi preprečujejo apatijo in občutek alienacije. Argumenti v prid referendumu so še: utrjevanje družbene stabilnosti in socialnega miru, maksimiranje človeških potencialov državljanov in sprejemanje z daljšo časovno veljavo. (Kristan v Hamon, 1998: 15)

Vprašanje: *politični referendumi – sredstvo manipulacije ali demokracije?* (Vlaj in drugi, 1989), kot je tudi zanimiv naslov uporabljene literature, nikakor ni odveč. Nasprotniki referenduma poudarjajo, da referendum ni apriori vedno najbolj demokratičen, kar žal potrjujejo zlorabe in možnost manipuliranja z njim za doseg določenih ciljev. Primer je že zgoraj omenjena izgubljena Koroška. Institut referenduma je bil pogosto zlorabljen za krepitev avtoritarnih političnih režimov in za ustvarjanje njihove navidezne legitimnosti. Zato niso zanemarljiva opozorila, da so tisti, ki kontrolirajo izvedbo referenduma (posredno tudi z izbiro časa njegovega razpisa, z oblikovanjem vprašanja ipd.), sposobni kontrolirati tudi njegov rezultat. (Kaučič, 1994: 198)

»Samo če ljudje - državljani niso osamljeni posamezniki, temveč družbenopolitično organizirana celota, ki je družbenopolitično visoko iniciativna in kar se lahko kaže tudi prek političnega referenduma, se zmanjšujejo možnosti političnega manipuliranja.« (Markič v Vlaj in drugi, 1989: 18)

Med ostalimi »argumenti nasprotnikov referenduma najdemo: slabitev predstavniške demokracije, zmanjševanje ugleda parlamenta, nesposobnost volilcev⁶, da bi sprejemali modre in odgovorne odločitve, ogrožanje manjšin, nagnjenost h konzervativizmu, prepogosta uporaba in odločitev sprejema manjšina volilcev.« (Kristan v Hamon, 1998: 15 – 16).

Priznavajo, da ljudstvo sicer je suveren, a poudarjajo tudi, da smo tudi parlamentarna demokracija, saj smo z volitvami prenesli odločanje na parlament.

Omejitve referenduma pa so v tem, da ga je treba uporabljati le izjemoma za najpomembnejša vprašanja, ni pa primeren za odločanje o zelo zahtevnih strokovnih in zapletenih vprašanjih. S tega vidika niso primerni niti izrazito pravno-strokovni zakoni (npr. zakon o obligacijskih razmerjih) niti zakoni, ki prizadevajo le določeno kategorijo prebivalstva (npr. zakon o visokem šolstvu). Zato je bilo npr. veliko polemik o primernosti referenduma o oploditvi z biomedicinsko pomočjo ali vračanju sredstev za telefonsko omrežje. Neposredno odločanje je mogoče uporabiti pri kakšnih t.i. političnih zakonih (npr. zakon o lokalni samoupravi) ali le pri kakšnem vprašanju iz določenega zakona.

⁶ Večina državljanov nima ustrezne izobrazbe, niso zainteresirani, nimajo časa in strokovnega znanja za dobro odločanje.

Nasprotniki referendumov poudarjajo, da lahko referendumi izpostavijo nevarnost, da npr. razpihnejo etnične napetosti, ki jih je v nasprotju s tem institutom laže doseči s kompromisi v parlamentu.

Kritika neposredne demokracije je tudi ogromna količina časa in energije, potrebne za primerno izvajanje le-te; potrebno pa je zapisati tudi, da referendum ni poceni, saj je pri nas za njegovo izvedbo potrebnih približno 500 milijonov tolarjev. Letos se je v času januarskih dveh referendumov pojavljal predlog, da naj bi imeli referendum(e) le enkrat na leto in takrat bi se odločalo o vseh predlogih v zadnjih dvanajstih mesecih. S tem bi racionalizirali finančna sredstva, a ne bi rešili vprašanja, kako ukrepati, če bi se bilo potrebno nujno odločiti čim hitreje (tako kot vlada predlaga nekatere zakone – po hitrem (nujnem) postopku!). V začetku letošnjega leta je pri nas vladala skorajda panika, kako bi čim hitreje lahko razpisali referendum o vstopu v EU in NATO in praktično vsak dan je bilo slišati drugačne predloge parlamentarnih strank oz. vlade v sodelovanju s pravnimi strokovnjaki.

»Neposredne oblike odločanja pa sproščajo tudi veliko družbene energije na pozitiven način, medtem ko zapostavljanje teh oblik, še posebej v primeru, ko so možnosti vplivanja na končne odločitve na višjih ravneh majhne, nujno vodi posamezne družbene skupine k temu, da svojo energijo uveljavljajo na različne negativne načine (npr. stavkami, slabo delovno storilnostjo, nespoštovanjem zakonov, t.i. 'civilno nepokorščino', itd.), kar dodatno zmanjšuje učinkovitost družbenega sistema.« (Zajc, 1988: 254)

Res pa je, da referendum ni mogoče ocenjevati abstraktno, torej brez povezave s konkretnimi političnimi, socialnimi, ekološkimi, kulturnimi... pogoji, v katerih se leta izvaja. In končno, referendum tudi ni mogoče ocenjevati samo na normativni ravni, ampak tudi po delovanju v praksi, zato sem se v zadnjem poglavju odločila za predstavitev referendumov v Sloveniji v zadnjem desetletju.

Na splošno rečeno, se večina strinja, da morajo referendumi ostati kot dopolnilo parlamentarni demokraciji, le da je potrebno nekoliko omejiti tako tematiko kot tudi predlagatelje. Pravni strokovnjaki opozarjajo, da nekatera vprašanja pač ne sodijo na referendum in primerjajo z nekaterimi državami, kjer je to vnaprej bolj točno določeno. Pri nas že sama ustava oz. njen 90. člen dopušča, da je možno razpisati referendum o vseh vprašanjih; zakon pa določa le nekaj omejitev, kje zakonodajnega referenduma ni mogoče razpisati ter to da mora biti vprašanje jasno zastavljeno (pri

referendumu o Slovenskih železnicah je bilo to že na meji jasnosti!). (ZRLI in Aktualno, 21.1.2003)

Slišati je bilo tudi mnenja, da je referendum »orožje v rokah manjšine« (Virant v Aktualno, 21.1.2003) ali določenih interesnih skupin, ki hočejo uveljaviti svoj delni, partikularni interes. Se pa lahko pokaže tudi paradoks tega prav v praksi: na referendumu o vračanju vlaganj v telekomunikacijsko omrežje so upravičenci predstavljali le približno 7 % prebivalstva (150.000 ljudi), na referendumu pa jih je podprlo skoraj 400.000 volilcev.

Za uspeh iniciative se zdi precej kočljivo vprašanje že samo določanje števila zahtevanih podpisov, zlasti v velikih državah. Če je to število majhno v primerjavi s številom prebivalstva, se lahko zgodi, da bi se vrstile referendumске pobude o relativno nezanimivih temah, zato bi se lahko državljani verjetno zelo hitro naveličali takega izjavljanja. Če pa je to število preveliko, bi bila referendumska pobuda praktično izključno v rokah strank oz. poslancev. V Švici in Italiji je to število podpisov določeno z absolutno številko, ki se spreminja na dolga časovna obdobja (npr. Švica: za odložilni referendum je potrebnih vsaj 50.000 podpisov, za predlagalni pa vsaj 100.000), v ZDA pa je to določeno v obliki odstotka vpisanih ali »aktivnih« volilcev (t.j. volilcev, ki so se udeležili zadnjih volitev). Sicer v ozkih okvirih se zato število spreminja, na splošno se odstotek giblje med 5 in 10 %.(Hamon,1998: 39-40) Pri nas je vsake toliko časa tekla razprava o zaostitvi pogojev predlagateljev, predvsem so se izražale zahteve, naj se kot predlagatelj ukine državni svet, pa tudi o povečanju števila zahtevanih podpisov, a malce ironično: nihče še ni začel zbirati potrebnih 40.000 podpisov.

3.6. REFERENDUMSKA ZAKONODAJA

3.6.1. ZAKON O REFERENDUMU

Ustavna podlaga za referendumsko odločanje so 1. člen ustave, ki določa, da je Slovenija demokratična republika; 3. člen, ki pravi, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo, ki jo lahko izvršuje neposredno in 44. člen, ki daje državljanom pravico do neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Te določbe konkretizira 90. člen ustave, ki predpisuje, da lahko državni zbor o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum (na svojo pobudo ali na zahtevo tretjine poslancev, 40.000 volilcev ali državnega sveta). Člen še opredeljuje, da se referendum ureja z zakonom, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. To je **Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI)**, ki s svojimi 61 členi ureja referendum o spremembi ustave, zakonodajni referendum in posvetovalni referendum o vprašanjih iz pristojnosti državnega zbora. Sprejet je bil 8. marca 1994⁷, nato pa sta bila sprejeta še dva zakona o spremembah in dopolnitvah tega zakona: 10. julija 1996 – **ZRLI-A**⁸, veljati je začel 1.1.1997, in 4. julija 2001 – **ZRLI-B**⁹. (<http://mid.gov.si>)

Zakon je razdeljen na pet poglavij:

- I. UVODNE DOLOČBE
- II. REFERENDUM (1.Referendum o spremembi ustave, 2. Zakonodajni referendum, 3. Posvetovalni referendum)
- III. POSTOPEK ZA IZVEDBO REFERENDUMA¹⁰
- IV. LJUDSKA INICIATIVA
- V. KONČNI DOLOČBI

Podpoglavje *Referendum o spremembi ustave* določa, da s takim referendumom, ki ga mora državni zbor razpisati, če to zahteva najmanj trideset poslancev (5.člen ZRLI), državljani odločajo o potrditvi spremembe ustave (4.člen ZRLI), a še preden je bila razglašena v državnem zboru. Pomemben je 6. člen ZRLI, ki pravi, da je sprememba ustave potrjena, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, a pod pogojem, da je pri takem referendumu vsaj 50-odstotna udeležba. Državni zbor je vezan na izid

⁷ Takrat je bil predsednik DZ RS mag. Herman Rigelnik.

⁸ Takrat je bil predsednik DZ RS Jožef Školč.

⁹ Podpisal ga je predsednik DZ RS Borut Pahor.

¹⁰ Več v podpoglavju 3.7. Organizacija referendumov.

referenduma in dve leti po izvedbi le-tega ne more sprejeti akta o spremembi ustave, ki bi bil v nasprotju z izidom referenduma. (8.člen ZRLI) O ustavnorevidzijskem referendumu govori tudi 170.člen ustave, a o tej vrsti referenduma sledi še posebno poglavje.

Na zakonodajnem referendumu se lahko volilci vnaprej izjavijo o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom (predhodni referendum) ali pa potrdijo zakon, ki ga je državni zbor že sprejel (naknadni referendum). (9.člen ZRLI) Izjeme, o katerih zakonodajnega referenduma ni mogoče razpisati so zakoni, ki se sprejemajo po hitrem postopku, kadar to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče, zakoni, od katerih je neposredno odvisno izvrševanje sprejetega državnega proračuna in pa zakoni, ki se sprejemajo za izvrševanje mednarodnih pogodb. (10.člen ZRLI) Prav zaradi slednjega člena je bilo ogromno problemov in burnih razprav, na kakšen način, naj se razpišeta referenduma o vstopu v EU in NATO.

Zakonodajni referendum lahko razpiše državni zbor na svojo pobudo (predlog lahko poda vsak poslanec – 11.člen ZRLI), mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, državni svet ali 40.000 volilcev (12.člen ZRLI), ki pa morajo najprej preko svojega predstavnika o pobudi obvestiti predsednika državnega zbora; pobuda mora biti podprta s podpisi najmanj tisoč volilcev. (2.člen ZRLI-**B**) (Po prvotnem ZRLI je bilo potrebnih vsaj dvesto podpisov, kar se je MNZ zdelo premalo; postrožitev pogojev naj bi »zagotavljala višjo stopnjo resnosti pri uveljavljanju pravice do neposrednega odločanja«. (predlog gradiva MNZ, 2001: 6)¹¹) V zahtevi mora biti tudi jasno izraženo vprašanje, ki naj bo predmet referenduma, ter zahtevo tudi obrazložiti. (14.člen ZRLI)

Pri predhodnem referendumu lahko predlagatelji vložijo zahtevo od dneva, ko je predlog zakona predložen državnemu zboru, do začetka tretje obravnave predloga zakona (17.člen ZRLI); državni zbor pa ga mora razpisati najkasneje v tridesetih dneh po vložitvi zahteve (19.člen ZRLI) Če pa gre za razpis naknadnega referenduma, pa lahko predlagatelji vložijo zahtevo najkasneje v sedmih dneh po sprejemu zakona; rok tridesetih dni od določitve roka za začetek zbiranja podpisov ima le najmanj 40.000 volilcev, a pod pogojem, da je pobudnik obvestil predsednika državnega zbora prav

¹¹ Ob tem je potrebno pripomniti, da je MNZ izrecno predlagalo ukinitvev instituta predhodnega zakonodajnega referenduma, kar pa se ni uresničilo.

tako najkasneje v sedmih dneh. (21.člen ZRLI, 4.člen ZRLI-B) Državni zbor nato zadrži objavo zakona v Uradnem listu in mora naknadni referendum razpisati najkasneje v sedmih dneh po vložitvi zahteve (22. člen ZRLI). 23. člen ZRLI določa, da je odločitev na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volilcev, ki so glasovali; 4.člen ZRLI-A pa še dodaja, da je pri vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, ki ga sprejema državni zbor z *dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev*, odločitev na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volilcev, ki so glasovali, a pod pogojem, da je vsaj 50-odstotna udeležba.

Državni zbor je vezan na izid referenduma (25. člen ZRLI) in *»mora najkasneje v enem letu od izvedbe predhodnega referenduma sprejeti odločitev, s katero se uveljavi referendumski izid«* (6.člen ZRLI-B) ter v prvem letu po izvedbi ne more sprejeti zakona, ki bi bil v nasprotju z izidom, niti ponoviti referenduma o istem vprašanju. (25.člen ZRLI)

Posvetovalni referendum lahko razpiše državni zbor o vprašanjih iz svoje pristojnosti, ki so širšega pomena za državljane preden dokončno odloči o posameznem vprašanju; lahko ga razpiše na celotnem državnem območju, lahko pa le na določenem ožjem območju, kadar se to tiče le njih. (26., 27. člen ZRLI) *»Za posebej zahtevna vprašanja posvetovalni referendum ni le zelo učinkovito sredstvo za testiranje javnega mnenja, temveč tudi za ugotavljanje smeri reševanja določenega vprašanja. Predstavniško telo s tem krepi svojo legitimnost, odločitev, ki je skladna z ljudsko voljo, pa je ugodneje sprejeta med ljudmi in s tem bolj uresničljiva v praksi.«* (Kaučič, 1999: 209)

Ker pri referendumu o vstopu v Nato in EU zakonodajni referendum najprej ni bil mogoč, je bil skoraj razpisan posvetovalni, a se je javnost najbolj zbalala 29.člena ZRLI, ki pravi, da državni zbor **ni** vezan na izid takega referenduma. Toda namesto napovedane t.i. posebne deklaracije poslancev, ki bi jih moralno zavezovala k izidu, je bil spremenjena celo ustava.

Pri obeh zakonih o spremembah in dopolnitvah predmetnega zakona, torej tako pri ZRLI-A in ZRLI-B je popravljenih oz. dopolnjenih sicer nekaj pomembnih členov, toda nekaj je tudi pikolovskih paradoksov. Zakaj npr. 1. člen ZRLI-B določa samo o tem, da naj se v 4. členu ZRLI za besedo *»državljeni«* dodata besedi *»oziroma državljanke«*, če potem še vedno ostane ogromno členov, ki vsebujejo *»samo«* besedo *»volilci«*, ne pa zraven tudi še *»oziroma volilke«*. Niso pa npr. popravili 9.člena ZRLI,

kjer pri naknadnem referendumu volilci »potrdijo zakon, ki ga je državni zbor že sprejel«. Tu se mi zdi, da bi obvezno morali dodati za besedo »potrdijo« besedi »oziroma zavrnejo«. Kot že rečeno z naknadnim referendum ni mogoče razveljaviti zakona, ki že velja, toda volilci ga lahko zavrnejo še preden začne uradno veljati. Ta popravek bi se mi zdel dosti bolj pomemben kot izražanje samoumevnih slovničnih pravil.: npr. 5.člen ZRLI-A: »pika na koncu stavka se spremeni v vejico...«.

Določbe ZRLI (predvsem o postopku za izvedbo referenduma) se smiselno uporabljajo tudi za referendum v lokalni skupnosti. (ZRLI, 2., 3.člen) Referendum o ustanovitvi občin sicer ureja poseben zakon, predpostavlja pa ga tudi tretji odstavek 139. člena ustave.

3.6.2. SPREMEMBA ZAKONODAJE TIK PRED REFERENDUMOMA O VSTOPU SLOVENIJE V EU IN NATO

Sredi januarja 2003 so bili javnosti znani kar trije predlogi o izvedbi referenduma za Nato in EU: pravne službe državnega zbora so predlagale, naj se postopek vodi na podlagi običajnega zakona, Nova Slovenija na podlagi posebnega zakona, Socialdemokratska stranka pa je ponudila osnutek ustavnega zakona. (Delo, 11.1.2003: 1) Slednji predlog je bil tudi sprejet.

23.1.2003 je Ustavno sodišče¹² razveljavilo 47.člen ZRLI, ki je prej preprečeval glasovanje po pošti v tujini in pri diplomatsko konzularnih predstavništvih RS. To je bilo uzakonjeno zato, ker pri referendumih ni bilo mogoče v času razpisa do glasovanja (po 33.členu ZRLI ne sme biti manj kot 30 dni in ne več kot 45)¹³ primerno pripraviti postopkov, ki so potrebni za izvedbo glasovanj v tujini. Toda ker je zaradi možnega tesnega izida na referendumu naraslo zanimanje za slovenske volilce, ki stalno živijo v tujini¹⁴, so socialdemokrati zahtevali črtanje omenjenega člena in uspeli. »Na referendumih bodo torej lahko volili tudi v tujini oz. slovenski

¹² Pobudo so dali Boštjan Vernik, Klemen Jaklič in Društvo za teorijo in kulturo hendikepa. (Pogljajen v Dnevnik, 24.1.2003: 4)

¹³ V primerjavi z volitvami, kjer je rok daljši: med razpisom in glasovanjem mora preteči vsaj 60, vendar največ 90 dni.

¹⁴ Te volilcev poseben imenik vpisuje Urad za upravne notranje zadeve. Januarja 2003 je bilo vanj vpisanih 5469 volilk in volilcev. (Pogljajen v Dnevnik, 24.1.2003: 4)

državljeni, ki nimajo stalnega prebivališča v Sloveniji.« (Pogljajen v Dnevnik, 24.1.2003: 4)

Konec januarja je vlada predlagala, naj se odpravi predhodni zakonodajni referendum ter da bi uvedbo referenduma lahko zahtevalo le še 40.000 volilcev in ne več tudi 30 poslancev ali državni svet, poleg tega naj bi v ustavi našteli zadeve, o katerih referenduma ne bi bilo mogoče razpisati (Dnevnik, 23.1.2003:3); poslanske skupine LDS, ZLSD, SLS, DeSUS pa so predlagale volilni kvorum (referendum bi bil veljaven, če bi se ga udeležila vsaj ena tretjina volilnih upravičencev), a noben predlog ni bil sprejet.

Sredi februarja 2003 so člani ustavne komisije med drugim sprejeli tudi stališči, da referenduma (o istem vprašanju) ne bo mogoče ponoviti ter da bo referendum sprejet, če bo zanj glasovala večina volilcev, ki bodo oddali veljavne glasovnice. S sprejetjem takšnih stališč je ustavna komisija prisluhnila nasvetu strokovne skupine, naj takrat aktualne referendumske dileme (bližajōča se referenduma o Natu in EU) ne rešuje v okviru 90. člena Ustave, ki je naveden tudi na začetku tega poglavja, ampak v t.i. evropskem členu – 3.a členu, katerega so z ustavnim zakonom, razglašeni 7.marca 2003 na izredni seji, tudi vnesli v ustavo. V prvem odstavku tega člena, ki govori o prenosu pristojnosti, ustava po novem določa, da lahko Slovenija z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot. Dilema članov ustavne komisije je bila, ali zapisati, da lahko Slovenija del svoje suverenosti prenese izrecno na EU ali na mednarodne organizacije naddržavne narave. Kot je razvidno, je prevladalo slednje – bolj abstraktno, splošno določilo. Drži pa tudi, da EU ni subjekt mednarodnega prava, saj ne more sklepati mednarodnih pogodb, ampak so to evropske skupnosti, torej države članice EU.

Drugi razdelek ustavnega zakona oziroma njegov izvedbeni del pa je določil, da lahko državni zbor pred ratifikacijo omenjene mednarodne pogodbe razpiše referendum. Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volilcev, ki so veljavno glasovali (kar pomeni, da se neveljavne glasovnice ne štejejo več kot glasovi 'proti'), državni zbor pa je vezan na izid referenduma. Če je bil referendum o določeni

mednarodni pogodbi izveden, glede zakona o ratifikaciji tiste mednarodne pogodbe referendumu ni dopustno ponovno razpisati. (Dnevnik, 23.1.2003: 3; Delo, 12.2.2002; Delo, 8.3.2003:1)

Ta ustavni zakon je vzpostavil ustavne temelje in zagotovil pogoje za vstop Slovenije v Evropsko unijo in Nato. Sprejete rešitve so že veljale za takrat že razpisana referendumu o vstopu Slovenije v EU in Nato, kjer so se volilci odločili za vstop v ti dve organizaciji.

3.7. ORGANIZACIJA REFERENDUMOV (Hamon,1998: 37 – 53 in III.poglavje ZRLI)

3.7.1. POSTOPEK ZA IZVEDBO REFERENDUMA

Za praktično uporabo referendumu so pomembna tudi različna vprašanja tehnične narave (razpis referendumu, dan glasovanja, seznanjanje javnosti, glasovalne enote in okraji, ugotavljanje ter objava rezultatov...)

Kot že rečeno o zakonodajnem referendumu govori 90. člen Ustave RS, ki pravi, da lahko državni zbor razpiše referendum o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, ki kot že napisano v zgornjem poglavju določa možne predlagatelje in roke za vložitev referendumu.

Kadar parlament meni, da je vsebina zahteve na razpis referendumu protiustavna, jo pošlje v presojo ustavnemu sodišču, ki mora to presoditi v 15 dneh (3. člen ZRLI-B)¹⁵. V primeru, če je vprašanje nejasno, parlament lahko zahteva dopolnitev ali spremembo vprašanja. Če predlagatelj vprašanja ne preoblikuje, parlament ne razpiše referendumu. Če pa so dani vsi pogoji za razpis, se v Uradnem listu RS (kasneje pa še v javnih občilih, ki jih določi Republiška volilna komisija) objavi **Akt o razpisu referendumu**, ki določa vrsto referendumu, akt, o katerem se odloča na referendumu, besedilo vprašanja, ki se daje na referendum, dan razpisa referendumu in dan glasovanja na referendumu (30.člen ZRLI); z dnem, ki je določen kot dan razpisa referendumu, začnejo teči roki za opravila, ki so potrebna za izvedbo referendumu (31.člen ZRLI) kot je npr. zbiranje podpisov. Zbiranje podpisov za razpis referendumu je v večini držav prepuščeno samim pobudnikom, svoj podpis pa je možno oddati tudi na posebnem okencu v sprejemni pisarni Oddelka za matične

¹⁵ Prvotno so imeli ustavni sodniki celo rok 30 dni. (16. člen ZRLI)

zadeve. Vloga organov oblasti je torej omejena le na preverjanje. Ta sicer zelo liberalen sistem pa lahko privede tudi do prave profesionalizacije zbiranja podpisov. »V ZDA je na tem področju že veliko specializiranih agencij, ki odborom za podporo referendumov ponujajo svoje storitve.« (Hamon,1998: 39)

Pri nas je v primeru, ko predlog vloži najmanj 40.000 volilcev, sogovornik njihovega »odbora za podporo referendumu« državni zbor, po svetu pa so pristojne za to npr. v Švici predsednikov urad, v Nemčiji ministrstvo za notranje zadeve, v ZDA državni tožilec ali v Italiji pa najdemo celo specializiran organ: *Centralni urad za referendume*. (Hamon,1998: 38)

Zakon v 31. členu določa, da se za dan glasovanja določi nedelja ali drug dela prost dan in možnost razpisa dveh ali več referendumov na isti dan glasovanja, kar pomeni finančno racionalizacijo proračuna, od koder se črpajo sredstva za izvedbo. »Od dneva razpisa do izvedbe referenduma ne sme preteči manj kot trideset dni in ne več kot petinštirideset dni.« (33.člen)

Z organizacijskega in tehničnega vidika se postopek za uporabo referenduma večinoma naslanja na volilno proceduro; še posebej glasovanje se vodi po skoraj enakih pravilih (tudi enake enote in okraji) kot glasovanje pri volitvah, zato je tudi tu pristojna Republiška volilna komisija¹⁶, ki po zakonu o evidenci volilne pravice sestavi splošni volilni imenik. Toda navkljub tehnični podobnosti med volitvami in referendumom gre po vsebinski plati za povsem različen način odločanja. Hamon pa poudarja tudi drugačen cilj: »referendumska kampanja je dosti bolj poučna« ter to, da pri referendumu politične stranke niso glavni akterji kampanje kot pri volitvah; pogosto so celo »navznoter razdvojene« (Hamon,1998: 41), saj se bojijo izgubiti glasove na naslednjih volitvah.

Glasovanje na referendumu pa je tako kot pri volitvah tajno in osebno, torej nikakor ne preko pooblaščenec.

¹⁶ **Republiška volilna komisija** skrbi za zakonitost izvedbe referendum, daje drugim volilnim organom strokovna navodila za izvedbo referenduma in nadzira njihovo delo, predpiše obrazce za izvrševanje ZRLI, določa enotne standarde za material in druge materialne pogoje za izvedbo referenduma, ugotavlja in objavlja izid referenduma, opravlja druge naloge, ki jih določa ZRLI. (39. člen ZRLI)

Volilna komisija volilne enote opravlja in vodi neposredno tehnično delo v zvezi z izvedbo referenduma in ugotavlja izid glasovanja v volilni enoti. (40. člen ZRLI)

Okrajna volilna komisija določa volišča, imenuje volilne odbore, opravlja in vodi neposredno tehnično delo v zvezi z izvedbo referenduma ter ugotavlja izid glasovanja v volilnem okraju. (41. člen ZRLI)

Za veljavno odločitev na referendumu mora glasovati v skladu z demokratičnimi načeli določena večina državljanov. Ker je zakonodajni referendum izjemni način sprejemanja zakonov, ni legitimno, če le nekaj odstotkov volilcev sprejme zakon za vse državljane. Pa vendar je takšna rešitev (enostavna večina) izbrana v številnih političnih sistemih (Francija, ZDA...), vključno z našim. Četrti odstavek 90. člena Ustave RS: »Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volilcev, ki so glasovali.« Res pa je, da imajo pravico glasovanja vsi državljani, ki imajo volilno pravico (3. odstavek 90. člena Ustave RS) in je potem od volje posameznega volilca odvisno ali bo pravico uporabil ali ne; če ne, pač prepusti pravico odločanja drugim. Z vidika legitimnosti se zdi, da je bolj ustrezna ureditev, ki velja za ustavnorevizijski referendum. V tem primeru se mora referendumu najprej udeležiti večina vseh volilcev, odločitev pa je potem sprejeta z večino vseh, ki so glasovali (2. odstavek 170. člena Ustave RS). S tem je zagotovljena vsaj t.i. navadna relativna večina za referendumsko odločanje. Po svetu pa poznajo še zahteve po kvalificirani večini, na Danskem mora pri referendumu za spremembo ustave glasovati vsaj 40 % volilnega telesa, od teh jih mora biti več kot polovica za kot proti. V Švici pa se pri takem referendumu zahteva dvojna večina (večina volilcev in večina kantonov). (Hamon,1998: 46)

Na referendumu se glasuje z glasovnicami, na katerih je vprašanje, o katerem se odloča z »za« ali »proti«, in navodilo o načinu glasovanja. 46. člen ZRLI določa, da se ob morebitnem glasovanju o večih referendumskih vprašanjih, o vsakem vprašanju glasuje s posebno glasovnico, 5. člen ZRLI-A pa je dodal še en odstavek 46. členu: »Če se glasuje o več referendumskih vprašanjih, ki se med seboj izključujejo, se glasuje na glasovnici, ki vsebuje vsa referendumska vprašanja, o katerih se odloča na referendumu.«

Treba pa je omeniti, da v svetu najdemo tudi referendume s tremi izbirnimi možnostmi. Javna oblast se obrne na državljane, da se odločijo za t.i. zgornjo, srednjo in spodnjo predpostavko (ponavadi jih ne razvrščajo po prednostnem redu). Leta 1980 so imeli na Švedskem referendum, kjer so se volilci odločali o:

- takojšnji ustavitvi vseh jedrskih elektrarnah ali
- nadaljevanju obratovanja obstoječih elektrarn z zamrznitvijo možnosti graditve novih ali
- nadaljevanje programa graditve.

Lahko se hitreje zgodi, da nobena možnost ne dobi absolutne večine, če pa se bi prišlo do enakega števila glasov, organ odločanja razlaga izide v prid srednji možnosti, saj je mnenja, da so ji privrženci spodnje možnosti bolj naklonjeni kot zgornji možnosti (in obratno). (Hamon,1998: 46-47) Še en primer za tri izbirne možnosti je, ko parlament v odgovor na ljudsko iniciativo predstavi še nasprotni predlog; možnosti so torej: ohranitev nespremenjenega stanja, sprejetje predloga, sprejetje nasprotnega predloga.¹⁷ (Hamon,1998: 47)

Republiška volilna komisija pošlje poročilo o izidu glasovanja parlamentu ter ga objavi v Uradnem listu RS. »Ugotovitev izida glasovanja obsega število volilcev, vpisanih v volilni imenik, število volilcev, ki so glasovali po volilnem imeniku, število volilcev, ki so glasovali s potrdili, skupno število volilcev, ki so glasovali, število neveljavnih glasovnic, število veljavnih glasovnic, število volilcev, ki so glasovali "za", število volilcev, ki so glasovali "proti".« (49.člen ZRLI)

Načini organiziranja referendumskih kampanj pa se po državah zelo razlikujejo. Hamon jih deli na tri glavne modele:

1. v Franciji se za vsak referendum pravila določajo s posebnim odlokom, vendar se procedura nanaša na načela, ki se uporabljajo pri skupščinskih volitvah, uradna propaganda je na voljo parlamentarnim političnim skupinam po proporcionalnem načelu;
2. model je model »krovnih odborov«, ki se prav tako zaupa parlamentu, vendar je za čas trajanja kampanje postavljena posebna struktura, da bi bilo zagotovljeno določeno ravnovesje med propagandnimi temami. Krovna odbora, eden "za", drugi "proti" skušata zbrati čim več osebnosti iz različnih organizacij; javne subvencije se v enakem znesku porazdelijo na oba tabora. Najpopolnejši primer za ta model je quebeški zakon, ki torej zagotavlja dokaj uravnotežene informacije in tudi obsežen nadzor. Model se danes v malo manj strogi obliki uporablja v Veliki Britaniji, Kanadi. Prostovoljni prispevki niso več tako omejeni, kot jih je predvideval quebeški zakon.
3. model pa se nanaša na večino držav, saj večina držav dopušča referendume na pobudo ljudstva in ne tako kot zgornja modela le na pobude »od zgoraj«. Financiranje kampanj nosijo organizatorji propagande, kar je bila pri nas zelo

¹⁷ Tak primer so imeli v Švici leta 1987, vendar literatura ni razlagala konkretnega vprašanja.

vroča tema, saj naj bi vlada porabila veliko denarja za razne letake (npr. Natopis), medtem ko nasprotniki niso dobili ničesar, pa tudi težje izrazijo svoje poglede v »prime time-u«. V ZDA zakonska ureditev referendumskih kampanj ni enotna: v nekaterih državah mora oblast poslati vsakemu volilcu t.i. handbook (knjižico), v kateri so na kratko navedeni tako razlogi za kot proti; še vedno pa imajo po »ustavnem načelu svobode izražanja« velika bogata podjetja neomejena sredstva, da posredujejo svojo plat medalje. (Hamon,1998: 43-44)

Prej sem navedla *načelo edinstvenosti volilnega telesa* (za sodelovanje na referendumu se zahtevajo enaki pogoji kot za volitve), toda obstaja primer, ko je za organizacijo referenduma potrebno oblikovati posebno volilno telo; gre za t.i. referendum o »samoodločitvi«, s katerim se uresničuje *načelo pravice narodov*, da razpolagajo sami s seboj, čeprav njihova skupnost še ni organizirana v državo (ali avtonomno pokrajino), a jo nameravajo ustanoviti. Za izvedbo takega referenduma je potrebna določitev ad hoc volilnega telesa. (Hamon,1998: 44) Primer takega referenduma je bil naš plebiscit o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (23.12. 1990).

3.7.2. NADZOR

Pravica glasovanja na referendumu je zavarovana tako, da ima vsak volilec v roku treh dni od izvedbe referenduma možnost ugovora pri republiški volilni komisiji, le-ta pa mora o tem odločiti v roku 48 ur. (51.člen ZRLI) Če so ugotovljene nepravilnosti, ki so vplivale ali bi utegnile vplivati na izid, se na dotičnem volišču razveljavi glasovanje in odredi ponovno najpozneje v petnajstih dneh. (52.člen ZRLI)

Nadzorni organi pa so po svetu različni: v Švici pobude presoja kar zvezna skupščina, v Franciji ustavni svet, v Italiji že omenjen centralni referendumski urad, drugje pa to nalogo sprejmejo sodni organi. (Hamon,1998: 48-49) Pri nas je ustavno sodišče s strani državnega zbora zaprošeno le, če slednji meni, da je vsebina zahteve v nasprotju z ustavo ali pa bi lahko sprožila protiustavne posledice. (16. člen ZRLI, 3. člen ZRLI-B) To teorija pojmuje tudi kot t.i. *preventivni nadzor*, saj pri tem sodniki sicer lahko izrazijo ugovor pobudnikom referenduma, vendar ne nasprotujejo volji

ljudstva, ker se ta še ni mogla izraziti, zato še ne posežejo v naravo demokracije kot bi se to zgodilo pri *korektivnem nadzoru* (razveljavitev izida). (Hamon,1998: 49-51)

3.8. FUNKCIJE REFERENDUMOV

Danes obstajajo že zelo razvite tehnike raziskav javnega mnenja, ki z velikim oz. reprezentativnim vzorcem anketiranih že zelo točno napovejo rezultate, ki se potem zgodijo na referendumu, toda za razliko od slednjega so zagotovo dosti cenejše in imajo poleg tega še to prednost, da omogočajo spremljanje razvojne dinamike mnenja. Res pa je, da je referendum glede izida prav gotovo bolj natančen in zanesljiv kot katerakoli raziskava javnega mnenja, saj gre za »dejansko glasovanje v "naravni velikosti", kar omogoča izločiti napake in približne ocene« (Hamon,1998: 55), ki jih dobimo z vzorčenjem. A »na izid referenduma nikoli ne moremo gledati kot na naveden izkaz javnega mnenja, ki bi obstajalo neodvisno od referenduma. To je rezultat procesa, ki mora nujno vplivati na samo vsebino mnenja.« (Hamon,1998: 55-56) Sama objava referenduma namreč izzove, da na nekatere volivce vplivajo informacije, ki jih sprožijo kampanje (obeh) taborov. Od tu izvira tudi nepredvidljivost nekaterih izidov. Leta 1974 so Italijani imeli referendum o ločitvah in malo jih je napovedalo, da se bodo odločili zanje, podobno ni bil pričakovan izid leta 1992, da bodo Danci zavrnilo sporazum o EU. Francis Hamon poleg te splošne funkcije, katere namen je javnemu mnenju dati več teže, govori še o štirih funkcijah:

1. funkcija dajanja legitimnosti (pozakonitve)

je vezana na idejo, da imajo predstavniki oblasti omejen mandat ter sprejemajo odločitve o vsakdanjih policy zadevah, a nimajo pooblastil, da bi da bi odločali o najpomembnejših vprašanjih, še posebej tistih, ki zadevajo same temelje njihove oblasti, prepustitve ali pridobitve ozemelj... Vendar tudi v zahodnih demokracijah najpomembnejše odločitve niso vedno potrjene na referendumu (npr. leta 1990 ni bilo referenduma o združitvi Nemčije, maastrichtski sporazum so dali na referendum samo v treh državah). Je pa legitimnost, ki jo da referendum, lahko zelo relativna, če ni zavarovana npr. s časovnim rokom, ko se ne sme sprejeti odločitev, ki je v nasprotju z odločitvijo na referendumu (naš zakon predvideva enoletni rok, ko mora državni zbor sprejeti odločitev, s katero uveljavi referendumski izid; 25.člen ZRLI, 6.člen ZRLI-B).Zdi se tega niso poznali v bivši Sovjetski zvezi, ko so marca 1991 na referendumu

odobrili pobudo Gorbačova o ohranitvi SZ kot "prenovljene federacije suverenih in enakopravnih republik" s skoraj 75 % oddanih glasov. Toda nekaj mesecev po tem so se predsedniki republik odločili, da razpustijo SZ, brez tega da bi ljudstvo ponovno vprašali za mnenje. (Hamon,1998: 56-57)

2. funkcija protiuteži oblasti

V referendumu lahko vidimo protiutež oblasti, kadar omogoča, da državljani nasprotujejo oblasti – da npr. zavrnejo slabe zakone. Ideja izhaja še iz Rousseaujevih časov, utrdil pa ga je Condorcet, ki je dejal, da kljub temu, da vsak ni dovolj izobražen, da bi bil lahko zakonodajalec, še vedno lahko odloča o tistem, kar neposredno zadeva ohranitev svobode, varnosti in lastnine. Osnovne naravne pravice so povezava med pomembnimi vprašanji zakonodaje in tematiko vsakdanjega življenja; je pa res, da tudi te ustvarjajo nasprotujoče si posledice, zato jih mora oblast omejevati, pravzaprav temeljnih pravic niti ni možno dati na referendum.

Najdlje pri tem so šli v Švici, saj so razvili učinkovit zaviralni sistem, ki vladajočim prepreči, da postanejo premočni; gre za nenehni nadzor državljanov nad dejanji oblasti. Na splošno pa izkušnje kažejo, da se referendum lahko uporablja tudi, ko je treba spodbuditi vladajoče, da aktivnejše posežejo na določena področja, npr. ekološka. (Hamon,1998: 57-60)

To funkcijo bi nekateri zagovorniki referenduma imenovali tudi kot že omenjeno »antipartikularistično« funkcijo«, saj naj bi referendum preprečeval, da bi v javnem življenju odločale izključno politične stranke. Tudi odločitve parlamenta so velikokrat plod strankarske discipline (že omenjeni *kvazireprezentativni* mandati).

3. arbitražna funkcija

se sklicuje na to, da je lahko ljudstvo pozvano, da lahko odloči o spori med nekaterimi njihovimi zastopniki; postopek arbitražnega referenduma je predvidevala nemška 'weimarska ustava' v dveh primerih: ob nesporazumu med zveznim parlamentom in predsednikom države (predsedniški veto) in ob nesporazumu med spodnjim in zgornjim domom parlamenta (veto državnega sveta). Vendar postopkov nikoli niso uporabili, v današnjih parlamentarnih demokracijah pa bodo raje prej razpustili parlament kot razpisali referendum o sporu med oblastnimi organi. V praksi pa se vseeno lahko zgodi, da je namen referenduma kak prikrit ali očiten spor, kot npr. leta 1962 med vodjo izvršilne oblasti in med parlamentom, ko so Francozi na referendumu odločali o načinu volitev predsednika republike. Tak arbitražni referendum pogosto

dobi osebni pečat, saj gre velikokrat prej za spor dveh oseb kot dveh institucij, čeprav ju le-te podpirajo. (Hamon,1998: 60-62)

4. funkcija glasovanja o zaupnici

se nanaša predvsem na tiste sisteme, kjer je razpis referendum v rokah vladajočih, kot npr. v Franciji referendum (kot "poziv ljudstva") na pobudo predsednika, kjer normativni cilj zakonskega predloga lahko zasenči politični cilj (predsednika): s tem, ko ljudstvo odobri predlog, se to razume tudi tako, da predsedniku ponovno izrečejo zaupnico. Ta teorija ("poziv ljudstvu") izhaja časa vladanja Napoleona III., kjer cesar sicer ni bil odgovoren pred parlamentom, ampak je bil "odgovoren francoskemu ljudstvu, na katerega ima vedno pravico nasloviti poziv". (Hamon,1998: 63) To teorijo je dobrih sto let kasneje predstavil v republikanski okvir in ljudsko demokracijo general de Gaulle in dejansko odstopil dan po referendumu, ker njegov predlog ni bil sprejet. Toda njegovi nasledniki nato niso želeli več tvegati ter takega referenduma niso več uveljavili, saj priljubljenost vladajočih izredno niha in morebitne afere kaj hitro pometejo z "nepravimi".

V državah s klasično parlamentarno tradicijo neuspeli referendumi ponavadi ne potegnejo za sabo padca vlade. Norveški premier se je zelo zavzemal za priključitev EU, pa vendar leta 1994, ko so na to temo izvedli referendum, ki ni uspel, ni odstopil. Prav tako pri nas ni odstopil minister za informacijsko družbo, ko se letos referendum o vračanju telekomunikacij ni obrnil v njegovo oz. vladno korist.

Se pa s takim tipom referenduma da obdržati svoj stolček tudi ko ni več novega formalnega mandata (to je storil leta 1993 egiptovski predsednik Mubarak, veliko predsednikov nekdanjih sovjetskih republik...)

4. UPORABA REFERENDUMA V USTAVNOREVIZIJSKEM POSTOPKU

Ustava je najpomembnejši pravni akt, saj vsebuje načela o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter opredeli, kakšna je državna ureditev in lokalna samouprava posamezne države, kakšna so gospodarska in socialna razmerja itn. Prav zato je spreminjanje ustave izrednega pomena za pravni sistem neke države kot tudi za slehernega posameznika, ki naj bi užival pravice, ki mu jih zagotavlja ustava.

»Ustava naj bi bila torej bistveno bolj trajne narave kot drugi pravni akti. Vendar pa družbeni razvoj terja tudi ustrezne spremembe ustavne ureditve, ki se največkrat izražajo kot spremembe in dopolnitve ustave (delna revizija ustave), mnogo redkeje pa kot popolna sprememba ustave (totalna revizija).« (Grad in drugi, 1990: 36) Zelo redko se zgodi, da gre za sprejemanje popolnoma nove ustave, kar je razvidno tudi iz same ustave, ki ne predvideva postopka za sprejem nove ustave (izjema je bolgarska ustava).¹⁸ (Kaučič, 1999: 37-38)

Toda kot rečeno lahko pride do tega, da je potrebno družbenopolitični sistem drugače ali na novo urediti in dotedanja ustava lahko postane presežena ter jo je potrebno spremeniti oz. dopolniti. Toda ustavnorevizijski postopek je zato zahtevnejši in strožji od zakonodajnega postopka. »Ustava se spreminja v večfaznem postopku. V večini držav je ta postopek dvofazen (ustavnorevizijska iniciativa in odločanje o spremembi ustave), ponekod tudi trifazen (potrjevanje ustavne spremembe na referendumu ali v zakonodajnih oz. ustavodajnih skupščinah federalnih enot).« (Kaučič, 1999: 39) Posebno zahteven pogoj za sprejemanje ustave je torej sprejemanje ustavnih sprememb z referendumom, ki je le redko obvezen¹⁹. V večini držav, ki predvidevajo neposredno sodelovanje ljudstva pri reviziji ustave, referendum ni obligatoren, vendar ga je treba razpisati, če ga zahtevajo z ustavo pooblaščen subjekti (v Italiji npr. določeno število poslancev ali volilcev). (Kaučič, 1999: 40) Podobno je pri nas, saj »mora državni zbor predlagano spremembo ustave predložiti v sprejem volilcem na referendumu, če to zahteva najmanj trideset poslancev. Sprememba ustave je na

¹⁸ Švicarska ustava določa postopek popolne revizije, kar seveda lahko pomeni tudi sprejem nove ustave. (Kaučič, 1999: 38)

¹⁹ Referendum v ustavnorevizijskem postopku je obvezen v Švici, Irski, Danski, Alžiriji, Japonski, Avstraliji, v ZDA na ravni federalnih enot – držav (na federalni ravni pa ne). (Grad in drugi, 1990: 39)

referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volilcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volilcev.« (170.člen Ustave RS) Slednjega pogoja²⁰ pri 'običajnem' referendumu ni, čeprav ni malo pobudnikov, ki predlagajo določen kvorum volilcev, ko naj bi bil referendum veljaven. Za razliko od zakonodajnega referenduma pa pri nas referenduma o spremembi ustave ne morejo zahtevati niti volilci niti državni svet. Sicer pa sam predlog za začetek postopka spremembe ustave lahko da dvajset poslancev državnega zbora, vlada ali najmanj 30.000 volilcev²¹, o predlogu pa zatem odloči državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev²² (168.člen Ustave RS), vendar mora biti na seji navzoča večina poslancev. Predlog za začetek postopka za spremembo ustave je torej sprejet, če ga podpre vsaj 31 poslancev. (Kaučič, 1999: 66) Druga obvezna faza je sprejem ustavne spremembe oz. sprejetje akta o spremembi ustave, ki ga državni zbor sprejme z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev²³. (169.člen Ustave RS) Sprememba ustave je torej sprejeta, če se zanjo opredeli vsaj 60 poslancev.

Ustava kot rečeno predvideva nadaljevanje postopka s tretjo (neobvezno) fazo – referendumom na posebno zahtevo. Ustavna revizija z referendumom ima v svetu že dolgo tradicijo, »kajti referendum v sodobnem pomenu se je uporabljal ravno v ta namen.« (Grad in drugi, 1990: 39) »Za referendum v ustavnorevizijskem postopku je treba upoštevati to, da je ljudstvo izvirni nosilec ustavodajne oblasti in imajo zaradi tega volilci pravico, da lahko o sprejemu ali spremembi ustave sami dokončno odločijo.« (Kaučič, 1994: 9) Sicer pa se referendum v ustavnorevizijskem postopku ponavadi uporablja kot naknaden, torej za potrjevanje revizije ustave, kot je bila sprejeta v parlamentu. V Švici je npr. revizijski postopek bolj zapleten, poznajo tudi predhodni referendum, na katerem se volilci odločajo o tem, ali naj se sploh začne revizija ustave. Zadnja odločilna faza tega postopka pa je spet odločanje na referendumu.(Grad in drugi, 1990: 41)

²⁰ t.i. pogoj dvojne večine (večinska udeležba volilnih upravičencev in večina pritrdilnih glasov volilcev, ki so glasovali)

²¹ Gre za relativno strog pogoj, saj lahko zakone predlaga vlada, vsak poslanec ali najmanj 5.000 volilcev. (88.člen Ustave RS) Sprejem zakonov pa lahko predlaga državnemu zboru tudi državni svet. (97.člen Ustave RS) Predpisovanje zahtevnejših pogojev za spreminjanje ustave kot za sprejemanje zakonov uvršča našo ustavo med t.i. toge ustave.

²² relativna kvalificirana večina

²³ absolutna kvalificirana večina

Referendumsko odločanje o ustavi je tisto, ki omogoča državljanom neposreden vpliv na oblikovanje in spreminjanje ustavnopolitične ureditve lastne države, kar je še zlasti pomembno ob prelomu v ustavnem razvoju neke države. (Brezovšek, 1994: 919)

Državni zbor je vezan na izid referendumu in dve leti po njegovi izvedbi ne more sprejeti akta o spremembi ustave, ki bi bil v nasprotju z izidom referendumu (pozitivnim ali negativnim). (Kaučič, 1999: 67)

Pri pripravljanju in postopkih za sprejemanje nove ustave samostojne države Slovenije, ki naj bi izražala formalno in vsebinsko cenzuro ter tudi diskontinuiteto s prejšnjo ustavo, t.j. ustavo SFRJ, je vse bolj prihajala do izraza politična volja ljudi, da se tudi sami neposredno vključijo v sam postopek sprejemanja ustave. A nova slovenska ustava je bila sprejeta po postopku, ki ga je predpisovala prejšnja ustava, brez potrditve na referendumu. Ta je bil pričakovan, tudi zahtevan v javni razpravi in tudi predviden v dotedanjih ustavnih dokumentih; predvsem v delovnem osnutku ustave Slovenije. Le-ta je predvidel, da naj nova ustava začne veljati z razglasitvijo na skupni seji vseh zborov skupščine, potem ko bo potrjena na obligatornem referendumu. Izgleda, da je prevladalo neprepričljivo stališče, da je, po izvedenem plebiscitu o samostojni in neodvisni Sloveniji, referendumsko odločanje o sprejemu ustave nepotrebno. (Kaučič, 1994: 11)

Pri nas je že prišlo do sprememb ustave (prvič leta 1997), a referendumu v ustavnorevizijskem postopku še ni bilo, saj ga ni nikoli zahtevalo trideset poslancev, kar je kot rečeno pogoj za njegov razpis.

5. PRAKSA V REPUBLIKI SLOVENIJI V ZADNJEM DESETLETJU

5.1. Razvoj neposredne demokracije v Sloveniji

Pred osamosvojitvijo je bil institut referendumov v naši ustavi ves čas prisoten, vendar na različne načine in v različnem obsegu. V glavnem se je izvajal na lokalni ravni in drugih organizacijah.

Ustava LR Slovenije je referendum omenjala le mimogrede med pristojnostmi prezidija ljudske skupščine. Prezidij je lahko po odločitvi skupščine ali na predlog vlade razpisal referendum o vprašanjih iz pristojnosti ljudske skupščine. Te splošne določbe ustava ni konkretizirala, prav tako ni bil urejen postopek njegove uporabe. Z ustavnim zakonom iz leta 1953 je dobil referendum nekoliko pomembnejše mesto in ustrežnejšo normativno ureditev. Ustavni zakon je vseboval določbo o pravici državljanov, da neposredno sodelujejo pri izvrševanju oblasti z referendumom, njihova odločitev pa je za republiške organe obvezna.

Ustava SR Slovenije iz leta 1963 je referendumu posvetilo še večjo pozornost, saj je uvedla zakonodajni referendum in referendum o drugih vprašanjih, prvič pa tudi ustavodajni referendum.

Institut referendumov, ki je z vsako novo ustavo s formalnopravnega vidika vse bolj pridobival na pomenu, je postal z ustavnimi amandmaji iz leta 1969 in z ustavo SR Slovenije iz leta 1974 nekoliko okrnjen. Amandma je odpravil določbo o ustavodajnem referendumu in tudi ustava iz leta 1974 ga izrecno ni več določala.

K večji uveljavitvi ureditve referendumov so pripomogli šele ustavni amandmaji iz leta 1989. Amandma je predvidel, da se referendum uvede ne le po odločitvi republiške skupščine, temveč tudi na zahtevo volilcev. Znova je bil uveden tudi institut ustavodajnega referendumov.

Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je uvedla tako ustavnorevidijski referendum kot tudi zakonodajni referendum in posebej referendum za ustanovitev občin. Kot že napisano, ustava ureja referendum zgolj načelno, način uresničevanja je določen z zakonom.

Vsi dosedanji slovenski referendumi po osamosvojitvi so zbudili precejšnje kontroverzije, če že ne ustavnih sporov ali vladnih kriz. Skupaj s predlogoma, da državni zbor razpiše posvetovalni referendum o včlanitvi Slovenije v EU in NATO, je bilo pri nas od sprejetja zakona o referendumu in ljudski iniciativi danih že 46 referendumskih pobud. Pred zakonom je bil izveden le plebiscit, katerega pravila so bila urejena s posebnim zakonom. Prav tako je Gibanje 23. december izrazilo zahtevo po plebiscitu o vključitvi Slovenije v Evropsko zvezo (<http://www.23december-drustvo.si>) in predlagalo zakon o plebiscitu o pridružitvi samostojne in neodvisne Republike Slovenije Evropski zvezi.

Za predhodni zakonodajni referendum je bilo 32 pobud, osem pobud pa za naknadni zakonodajni referendum. Preostale pobude niso bile povezane s konkretnimi zakoni. Največkrat so pobude zanje vlagale politične stranke, različna združenja ali organizirane skupine. Osemkrat so referendum predlagali poslanci in enkrat državni svet. Predsednik državnega zbora (seveda ne vedno isti) je dovolil zbiranje predpisanih podpisov v 22 primerih, drugi predlogi pa so bili zavrnjeni zaradi formalnih pomanjkljivosti.

Do danes so bili poleg plebiscita o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (23.12. 1990) na ravni države izvedeni sledeči referendumi:

- Referendum o volilnem sistemu (8.12.1996)
- Referendum o financiranju izgradnje TET 3 (10.1.1999)
- Referendum o oploditvi z biomedicinsko pomočjo (17.6.2001)
- Referendum o vračanju vlaganj v telekomunikacijsko omrežje (19.1.2003)
- Referendum o Slovenskih železnicah, d.d. (19.1.2003)
- Referendum o vstopu Slovenije v EU (23.3.2003)
- Referendum o vstopu Slovenije v Nato (23.3.2003)

5.2. Plebiscit o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije

Plebiscit je drugo ime za referendum, ki pa se uporabi predvsem, če želimo dati referendumu mednarodno konotacijo, kar pa je ta referendum vsekakor bil, saj ni zadeval le prebivalcev Slovenije, ampak tudi prebivalce ostale bivše Jugoslavije, saj je šlo za odcepitev ene od republik.

Državljeni Slovenije so se namreč 23. decembra leta 1990 na temelju trajne in neodtujljive pravice slovenskega naroda do samoodločbe in v skladu z določbami mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah na splošnem ljudskem referendumu (plebiscitu) odločili, da Republika Slovenija postane samostojna in neodvisna država z vsemi pravicami in dolžnostmi, ki iz tega izhajajo. Za izvedbo plebiscita je bil sprejet poseben zakon, ki je določil, da na plebiscitu glasovalni upravičenci z “da” ali “ne” odgovorijo na vprašanje: “Ali naj Republika Slovenija postane samostojna in neodvisna država?” ter določil, da bo odločitev, da Republika Slovenija postane neodvisna, suverena, demokratična, pravna in socialna država, sprejeta, če se bo zanjo izrekla večina vseh glasovalnih upravičencev.

V zakonu o plebiscitu je bilo določeno, da mora republiška skupščina v šestih mesecih od dneva razglasitve plebiscitne odločitve sprejeti ustavne ter druge akte in ukrepe, potrebne za osamosvojitve. V skladu s tem je republiška skupščina ob izteku tega roka sprejela več aktov političnega značaja, s katerimi je predlagala jugoslovanskim oblastem sporazumno razdružitve, vendar druga stran ni pokazala pripravljenosti. Februarja 1991 je bil sprejet tudi amandma XCIX, s katerim so bile na ustavni ravni (vsaj načelno pretrgane vse vezi z jugoslovansko federacijo). (Kaučič, 1999: 58-59)

Ta amandma je namreč določil, da oblastne funkcije, ki so bile z zvezno ustavo prenesene na federacijo, prevzame republika, kar se je po prehodnem obdobju dejansko zgodilo.

Rezultati so bili pričakovani: naš plebiscit je bil tako rekoč *nacionalni konsenz*, saj jih je od 1.457.020 volilnih upravičencev skupaj glasovalo 1.361.738 (93,46 %), od katerih jih je ZA glasovalo 1.289.369, proti pa 57.800. (Priloga A: REZULTATI IN UDELEŽBA NA REFERENDUMIH) Volilna udeležba tega referenduma je še danes rekordna.

Največ glasovnic proti je bilo oddanih v Ljubljani in na Jesenicah, kjer je bil takrat relativno velik odstotek prebivalcev bivše Jugoslavije (na Jesenicah jih je za glasovalo

le 78,8 %, v takratni ljubljanski občini Moste – Polje je bil odstotek še nižji). Občine, kjer prebiva italijanska ali madžarska narodnostna skupnost (Koper, Izola, Lendava) so vseeno imele preko 80 % volilcev, ki so glasovali za odcepitev.

5.3. Referendum o spremembi volilnega sistema za izvolitev poslancev

Po številnih zapletih so se 8. decembra 1996 volilci odločali med tremi predlogi (zato ga nekateri štejejo za tri referendume oz. t.i. *referendumski trojček*):

- **za sistem sorazmerne zastopanosti strank** (predlog skupine poslancev takratne vladne koalicije), kjer je bilo vprašanje: *»Ali ste za to, da se zakon o volitvah v državni zbor spremeni tako:*
 - *da bo število poslanskih mandatov, ki jih bodo v parlamentu dobile posamezne liste kandidatov, sorazmerne deležu za njihove kandidate oddanih glasov*
 - *da bo celotno območje Republike Slovenije ena volilna enota*
 - *da bo volilec omogočeno oddati svoj glas kateremukoli kandidatu*
 - *da bodo izvoljeni po vrstnem redu tisti kandidati s posamezne kandidatne liste, ki so dobili največje število glasov?«*
- **za večinski volilni sistem** (predlog socialdemokratske stranke, ki je zbrala 43.710 podpisov volilcev), kjer se je vprašanje glasilo: *»Ali ste za to, da se z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah v državni zbor uredi drugače, kot je predlagano, in sicer tako:*
 - *da se bo v Sloveniji oblikovalo 88 volilnih okrajev na približno enako število prebivalcev*
 - *da bo v vsakem volilnem okraju izvoljen en poslanec*
 - *da bo za poslanca izvoljen kandidat, ki bo v svojem volilnem okraju prejel večino glasov vseh volilcev, ki bodo v tistem volilnem okraju glasovali*
 - *da bosta v primeru, da v prvem krogu volitev noben izmed kandidatov ne bo dobil zahtevane večine glasov, kandidata z največ glasovi prišla v drugi krog volitev, v katerem bo izvoljen tisti, ki bo dobil več glasov?«*
- **kombinacijo obeh sistemov**, ki jo je samo deset minut za skupino poslancev vložil (predlog državnega sveta²⁴), kjer pa je bilo vprašanje zastavljeno: *»Ali ste za to, da se volilni zakon spremeni tako, da ima vsak volilec dva glasova:*

²⁴ Državni svet je vložil svoj predlog le deset minut za skupino poslancev takratne vladne koalicije. (Pogljajen v Dnevnik, 18.1.2003: 4)

s prvim glasom po večinskem dvokrožnem volilnem sistemu izvoli poslanca svojega volilnega okraja (skupaj 44);

z drugim glasom pa po proporcionalnem sistemu izvoli poslanca iz strankarske ali nestrankarske liste, pri čemer je drugi glas hkrati odločilen za proporcionalno delitev vseh 88 mandatov?«

Od 1.537.529 volilcev se jih je referendumu udeležilo 583.380, kar predstavlja 37,9-odstotno volilno udeležbo. Največjo so imele volilne enote Postojna (43,6 %), Ljubljana (LJ Center in LJ Bežigrad) in Kranj, pod 40 % pa je bila volilna enota Maribor (28,9 %).

Največ glasov (44,52 %) je dobil predlog za večinski sistem, vendar ni zmagal, saj mora ZA glasovati več kot polovica volilcev, ki pridejo na volišča. (23. člen ZRLI) Za predlog poslancev je glasovalo 26,2 %, ta tretjega pa 14,4 % volilcev. (Priloga A: REZULTATI IN UDELEŽBA NA REFERENDUMIH) (www.sigov.si/rvk)

V primerjavi s plebiscitom je bil drugi referendum popolnoma drugačen tako glede odziva političnih strank, ki niso bile več tako enotnega mnenja kot pred šestimi leti, kot tudi glede odziva volilcev, saj je bila volilna udeležba manjša za več kot 50 %. Na slednjo je vplivala slabša informiranost, čeprav je bilo porabljenih veliko energije in časa, dosti več kot pri plebiscitu.

Ta referendum je kljub pomembnosti tematike pokazal na slabosti neposredne demokracije, npr. volilno telo lahko glasuje zelo nepredvidljivo, če ga zmedemo z več alternativami, problem prestrokovnega vprašanja za t.i. neuko množico. Nekaj verjetno pove tudi podatek, da je bilo neveljavnih glasovnic kar 56.907, to je slaba desetina vseh, ki so glasovali, čeprav je glasovnica vsebovala tudi obširno navodilo o veljavnem načinu glasovanja (seveda je potrebno dopustiti tudi možnost, da jih je nekaj verjetno nalašč neveljavno glasovalo). Pravzaprav je bil dva meseca pred samim referendumom za način glasovanja sprejet celo poseben zakon - *Zakon o načinu glasovanja in o ugotavljanju izida glasovanja na referendumu o volilnem sistemu* (ZNGUIG). (www.sigov.si/rvk)

Sicer pa je moralo zaplete v zvezi s konkurenčnimi referendumskimi predlogi reševati ustavno sodišče v več ustavnih sporih.

5.4. Referendum o financiranju izgradnje TET 3

Tri leta pozneje, natančneje 10. januarja 1999 smo volivci odločali o tem, ali potrditi zakon, s katerim bi denar za financiranje izgradnje tretje termoelektrarne v Trbovljah zagotovili iz državnega proračuna.

V ospredju tega referenduma je poleg samega referendumskega vprašanja velikokrat v ospredje oziroma v javnost sililo vprašanje kompetence samih volilcev, torej ali je pri tako strokovnem vprašanju sploh umesten referendum. Toda državni zbor je na seji dne 25. novembra 1998 vseeno sprejel odlok o razpisu zakonodajnega referenduma o financiranju izgradnje TET 3, kot je bilo predlagano v predlogu zakona za zagotavljanje sredstev za sofinanciranje izgradnje in o poroštvu Republike Slovenije za najetje kreditov za izgradnjo Termoelektrarne Trbovlje 3 (OdTET3).

Referendum je bil torej razpisan na zahtevo 30 poslank in poslancev, vprašanje pa se je glasilo:

»Ali ste za to, da se vprašanje financiranja izgradnje TET 3 uredi tako, kot je predlagano s predlogom zakona za zagotavljanje sredstev za sofinanciranje izgradnje in o poroštvu Republike Slovenije za najetje kreditov za izgradnjo Termoelektrarne Trbovlje 3, in sicer:

- da se del sredstev zagotavlja iz vsakoletnega proračuna Republike Slovenije,
- da za obveznosti iz domačih in tujih posojil, ki jih bo najelo Javno podjetje Termoelektrarne Trbovlje, daje poroštvo Republika Slovenija
- in da se izpušča vprašanje ostalih investicijskih sredstev, ki jih Javno podjetje Termoelektrarne Trbovlje samo nima, oziroma bi jih lahko pridobilo le pod pogojem trajnih državnih poroštev za administrativno in na račun plačnikov elektrike določeno ceno električne energije na njenem pragu za časa gradnje in za časa obratovanja TET 3?«

Predlog zakona je bil ob skromni volilni udeležbi (27,3 %) zavrnjen. PROTI je glasovalo 333.476 volilcev (78,04 %), ZA pa samo 84.437 volilcev (19,76 %).

(Priloga A: REZULTATI IN UDELEŽBA NA REFERENDUMIH) (www.sigov.si/rvk)

5.5. Referendum o oploditvi z biomedicinsko pomočjo - OBMP

Podobno kot pri zgornjem referendumu se je tudi pri temu veliko razpravljalo o tem, ali to vprašanje sploh sodi na referendum, saj naj bi bilo preveč strokovno. Kljub temu, da je bil 19. aprila 2001 *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o zdravljenju neplodnosti in postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo* sprejet, so nasprotniki do ponovne uvedbe te pravice²⁵ zahtevali razpis naknadnega zakonodajnega referenduma. Načelo, da se pridobljenih temeljnih pravic in svoboščin ne sme odvzeti, ni delovalo, ker je zahtevo za referendum vložilo 34 poslancev, zato ga je moral državni zbor razpisati in 3. maja 2001 z odlokom določil nedeljo, 17. junija 2001, kjer je padla odločitev, da ne bo bila dovoljena možnost zdravljenja neplodnosti in oploditve z biomedicinsko pomočjo (OBMP) pri samskih ženskah.

Veliko razprav je bilo o 55. členu Ustave RS, ki govori o svobodnem odločanju o rojstvih otrok, ter o tem, da naj bi država zagotavljala možnosti za uresničevanje teh svoboščin in takih razmer, vendar so bile interpretacije istega člena na obeh straneh različne. Zagovorniki novega zakona so se sklicevali, da je to čisto individualna odločitev ženske, do katere naj bi imela vso pravico, nasprotniki zakona pa so poudarjali, da sicer ne nasprotujejo oploditvam z biomedicinsko pomočjo, vendar le ženskam, ki po naravni poti ne morejo zanositi, oz. paru, ki na naraven način ne more dobiti otrok (kar tudi določa 5. člen *Zakona o zdravljenju neplodnosti in postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo*, sprejet 20.7.2000), nikakor pa ne zdravim samskim ženskam (popravljenemu 5. členu je nov zakon hotel dodati »...do zdravljenja neplodnosti s postopki OBMP je upravičena tudi ženska brez partnerja.« ter nadalje »OBMP se iz utemeljenih razlogov sme opraviti tudi ženski, pri kateri ni ugotovljena neplodnost.«), saj naj bi otrok potreboval oba starša oz. naj bi mu bila vsaj od začetka dana taka možnost, kljub temu, da je danes veliko ločitev, nesrečnih zakonov..., na kar so sklicevali zagovorniki zakona. Nasprotniki pa dejstva, da v naši družbi že sicer odraščajo veliko otrok v enostarševskih družinah, niso hoteli vzeti za

²⁵ Tako pravico so ženske še v bivši Jugoslaviji že imele, saj je to dovoljeval leta 1977 sprejet *Zakon o zdravstvenih ukrepih pri uresničevanju pravice do svobodnega odločanja o rojstvu otrok*, ki je v 34.členu določal pravico do zdravljenja z umetno osemenitvijo v primeru polnoletne, razsodne in zdrave ženske v starostnem obdobju, ki je za rojevanje primerno. Leta 1982 je ustavno sodišče ob obravnavi konkretnega primera ugotovilo, da je »pravica do svobodnega odločanja o rojstvu otrok po ustavi individualna človekova pravica, ne pa pravica zakoncev oziroma parov«. (Knjižica Odbora za svobodno odločanje, 2001: 4)

argument v prid načrtnemu in zakonskemu ustvarjanju takšnih družin. Argument slednjih je bil tudi ta, da bi bila država slab "oče".

Veliko dilem je bilo tudi pri tem, da so se zagovorniki popravljenega zakona sklicevali na pravico do rojstva otroka in hkrati še vedno zagovarjali pravico do splava, medtem ko so nasprotniki zakona poudarjali, da gre za pravico do rojstva še nerojenega otroka, pri splavu pa gre za odrekanju pravice do rojstva otroka, ki ima pri osmih tednih roke, noge, prstke... (www.otroci.com) Proti zakonu je bilo kar nekaj zdravnikov in strokovnjakov s področja vzgoje, ki so opozarjali na veliko prikrajšanost otrok iz enostarševskih družin. Na drugi strani pa so zagovorniki dopolnjenega zakona navajali *svoje* raziskave, ki naj bi potrjevale enakovrednost enostarševskih družin v primerjavi z dvostarševsko; dodajali, da je s stališča družboslovnih znanosti izključujoče govoriti o popolni in nepopolni družini (Knjižica Odbora za svobodno odločanje, 2001: 7), najbolj pa so naglaševali, da bo do umetne oploditve upravičena le polnoletna, razsodna ženska, pa še o tej bo posamično odločala državna komisija²⁶. Nasprotnikov ni prepričalo tudi slednje in so raje opozarjali na korupcije in "modre kuverte", do katerih prihaja tudi v zdravstvu. V knjižici Odbora za svobodno odločanje, katero je dobilo vsako gospodinjstvo, so zagovorniki dopolnjenega zakona poudarjali še *načelo enake dostopnosti vseh do zdravljenja*, torej upravičenost žensk do postopkov OBMP ne glede na njihov (samski oz. zakonski) stan, saj naj bi to stališče zagovarjala tudi Zdravstveni svet in Komisija za medicinsko etiko. (Knjižica Odbora za svobodno odločanje, 2001: 6) Prebrati je bilo možno tudi o tem, da bi novela zakona zmanjšala možnost črne prakse in nakupe preko interneta..., katerim velikokrat sledijo prenosu okužb in genetske bolezni; prav tako bi novela dovolila oploditev tudi socialno šibkejšim ženskam, premožnejše si namreč lahko pomoč poiščejo tudi v tujini, kjer je to dovoljeno (Velika Britanija, Španija, Nizozemska, Belgija, Finska, Italija, Portugalska, ZDA, Kanada, Avstralija, Izrael...) (Knjižica Odbora za svobodno odločanje, 2001: 10)

Na prvem slovenskem potrditvenem referendumu 17. junija 2001 se je referendumsko vprašanje glasilo: »*Ali ste za to, da se uveljavi zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o zdravljenju neplodnosti in postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo*

²⁶ Komisija za OBMP (oploditev z biomedicinsko pomočjo) naj bi bila sestavljena iz strokovnjakov za OBMP, medicinsko etiko, pravo, psihologijo, sociologijo in predstavnika Urada varuha človekovih pravic. Člane naj bi predlagala Ginekološka klinika, ustrezne fakultete in Urad varuha človekovih pravic, imenoval bi jih minister za zdravje. (Knjižica Odbora za svobodno odločanje, 2001: 10)

(EPA 1318-II), sprejet v Državnem zboru dne 19.04.2001?«. Proti zakonu jih je glasovalo 410.856 (72,36 %), za uveljavitev zakona pa le 149.799 (26,38 %) volilcev. (<http://www.cvi.si/referendum/ref-obmp>) Ob podrobnejšem pregledu rezultatov po volilnih okrajih se je pokazalo, da so bili največji odstotki proti zakonu v manjših krajih, npr. Ribnica (86,8 %), Trebnje (85,6%), Šentjur (85,4%), Škofja Loka (83,8%), Ajdovščina (82,1 %), Grosuplje (82,0%); največji odstotki v prid zakonu pa v večjih mestih, npr. okraja Center Ljubljane (45,7%), Koper (51,0%). (<http://www.cvi.si/referendum/ref-obmp>) S tem se je pokazal konzervativni sistem vrednot na podeželju, kjer je še vedno pomembna vloga očeta v primerjavi z liberalnejšimi vrednotami, ki so značilne za meščansko okolje, kjer tudi živi več samskih žensk. Pravica (nerojnega) otroka do obeh staršev je tako "prevladala" pred pravico samske matere do materinstva. Ostalo pa je vprašanje, ali je morda le šlo v poseg pravice manjšine.

Nizko volilno udeležbo (od 1.592.650 volilnih upravičencev jih je glasovalo skupaj 567.878 (35,66 %)) so pripisovali tudi poletnim dopustom. (Priloga A: REZULTATI IN UDELEŽBA NA REFERENDUMIH) (www.sigov.si/rvk)

19.januarja 2003 sta bila izvedena dva referendumata:

5.6. Referendum o vračanju vlaganj v telekomunikacijsko omrežje

Pobudo za referendum je dalo *Vseslovensko združenje upravičencev do vračila vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje*, ki predstavljajo približno 7 % prebivalstva Slovenije (približno 150.000 ljudi), in so s svojimi sredstvi delno ali v celoti prispevali k izgradnji svojega telefonskega priključka v sedemdesetih in osemdesetih, ko so PTT organizacije leta 1974 od vlade dobile dovoljenje, da zaradi interesa prebivalcev gradijo telefonsko omrežje tudi na območjih, kjer to sicer v srednjeročnih planih ni bilo predvideno. V postopku privatizacije Telekoma bo namreč del premoženja prišel iz rok države v roke drugemu (ne nujno slovenskemu) podjetju.

Predsednik združenja Darko Fras je v imenu svojega združenja zahteval 30 milijard slovenskih tolarjev, medtem ko se je ministru za informacijsko družbo Pavlu Gantarju

znesek zdel absolutno previsok. Mnenje združenja je namreč bilo, da je poprava neenakih pogojev za pridobitev telefonskih priključkov dolžnost slovenske družbe.

Vprašanje na **Glasovnici za glasovanje na predhodnem zakonodajnem referendumu v zvezi s predlogom zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje** se je glasilo:

»Ali naj se z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (EPA 596-III, ZWJTO):

1. Uredi vprašanje upravičencev do vračila vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje tako kot je predlagano, in sicer, da bi upravičenci imeli pravico do vračila vlaganj ne glede na datum sklenitve pogodbe s predniki Telekom Slovenije, d.d. in Samoupravnimi interesnimi skupnostmi (SIS).
2. Uredi vprašanje osnove za vračilo vlaganj tako, kot je predlagano, in sicer tako da se plačani znesek po pogodbi, ki predstavlja vlaganje v telefonske centrale, medkrajevne vode in krajevna telefonska omrežja, v celoti povrne v denarnih sredstvih.
3. Uredi vprašanje začetka vračanja upravičencem, tako kot je predlagano, in sicer tako, da se začne vračati upravičencem v roku enega meseca po prvem vračilu kupnine od privatizacije državnega deleža v Telekomu Slovenije, d.d.«

(<http://mid.gov.si>)

Od 1.606.435 volilnih upravičencev jih je glasovalo 500.762, kar pomeni, da je bila volilna udeležba 31,17-odstotna. Najvišja udeležba je bila v Ptujju (37,94 % - v Ormožu in Murski Soboti, ki spadata pod volilno enoto Ptuj, pa skoraj 50-odstotna) ter Novem mestu (36,96 %); najnižja pa v enoti Ljubljana – Center (25,18 %).

ZA se je odločilo 76,71 %, obratno pa 22,17 %. (Priloga A: REZULTATI IN UDELEŽBA NA REFERENDUMIH) Tudi pri glasovanju so največ glasov ZA izrazili volilci v Ptujju (84,75 %) in Novem mestu (81,32 %); obratno pa v Ljubljani (63,80 %) (www.sigov.si/rvk)

Ta zakon je že leta 2002 predlagala socialdemokratska stranka, ki si za zgoraj navedene popravke prizadeva že od leta 1997, vendar ga je matični odbor nameraval zavrniti, toda odločanje poslancev je ustavila zahteva za razpis referendumu.

V tednu pred tem referendumom je vlada vsem slovenskim gospodinjstvom razposlala propagandni material (Vladni letak proti referendumskemu predlogu o vračanju vlaganj v telekomunikacijsko omrežje), ki naj bi davkoplačevalce stal približno 9 milijonov slovenskih tolarjev (Odmevi, 19.1.2003). Namesto podpisa ministra za informacijsko družbo je bil naveden le naslov njihove spletne strani. Vladna stran je

bila pripravljena vrniti samo 10 milijard²⁷, toda ker je referendum uspel v korist združenja, je dodatni strošek za državo znašal še dodatnih 14 milijard tolarjev. Za toliko manj bo iz kupnine Telekoma Slovenije zmanjšan javni dolg. (<http://mid.gov.si>) Na zgoraj omenjenem letaku je ministrstvo poudarjalo, kaj vse bi lahko naredili za teh dodatnih 14 milijard tolarjev (»lahko bi kupili 300 socialnih stanovanj, napolnili zdravstveno blagajno...«) in bili hkrati kontradiktorni, saj so tudi napisali, da bi šel ta denar drugače za zmanjšanje že povzročene javnega dolga. Seveda so pozabili na to, da bi lahko namesto nakupa vladnega letala poplačali del javnega dolga.

Kaučič pravi, da v zahodnih državah referendum praviloma ne sme zadevati finančnih vprašanj, npr. proračunskih, in tudi pri nas je bilo včasih z zakonom tako določeno, sedaj pa je to tudi legalno, saj je naš zakon po njegovih besedah »zelo širokogruden«.(Odmevi, 6.1.2003)

Največ polemik je sprožilo vprašanje morebitne verižne reakcije: svoj denar nazaj bi zahtevali tudi tisti ljudje, ki so sofinancirali izgradnjo električnega omrežja, komunale, sodelovali v mladinskih delovnih brigadah, pri izgradnji cest ipd. Sicer pa je šlo v tem primeru za tipično t.i. single-issue skupino, ki ima le en skupen cilj, do katerega je želela priti tudi na relativno radikalen način. Izid referendumu pa je prinesel tudi dejstvo, da se vladi ne bo mudilo prodati Telekoma, kar pomeni, da upravičenci denarja verjetno še dolgo časa ne bodo dobili.

5.7. Referendum o Slovenskih železnicah d.d.

Drugi pa je bil **predhodni zakonodajni referendum o SŽ**, za katerega je zbiralo podpise kar šest od devetih železničarskih sindikatov, ki so se zavzemali za ohranitev Slovenskih železnic (v nadaljevanju SŽ) kot javnega in enovitega podjetja.

Vlada RS je namreč zaradi slabega finančnega položaja SŽ pripravila predlog **zakona o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice d.d.**, ki

²⁷ 4. člen prej veljavnega zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje je konkretno tudi določal odstotek vračila upravičencem (tako fizičnim osebam kot lokalnim skupnostim): 20 % od osnove za vračilo za pogodbe, ki so bile sklenjene med 1974 in 1980; 25 % od osnove za vračilo za pogodbe med 1981 in 1983, 30 % od osnove za vračilo za pogodbe med 1984 in 1987, 35 % od osnove za vračilo 1988 in 1990 ter 40 % od osnove za vračilo za pogodbe med 1991 in 1994. (<http://mid.gov.si>)

govori predvsem o po njihovih besedah *prilagoditvi na tržne razmere* ter finančni in poslovni sanaciji in preoblikovanju SŽ. Uprava SŽ pa je pripravila program poslovne preobrazbe. Sestavni del programa Nova smer, ki je del strateškega načrta za obdobje 2003-2010, je tudi finančna reorganizacija SŽ, saj so po besedah ministra za promet Jakoba Presečnika SŽ »vreča brez dna«. (Odmevi, 15.1.2003)

Po 3. členu omenjenega zakona naj bi se SŽ preoblikovale v gospodarsko družbo z omejeno odgovornostjo – *Holding Slovenske železnice*, ki naj bi posloval po pravilih dejanskega koncerna, a naj bi skrbel tudi za uresničevanje javnega interesa na področju železniškega prometa; edini ustanovitelj in družbenik je Republika Slovenija (4.člen). (Javna objava RVK, Dnevnik, 4.1.2003: 35) Reorganizacija SŽ naj bi pomenila ustanovitev treh sektorjev, po 6. členu omenjenega zakona naj bi bile to:

- ◆ družba za opravljanje vzdrževanja in modernizacije železniške infrastrukture in vodenje železniškega prometa;
- ◆ družba za opravljanje prevoza potnikov v notranjem in mednarodnem železniškem prometu;
- ◆ družba za prevoz blaga v notranjem in mednarodnem železniškem prometu.

Predvidena je zgolj delna privatizacija zadnjih dveh podjetij (do 49 %), prva naj bi ostala v državni lasti. Holding SŽ kot obvladujoča družba pa mora tudi po opravljeni privatizaciji ostati večinski lastnik. (10.člen)

Vprašanje na Glasovnici za glasovanje na predhodnem zakonodajnem referendumu v zvezi s predlogom zakona o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice, d.d. se je glasilo:

»Ali naj se s predlaganim zakonom o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice, d.d. (ZPPJPSZ-EPA 578-III-nujni postopek) uredi preoblikovanje in privatizacija javnega podjetja Slovenske železnice, d.d. drugače kot je predlagano, in sicer tako:

- da javno podjetje SŽ, d.d. deluje kot javno in celovito podjetje, ki zagotavlja kakovostne železniške storitve in varnost ter urejenost železniškega prometa;
- da se v javno podjetje SŽ, d.d. vključijo vse tiste dejavnosti, ki so nujno potrebne za zagotavljanje varnega in urejenega železniškega prometa;
- da se v primeru privatizacije javno podjetje SŽ, d.d. privatizira zgolj kot celota tako, da država ohrani večinski delež in prevladujoč vpliv;
- da se v skladu z zahtevami Evropske unije javnemu podjetju SŽ, d.d. zagotovi takšno finančno strukturo, na podlagi katere se bodo vzpostavile razmere za uspešno poslovanje javnega podjetja SŽ, d.d.;
- da se javnemu podjetju SŽ d.d. zagotovi dolgoročno sistemsko financiranje tistih železniških storitev, ki se izvajajo zaradi javnih koristi tako, da pokrije razliko med ceno, ki jo določa država, in

dejanskimi stroški javnih prevozov, ki jih zahteva država, in zagotavlja tudi ustrezen razvoj teh storitev;

- da se zagotovi pospešeno izvajanje nacionalnega programa razvoja slovenske železniške strukture.«
(Javna objava RVK, Dnevnik, 4.1.2003: 35)

Kljub temu, da je bilo število volilnih upravičencev enako kot pri referendumu o telekomunikacijah, jih je tu glasovalo malenkostno manj, sicer pa je bila volilna udeležba 31,16-odstotna. Večina je obkrožila PROTI – torej se je odločila za predlog vlade, toda ni bila zelo prepričljiva, saj je odstotek znašal komaj nad 50 % oz. natančneje 50.86 %. Najbolj prepričljivi so bili volilci iz Celja (54,55 %). Sindikate pa je podprlo 47,16 % volilcev, najbolj v Postojni (49,45 %). (Priloga A: REZULTATI IN UDELEŽBA NA REFERENDUMIH) (www.sigov.si/rvk)

Pojavljale so se polemike o predolgem vprašanju, saj je bilo vprašanje razpotegnjeno kar na polovico A4 formata, kot tudi že omenjeno vprašanje o sposobnosti presoje širše množice o dotični materiji, ali se ljudje seznanjeni z dometom in posledicami odločitve. Priznati pa je treba tudi, da vprašanje vsekakor ni bilo jasno zastavljeno, kar je sicer pogoj pri sestavljanju vprašanja za glasovnice.

Tudi tukaj je vlada nekaj dni pred referendumom razposlala letak, le da je bil ta »samo« črno bel navaden list papirja (za razliko od boljšega barvastega papirja pri zgoraj omenjenem letaku), ki je pozival, da *»naj ne glasujemo k potratu denarja«*. Podpisan je bil minister za promet Jakob Presečnik. Na radijskih programih pa je bilo prav tako slišati neavtorizirane propagandne spote, ki so nagovarjali *proti*, ter obratno misleči spot železničarskih sindikatov. Slednji so se kljub 18. členu predmetnega zakona (ob preoblikovanju SŽ delavci preidejo iz javnega podjetja SŽ v Holding SŽ) najbolj bali 13. člena, ki predvideva kadrovske sanacije.

V zgoraj omenjenem letaku so poudarjali, da bi nesprejetje tega zakona pomenilo *»ohranjanje obstoječega slabega stanja, nadaljevanje dolgoletne izgube na železnicah, nadaljevanje dolgoletnega zadolževanja železnic, nadaljevanje nekonkurenčnosti slovenskih železnic ter zmanjšane možnosti razvoja na drugih področjih našega življenja«*. Poudarjen je bil vedno večji javni dolg: *»za delovanje SŽ namenja država okrog 33 milijard letno«, »v letu 2002 je izguba SŽ narasla na dobrih 10 milijard tolarjev«, kar se mi zdi kot »hvalisanje« z omenjeno izgubo in nesposobnostjo ali pa »v zadnjih treh letih so SŽ poslovale s povprečno izgubo 6 milijard tolarjev, kar je letni proračun Kliničnega centra v Ljubljani«*... In kolikšen del vladnega letala? Stavki kot so *»Davkoplačevalci bomo privarčevali 77.000*

tolarjev na prebivalca«..., pa so bili usodni, da se je večina odločila proti predlogu sindikatov. Treba pa je še navesti, da je celotna kampanja Ministrstva za promet (predvsem ogromno radijskih oglasov na 70 radijskih postajah) stala 17 milijonov tolarjev. (Odmevi, 19.1.2003)

Železničarski sindikati, ki so tudi med seboj postajali vse bolj neenotni, so javnost prepričevali, da bo sporni zakon prinesel presežne delavce, prehitro in nenadzorovano privatizacijo ter demontažo železnic. Bojazen, da naj bi se zmanjšala varnost, kot so poudarjali železničarski sindikati in za primer navajali posledice privatizacije v Veliki Britaniji, je minister za promet takoj po znanih neuradnih rezultatih zavrnil in obljubil, da bo tudi varnost prevozov ostala pod državnim nadzorom. (Odmevi, 19.1.2003) Vprašanje ukinitve nerentabilnih prog pa je ostalo odprto, zagotovo pa bi njihove ukinitve slabo vplivale na regionalni oziroma lokalni razvoj.

5.8. Referenduma o vstopu Slovenije v EU in NATO

Zadnja, a zelo pomembna referendum, o katerih smo se državljani opredeljevali 23. marca 2003, pa sta bila že izjemno dolgo napovedovana referendum o vstopu Republike Slovenije v Evropsko unijo in Nato, ki sta postala dve temeljni zunanjepolitični prioriteti. Prvi predlagani datum nove vlade v dogovoru z evroatlantsko koordinacijo vodstva državnega zbora in pristojnih delovnih teles za razpis hkratnih referendumov je bil 9. februar, a sta bili stranki Nova Slovenija in Slovenska demokratska stranka proti, predvsem zaradi prehitro določenega datuma in oblike razpisa. Še na začetku leta je kot Damoklejev meč namreč visela možnost, da se bo izvedel še en – zavezujoč naknadni zakonodajni referendum o vstopu v EU, saj je naj bi bila po takrat veljavni zakonodaji takrat prihajajoča referendum le posvetovalne, poizvedovalne narave. Na podlagi takrat veljavne zakonodaje predhodni referendum ni mogel biti zavezujoč, zato so poslanci najprej hoteli sprejeti le deklaracijo, ki naj bi vsebovala zavezo k odločitvi ljudstva na referendumu. (TV Dnevnik, 6.1.2003, 7.1.2003, 10.1.2003)

Kar se tiče mednarodnih dejavnikov, je referendum postal ujetnik takrat še morebitne iraške vojne v Iraku. Vlada je kot rečeno v začetku januarja predlagala prvi možni datum - 9. februar 2003 (po 33.členu ZRLI ne sme od dneva razpisa do izvedbe

preteči manj kot trideset dni!), saj naj do takrat ZDA še ne bi napadle Iraka, kar bi lahko pripomoglo k negativnejšemu izidu pri referendumu o Natu.

Pojavljale so se tudi polemike o tem, ali je razen finančnega vidika (ceneje je opraviti dve referendumski vprašanji naenkrat) pametno izvesti dva tako pomembna referenduma naenkrat, kajti po mnenju nekaterih naj bi bil referendum o vstopu v EU državotvorni, o Natu pa ne. Temeljna razlika med vstopanjem v zvezo Nato in EU je ta, da morajo kandidatke za EU izpolniti jasne, natančno določene pogoje za vstop. Pri Natu predpisanih pogojev, ki bi jih morale izpolnjevati vojske kandidatke za članstvo, pravzaprav ni. Namesto tega predstavniki Nata nalagajo Slovenski vojski, da mora biti povezljiva, sposobna samooskrbe, odporna... Odsotnost jasno določenih kriterijev za sprejem med članice Nata kaže, da gre za drugačno naravo zavezništva v primerjavi z EU, zato bi lahko rekli, da je Nato izključno politično zavezništvo, katerega glavni namen je seveda sistem kolektivne obrambe.

Zaradi javnomnenjskih raziskav, ki so napovedovale tesen izid glede referenduma o Natu, se vladajoča koalicija ni več tako navduševala nad referendumom, saj ni bila več prepričana, da bo uspel v njeno korist. Ker pa je država obljubljala referendum o Natu tako dolgo, se je večini zdelo samo po sebi logično, da imajo ljudje pravico povedati svoje mnenje o vstopu države v zavezništvo, kjer lahko denimo napad na eno izmed članic pomeni napad na vse, sploh pa v času kriznega žarišča v Iraku, ki se je tri dni pred referendumoma v obliki vojne tudi začel.

Pogajanja z opozicijo so pripeljala do tega, da so se tako rekoč v zadnjem hipu lotili postopka spremembe ustave ter med drugim vnesli v ustavo že omenjen evropski 3. a-člen. Takoj zatem je vlada začela kampanjo z velikimi sredstvi za podporo javnosti vključitvi v obe organizaciji.

Mesec dni pred referendumom je prišlo do trenj tudi glede samega imena Evropska unija, ko je *Komisija za standardizacijo favorizacije domačih besed* predlagala izraz 'Evropska zveza', ki naj bi bil bolj domač kot pa tujka 'unija', a do realizacije ni prišlo, saj se je pojem 'unija' že precej »udomačil«.

Slovenija je edina od sedmih držav, povabljenih v Nato, ki je izvedla referendum o vstopu v to integracijo. Zavezništvo od novih članic sicer ne zahteva referenduma, je

pa zaželen. (Taškar V: Delo, 22.11.2002:3) Slovaška vlada je zahteve intelektualne elite zavrnila, podobno je bilo v Litvi, kjer pobudniki niso zbrali potrebnih 300.000 podpisov za razpis referendum (Dnevnik, 11.1.2003: 6); v ostalih štirih povabljenkah pa niti niso govorili. V prejšnjem valu širitve Nata pa je imela o tem pred vstopom referendum le Madžarska (za 85 %, proti 15 % pri 49 % volilni udeležbi), Poljska in Češka pa ne. (Brstovšek V: Dnevnik, 11.1.2003: 21) Leta 1986 je referendum prav tako marca izvedla tudi Španija, a šele po vstopu (za vstop 52,5 %, proti 39,8% pri 60 % volilni udeležbi). (Dnevnik, 21.3.2003: 8)

Stvari, ki so vplivale na razplete v zvezi z referendumom za vstop v Nato so bile razen praškega vrha, ko je Slovenija dobila povabilo (november 2002), relativno negativne: madridski vrh, ko nismo bili med povabljenkami; v zadnjih mesecih pred referendumoma pa menjave na čelu vlade v Sloveniji, vojna v Iraku, ki se je začela malo pred referendumoma, slovenska zakonodaja o referendumu, dileme med zavezujočim in posvetovalnim referendumom, grožnje obrambnega ministra o možnem obveznem vpoklicu žensk v vojsko in kar nas še mogoče čaka: (veliko) obveznosti Slovenije do Nata, čeprav je »vlada že nekaj časa pripravljena varnostnemu svetu OZN omogočiti prelete in prehode preko našega ozemlja, zagotoviti izmenjavo obveščevalnih informacij v okviru boja proti terorizmu na območju JV Evrope ter napotitev častnika za zvezo v glavno poveljstvo«. (TV Dnevnik, 23.1.2003) Negativno so vplivali tudi nesoglasje znotraj Varnostnega sveta OZN in kršenje znamenite resolucije 1441 ter spor znotraj Nata, kjer je pravilo konsenza odpovedalo. Vlada tudi ni predstavila konkretnih števil, koliko nas bo stal vstop v Nato, zagotavljala pa je, da je članstvo v Natu (predvsem gledano dolgoročno) gotovo nižji strošek, saj se je treba zavedati, da sodobna obramba tako tehnološko kot finančno presega zmogljivosti sleherne države članice.

Slovenija bo leta 2004 v Natove proračune prispevala predvidoma 0,26 % Natovega proračuna. Ta finančna sredstva so že predvidena v državnem proračunu in po zatrdjevanju vlade ne predstavljajo novih obveznosti za obrambni proračun. (Dnevnik, 21.3.2003: 8)

Prilagajanje EU nas je v zadnjih štirih letih stalo od 2,5 do 4 % BDP (po podatkih službe vlade RS za evropske zadeve - Dnevnik, 21.3.2003: 8). Leta 1999 je šlo za EU 7 % proračunskih odhodkov, toda kritiki pri visokih zneskih pozabljajo omenjati, da je šlo za velik del tega denarja za prilagajanje evropskim standardom & predpisom, za

ceste, infrastrukturo..., torej tudi stvari, ki bi jih morali prej ali slej opraviti. (Ivelja V: Dnevnik, 18.3.2003: 2-3)

Enajst dni pred referendumoma je bil v Republiki Srbiji v atentatu ubit srbski premier Zoran Djindjić, kar je verjetno pripomoglo k visokemu odstotku ZA Nato predvsem zaradi strahu pred Balkanom, kateremu smo se izvlekli celo z vojno. Psihološko je to prevladalo celo nad vojno v Iraku, saj je Irak vseeno dlje, Srbija pa skoraj sosed. V tem kontekstu so določen vpliv prispevali tudi spori s Hrvaško, tako zaradi vprašanja morskih mej kot nekaj let aktualne Jedrske elektrarne Krško, katere solastniki smo.

Vseeno je 23. marca 2003 prišlo do nekaj let pričakovanih referendumov, kjer je bila volilna udeležba skoraj 61-odstotna. Projekcije javnomnenjskih raziskav so sicer napovedovale vsaj 66-odstotno udeležbo, kar gre verjetno pripisati tudi lepemu nedeljskemu vremenu in smučarskim poletom v Planici prav tistega dne, vendar je šlo kljub temu za drugo najvišjo volilno udeležbo med vsemi doslej izvedenimi referendumi. Plebiscit s 93,46 -odstotno udeležbo je bil seveda izjemni dogodek. Še vseeno pa je bila udeležba zadnjih referendumov v primerjavi s preostali izvedenimi referendumi zelo visoka in je tako pritrdila tistim, ki opozarjajo, da ni pametno razpisovati referendumom o ozkih strokovnih vprašanjih. (Taškar V: Delo, 25.3.2003: 2)

Pri vprašanju »**Ali se strinjate, da Republika Slovenija postane članica Evropske unije?**« (Javna objava RVK Odloka o razpisu posvetovalnega referenduma o pristopu Republike Slovenije k EU V: Delo, 8.3.2003: 22) je ZA glasovalo 869.171 volilcev, kar je 89,19 % vseh, ki so glasovali; ker pa se po novem neveljavne glasovnice ne štejejo več kot glasovi 'proti' (teh pa je bilo 4.884), je odstotek pravzaprav 89,64 %. PROTI vstopu v EU je bilo 100.503 volilcev. Od skupaj 1.606.435 volilnih upravičencev je glasovalo 975.015 volilcev, kar pomeni, da je bila volilna udeležba 60,69-odstotna. Prvič pa so se na referendumih šteli tudi glasovi slovenskih državljanov izven slovenskih meja. Na obeh referendumih je bilo po pošti in na slovenskih 35 diplomatsko-konzularnih predstavništvih oddanih 2275 glasovnic, od kateri je bilo ZA vstop v EU 97,5 % glasovalcev. Največ jih je glasovalo v Buenos Airesu.

Če pogledamo podrobnejše podatke po volilnih enotah, ima največ privrženecv EU ljubljanska volilna enota (91,61 %), proti temu pa jih je največ glasovalo v ptujski

volilni enoti (11,84 %). (Priloga A: REZULTATI IN UDELEŽBA NA REFERENDUMIH, www.sigov.si/rvk/rezultati-eu-nato) (Poglajen V: Dnevnik, 2.4.2003: 3)

Predsednik Evropskega parlamenta Pat Cox nam je na obisku polaskal, s tem, da nam je kot irski Evropejec čestital, ker smo Irski »prevzeli zlato medaljo« - po deležu privržencev za vstop v EU je bila takrat Slovenija na prvem mestu. (Predavanje Pata Coxa, FDV, 24.3.2003) Po njegovem gre zasluge za uspešen izid referendumu pripisati predvsem slovenskemu političnemu vodstvu, državnemu zboru, ki ga je prav tako gostil, slovenski pogajalski ekipi in delegaciji evropske komisije v Sloveniji. (Žitko V: Delo, 25.3.2003: 2) Veselje je trajalo le poldrugi mesec, ko nas je le z 0,3-odstotnim večjim deležem v podporo priključitvi 'premagala' Litva. (TV Dnevnik, 12.5.2003), teden dni kasneje pa obe državi z dobrima dvema odstotkoma več še Slovaška, ki pa je imela komaj zadostno udeležbo. (Starčević v Delo, 19.5.2003: 24).

Na drugi glasovnici marčevskega referendumu pa je bilo vprašanje: **»Ali se strinjate, da Republika Slovenija postane članica Nata?«** (Javna objava RVK Odloka o razpisu posvetovalnega referendumu o pristopu Republike Slovenije k Natu V: Delo, 8.3.2003: 22), pri katerem je ZA obkrožilo 637.882 volilcev, kar je 65,44 %, če upoštevamo vse glasovnice oz. 66,08 %, če upoštevamo le veljavne. PROTI pa jih je obkrožilo 327.463 volilcev. Volilna udeležba je bila le za nekaj glasov manjša, bilo pa je še enkrat več neveljavnih glasovnic – kar 9.179. ZA vstop v Nato jih je bilo od oddanih glasov po pošti oz. v tujini 76,7 %.

Za Nato opredeljenih je imela največ novomeška volilna enota (66,79 %), *natoskeptikov* pa je bilo največ v postojnski enoti (36,49 %).

(Priloga A: REZULTATI IN UDELEŽBA NA REFERENDUMIH, www.sigov.si/rvk/rezultati-eu-nato) (Poglajen V: Dnevnik, 2.4.2003: 3)

Večina referendumov je bila praviloma izvedenih v nekaj mesecih od krizne točke določenega policy problema; izjema pa sta referendumu o vstopu v EU in NATO, kajti pogajanja za vstop so se začela že nekaj let nazaj in prav zato lahko malo bolje analiziramo prepričanje oziroma nihanje mnenja Slovencev, saj so bile tekom zadnjih let opravljene številne javnomnenjske raziskave.

Pred pregledom gibanja javnomnenjske podpore povejmo, da je še leta 1995 v eni izmed raziskav 40 % Slovencev menilo, da je politična nevtralnost najboljša drža

slovenske zunanje politike, čeprav je Slovenija začela s prizadevanji za članstvo v EU kmalu po osamosvojitvi, z dopolnjeno resolucijo o nacionalni varnosti sprejeto 1994 je bila prvič jasno izražena tudi politična volja za članstvo v Natu. (Odmevi, 6.1.2003)

Prve javnomnenjske ankete so kazale 60-odstotno podporo pridružitvi tako EU kot tudi Natu. Po madridskem vrhu leta 1997, ko Slovenija kljub pričakovanju ni bila povabljena v Nato, je podpora vstopu v Nato takoj upadla za 5 odstotkov. Leta 1999 je bila podpora Natu 50-odstotna, leta 2000 le še 48-odstotna. Podpora EU pa je večinoma počasi naraščala. (Odmevi, 7.1.12003)

Če bi bil referendum o vstopu v Nato aprila 2001, bi jih ZA glasovalo 47,7 % (proti: 25,6 %) (Dnevnik, 26.8.2002:2), konec leta so bili odstotki še vedno okoli 50 %. Teroristični napad na Ameriko 11. septembra 2001 torej ni bistveno vplival na nenaklonjenost članstvu v Natu. (Odmevi, 7.1.12003)

Oktobra 2001 je Evropska komisija izvedla obsežno raziskavo, ko so prvič v vseh državah kandidatkah anketirali 12.000 državljanov v kandidatkah, kjer so med drugim spraševali tudi o podpori vključevanja svojih držav v EU. Za vstop je bilo 65 % vprašanih. 80 % Slovencev je »ponosnih, da so Evropejci«, kar je več od povprečja kandidatk (66 %) in EU članic (62 %). Ta raziskava je pokazala, da bi takrat v povprečju 65 % državljanov kandidatk na referendumu glasovalo za vključitev v EU, le 18 % bi jih bilo proti. V Sloveniji naj bi takrat ZA glasovalo 56 %, proti naj bi jih bilo 22 %, prav toliko jih ni vedelo, ali bi šli na referendum. Še bolj zanimiv podatek je, da je bilo 47 % vprašanih prepričanih, da bodo s članstvom države v EU tudi sami pridobili, 32 % jih je bilo nasprotnega mnenja. Kot edini med kandidatkami so Slovenci menili, da koristi države do članstva ne bo (55 %), le 31 % jih je videlo določene prednosti. (podatki Eurobarometra V: EU Novice, št.53: 5)

V začetku leta 2002 je bilo takih, ki so podpirali vstop v Nato, manj kot polovica (47,9 %; proti: 32,3 %), marca lani bi le 38,8 odstotkov anketiranih v raziskavi Politbarometer glasovalo za vstop v Nato in 41 odstotkov proti. (Odmevi, 7.1.2003) Aprila 2002 pa je raziskava Ninamedie pokazala, da je za Nato 40,5 % anketiranih, proti pa kar 44,5 %. (Dnevnik, 22.4.2002: 3). Maja 2002 je podpora narasla na 51 % (proti: 30,2 %), kar je bila morda posledica bolj angažirane kampanje za Nato (vsa gospodinjstva so dobila na dom pronatovsko publikacijo Natopis). Julija pa je bila

podpora skoraj 54-odstotna (proti: 34,6 %), morda zaradi vse pogostejših t.i. ribiških incidentov. Že naslednji mesec je podpora padla na 47,5 %, proti jih je bilo kar 40 % (Dnevnik, 26.8.2002:2), kar je bila verjetno posledica ameriškega bolj intenzivnega vmešavanja na Bližnjem in Srednjem vzhodu in njihovega odklonilnega odnosa do Mednarodnega kazenskega sodišča. Videti je tudi trend zmanjševanja neopredeljenih (aprila 2001 jih je z 'ne vem' odgovorilo 26,7 % anketiranih, avgusta 2002 pa le še 12,5 %.(Dnevnik, 26.8.2002:2) Oktobra 2002 je bila podpora Natu na ravni 49 % (proti: 32,5 %) (Dnevnik, 23.11.2002: 3), na kar je verjetno že vplivalo takrat bližajoče se vrhunsko srečanje Nata v Pragi (november 2002), kjer je Slovenija prejela vabilo za članstvo v Zvezi Nato. Devetnajst članic je povabilo poleg Slovenije še šest članic. Toda podpora Natu se ni drastično dvignila (nov. 2002: ZA vstop v Nato: 51,3 %; proti: 48,7 % (Delo, 23.11.2003: 3)), kot sta vlada in tudi Nato pričakovala, kar je še bolj utrjevalo prepričanje, da bo za dokončno razjasnitev želja javnosti potrebno izvesti referendum. Pravzaprav je kar 57,1 % anketiranih menilo, da ga je potrebno razpisati; 28,1 % jih je bilo nasprotnega mnenja, neopredeljenih pa skoraj 15 %. Po takratni napovedi naj bi bila volilna udeležba kar 83-odstotna, 10 % bi ga bojkotiralo. (Delo, 23.11.2002: 3) Vse hujša iraška kriza in podpis Slovenije na vilenski deklaraciji je verjetno povzročila, da je bila kljub izdatni vladni kampanji konec januarja 2003 za vstop v Nato še vedno manj kot polovica anketiranih (48,2 %), proti dobrih 30 % (Dnevnik, 27.1.2003:2), ki se je naslednji mesec oz. mesec dni pred referendumoma celo znižala na 43,4 %, proti jih je bilo 36,2 %. (Lesjak V: Dnevnik, 24.2.2003: 1) To je bilo tudi obdobje množičnih demonstracij proti vojni v Iraku po celem svetu.

Nihalo je tudi javno mnenje o članstvu v Evropski uniji. Pred šestimi leti bi 65 % anketiranih glasovalo za članstvo v EU in 17 odstotkov proti, podpora je potem nekoliko padala, raslo pa je število tistih, ki bi se izrekli proti vstopu Slovenije v EU, k čemur so pripomogli npr. dvomi o višini subvencij, predvsem za kmete. V začetku leta 2002 je bila podpora 56-odstotna, proti bi takrat glasovalo 27 odstotkov vprašanih. (Odmevi, 7.1.2003) Naklonjenost javnosti vključitvi v EU je zatem le še naraščala: maja 2002 jih je bilo ZA vstop 57,4 % (proti: 30 %), avgusta pa kar 60,3 % (proti: 27,3 %) (Dnevnik, 26.8.2002:3). Oktobra 2002 je javnomnenjska raziskava Politbarometer zaznala 62,3-odstotno naklonjenost EU, novembra pa za odstotek manjšo. (Delo, 23.11.2002: 3) Konec januarja 2003 je bilo ZA vstop v EU kar 71,9 %,

proti pa slabih 10 % (Dnevnik, 27.1.2003:2), konec februarja pa se je podpora povečala na 72,7 %.(Lesjak V: Dnevnik, 24.2.2003: 1)

Podpora Slovencev članstvu v Evropski uniji in Nato je v zadnjih javnomnenjskih raziskavah spet nekoliko porasla (dober teden dni pred referendumoma jih je bilo za vstop v EU 79,6 %, za Nato pa 54 % (Taškar V: Delo, 15.3.2003:1), čeprav so bile, predvsem v zadnjem letu, številke o podpori članstvu v Natu za politiko že zaskrbljujoče. Agencija Delo Stik je tudi ugotovila, da je po izobrazbeni sestavi največ nasprotnikov včlanitvi v Nato med šolajočimi se polnoletnimi anketiranimi, torej študenti; delež neopredeljenih je najvišji med nižje izobraženimi, med anketiranimi z višjo in visoko izobrazbo pa je prav tako višji delež nasprotnikov. Glede na starost, se podpora dviga sorazmerno s starostjo in je največja med anketiranimi, ki so stari od 56 do 75 let. Glede na kraj bivanja, je največ neopredeljenih na podeželju, najvišja podpora vstopu v Natu pa je med anketiranimi v manjših urbanih krajih. Gibanja o vstopu v EU so bila podobna, članstvo nekoliko manj podpirajo na podeželju kakor v urbanih naseljih, prav gotovo pa je najvišja podpora med višje in visoko izobraženimi. (Taškar V: Delo, 15.3.2003:1) Razen Slovenske nacionalne stranke (SNS) in Stranke mladih je bilo pri vseh ostalih parlamentarnih strankah uradno mnenje v podporo vstopu v Natu, proti vstopu v EU pa je bila le SNS.

Urad vlade za informiranje je samo leta 2000 porabil »za kampanjo v zvezo Nato 73 milijonov tolarjev«. (direktor Urada vlade za informiranje Gregor Krajc v Odmevih, 21.1.2003) Za kampanjo pred referendumoma pa je iz državnega proračuna odteklo 127 milijonov tolarjev, od tega 72 milijonov za kampanjo v podporo Natu in 55 milijonov za kampanjo v podporo EU. Največ denarja je šlo za tiskane brošure, nekaj pa je bilo porabljeno za oglase (Gregor Krajc v TV Dnevniku, 28.3.2003), ki so bili zadnji teden pred referendumom zelo pogosto tako na nacionalnem kot lokalnih radijih, televizijah in časopisih.

O t.i. dveh najpomembnejših nacionalnih strateških ciljih je bilo veliko napisanega v brošurah, ki jih je dobilo vsako gospodinjstvo. Publikacija »Slovenija-članica Evropske unije?« je na kratko predstavila institucije EU in njeno zgodovino, brošura »Evropska unija odgovarja na vaša vprašanja« pa je kratko in jedrnato predstavila

vprašanja, ki so se pogosto pojavljala na srečanjih Delegacije evropske komisije v RS, ki je to knjižico tudi izdala.

Zaključna publikacija »Doma v Evropi, varni v Natu« je v obliki pisem oz. nagovorov najvišjih državnikov povzemala argumente ZA: večji vpliv Slovenije znotraj EU kot če bi ostali zunaj (primerjava z Belgijo in Luksemburgom), cenejši sistem kolektivne obrambe kot razvijanje samostojnega sistema, gospodarska prosperiteta in sobivanje v Evropi ter obrambna varnost na dolgi rok (dr. Janez Drnovšek), odločitev za aktivno slovenstvo – aktiven odnos do najpomembnejših vprašanj sveta, da samozavestno prevzemamo svoj del odgovornosti za prihodnost Evrope in sveta..., odločitev za mir, aktivno sožitje, blaginjo, pravno in socialno varnost, zavarovanje svojega prostora v stabilnem delu Evrope (Milan Kučan), edinstvena zgodovinska priložnost, večja varnost (dr. France Bučar), izginjanje meja, stabilno in predvidljivo gospodarsko okolje (dr. Janez Potočnik)...

Zaradi drage natovske propagande so se veliko pritoževali Mirovni inštitut, Avtonomna cona Molotov, Neutro in še nekateri drugi nasprotniki vključitve v Nato. Slednji so menili predvsem, da je Nato z vidika globalizacije samo velika militantna organizacija, ki ščiti bogate, t.i. demokratične države pred sovraštvom dela sveta, ki živi v revščini in ga zahodni svet pravzaprav izkorišča. Globalizacija kapitala izpušča vse druge oblike globalizacije: kulturno, znanstveno in nenazadnje globalizacijo razumevanja med ljudmi. Globalizacija kapitala ima rušilno moč vojne, tako v ideološkem smislu, kot v konkretnih primerih, ki ga najbolj odraža vojna v Iraku, kjer je skriti cilj ZDA še večja kontrola nad nafto. »Novi« Nato se ne drži severnoatlantske pogodbe iz leta 1949 ter je bolj usmerjen v zunanja posredovanja in ne v obrambo svojih članic. NATO so »preimenovali« v Nepravično Antiglobalno Totalitarno Organizacijo. Opozarjali so tudi na nevarnost oporišč zveze Nato na ozemlju Slovenije, saj je primer sosednjega Aviana, ko je Nato namestil jedrsko orožje ob tajnem obvestilu le nekaj najvišjih italijanskih politikov, pri lokalnem prebivalstvu kasneje naletel na velik odpor. Prav tako so opominjali, da višji stroški za Nato pomenijo manj sredstev za socialno varnost, za zaščito okolja, izobraževanje... ter se spominjali, da je bil prav previsok vojaški proračun za JLA pred dobrim desetletjem eden izmed razlogov za odhod iz bivše Jugoslavije. Ker niso mogli črpati sredstev iz proračuna ter pri tem kritizirali vlado, da se davkoplačevalski denar uporablja le za enostransko uporabo, so organizirali razne okrogle mize, se posluževali lepljenja

plakatov in trosenja letakov. V ta namen je bilo organiziranih kar nekaj shodov, na katerih pa so se tako kot po vsem svetu tudi zavzemali za mir in izražali protest proti vojni v Iraku. Poudarjali so tudi, da je pravzaprav dovolj, da že od leta 1994 aktivno sodelujemo v Partnerstvu za mir, kjer sodeluje 27 držav.

Prvi slovenski predsednik parlamenta dr. France Bučar je 15 dni pred referendumoma sprožil t.i. panevropsko gibanje za Nato in z izjavo, ki so jo podpisali sami visoki predstavniki Slovenije²⁸, opozoril, zakaj je vstop Slovenije v Nato in EU nujno potreben. (Delo, 8.3.2003: 3) Na ta način so vsi podpisani kot nekakšni "opinion-leader-ji" (mnenjski voditelji) tudi dejavno posegli v oblikovanje javnega mnenja za pozitiven odgovor na referendumih, saj so z avtoriteto svojih položajev zastavili tudi svojo osebno integriteto. Predsednik slovenske vlade Anton Rop je večkrat poudaril, da je temeljni cilj, zaradi katerega Slovenija vstopa v EU, tudi zagotovitev višjega življenjskega standarda prebivalcev. »Višje plače in standard lahko zagotovita samo dolgoročna gospodarska rast in stabilno okolje...kar pa lahko Sloveniji zagotovi le članstvo v EU.« (Delo, 8.3.2003: 4)

V desetih dneh pred referendumom se je vlada potrudila pripeljati same visoke predstavnike EU, npr. predsednika evropske komisije Romana Prodija, evropskega komisarja za širitev Gunterja Verheugna, visokega predstavnika za skupno in zunanjo in varnostno politiko Javierja Solano, generalnega sekretarja Nata lorda George Robertsona..., ki so na svoj način 'reklamirali' vstop Slovenije v EU, saj naj bi bilo to dobro »za nas in za vas«, kot je pripomnil Prodi. Slednji je še opomnil na nerazvitost Irske kot Grčije pred vstopom v EU in njun napredek znotraj EU. (Delo, 8.3.2003: 1) Nasprotnikom vstopa v EU (zlasti Slovenski nacionalni stranki) pa je prav prišlo dejstvo, da je Slovenija z domačim bruto proizvodom na prebivalca že prehitela Portugalsko in Grčijo, ki sta v Uniji že od osemdesetih.

Nasprotniki Evropske unije so postali glasni predvsem leta 2001, ko je bilo zaradi prilagajanja vstopu v EU potrebno ukiniti prostocarinske prodajalne. Naši politiki so bili na začetku pravzaprav proti, a jih je EU prisilila, da spremenijo svoje mnenje.

²⁸ Npr.: nekdanji predsednik republike Milan Kučan, predsednik SAZU dr. Boštjan Žekš, nekdanji predsednik predsedstva SRS Janez Stanovnik, nadškof dr. Franc Rode, škof evangeličanske cerkve mag. Geza Erniša, vrhovna državna tožilka Barbara Brezigar, predsednik vrhovnega sodišča Mitja Deisinger... (Delo, 8.3.2003: 3)

Zaposleni v prostocarinskih prodajaln, ki so se nato prestrukturirale v normalne prodajalne, so napovedali referendum, do katerega pa ni prišlo, saj niso uspeli zbrati potrebnih podpisov. So pa opozorili na nekatere probleme vstopa Slovenije v EU: vprašanje malih kmetij, ki zaradi nekonkurenčnosti na velikem skupnem trgu, ki je del prvega stebra EU, lahko hitro propadejo, možna privatizacija šolstva, zmanjšanje zdravstvenega varstva, zmanjšanje določenih pravic delavcev, povečanje socialnih razlik... (www.referendump.si) Kot majhen narod se bo kulturna identiteta dosti težje ohranila: »EU bo talilni lonec kultur – jezikov, navad, nacionalnih posebnosti« (Dnevnik, 21.3.2003: 8) Prav tako se z vstopom v EU tvega razprodaja slovenske meje, zlasti ob meji, kar lahko privede do krčenja slovenskega poselitvenega prostora (Dnevnik, 21.3.2003: 8), pri čemer vsekakor ni v prid dejstvo, da slovenska vlada kljub ponudbi takrat predsedujoče članice EU zavrne prehodno obdobje prepovedi nakupa nepremičnin tujcem. Gibanje 23.december pa je za največji problem oznanilo izgubo dobro desetletje trajajoče samostojnosti. Nekateri evroskeptiki pa so trdili, da prav zdaj ni pravi čas za vstop in primerjali potrpežljivo pogajanje EU s Švico in Norveško. (Ivelja V: Dnevnik, 19.3.2003: 2-3)

Zagovorniki vstopa so zgornje predpostavke demantirali, s tem da bodo kmetje dobivali velike subvencije, saj bo Slovenija vsaj na začetku neto prejemnica pomoči iz evropskih skladov (primerjali velik napredek Irske, Portugalske znotraj EU); da imata npr. Finska in Švedska še vedno visoko razvit socialni sistem, da izobraževanje, kultura, zaposlovanje ostajajo v nacionalni pristojnosti, kjer sme EU delovati le podporno. (Kezunovič, 2003:1) Zagovorniki so vstop v EU argumentirali tudi s tem, da bo Slovenija kot članica EU lažje soodločala pri vseh vprašanih sooblikovanja prihodnje Evrope in sveta, da bo konkurenca na velikem notranjem trgu prisilila slovenska podjetja k izboljšanju konkurenčne sposobnosti, da bomo prevzeli višje standarde, da bodo slovenskim državljanom odprte nove izobraževalne in zaposlitvene možnosti, da bomo imeli več vezi z zamejskimi Slovenci in nenazadnje bomo znotraj schengenske meje lahko prosto potovali in ob izpolnjevanju določenih pogojev v članicah EU tudi bivali. (Dnevnik, 21.3.2003: 8)

Pred Slovenijo je referendum o vstopu v EU med desetimi državami kandidatkami izvedla le Malta, kjer je za članstvo glasovalo 53,6 %, proti pa 46,4 % (volilna

udeležba je bila tradicionalno visoka: 91,13-odstotna) (Dnevnik, 10.3.2003:1)²⁹. Za našim referendumom oz. 12. aprila 2003 pa so referendum o vstopu v EU izvedli še na Madžarskem, kjer je ob 45,5-odstotni volilni udeležbi za glasovalo 83,76 %, proti pa 16,24 %. (Szabo v Delo, 14.4.2003: 24), 11.maja v Litvi, kjer je ob 63,3-odstotni volilni udeležbi za glasovalo 89,92 %, proti pa 18,85 % (TV Dnevnik, 12.5.2003), 16. in 17.maja na Slovaškem, kjer je bila volilna udeležba 52,15 %, za pa jih je glasovalo do sedaj rekordnih 92,46 % (Starčević v Delo, 19.5.2003: 24) ter 7. in 8. junija na Poljskem, kjer so bili rezultati ob 58,86-odstotni udeležbi: 77,45 % v podporo EU, proti pa 22,55 % (Marinković v Delo, 11.6.2003: 8).

Sledijo še referendumi na Češkem 15. in 16. junija, v Estoniji 14. septembra ter v Latviji 20.septembra 2003. (Dnevnik, 10.3.2003: 6)

Slovenija je 16. aprila 2003 v Atenah podpisala pristopno pogodbo ter od takrat v obliki sedemčlanske poslanske opazovalske delegacije v Evropskem parlamentu sodeluje v delu njegovih političnih skupin; seveda pa na plenarnih zasedanjih parlamenta do polnopravnega članstva maja 2004 slovenski poslanci še ne bodo glasovali. (Žitko V: Delo, 25.3.2003: 2)

²⁹ Malta je v devetdesetih doživljala velike spremembe na njeni poti priključevanja Uniji. Leta 1990 je sicer vložila prošnjo za članstvo, a jo je leta 1996 umaknila, ker je na oblast prišla laburistična stranka, ki je še danes velik nasprotnik EU. Dve leti kasneje je zopet prišlo do zamenjave oblasti in vladna nacionalistična stranka je prošnjo ponovno aktivirala in bila decembra 1999 na vrhu EU v Helsinkih povabljen k pogajanju, ki so se končala decembra 2002. (Dnevnik, 10.3.2003: 6) Na Malti so imeli referendum nazadnje leta 1964, ko so si izglasovali svojo neodvisnost od Britanije. (Delo, 8.3.2003:6)

6. BODOČI RAZVOJ REFERENDUMA

Trend razvoja je globalna rast števila referendumov, kar v praksi pri nas prikazujejo tudi zadnji štirje referendumi, ki so bili izvedeni v obdobju treh zaporednih mesecev.

Pri referendumskem sprejemanju zakona se najbolj naravno preseže dualizem med civilno družbo in politično državo. Takšen način zakonodajnega odločanja tudi pospeševalno deluje na procese podružbljanja prava oziroma njegovo demokratizacijo. To pa je skladno s trendi splošne demokratizacije, ki so prisotni v modernih globalnih družbah. Civilna družba »si več upa« - sama prevzema pobude za usmerjanje reševanja določenega vprašanja oziroma nasprotuje zakonom, ki ji niso po godu. Rezultat tega je povečanje števila ljudskih iniciativ, pa tudi referendumov ali vsaj pobud zanje.

A v teh družbah je zaslediti tudi veliko mero politične apatije, želje po širitvi področja zasebnosti in prepuščanje odločanja v javnih zadevah drugim, zlasti poklicnim politikom, javni upravi... Pretirana politizacija družbe izzove beg v privatizacijo in nepripravljenost za sodelovanje pri upravljanju skupnih zadev. Politična kultura pa je tista, ki je odločujoča, ko gre za število referendumov, in udeležbo na njih.

Ali bo prevladala vse večja participacija ali vse večja apatija je konkretno težko napovedati, a morda bo k večji participaciji pripomogel ravno razvoj elektronskih medijev oziroma razširjenost in množična uporaba le teh.

Neposredna demokracija predvideva tudi razpravo o določenem vprašanju in z videokonferencami, še bolj pa z internetom bi se je preko forumov lahko potencialno udeležili vsi volilci. S tem bi bil dosežen tudi eden bistvenih namenov neposredne demokracije. Ob tem bi bilo volilcem hkrati omogočeno pridobivanje informacij za kvalitetno odločitev vsak trenutek.

Če pa pogledamo, kako daleč je napredoval tehnični razvoj, verjetno ni pretirano daleč dan, ko bomo tudi glasovali preko interneta, seveda ob predpostavki, da bo takrat resnično vsak volilec imel dostop do njega in ga znal uporabljati.

Pravzaprav se je 19.1.2003 v Švici oziroma natančneje v ženevskem okrožju Anieres že zgodila »svetovna premiera« - na lokalnem referendumu so volilci prvič glasovali tudi po internetu. Res je, da je bilo volilnih upravičencev le 1150, a se je za oddajo elektronskega načina glasovanja odločilo 43 odstotkov ljudi. Obnesla se je tudi

tehnična izvedba, saj so jo testirali tako, da so pooblastili neko podjetje, da je poskušalo vdreti v računalnik volilne komisije, kjer so se beležili rezultati elektronskega glasovanja, a je alarm deloval. (Dnevnik, 21.1.2003: 6) Pričakovati je, da bodo elektronsko glasovanje kmalu uvedli že tudi v katerem celem kantonu.

Napredek v tem, da elektronski mediji omogočajo interaktivne razprave med fizično ločenimi osebami, je viden tudi pri nas, saj Ministrstvo za informacijsko družbo na internetu že organizira forume oziroma klepetalnice, na katerih včasih sodeluje sam minister omenjenega ministrstva.

Po zgledu prijavljanja na izpite ali plačevanja računov preko interneta (npr. Klik pri Novi ljubljanski banki d.d.), kjer se je potrebno identificirati z osebnim geslom, bi bil dejanski referendum verjetno res izvedljiv. Seveda bi bilo potrebno tak sistem primerno zavarovati.

7. SKLEP

Če preverim hipoteze, ki so bile postavljene na začetku diplomskega dela, sem z argumenti tako 'za' kot 'proti' dokazala, da je referendum res dopolnilo predstavniške demokracije in je ne more nadomestiti, a prav gotovo sodelovanje državljanov krepi demokracijo, saj je 'vladavina ljudstva' pravzaprav bistvo demokracije. Predstavniška oblast bi se lahko 'izrodila', zato referendum kot dopolnilo nastopa tudi s funkcijo kontroliranja, čeprav imajo volitve slednjo vlogo morda še bolj poudarjeno. Zato nekateri omejujejo vlogo referendumu na politično sredstvo kot korekturo - gre za izziv trenutni politični oblasti; rezultat takšnega odločanja namreč pove, ali vlada oziroma oblast deluje v skladu s pričakovanji, interesi in željami volilcev. Ugotovila sem, da ima še posebej močno vlogo predhodni referendum, saj volilno telo začasno jemlje celo mandat zakonodajnemu telesu, s tem da se o zakonu predhodno odloči samo. Pri naknadnem referendumu pa ima bolj funkcijo končnega razsodnika.

Večina pa se strinja, da je potrebno nekoliko omejiti tako tematiko referendumskih vprašanj (predvsem preprečevanje preveč strokovnih vprašanj) kot tudi predlagatelje referendumov.

Njegova vloga in pomen se torej krepi (v prid temu, lahko štejemo večkratno urejanje zakonodaje), zato drži, da referendum postaja redna institucija ustavnega sistema. Hipoteza, da se referendum v praksi ni širše uveljavil, pa ni vzdržala, saj smo imeli letos v samo treh mesecih kar štiri referendume, kar je skoraj polovica vseh dosedanjih referendumov v Republiki Sloveniji. Zastavlja pa se vprašanje, ali se bo v t.i. "post-parlamentarni" družbi še zviševalo število referendumov.

Prav tako je preverjeno, da nanj vplivajo zgodovinski razvoj, politična kultura in tradicija, za kar je najboljši primer Švica.

Žal je vzdržala tudi hipoteza, da je z referendumom mogoče manipulirati, kjer ni edini primer izgubljena Koroška leta 1920, temveč se žal to dogaja še danes. Indirektno se je to videlo tudi v mesecih pred referendumoma o vstopu Slovenije v EU in Nato, ko je bilo zaradi zaskrbljenosti, ali bo predvsem slednji referendum uspel, na novo določeno, da se neveljavne glasovnice ne štejejo proti; da se upoštevajo tudi glasovi Slovencev s stalnim prebivališčem v tujini; prav tako pa tudi samo spreminjanje

ustave (prenašanje dela suverenosti na mednarodne organizacije, vstopanje v obrambne zveze) – vse v prid, da omenjena referendumata nista bila v neskladju z ustavo.

Zadnji aktualni referendumski tematiki, ki sta izpostavljeni v medijih, sta potencialni referendum o odpiralnem času trgovin in potencialni referendum o dekriminalizaciji prostitucije.

Konec februarja je Sindikat delavcev trgovine Slovenije predložil državnemu zboru pobudo za vložitev zahteve za razpis predhodnega referenduma, kjer naj bi se referendumsko vprašanje glasilo: *»Ali ste za to, da se v predlogu zakona o spremembah zakona o trgovini določi, da so prodajalne za nujne življenjske artikle odprte največ do deset nedelj v letu, razen bencinskih servisov, prodajaln v bolnišnicah, hotelih, na letališčih, mejnih prehodih ter železniških in avtobusnih postajah, z omejeno prodajno površino, ki so lahko odprte brez omejitev?«* Prišlo je do kolizije med gospodarsko pobudo, ki je po 74. členu ustave svobodna, a se ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo, ki pa je vprašljiva, če morajo delavke ob nedeljah namesto z družino preživeti v trgovinah. (Delo, 8.3.2003: 2). O tem je moralo odločati celo ustavno sodišče, ki pa je presodilo v korist sindikatov oziroma delavcev, ki delajo ob nedeljah.

V začetku junija pa so Aleš Primc in skupina volivcev predložili državnemu zboru zahtevo za razpis naknadnega zakonodajnega referenduma o noveli zakona zoper javni red in mir, ki dekriminalizira prostitucijo. Vprašanje morebitnega referenduma je: *»Ali ste za to, da se uveljavi zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o prekrških zoper javni red in mir, sprejet v državnem zboru 29. maja 2003?«* (Dnevnik, 7.6.2003: 3) Pobudniki menijo, da bi taka liberalna ureditev ženske v težkem socialnem položaju še dodatno spodbujala in silila v prostitucijo; njihovi nasprotniki pa prisegajo na novelo, saj gre za pravno podlago za vzpostavitev regulacije in kontrole dejavnosti – predvsem ureditev zdravstvenovarstvenega položaja, nenazadnje pa tudi polnjenje proračuna.

Zbiranje podpisov za oba referenduma se je že začelo in če jih pobudniki uspejo zbrati predpisano število, bomo septembra glasovali na novih dveh referendumah, ki naj bi bila zaradi racionalizacije stroškov na isto nedeljo.

Zadnja že izvedena referendum pa sta potrdila voljo volilcev, da se pridružimo EU in Natu, kjer bomo polnopravni člani postali maja 2004. Upam, da bo Slovenija iz »policytakerja« - posnemovalca politik čim hitreje postala »policymaker« - oblikovalec politike.

Diplomska naloga je proučila pojem in pomen referendum in njegovo prakso predvsem s politološkega vidika, čeprav »proučevanje referendum v ustavnem in političnem sistemu zagotovo še ni končano oziroma izčrpano, ne glede na to, da je to predmet raziskovanja vrste družbenih ved z različnih vidikov.« (Brezovšek, 1994: 918) »Razvijanje vsebine in oblik participacije na podlagi referendum naj bi preprečevalo sklerozo političnih institucij.« (Brezovšek, 1994: 919) Potrebno je poudariti tudi to, da se »sicer skozi referendum lahko izraža najširši ljudski konsenz, vendar ne more biti sredstvo za umetno poenotenje stališč, ampak za najbolj demokratično ugotavljanje objektivnih razlik v stališčih, ki so nujne in neizogibne.« (Zajc V: Grad in drugi, 1990: 23)

8. VIRI IN LITERATURA

LITERATURA:

- 1) Barber, Benjamin (1988): *The Conquest of Politics, Liberal Philosophy in Democratic Times*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- 2) Brezovšek, Marjan (1994): »Igor Kaučič: Referendum in sprememba ustave (recenzija iz Uradnega lista RS, Ljubljana, 1994)«. *Teorija in praksa*, 31, 9 – 10, str. 918 – 920.
- 3) Brezovšek, Marjan (1995): »Politična participacija«. *Teorija in praksa*, 32, 3 – 4, str. 199 – 210.
- 4) Budge, Ian (1996): *The New Challenge of Direct Democracy*. Polity Press, Cambridge.
- 5) Dahl, Robert A. (1997): *Uvod v teorijo demokracije*. Krtina, Ljubljana.
- 6) Grad, Franc, Zajc, Drago, Kaučič Igor (1990): *Referendum in sprejemanje nove slovenske ustave*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana.
- 7) Grad, Franc, Kaučič, Igor, Ribičič, Ciril, Kristan, Ivan (1996): *Državna ureditev Slovenije – 2. spremenjena in dopolnjena izdaja*. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- 8) Finley, Moses I. (1999): *Antična in moderna demokracija*. Krtina, Ljubljana.
- 9) Hamon, Francis (1998): *Referendum: primerjalna študija*. DZS: Državni svet Republike Slovenije: Urad predsednika vlade Republike Slovenije, Ljubljana.
- 10) Held, David (1989): *Modeli demokracije*. Univerzitetna konferenca ZSMS, Knjižnica revolucionarne teorije, Ljubljana.
- 11) Igljčar, Albin (1994): *Zakonodajno odločanje*. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- 12) Kaučič, Igor (1992): »Referendum in ljudska pobuda v novi slovenski ustavi«. *Teorija in praksa*, 29, 1 – 2, str. 70 – 75.
- 13) Kaučič, Igor (1994): *Referendum in sprememba ustave*. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

- 14) Kaučič, Igor; Grad, Franc (1999): Ustavna ureditev Slovenije. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- 15) Sruk, Vlado (1995): Leksikon politike. Obzorja, Maribor.
- 16) Tomc, Gregor (1993a): »Slovenci o politiki in politikih«. V: Adam, Frane (ur.): Volitve in politika po slovensko: ocene, razprave, napovedi: zbornik, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, str. 138-155.
- 17) Tomc, Gregor (1993b): »Slovenski narodni značaj«. V: Skupina avtorjev: Slovenci & prihodnost, Paradigme, Ljubljana.
- 18) (1992) Ustava Republike Slovenije. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- 19) Verbinc, France (1974): Slovar tujk, četrta izdaja. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- 20) Vljaj, Stane, Markič, Boštjan, Zajc, Drago, Grad, Franc (1989): Politični referendum – sredstvo manipulacije ali demokracije? Komunist, Ljubljana.
- 21) Zajc, Drago (1988): »Razmerje med neposrednimi in predstavniškimi oblikami odločanja.« Teorija in praksa, 25, 1 – 2, str. 250 – 256.

VIRI:

- 1) Aktualno, oddaja na TV Slovenija 1, 21.1.2003 (gostje: Dr. Miro Cerar, Dr. Grega Virant, Dr. Slavko Gaber, Marjan Podobnik, Branko Grims)
- 2) Albreht, Matjaž: »Najprej po odgovor na ustavno sodišče« V: Delo, 8.3.2003, str. 2.
- 3) Babič, Mateja: »Panevropsko gibanje za Nato« V: Delo, 8.3.2003, str. 3.
- 4) Brstovšek, Andrej: »Iskanje zamujene nedelje; Referendum o Natu« V: Dnevnik, 11.1.2003, str. 21.
- 5) Crnica, Slavica: »Vstop v EU bo koristil vsem« V: Delo, 8.3.2003, str. 4.
- 6) »V Nato po eni od treh poti?« V: Delo, 11.1.2003, str. 1, 2.
- 7) »Doma v Evropi, varni v Natu«, Urad vlade za informiranje, Ljubljana, marec 2003.
- 8) »Dovolj blizu Evropi ali daleč sredi morja?« V: Delo, 8.3.2003, str. 6.

- 9) »Drnovška čaka lepši spol; Redna mesečna javnomnenjska anketa: določitev meje med Slovenijo in Hrvaško, predsedniške volitve, EU in Nato« V: Dnevnik, 26.8.2002, str. 2-3.
- 10) Evrofon (080 2002).
- 11) »Evropa zanesljivo naprej, morda bo šel tudi Nato« V: Dnevnik, 27.1.2003, str.2.
- 12) »Evropska unija odgovarja na vaša vprašanja«, Delegacija evropske komisije v RS, Ljubljana, marec 2003.
- 13) »Evropska unija v naših očeh« V: Barbutovski, Dragan (ur.): EU Novice News, št.53, april 2002, str. 5.
- 14) Goljevšček, Katja: »Septembra o odpiralnem času trgovin in prostituciji?« V: Dnevnik, 10.6.2003, str 2.
- 15) Ivelja, Ranka: »S pridružitvijo EU bi morali še počakati; pred referendumom o EU: dr. Gorazd Drevenšek« V: Dnevnik, 19.3.2003, str. 2-3.
- 16) Ivelja, Ranka: »Časi, ko smo brisali bruseljske kljuge, so minili; pred referendumom o EU: dr. Rado Genorio« V: Dnevnik, 18.3.2003: str. 2-3.
- 17) Jakopec, Marko in Albreht, Matjaž: »Spremembe ustave začele veljati« V: Delo, 8.3.2003, str.1 in str.2.
- 18) Javna objava Republiške volilne komisije RS (št.- 10-6/00-1/02) (4.1.2003), Dnevnik, Obveščevalec, str. 35.
- 19) Javna objava Republiške volilne komisije RS Odloka o razpisu posvetovalnega referenduma o pristopu Republike Slovenije k Organizaciji Severnoatlantske pogodbe (NATO) (OdNATO) (št.- 10-6/00-23/03) (8.3.2003), Delo, str. 22.
- 20) Javna objava Republiške volilne komisije RS Odloka o razpisu posvetovalnega referenduma o pristopu Republike Slovenije k Evropski uniji (EU) (OdEU) (št.- 10-6/00-22/03) (8.3.2003), Delo, str. 22.
- 21) Kezunovič, Maja (ur.): »Slovenija-članica Evropske unije?«, Urad vlade za informiranje, Ljubljana, marec 2003.
- 22) Knjižica Odbora za svobodno odločanje. (2001) Luna, Ljubljana.
- 23) Lesjak, Miran: »Javnost: Minus tri za ministra Rupla in Grizolda; Ogromna javnomnenjska podpora slovenskemu vstopu v Evropsko unijo, večina ljudi podpira tudi vstop v Nato« V: Dnevnik, 24.2.2003, str. 1-2.
- 24) »Malta je Uniji prva rekla "da"« V: Dnevnik, 10.3.2003, str.1 in str. 6.

- 25) Marinković, Ilija: »Premier zahteva glasovanje o zaupnici; Poljska po referendumu o EU« V: Delo, 11.6.2003, str. 8.
- 26) Odmevi, TV Slovenija 1, 6.1.2003; 7.1.2003; 15.1.2003; 19.1.2003; 21.1.2003.
- 27) Okrogla miza Foruma mirovnega inštituta: *Neposredna demokracija: kdaj in zakaj?* Cankarjev dom, Štihova dvorana, 12.marec 2002. (vodila Vlasta Jalušič, gostje: Tone Jerovšek, Danica Simšič, Matevž Krivic)
- 28) »Na referendumih bomo odločali o vstopu v Evropsko unijo in Nato« V: Dnevnik, 21.3.2003, str. 8.
- 29) Poglajen, Jože: »Doslej trije referendumi« V: Dnevnik, 18.1.2003, str.4.
- 30) Poglajen, Jože: »Znani uradni izidi evroatlantskih referendumov« V: Dnevnik, 2.4.2003, str. 3.
- 31) Predavanje predsednika Evropskega parlamenta Pata Coxa:«What future for Slovenia in the EU?» FDV, 24.marec 2003.
- 32) Predlog gradiva za obravnavo na seji Vlade RS: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o referendumu in ljudski iniciativi, 10.01.2001, št. 0010-1-012-3/00-15, MNZ (Bohinc, Rado).
- 33) »Pritisk za referendum« V: Dnevnik, 23.11.2002, str. 3.
- 34) »Propadla referendumska pobuda« V: Dnevnik, 11.1.2003, str. 6.
- 35) »Se nam obeta še referendum o prostituciji?» V: Dnevnik, 7.6.2003, str. 3.
- 36) »Slovenija kot Švica« V: Dnevnik, 23.1.2003, str. 4.
- 37) Starčević, Zlatko: »Udeležba komajda, večina prepričljiva« V: Delo, 19.5.2003, str. 24.
- 38) Szabo, Jozsef: »Vsi so se zanašali na sosede« V: Delo, 14.4.2003, str.24.
- 39) »Švicarski referendumi« V: Delo, 19.5.2003, str.24.
- 40) Taškar, Jana: »Najvišja podpora Natu doslej« V: Delo, 15.3.2003, str. 1.
- 41) Taškar, Jana: »Najvišja udeležba po plebiscitu leta 1990« V: Delo, 25.3.2003, str. 2.
- 42) Taškar, Jana: »Vsaj dve leti do članstva v Natu« V: Delo, 22.11.2002:str. 3.
- 43) TV Dnevnik, TV Slovenija 1, 6.1.2003, 7.1.2003, 10.1.2003, 20.1.2003, 23.1.2003, 28.3.2003, 12.5.2003.
- 44) »Večina za referendum o vstopu v Nato« V: Delo, 23.11.2002, str. 3.
- 45) »Vlada je strmoglavila; V redni javnomnenjski anketi o vstopanju Slovenije v EU in Nato« V: Dnevnik, 22.4.2002, str. 2-3.

- 46) Vladni letak proti referendumskemu predlogu o vračanju vlaganj v telekomunikacijsko omrežje
- 47) Vladni letak proti referendumskemu predlogu železničarskih sindikatov
- 48) Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI); <http://ius-info.ius-software.si/Baze/regi/Zakoni/>
- 49) Žitko, Stojan: »Irska zlata kolajna odslej slovenska« V: Delo, 25.3.2003, str. 2.
- 50) <http://mid.gov.si>
- 51) <http://www.otroci.com>
- 52) <http://www.volitve.si>
- 53) <http://cati.over.net/tet.3>
- 54) <http://nato.gov.si>
- 55) <http://evropa.gov.si>
- 56) <http://www.geocities.com/referendump>
- 57) <http://www.sigov.si/rvk>
- 58) <http://www.cvi.si>
- 59) <http://www.cvi.si/referendum/ref-obmp/index.htm>
- 60) <http://www.23december-drustvo.si>
- 61) <http://www.sigov.si/uzp/slo/ngo>

9. PRILOGE

A) REZULTATI IN UDELEŽBA NA REFERENDUMIH

{Vir: Republiška volilna komisija (www.sigov.si/rvk)}

1. PLEBISCIT (23. december 1990):

Volilnih upravičencev:	1.457.020
Glasovalo skupaj:	1.361.738 (93,46 %)
Oddanih glasovnic:	1.359.581
Neveljavnih glasovnic:	12.412
ZA:	1.289.369
PROTI:	57.800

2. REFERENDUM O VOLILNEM SISTEMU (8. december 1996)

Volilnih upravičencev:	1.537.529
Glasovalo skupaj:	583.380 (37,94 %)
Oddanih glasovnic:	583.297
Neveljavnih glasovnic:	56.907 (9,75 %)
Število glasovnic s tremi glasovi PROTI:	23974 (4,11 %)

A) vprašanje, postavljeno na zahtevo 30 poslank in poslancev:

ZA:	152.784 (26,19 %)
PROTI:	207.965 (35,65 %)

B) vprašanje, postavljeno na zahtevo 43.710 volilk in volilcev:

ZA:	259.687 (44,52 %)
PROTI:	139.384 (23,90 %)

C) vprašanje, postavljeno na zahtevo državnega sveta:

ZA:	83.864 (14,38 %)
PROTI:	237.041 (40,64 %)

3. ZAKONODAJNI REFERENDUM O FINANCIRANJU IZGRADNJE TET 3

(10. januar 1999)

Volilnih upravičencev:	1.564.154
Glasovalo skupaj:	427.443 (27,3 %)
Oddanih glasovnic:	427.327
Neveljavnih glasovnic:	9414 (2,2 %)
ZA:	84.437 (19,76 %)
PROTI:	333.476 (78,04 %)

4. NAKNADNI ZAKONODAJNI REFERENDUM O ZAKONU O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O ZDRAVLJENJU NEPLODNOSTI IN POSTOPKIH OPLODITVE Z BIOMEDICINSKO POMOČJO (17. julij 2001)

Volilnih upravičencev:	1.592.650
Glasovalo skupaj:	567.878 (35,66 %)
Oddanih glasovnic:	567.784
Neveljavnih glasovnic:	7129 (1,26 %)
ZA:	149.799 (26,38 %)
PROTI:	410.856 (72,36 %)

5. REFERENDUM O VRAČANJU VLAGANJ V TELEKOMUNIKACIJSKO OMREŽJE (19. januar 2003)

Volilnih upravičencev:	1.606.435
Glasovalo skupaj:	500.762 (31,17 %)
Oddanih glasovnic:	500.341
Neveljavnih glasovnic:	5631 (1,13 %)
ZA:	383.805 (76,71 %)
PROTI:	110.905 (22,17 %)

6. REFERENDUM O SLOVENSКИH ŽELEZNICAH, d.d (19. januar 2003)

Volilnih upravičencev:	1.606.435
Glasovalo skupaj:	500.528 (31,16 %)
Oddanih glasovnic:	499.437
Neveljavnih glasovnic:	9.902 (1,98 %)
ZA:	235.534 (47,16 %)
PROTI:	254.001 (50,86 %)

7. REFERENDUM O VSTOPU SLOVENIJE V EU (23.marec 2003)

Volilnih upravičencev:	1.606.435
Glasovalo skupaj:	975.015 (60,69 %)
Oddanih glasovnic:	974.558 (99,95 %)
Neveljavnih glasovnic:	4.884 (0,50 %)
ZA:	869.171 (89,19 %) oz. po novi zakonodaji 89,64 %
PROTI:	100.503 (10,31 %)

8. REFERENDUM O VSTOPU SLOVENIJE V NATO (23.marec 2003)

Volilnih upravičencev:	1.606.435
Glasovalo skupaj:	974.988 (60,69 %)
Oddanih glasovnic:	974.524 (99,95 %)
Neveljavnih glasovnic:	9.719 (0,94 %)
ZA:	637.882 (65,44 %) oz. po novi zakonodaji 66,08 %
PROTI:	327.463 (33,60 %)