

posebne probleme odnosa med naročniki in izvajalci raziskav, o naravi konfliktov med različnimi kategorijami družbenopolitičnih delavcev in raziskovalci, o družboslovnem raziskovanju kot sredstvu pluralističnega samoupravljanja proti birokratskim in tehnokratskim odločitvam ter o odnosu med bazičnimi in aplikativnimi raziskovanji.

FRANC GRAD

Pomen referendumov v družbenopolitični skupnosti pri sprejemanju najpomembnejših odločitev

1. V zadnjem času je v svetu vse bolj opazen razmah odločanja o nekaterih najpomembnejših družbenih vprašanjih z referendumom.¹ Ta pojav kaže, da predstavniška demokracija ni več primerna in ne zadostuje za odločanje o vseh zadevah v družbi, da torej najpomembnejših družbenih odločitev ni več mogoče sprejemati samo po političnih predstavnikih, ki odločajo v imenu ljudstva, temveč je treba nekatere najpomembnejše prepustiti ljudstvu samemu. Največkrat gre pri tem za odločanje o najpomembnejših vprašanjih človekovega okolja, o najpomembnejših spremembah v ustavni ureditvi in podobno – za odločitve torej, ki preveč neposredno in dolgoročno zadevajo vse državljane, da bi jih lahko prepustili strankam v parlamentu ali celo tehnokratom.

Vse od nastanka meščanske demokracije sicer obstojita dva temeljna načina sodelovanja državljanov pri izvrševanju državne oblasti – neposredna in posredna oblika demokracije. Vendar se je kmalu pokazalo, da meščanski demokraciji iz načelnih in praktičnih razlogov mnogo bolj ustreza tip posredne, predstavniške demokracije kot pa neposredna demokracija. Zato danes v buržoazni demokraciji (pa tudi v drugih političnih sistemih v svetu) prevladuje posredna demokracija, za katero je značilno odločanje po izvoljenih predstavnikih v predstavniškem telesu.

Kljub temu odločanje v različnih oblikah neposredne demokracije ni nikdar povsem izginilo. Najdaljšo tradicijo imajo referendum in druge oblike neposredne demokracije v Švici, kjer se še sedaj najpogosteje uporabljajo.² Za razvoj referendumov pa sta pomembni tudi Francija in

¹ Glej npr. članek o rasti oblik neposrednega političnega odločanja v ZDA: J. Naisbitt, Tokovi prihodnosti, Delo, 23. marca 1986; o tem nas prepričujejo tudi vse pogostejši referendumi v svetu od referendumov o članstvu v mednarodnih gospodarskih oziroma vojaških organizacijah pa do referendumov o gradnjah jedrskih central. O referendumskem načinu odločanja razmišljajo tudi v Madžarski (glej notico v Delu z dne 18/3-1986).

² Podrobneje o zgodovinskem razvoju referendumov in njegovi sedanjí uporabi glej: Jovičić, M., Referendum – pokušaj uporednopravno izučavanja – Beograd, 1957, str. 6 do 10 ter Režek B., Referendum, ljudska iniciativa in pravica odločanja kantonalnega predstavniškega telesa v Švici, Pravniki, 1954, letnik IX, str. 61 do 71.

ZDA. V Franciji je bil institut referendumu vnešen v prve ustave po buržoazni revoluciji, pri čemer so bile tudi ustave same sprejete z referendumom. Tako so se sprejemale tudi nekatere druge najpomembnejše politične odločitve. Referendum se je v Franciji dokaj pogosto uporabljal v prejšnjem stoletju, v tem stoletju pa ponovno šele po 2. svetovni vojni.

Referendum ima dolgo tradicijo tudi v ZDA še iz časov angleških kolonij, čeprav se je vedno uporabljal samo za odločanje v federalnih enotah,³ kajti zvezna ureditev ZDA ne pozna tega instituta. Švica kot klasična dežela referendumu, v kateri se je v kantonih uporabljal že od srednjega veka dalje, je ta institut v sredini prejšnjega stoletja uvedla tudi v zvezno ustavno ureditev.

Po prvi svetovni vojni je bil institut referendumu sprejet v mnoge politične sisteme, čeprav je postal razširjen v večini evropskih ureditev, pa tudi v mnogih drugih ureditvah po svetu šele po drugi svetovni vojni. Kljub normativni razširjenosti referendumu se je v praksi uporabljal predvsem v nekaj državah (zlasti tistih, kjer je to tradicija), v drugih pa se je začel uporabljati oziroma pogosteje uporabljati šele v zadnjem času. Razlogov za tak razmah referendumske oblike odločanja je nedvomno več. Eden od njih je bržkone v tem, da so se v zadnjih desetletjih pojavila nova, usodna vprašanja družbenega razvoja – zlasti ekološka vprašanja, ki so največkrat odločilnega pomena ne samo za ožja okolja ali za posamezne družbe, temveč včasih celo za ves svet. Hkrati pa utegne biti ta pojav tudi odgovor na upadanje vloge in pomena predstavniških teles na račun političnih strank in izvršilnih organov.

Čeprav je referendum kot oblika neposredne demokracije prav gotovo demokratičen način odločanja, kaže zgodovina njegove uporabe, da je bil večkrat uporabljen na nedemokratičen način – kot sredstvo za manipuliranje z ljudsko voljo.⁴ Ta nevarnost prav gotovo obstoji tudi sedaj. Vendar povečano zanimanje javnosti za najpomembnejša družbena vprašanja, na drugi strani pa tudi razvoj sodobnih informacijskih sredstev večata možnost, da se referendum razvije v pomembno sredstvo neposrednega demokratičnega uveljavljanja interesov državljanov in pomemben korektiv predstavniške demokracije.

2. Značilno za referendum kot obliko neposredne demokracije je, da se državljanji neposredno izjavljajo o določenem vprašanju, pri čemer lahko glasujejo za ali proti neki odločitvi. Razvoj referendumu je prinesel vrsto različnih načinov njegove uporabe, zaradi česar v teoriji razlikujemo tudi več vrst referendumu.

Najbolj običajna je delitev na obvezni in fakultativni referendum. Obvezen je referendum takrat, kadar ga je treba razpisati za odločanje o določenem vprašanju, fakultativni pa takrat, kadar ga ni treba obvezno uporabiti, ga je pa možno uporabiti, če so izpolnjeni določeni pogoji (če ga

³ Več o ureditvi v ZDA: Beard C. A., *American Government and Politics*, New York, str. 554 do 551.

⁴ Prim.: Sruck, J., *Ustavno uredenje SFRJ*, Informator, Zagreb, 1982, str. 180.

je predlagal pooblaščen predlagatelj na predpisani način, itd.). Posebno pomembna oblika obligatornega referenduma je referendum o ustavnih spremembah. Po trenutku uporabe lahko ločimo prehodni in naknadni referendum – glede na to, ali se referendum uporablja za odločitev, ki še ni sprejeta, ali pa se z njim potrjuje že sprejeta odločitev. Narava obeh vrst referenduma je različna. Prehodni referendum nadomešča odločitev predstavniškega telesa in s tem opravlja njegove siceršnje funkcije, medtem ko naknadni referendum pomeni nekakšno ratifikacijo odločitve tega telesa. Tradicionalna je tudi delitev referenduma po zadevah, o katerih se odloča z referendumom. Sprva se je referendum uporabljal samo za sprejemanje ustav oziroma za spreminjanje ustav, kasneje pa vse bolj tudi za sprejemanje zakonov in drugih aktov. Referendum lahko ločimo tudi po tem, ali se uporablja na ozemlju vse države ali pa le na njenih posameznih delih.

Poseben primer z vidika te delitve so referendumi v zveznih državah, kjer se zakonodajna funkcija uresničuje po zveznem predstavniškem telesu kot tudi predstavniških telesih zveznih enot, zaradi česar so tudi referendumi večinoma na zvezni ravni in v zveznih enotah.

Razlikovanje več vrst referenduma je seveda lahko zgolj shematično, vendar kaže na raznovrstne možnosti za njegovo uporabo. Referendum je namreč v svojem zgodovinskem razvoju postal zelo elastična oblika neposredne demokracije, ki omogoča odločanje o zelo različnih vprašanjih. Ker se različne vrste referenduma med seboj precej razlikujejo, je razumljivo, da je različen tudi postopek za njihovo uporabo. Pri tem gre predvsem za vprašanje, kdo sproži postopek za uvedbo referenduma, vprašanje rokov v zvezi z referendumom, tehnike uporabe referenduma ter večine, ki je potrebna za odločitev na referendumu.

3. V političnem sistemu nove Jugoslavije je bil referendum vedno prisoten, vendar pa premalo obravnavan v teoriji, še manj pa uporabljan v praksi.⁵ Ohranjen je tudi v sedanji ureditvi in je celo doživel pravi razcvet kot ena od oblik odločanja z osebnim odločanjem v temeljnih samoupravnih organizacijah in skupnostih (Kritična analiza delovanja političnega sistema socialističnega samoupravljanja ugotavlja, da se ta referendum celo preveč pogosto uporablja). Še vedno pa poznamo tudi referendum v družbenopolitični skupnosti, ki ga lahko razpiše skupščina družbenopolitične skupnosti. Referendum se lahko razpiše zato, da se delovni ljudje izjavijo vnaprej o posameznih vprašanjih iz pristojnosti skupščine ali pa zato, da potrdijo zakone, predpise in druge splošne akte iz pristojnosti skupščine. Referendum je torej v družbenopolitični skupnosti le fakultativen (medtem ko je v temeljnih samoupravnih organizacijah in skupnostih v določenih primerih obligatoren).

Seveda pa je odločitev, sprejeta na referendumu, obvezna za skupščino. To je tudi edini primer, ko skupščina ne odloča popolnoma samo-

⁵ Prim.: Dorđević, J., Ustavno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1975, str. 461.

stojno o zadevah iz svoje pristojnosti.⁶ Enake določbe vsebujeta tudi 114. in 176. člen ustave SR Slovenije. V 321. členu pa je v skladu z zakonodajnimi pristojnostmi Skupščini Slovenije določeno, da se republiški referendum uredi z zakonom.

Referendum v družbenopolitični skupnosti je torej po veljavni ustavni ureditvi zamišljen kot predhodni oziroma naknadni ter kot fakultativni referendum. Z njim se lahko odloča samo o vprašanjih, ki so v pristojnosti skupščine. To pa pomeni, da gre v resnici za najpomembnejša vprašanja v družbenopolitični skupnosti, kajti skupščina kot najvišji organ oblasti v družbenopolitični skupnosti je edini organ, ki lahko odloča o takih vprašanjih.

Institut referendumu je sedaj tudi zakonsko urejen, vendar le v republikah, ne pa tudi v federaciji. V SR Sloveniji ureja različna vprašanja v zvezi z referendumom zakon o referendumu in drugih oblikah osebnega izjavljanja (Uradni list SRS, št. 23/77). Zakon ureja predvsem proceduralna vprašanja v zvezi z izvedbo referendumu. Proceduralne določbe o referendumu pa vsebujejo tudi Poslovnik Skupščine SR Slovenije ter statuti in poslovniki občinskih skupščin.

4. Kljub nedvoumnemu demokratičnemu pomenu odločanja z referendumom se zastavlja vprašanje, kakšno vlogo in pomen ima referendum v družbenopolitični skupnosti v našem političnem sistemu po uvedbi delegatskega sistema kot posebne oblike neposredne demokracije. Ali je ob delegatskem načinu odločanja, v katerem naj bi bili vsi temeljni družbeni interesi najbolj neposredno javni pri odločanju v skupščinah družbenopolitične skupnosti in ki naj bi pritegnil v proces političnega odločanja najširši krog delovnih ljudi in občanov, sploh še mesto za tako tradicionalno obliko odločanja z osebnim izjavljanjem, kot je referendum. Prav gotovo ima referendum velik pomen v sistemu splošnega političnega predstavnštva, v katerem so člani predstavniških teles ves čas trajanja njihovega mandata povsem neodvisni pri odločanju v parlamentu. V takem sistemu je lahko referendum edina oblika neposredne udeležbe državljanov pri izvrševanju državne oblasti. Povsem drugače se o pomenu in vlogi referendumu lahko sprašujemo v delegatskem sistemu, ki izhaja iz bistveno drugačnih izhodišč. V delegatskem sistemu naj bi bil namreč med delovnimi ljudmi in občani ter njihovimi delegacijami in delegati trajen odnos, v katerem naj bi imeli delovni ljudje in občani ves čas možnost za vplivanje na delo delegacij in delegatov. Delegatski sistem naj bi torej v primerjavi s sistemom splošnega političnega predstavnštva omogočal bistveno večji vpliv volilcev na delo njihovih izvoljenih predstavnikov v predstavniškem telesu. Teoretično so v delegatskem sistemu v proces delegatskega odločanja vključeni vsi volivci, združeni v temeljnih samoupravnih organizacijah in skupnostih. S tega vidika torej referendum v delegatskem sistemu ne bi mogel imeti tako pomembne vloge kot v

⁶ Prim.: Igljčar, A., Pravni sistem in družbeni interesi, Ljubljana, 1978, str. 275.

drugačnih političnih sistemih. Toda kljub trajni povezanosti delovnih ljudi in občanov z njihovimi delegati v delegatskem razmerju ostaja referendum še vedno najbolj neposredna oblika odločanja. Zato lahko najbrž povsem upravičeno trdimo, da referendum v družbenopolitični skupnosti kot ustavni institut ni le tradicionalna usedlina našega ustavnega razvoja, ki ne bi imel več nobene praktične vrednosti, pač pa pomembna oblika neposrednega odločanja, ki izhaja iz temeljnih izhodišč in načel političnega sistema socialističnega samoupravljanja. Končno pa je referendum v samoupravljanju naše družbe ravno po uvedbi delegatskega sistema v samoupravnih organizacijah in skupnostih postal zelo pomembna in tudi pogosta oblika odločanja z osebnim izjavljanjem, rezervirana prav za najpomembnejše odločitve v teh organizacijah in skupnostih. Kaže, da je ta oblika referenduma celo preveč pogosta, zato naj bi se v prihodnje omejil res na najpomembnejše odločitve, ki se nanašajo na neodtujljive pravice delavcev. Na drugi strani pa bi kazalo bolj kot doslej razviti referendumsko obliko odločanja v družbenopolitičnih skupnostih. To poudarja tudi kritična analiza delovanja političnega sistema, po kateri je treba referendum »širše uporabljati in ustvarjati družbene razmere, da ga bodo uporabljale skupščine družbenopolitičnih skupnosti predvsem tedaj, ko se morajo delovni ljudje in občani opredeljevati o nekaterih bistvenih vprašanih nadaljnega razvoja svoje družbenopolitične skupnosti.«⁷

Seveda si je nemogoče predstavljati, da bi referendum v družbenopolitični skupnosti lahko nadomestil delegatski način odločanja. Za to ni niti načelnih, še manj pa praktičnih razlogov. Vendar pa se lahko pri odločanju v skupščinah družbenopolitičnih skupnosti pojavijo vprašanja, za katera bi delegati v zborih sodili, da terjajo najširšo obravnavo v družbenopolitični skupnosti in odločitev vseh delovnih ljudi in občanov v družbenopolitični skupnosti. Kot rečeno, je mehanizem referendumskega odločanja razen v federaciji tudi normativno dovolj izdelan, da omogoča njegovo uporabo v praksi. Prav gotovo pa je referendumska oblika odločanja primerna le za najpomembnejše odločitve, ki zadevajo najširše skupne interese delovnih ljudi in občanov v družbenopolitični skupnosti.

Ustavni koncept referenduma omogoča, da se referendum ne uporablja samo za potrjevanje v skupščini sprejetih odločitev, temveč tudi za predhodno izjavljanje o posameznih vprašanih iz pristojnosti skupščine družbenopolitične skupnosti. Zato se na referendumu lahko sprejme odločitev, na katero je vezana sicer pristojna skupščina družbenopolitične skupnosti – gre torej za vnaprejšnje odločanje delovnih ljudi in občanov – ali pa se kasneje potrdi ali zavrne že sprejeta odločitev skupščine. Taka zasnova nedvomno omogoča dokaj raznoliko in elastično uporabo referenduma. Kljub temu referendum v federaciji in v republikah doslej še ni bil uporabljen, pa tudi v občinah redko,⁸ in še to skoraj izkjučno za

⁷ Kritična analiza delovanja političnega sistema socialističnega samoupravljanja, Delavska enotnost, Ljubljana, december 1985, str. 140.

⁸ Glej npr.: Sruk, Ustavno uređenje SFRJ, str. 181 ter Igljčar, Pravni sistem in družbeni interesi, str. 275.

odločanje o samoprispevku. Vsekakor bi bil – kot že rečeno – lahko referendum primeren le za vprašanja, ki zadevajo najširše skupne interese delovnih ljudi in občanov. To bi lahko bila zlasti vprašanja, povezana z varstvom okolja, naravne in kulturne dediščine itd. Seveda je povsem nemogoče vnaprej in na splošno določiti, v kakšnih primerih bi bilo primerno referendumsko odločanje. To bi bilo treba presoditi za vsak primer posebej.

Posebno vprašanje je, ali je mogoče referendumsko odločanje prav o vseh vprašanjih, o katerih odloča skupščina družbenopolitične skupnosti. Kajti za referendumski način odločanja je značilno preglasovanje, torej odločitev večine. Ali ne obstajajo nekateri pomembni družbeni interesi, ki jih ni mogoče preglasovati z nediferencirano večino na referendumu? Tak primer je gotovo odločanje o zadevah iz pristojnosti Zbora republik in pokrajin, o katerih se odloča s soglasjem skupščin republik in avtonomnih pokrajin. Bistvo takega načina odločanja je ravno, da onemogoča preglasovanje, ker zahteva konsenz. Zato se postavlja vprašanje, ali je o teh vprašanjih sploh možen referendum v federaciji, ne da bi bila prizadeta nekatera temeljna načela federativne ureditve po ustavi iz leta 1974. Če pa bi se v takem primeru odločili za referendum, potem bi bilo prav gotovo rezultat referendumu treba ugotavljati po posameznih republikah oziroma avtonomnih pokrajinah – ne pa v celotni federaciji.

Drug primer bi lahko bil odločanje o izločitvi dela dohodka za skupne in splošne družbene potrebe ter o namenu in obsegu sredstev za te potrebe. O teh vprašanjih namreč odločitev ne more biti sprejeta, če je ne sprejme zbor združenega dela (145. člen ustave SFRJ in 174. člen ustave SR Slovenije). S tem je pravzaprav onemogočeno, da bi bil zbor združenega dela preglasovan pri odločanju o teh zadevah. S tem je tudi interes delavcev, da odločajo o dohodku, postavljen v močnejši položaj kot drugi družbeni interesi. Zato se tudi v tem primeru postavlja vprašanje, ali je o teh zadevah možno odločati na referendumu, ne da bi bili kršeni posebej z ustavo varovani interesi delavcev v združenem delu, da odločajo o ustvarjenem dohodku.

5. Referendum je torej oblika neposrednega demokratičnega odločanja, ki nedvomno pridobiva pomen ob razvoju družbene osveščenosti delovnih ljudi in občanov. Nekatera vprašanja so tudi v naši družbi tako pomembna ne samo za sedanje, temveč tudi za prihodnje generacije in včasih tako burkajo javnost, da bi se prav referendum lahko izkazal kot najbolj nesporen način, da se sprejme končna odločitev. Seveda ima tudi referendum vgrajeno do določene stopnje prevlado večine nad manjšino, vendar pa imajo prav zato odločitve, sprejete na referendumu, veliko družbeno avtoriteto. Prav gotovo pa je res tudi, da referendum v družbenopolitični skupnosti ni enostaven in tudi ne poceni način odločanja. Če naj doseže svoj cilj, mora biti temeljito pripravljen, ne samo v organizacijskem smislu, temveč tudi vsebinsko. To pomeni, da bi morala biti javnost izčrpno obveščena o vseh vprašanjih v zvezi z odločitvijo, ki naj se

sprejema na referendumu. Če naj imajo delegati možnost odločati na podlagi več možnih alternativnih rešitev, bi moralo to veljati prav tako tudi za odločanje na referendumu. Zato bi terjala uporaba referendumskega načina odločanja tudi čim bolj aktivno delovanje družbenopolitičnih organizacij in drugih subjektivnih sil pri pripravi referenduma, zlasti v fazi predhodne javne obravnave vprašanj, o katerih se odloča na referendumu.

ANA BARBIČ

Kaj znajo in kaj mislijo srednješolci o samoupravljanju s temelji marksizma ter kakšne so njihove vrednote?

Na ta in mnoga druga vprašanja, ki si jih o predmetu samoupravljanje s temelji marksizma (v nadaljevanju STM) ne zastavljajo le mladi in njihovi učitelji, temveč tudi tisti del slovenske javnosti, ki se opredeljuje za seznanjanje mladih ljudi s temelji marksizma in političnega sistema socialističnega samoupravljanja ali proti njemu, odgovarja pravkar končana raziskava.

Pobudo za raziskavo *Temelji marksizma: analiza vrednot in znanja** je dal Marksistični Center Univerze Edvarda Kardelja v Ljubljani, ki koordinira izvajanje družboslovnih predmetov na nedružboslovnih fakultetah Ljubljanske univerze. Poznavanje znanja in vrednot mladih ljudi, ki se vpišejo na univerzo, je namreč tisti temelj, na katerem je treba graditi vzgojnoizobraževalne programe družboslovnih predmetov. Ker pa je študentska populacija nedvomno selekcionirana, se je raziskovalna skupina odločila, da preuči relevantne aktivnosti, znanja, stališča in vrednote na vzorcu populacije vseh srednješolcev 4. letnika srednjega usmerjanja izobraževanja. Na ta način je namreč možna primerjava učencev, ki nameravajo nadaljevati šolanje, s tistimi, ki se bodo zaposlili. Hkrati s tem tako izvedena raziskava dopušča posploševanje na celotno populacijo srednješolcev ter primerjavo rezultatov med posameznimi usmeritvami usmerjenega izobraževanja na srednji stopnji.

Predmet raziskave so bili torej dijaki četrtil letnikov srednjega usmerjenega izobraževanja v SR Sloveniji. Namensko izbran vzorec je ob upoštevanju usmeritve in prostorske razpršenosti šol zajel 15 šol oziroma šolskih centrov ter 7 usmeritev, v katerih je bilo anketiranih skupaj s

* V pripravi raziskave, njeni izvedbi in analizi podatkov je sodelovala številna skupina raziskovalcev in drugih strokovnjakov, med katerimi na tem mestu omenjam le nosilce posameznih tematskih področij, katerih delo predstavljam. Ti so: V. Antončič, M. Černjavič, M. Jogan, J. Justin, A. Kirn in M. Šetinc.