

Nekatere izkušnje z referendumom

Razprave o vrednosti (vrlini) »odločanja ljudstva« so dostikrat neprepričljive; zato tudi ni enostavne poti za ocenjevanje »kvalitete« referenduma kot politične institucije, niti njegove primernosti za posamezne vrste problemov (zadev). Prepričanje v politično enakost, ljudsko suverenost in večinsko odločanje tako postavlja vprašanje prvega načela; posebna zasluga referenduma naj bi bila prav v njihovem povezovanju. Uporabniki vedno poudarjajo zaželenost dodatnega kanala kontrole nad oblastjo in izpostavljajo politične in vzgojne koristi vključenosti ljudi. Razvijanje vsebine in oblik participacije na podlagi referenduma naj bi preprečevalo sklerozo političnih institucij.

S približevanjem nekaterih usodnih odločitev bomo tudi v Sloveniji glasovali o svoji ustavni prihodnosti z referendumom.¹ Namen tega prispevka je proučiti nekatere izkušnje pri uporabi referenduma kot sredstva za doseganje avtonomije oz. suverenosti. Poleg kratke zgodovine in opredelitve ključnih konceptov nas zanimajo tudi pozitivni in negativni aspekti referenduma. Prav tako bomo v prispevek vključili analizo primerjav uporabe referenduma, ki so s svojimi implikacijami lahko zanimivi tudi za nas.

A – ZGODOVINA

1. Demokracija je kot mnogi koncepti v družbenih znanostih dokaj nejasen pojem, zato jo je težko opredeliti.² Mnogi teoretiki bi se strinjali z osnovno opredelitvijo o »vladavini ljudstva«, še več pa je seveda področij nestrinjanja, zlasti v pogojih uresničevanja te vladavine. Stara Grčija se smatra za dober primer neposredne demokracije. Kljub omejitvam državljanstva so svobodni pripadniki skupnosti (polisa) dejansko predlagali, razpravljali in glasovali o vseh zadevah. V sodobni (zahodni) demokraciji imajo predvsem pravico izbirati (glasovati) predstavnike na vsakokratnih volitvah. Referendum je »poroka« med idealistično, neposredno demokracijo in nujnostjo predstavniške demokracije,³ ki sprejema idejo o posvetovanju z ljudstvom glede posebno pomembnih zadev, druge odločitve pa prepušča izvoljenim predstavnikom.

Pojem plebiscita sega nazaj vse do starega Rima, kjer je predstavljal možnost glasovanja plebsa o odločitvah voditeljev.⁴ Tako se še danes pogosto uporablja v pomenu glasovanja o delovanju voditeljev, ne pa o specifičnih odločitvah. Z referendumom se po drugi strani ponavadi odloča o posameznih perečih problemih (zadevah). Svoje začetke ima v 13. stoletju v Švici, kjer so izvoljeni predstavniki lahko sprejemali odločitve »ad referendum«, ali pa so bile ponujene ljudstvu v potrditev.

Zaradi sinonimne uporabe plebiscita in referenduma, npr. v francoski politični

¹ Gl. 161. čl. osnutka ustave Republike Slovenije, Delo, Ljubljana, 12. 10. 1990.

² Sartori, G., *The Theory of Democracy Revisited*, Chatam, New Jersey, 1987.

³ Duval H., et. al., *Referendum et Plebiscite*, Armand Colin, Paris, 1970, str. 5.

⁴ Goodhart P., *Referendum*, Tom Stacey, London, 1971, str. 14.

kulturi,⁵ se postavlja tudi vprašanje o njuni jasni razmejitvi. Stanley Alderson misli, da je razlikovanje nujno, pri čemer smatra, da je referendum generični pojem z dvema podvrstema – »ustavnim referendumom« in »plebiscitom«.⁶ Plebiscit je splošno ljudsko glasovanje o kakem političnem vprašanju, npr. o državni pripadnosti, državni ureditvi oziroma konzultaciji, s katero uresničujejo državljani svojo pravico do samoodločbe naroda.

Plebiscit se je uporabljal v Evropi za združitev ločenih mest – držav (Italija), oblikovanje novih narodov (norveška ločitev od Švedske v letu 1905) in za rešitev teritorialnih sporov (npr. Schleswig v zgodnjih 1920. letih). Napoleon Bonaparte je uporabljal plebiscit za dokazovanje podpore in varstva zaporednih priključitev osvojenih ozemelj in ustavnih revizij. Hitler, de Gaulle in Naser so uporabljali plebiscit za dokazovanje ljudske podpore. Hitler je zlorabil tedanje referendumske procese za nacistično propagando in enostransko medijsko kampanjo; za utrditev diktatorske avtoritete je izsilil tudi odobritev združitve moči predsednika z njegovo vlogo kanclerja v letu 1934. De Gaulle je s plebiscitom skušal doseči glasovanje o zaupanju v njegovo politiko in s tem oslabeitev njegove politične opozicije. Eden njegovih najbolj znamenitih plebiscitov je bil namenjen alžirskemu vprašanju; francoska odločitev o odhodu iz Alžirije je bila legitimizirana s plebiscitom v letu 1958.

Zagovorniki plebiscita sklepajo, da je to koristno sredstvo izražanja ljudske samoodločbe. Deloma je bil uspešno uporabljen tudi za reševanje teritorialnih sporov, čeprav ni bil nikoli v celoti sprejet za ta namen. Nasprotniki plebiscita se bojijo njegove uporabe za reševanje problema samoodločbe, in mislijo, da bi njegova vključitev v mednarodno pravo lahko pomenila priznanje pravice do odcepitve, s čemer bi lahko ogrozil enotnost in suverenost nacionalnih držav. »To je ta bojazen, ki je prestrašila predvojne nemške pisce zaradi Schleswiga in Alzacije–Lorene, ameriške pisce zaradi državljanske vojne in Filipinov ter britanske pisce zaradi Irske in Indije – in ta bojazen je še vedno navzoča v večini komentarjev o plebiscitu«.⁷

2. Pojmovanje pravice ljudstva do potrditve ustav ali političnih ukrepov se je začelo širiti v Evropi v 16. stoletju. Čeprav so referendum uporabljali že pred ameriško revolucijo, pa vse do takrat ni bil uporabljen kot mehanizem za sprejemanje (ali zavračanje) ustav. »Glavni ameriški prispevek k razvoju referenduma je bil prav v povezavi z ratificiranjem in spreminjanjem ustav.«⁸ Massachusetts je kot prva država sprejel novo ustavo. V letu 1776 so začeli s pripravo nanjo in leta 1778 je bila natisnjena in dana na ljudsko glasovanje; vendar je bila zavržena (s pet proti ena), ker ni bila postavljena s specialno ustavno konvencijo, ker ni vsebovala listine o pravicah ter še iz drugih razlogov. Zato je bila v letu 1779. z referendumom zagotovljena vzpostavitev ustavne konvencije. Ustava iz 1780. leta je bila potem sprejeta z dvotretjinsko večino. »Po revolucionarnem obdobju se je ustalilo pravilo izvajanja referenduma o novih ustavah držav . . .«.⁹ Vendar pa vse do 1880-tih in 1890-tih let ni bilo kake resnejše razprave in zagovarjanja ideje nacionalnega

⁵ Npr. Duval H., et. al., isto, str. 6: »Le referendum et le plebiscite sont deux procedes de consultation directe qui, aux yeux du droit international ne comporte pas de difference substantielle«.

⁶ Alderson S., *Yea or Nay? Referenda in the United Kingdom*, Macmillan Publishers, London, 1975, str. 8.

⁷ Wambaugh S., *Plebiscites since the World War*, vol. I., Washington D. C., 1956, str. 72.

⁸ Alderson S., isto, str. 12.

⁹ Cronin T. E., *Direct Democracy (The Politics of Initiative, Referendum, and Recall)*, Harvard Un. Press, Cambridge, 1989, str. 14.

referenduma; ta se je obnovila zlasti v našem stoletju med obema vojnama in s številnimi zagovorniki »za« in »proti« v zadnjih desetletjih.¹⁰

Na ameriško prakso so brez dvoma vplivali francoski misleci, kot npr. Rousseau, vendar pa so tudi ameriške izkušnje dajale inspiracijo v Franciji: »Po porazu žirondincev v letu 1793. je nacionalna konvencija sprejela jakobinsko ustavo... Ta je zagotavljala splošno volilno pravico in ustavni referendum o vseh listinah (ne pa tudi dekretih)... Z obrambo ljudske suverenosti ni samo vzpostavila v Evropi načelo o ljudski potrditvi novih ustav, ampak je povzročila pravo poplavo plebiscitov o samoodločbi.«¹¹

Švicarska ustava iz leta 1848. je predvidela ljudsko ustavno iniciativo. Vsakdo, ki je lahko zbral vsaj 50.000 podpisov na peticiji, je lahko predlagal ustavne spremembe (dopolnila), ki jih je potem potrjevalo švicarsko volilno telo kot celota. Ko je bila švicarska ustava leta 1874. spremenjena, so bili postopki v okviru neposredne demokracije razširjeni z uvedbo zakonodajnega referenduma. Če v 90. dneh od sprejema podpiše peticijo 30.000 volilcev iz osmih kantonov, mora biti zakon ali sporazum dan na glasovanje, in enostavna večina glasujočih ga lahko zavrne. Švicarji so imeli že več kot 300 referendumov in sprožili več kot 135 iniciativ od sredine 1800-tih let.¹²

Švicarji se često pritožujejo, da morajo prepogosto glasovati. Kritiki prav tako opozarjajo, da močno zapletene politične probleme z referendumom ni mogoče jasno predstaviti volilcem, zato so lahko rezultati tudi močno skaljeni. Vendar pa analitiki pravilno ugotavljajo, da so Švicarji »zaljubljeni« v njihove postopke neposredne demokracije. Švicarji trdijo, da jim ti dovoljujejo, če to želijo, izražati mnenje o zakonih, ki jih zadevajo, hkrati pa mnoge učijo vladanja. Referendum je »integralni del njihovega političnega življenja, ki kaže, da vsaj v majhni, kultivirani deželi, neposredna demokracija lahko deluje skoraj brez vseh negativnih posledic, ki jim jih prispiše splošna politična argumentacija.«¹³ Kot osrednji dejavnik švicarske politične kulture prispevajo te oblike tudi k razvoju federalnih procesov in k promociji izgradnje nacije.

Avstralija, Italija, Španija, skandinavske države, Kanada, Gana in Filipini, vsi ti uporabljajo referendum. Parlament je predložil britanskim volilcem posvetovalni referendum v letu 1975, da bi se odločili o obstanku v »skupnem trgu«, referendum pa je igral svojo vlogo tudi pri vračanju Španije in Grčije k ustavni demokraciji. Razen v Švici in Avstraliji se sicer uporablja dokaj varčno, prispeva pa k reševanju političnih problemov in premiku z mrtve točke ter povečuje sposobnosti narodov za vladanje. Ob občutljivi uporabi je referendum prej opora kot slabitev parlamentarnega sistema.

Na tej točki moramo še opozoriti, da referendum o suverenosti v mednarodnem pravu ni nujen. Leta 1952. in 1953. so Združeni narodi poskušali etablinirati referendum kot pravno sredstvo za doseg suverenosti, vendar pa niso uspeli dobiti anglo-ameriške podpore. Kljub vsem nasprotovanjem pa se zdi, vsaj v teoriji, da ni boljšega sredstva za zagotovitev resnične samoodločbe. Referendum (plebiscit) je lahko uporabno sredstvo v zrelih pogojih, ko obstajajo dovolj močne težnje po spremembi suverenosti in povzročajo stalno negotovost. Referendum legitimizira vladno delovanje v očeh naroda in sveta.

¹⁰ Isto, str. 157–195.

¹¹ Alderson, S., isto, str. 15.

¹² Eschet-Schwarz A., *The Role of Semi-Direct Democracy in Shaping Swiss Federalism*, Publius, Winter 1989, str. 79–106; Eschet-Schwarz, *La démocratie semi-directe en Suisse: entre la théorie et la réalité (1879–1987)*, Canadian Journal of Political Science, dec. 1989, str. 739–764.

¹³ Schmid C. L., *Conflict and Consensus in Switzerland*, Berkeley, 1981, str. 116–117.

1. Referendum oziroma primernost njegove uporabe kot sredstva odločanja sta postala predmet znatne pozornosti v poznih 70. letih – in to tako politikov kot znanstvenikov.¹⁴ Ta interes je bil med drugim tudi posledica uporabe referendumov za zelo različne in nasprotujoče zadeve, pa tudi kompleksnosti posledic referendumov za vladno avtoriteto. Ocenjevanje posledic temelji na vpletenosti v problematiko in evoluciji učinkovitosti vlade oziroma strank, da se spoprimejo s problemom. S funkcionalnega aspekta so pomembne, opozarja Gordon Smith, tako intencije kot tudi posledice referendumov. Ker obstoja tesna povezanost med stopnjo kontrole in zaželenimi učinki, govorimo lahko o »kontroliranih« kot tudi o »nekontroliranih« referendumih. Pri teh zadnjih je namen ljudske iniciative doseči spremembe, ki se jim vlada iz tega ali onega razloga upira.¹⁵ Glede na učinke (posledice) referendumov imamo ali »pro-hegemonske« (pro-vladne) in »anti-hegemonske« referendumov. Seveda pa ni nujno, da so vsi referendumi politično pomembni, poznamo namreč tudi nefunkcionalne oziroma nevtralne referendumov.

Vsi referendumi torej nimajo enotnega značaja in pomena. Butler in Ranney zato ločita štiri vrste referendumov, in sicer glede na njihov vir iniciative in obseg prenosa kontrole pri oblikovanju predlogov s predstavnikov na volilce.¹⁶ Prvi tip je vladno kontrolirani referendum, kjer vlada kot edina avtoriteta odloča o postavljanju vprašanj volilcem in opredeljuje pravila procesa. Druga vrsta vključuje ustavno obvezni referendum, kjer vlada sicer kontrolira predloge sprememb (dopolnil) in njihovo izražanje, vendar pa jih ne sprejme, vse dokler jih volilci ne potrdijo. Tretja vrsta so referendumi, ki na podlagi ljudske peticije razveljavljajo odločitve vlade. Četrty tip so tisti referendumi, ki na podlagi javne iniciative težijo k dopolnitvi novega zakona ali dopolnila. Glavni razlogi za izvedbo referendumov so predvsem trije: ustavna določila; potreba po legitimiranju odločitev, ki se potrjujejo z referendumi; in referendum kot sredstvo za prenos odločevalske avtoritete.¹⁷

Glede na to, da je referendum odgovor na različne politične pritiske in sredstvo za sprejemanje odločitev o prihodnosti, je razumljivo, da obstajajo različni argumenti »za« in »proti« referendumu. Večina različnih mnenj je osredotočenih na vprašanje, koliko bi morali biti volilci vključeni v oblikovanje političnih odločitev. Nasprotniki uporabe referendumov predvsem trdijo, da se z njim zmanjšuje moč zakonodaje, da se ta oddaljuje od procesa odločanja, kar slabi njeno avtoriteto in legitimnost. Referendumski zagovorniki na drugi strani poudarjajo, da je referendum demokratično sredstvo, ki dovoljuje širšo javno udeležbo v oblikovanju pomembnih odločitev. Mnogo razprav se nanaša na naravo ustave in tradicije posameznih političnih sistemov. Velika Britanija ima na primer unitarni sistem z močno tradicijo parlamentarne suverenosti. Ta dediščina omejuje prostor neposredni participaciji. Sistem je strukturiran okoli političnih strank in vladne kontrole nad procesom odločanja. Švica je v nasprotju s tem država z dolgo tradicijo široke ljudske udeležbe in decentralizirane politične strukture, ki je kompatibilna

¹⁴ Butler D./Ranney A. (eds), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, D. C., 1978; Ranney A. (ed), *The Referendum Device*, Washington, D. C., 1981; D. Butler/U. Kitzinger (eds), *The 1975 Referendum*, New York, 1976; King A., *Britain Says Yes*, Washington, D. C., 1977; Smith G., *The Referendum and Political Change, Government and Opposition*, Summer 1975, str. 294–305.

¹⁵ Smith G., *The Functional Properties of the Referendum*, *European Journal of Political Research*, March 1976, str. 1–23; Guillaume-Hofnung M., *Le Référendum*, Paris 1987, str. 65–123.

¹⁶ Butler D./Ranney A., isto, str. 23–24.

¹⁷ Isto, str. 18.

z uporabo referendumov pri odločanju o pomembnih kot tudi o manj pomembnih zadevah.

2. David Butler in Austin Ranney sta sestavili listo glavnih argumentov »za« in »proti« referendumu.¹⁸ Favoriziranje referendumov zadeva tako legitimnost kot demokratičnost njegove uporabe. Ne samo, da morajo biti vse odločitve v največji možni meri legitime, pač pa je višjo stopnjo legitimnosti mogoče doseči z odločitvami po neposredni poti (brez posredovanja); referendum je sredstvo, s katerim se lahko bolj natančno izraža »volja ljudstva«. Jean Jacques Rousseau, intelektualni oče moderne demokracije, poudarja v Družbeni pogodbi, da zakonodaja prizadeva vsakogar v družbi, zato bi moral imeti tudi vsakdo pravico izražati svoje mnenje brez posredništva izvoljenih predstavnikov.

Referendum naj bi torej približal proces odločanja ljudem; z referendumom se sprejemajo bolj odprte in javne odločitve, kar naj bi prispevalo k zmanjšanju apatije in alienacije. Z njim se oblikuje javni interes, ki ni zgolj vsota posebnih interesov. Prednost referendumov naj bi bila sploh v tem, da postavlja vprašanje jasno in odkrito. Pri volitvah se volilci soočajo z mnogimi činitelji: strankami, kandidati, voditelji in številnimi različnimi problemi. Ali izločeno vprašanje olajša volilcem odločanje o posebni zadevi? Pri tem je še dodaten argument v prid referendumov: da odločanje o posameznem problemu omogoča volilcu spremembo strankarske pozicije, ne da bi ogrozil samo stranko.¹⁹ Včasih pa se zgodi, kot v primeru Velike Britanije v letu 1975, da se tudi stranke same ob posameznem vprašanju »frakcionirajo«.

Simbolični in praktični pomen ljudske participacije močno povečuje pozornost do problema in izida referendumov. V mnogih političnih sistemih je referendum izredno uspešno sredstvo za reševanje občutljivih političnih vprašanj, ki ga kot svoje orožje uporablja manjšina ali tisti, ki niso ustrezno zastopani v običajnem političnem procesu odločanja. Brez referendumov je v kanalih reprezentativne demokracije njihov boj izgubljen, zato je referendum lahko zadnja možnost za rešitev problema. Da bi lahko razumeli, kako more to manjšinsko orožje pridobiti podporo večine, je potrebno opozoriti še na dve funkciji zahtev po referendumu: referendum je mogoče uporabljati kot sredstvo mediacije v konfliktu in kot strelovod za nezadovoljne.²⁰ Za stranko je to lahko ugodno, ker ji uspe na ta način odstraniti problem s strankinega dnevnega reda.

Nadaljnja prednost referendumov je tudi v tem, da predstavlja sestavino sistema »kontrole in ravnotežja« (Checks and balance), kjer je moč izvoljenih predstavnikov postala prevelika. Izvoljeni predstavniki bodo manj verjetno zlorabili svojo oblast, če se bodo zavedali, da imajo ljudje v rokah sredstvo za preprečevanje sprejemanja »slabe« zakonodaje.²¹ Referendum je lahko koristno sredstvo tudi v primeru, ko se dva domova v parlamentu znajdetata na mrtvi točki glede neke določene zadeve. Takšen način uporabe referendumov poznajo v Avstraliji.

3. Nasprotniki referendumov trdijo, da je proces odločanja v sodobni družbi za nestrokovnjake preveč kompleksen in zahteven. Pred vsako odločitvijo je

¹⁸ Isto, str. 24–37.

¹⁹ Nilson S. S., Elections, Referendums and Public Goods, Scandinavian Political Studies, 1/1981, str. 8.

²⁰ Bjorklund T., The Demand for Referendum: When Does It Arise and When Does It Succeed?, Scandinavian Political Studies, 3/1982, str. 237.

²¹ Cronin T. E., isto, str. 16.

potrebna strokovna analiza problema na podlagi ustreznega znanja, ki pa ga množica nima. Prav tako demokratično odločanje vse bolj zahteva in predpostavlja splošno soglasje v javnosti, ne pa vsiljevanje odločitev med ozko zakoličenimi alternativami.

Nadaljnji argument proti referendumu je v očitku, da ogroža odgovorno vlado. Kaj naj bi se zgodilo, če ukrep, sprejet v parlamentu, ljudstvo zavrne? Ali bi morala vlada odstopiti, ali pa naj še naprej vztraja, čeprav ne more implementirati svoje politike? Referendum pa ogroža tudi reprezentativno oblast, saj ta izgublja moč in upada tudi njeno javno spoštovanje (ugled), posebno takrat, ko se ne more pohvaliti s pozitivnimi rezultati.²² Z referendumom naj bi se izognili nekaterim nevarnostim strankarske diktature, vendar pa protistrankarski sentimente po drugi strani ogrožajo samo predstavništvo.

Eden glavnih argumentov proti referendumu je tudi trditev, da je v bistvu konzervativno sredstvo (npr. dolgotrajno zavračanje uveljavitve volilne pravice za ženske v Švici). Prav tako se proti referendumu navaja, da ni nič več in nič manj kot vladavina večine nad manjšino.²³ Če so problemi postavljeni na podlagi odnosa večina/manjšina, je to za manjšino lahko zelo nepravilno. Vlada ne bi smela oblikovati odločitve zgolj s spremljanjem večinskih stališč, ampak s poslušanjem obeh strani in doseči kompromis. To je še posebej pomembno za etnične, verske, teritorialne in druge manjšine. Drug problem predstavlja »relativna intenzivnost« stališč; v primeru šibkega interesa večine za določen ukrep in močnega nasprotovanja manjšine bi morala imeti »intenzivnost občutkov« prednost pred štejetjem glasov. Končno je v primeru večinsko/manjšinske demokracije referendum lahko potencialno tudi mehanizem ločevanja, zlasti v državah, ki niso homogene.

Težava z referendumom je tudi v tem, da ga po izvedbi ni mogoče kar tako spreminjati (v nasprotju npr. z zakonom). Če je recimo referendum nejasen, z napakami v vprašalniku, se lahko rezultati interpretirajo na različne načine, kar ustvari nepotrebno zmedo. Ugovori proti referendumu pa se sklicujejo še na zgodovino in uporabo plebiscita za obnavljanje diktatorske moči ter na velike stroške za izvedbo, zlasti še v primeru, ko gre le za potrjevanje večinske volje.

Če zagovorniki referenduma trdijo, da je z njim mogoče preprečiti zlorabo etabliranih strank, pa nasprotniki ugovarjajo, da lahko »veliki stroji« strank kontrolirajo – podobno kot na volitvah s propagando in publiciteto – tudi referendumsko kampanjo. Z vidika demokracije uporabe referenduma v luči vseh teh argumentov ni mogoče ocenjevati črno-belo. Vsekakor pa se zdi nujno, da imajo v demokratični deželi ljudje pravico do konzultiranja o ustavni prihodnosti svoje dežele, ne glede, ali je to deklaracija o neodvisnosti, plebiscit ali sprejetje nove ustave.

C – REFERENDUM KOT SREDSTVO ZA DOSEGANJE AVTONOMIJE IN SUVERENOSTI (NEKAJ PRIMEROV)

1. *Norveški primer* (1905) je zanimiv zaradi postopnega razpada dežele, odcepitveni referendum pa je bil izveden po proglasitvi neodvisnosti. Norveška je bila ekonomsko šibkejša od Švedske, sicer pa je bilo njuno partnerstvo težavno vse od 1814. leta. Proti koncu 19. stoletja se je izoblikovalo secesionistično gibanje, ven-

²² Smith G., *Politics in Western Europe*, Gower, London 1989, str. 145.

²³ Sharp C. D., *The Case Against Referendum*, London, Fabian tract no. 155, str. 9.

dar pa so se mnogi Norvežani še vedno nagibali k povezanosti iz ekonomskih razlogov. Na prelomu stoletja so Norvežani vzpostavili svoj departma za zunanje zadeve in ločeno carinsko in davčno službo. Švedska je zavračala vsako priznanje zahtev iz Norveške. Norveška je potem zaprosila za ustanovitev skupnega komiteja, ki bi pripravil miren razhod unije; ko pa je Švedska tudi to zavrnila, je norveški parlament enostransko razglasil neodvisnost 7. junija 1905. Najprej so Švedi zavrnilo vsakršna pogajanja, ob spoznanju, da se Norveška ne bo zlomila; da bi se izognili vojaškemu konfliktu, so se strinjali z razpustom, če bodo Norvežani to potrdili na referendumu (plebiscitu). Norvežani so se odločili za referendum, glasovanje je bilo 13. avgusta in 368.200 ljudi je glasovalo »za« in samo 184 »proti« odcepitvi. Novo ustavo so začeli pisati takoj za tem in parlament jo je sprejel še istega leta.

2. *Avstralska federacija* je bila vzpostavljena leta 1900 po plebiscitu o novi ustavi, vendar pa je bila Zahodna Avstralija vseskozi nasprotujoč in uporen partner. Smatrala je, da je politika federalne vlade usmerjena k pomoči vzhodu na škodo zahoda. Že 1906. leta se je pojavilo secesionistično gibanje s prvo varianto zahteve po referendumu o odcepitvi. S parlamentarnim odlašanjem je zadeva za kratek čas zamrla, vendar pa se je med 1. svetovno vojno ogorčenje ponovno razživel. Leta 1926. se je formirala Zahodnoavstralska odcepitvena zveza. Zaradi povečanega pritiska te skupine in nekaterih politikov se je vlada te države odločila za referendum o tej zadevi. Glasovanje je bilo 8. aprila 1933. in rezultat je bil dva proti ena v prid odcepitve. Federalna vlada je seveda to zahtevo po odcepitvi zavrnila. Potem je parlament Zahodne Avstralije poslal lordski in spodnji zbornici Velike Britanije peticijo, v kateri zahteva, da se dopolni ustava in dopusti odcepitev države. Odcepitev je Avstraliji namreč neustavna, ker se preambula ustave sklicuje na »nerazdružljivo federalno skupnost«. Britanski parlament je posredovanje v interni zadevi odklonil, razen če bi zahtevo postavila centralna vlada. S to zavrnitvijo je secesionistično gibanje v Zahodni Avstraliji upadlo in se pojasnjuje kot zmota in rezultat ekonomske krize. So pa določene spremembe in prilagoditve federalnega sistema prispevale k zadovoljitvi njihovih zahtev.

3. Pred referendumom v *Alžiriji* (1962), ki je bila del unitarne Francije in brez svoje vlade, razen guvernerja, ki je bil odgovoren za tri departmaje, je potekala osemletna vojna. Vendar pa je ta primer značilen predvsem po tem, da sta se pri konzultiranju ljudstva o oblikovanju države izoblikovala dva koncepta: koncept naroda in koncept teritorija. Tako je bila pri glasovanju o odcepitvi julija 1962. leta priznana pravica do volitev trem skupinam ljudi: samim Alžircem, Francozom, živečim v Alžiriji, in Alžircem, živečim v Franciji. Druga zanimivost je, da so bili potrebni trije referendumi. Prvi že januarja 1961. se je ukvarjal z načelom samoodločbe za Alžirijo; drugi, aprila 1962, samo za francoske volilce, se je nanašal na potrditev mirne rešitve; in končno je bila julija 1962 dosežena neodvisnost. Brez referenduma bi bilo v tem primeru najbrž težko doseči politično pomiritev in proces ozdravljenja.

4. *Parti Québécois* (PQ) je kot stranka na oblasti v provinci Quebec lahko odobrila referendum, ne da bi bila glede tega odvisna od federalnega parlamenta. Sicer pa je PQ prišla na oblast 1976. leta s platformo, ki je vključevala obljubo o glasovanju o nadaljnjih odnosih s preostalo Kanado. Ustanovljena 8 let prej iz različnih majhnih nacionalističnih skupin in nezadovoljnih liberalcev, je od vsega začetka predstavljala glas nacionalizma francoskih Kanadčanov. Kot večinsko (80%) prebivalstvo v Quebecu so si zlasti po letu 1960 želeli izboljšati ekonomske možnosti, saj so bili glavni ekonomski položaji v rokah angleško govorečih Kanad-

čanov. Glavno sredstvo naj bi bila sprememba federalnih odnosov in pridobitev posebnega položaja (la souveraineté-association). V letu 1980 so sprejeli posebna pravila za vodenje kampanje (vsaka alternativa »za« ali »proti« naj bi imela samo eno organizacijo kot svoj dežnik), omejitev sredstev in poseben komite, odgovoren za vodenje kampanje. Zanimivo je, da vlada (PQ) ni zahtevala sprejetje že oblikovanih administrativnih ali ustavnih sprememb, ampak samo dovoljenje za pogajanja o souveraineté-association. Pomen, točneje vsebina tega cilja ni bila nikoli do konca razjasnjena, je pa iz razprav razvidno, da naj bi bila to ureditev, ki dovoljuje politično suverenost, medtem ko ohranja ekonomsko unijo s preostalo Kanado. Če bi bil referendum sprejet, bi se vlada lahko začela pogajati za tak nov položaj Quebeca, pred vsako spremembo pa bi bil potreben nov referendum. Nasprotniki referendumu so poudarjali zlasti škodljive ekonomske posledice glasovanja, Lévesque kot vodja PQ pa je moral miriti ekstremiste v svojih vrstah. 20. maja 1980 je 59,5% volivcev glasovalo proti in 40,5% za referendumsko opcijo, kar pomeni, da so tudi francosko govoreči prebivalci Quebeca glasovali odklonilno (52% proti in 48% za). PQ se je potem obrnila k drugim problemom, vendar so ostali ekonomska problematika, jezikovna politika in ustavni položaj Quebeca na javnem dnevnem redu vse do danes, seveda z določenimi nihanji (leta 1985. je PQ izgubila na volitvah, 1987. pa je spet osvojila 40% glasov in postala bolj militantna).

5. Primer ločevanja Jure od kantona Bern v Švici je zanimiv zato, ker ne predstavlja ločevanja (ali decentralizacije) neposredno od centralne vlade, ampak od nižje upravne enote. Pomembno pa je tudi število referendumov; potrebnih je bilo namreč kar pet referendumov za dosego osamosvojitve (od leta 1959. dalje). Problem Jura datira od Dunajskega kongresa 1815, ki je dodelil staro škofijo Jura kantonu Bern. Posebnost obeh področij so predvsem jezikovne razlike (v kantonu Bern je večina nemško govorečih, prebivalstvo Jure pa v večini francosko govoreče), pa tudi religiozne. Številni predhodni konflikti in zahteve po odcepitvi Jure od kantona Bern in oblikovanju novega kantona so sicer okrepili občutek različnosti, vendar pa je šele po letu 1947, ko je bila zavrnjena možnost, da bi zasedli pomembne položaje v Kantonu francosko govoreči prebivalci zaradi neznanja nemščine, prišlo do organizirane 12-letne agitacije za referendum o odcepitvi Jure. Ena pomembnejših secesijskih organizacij, čeprav ne edina, je bila Rassemblement Jurassien, ki pa ni bila politična stranka. Člani te organizacije so bili lahko pripadniki katerekoli stranke, zato niso postavljali kandidatov na volitvah pod imenom J. R., kar jim je omogočalo lažji prodor. Z zbranimi podpisi so julija 1959. izsilili referendum o vprašanju – ali so prebivalci Jure sposobni odločati o svoji usodi. Rezultat je bil negativen v celotnem kantonu, v Juri kot celoti je bil blizu meje zmage, medtem ko je bil v katoliškem delu Jure močno pozitiven. Nemško govoreče katoliško okrožje Laufen je glasovalo na referendumu proti, vzpostavljajoč osnovo za kasnejšo odcepitev od Jure. Ker to ni rešilo problema, se je agitacija v 60. letih nadaljevala, celo z nasilnimi dejanji nekaterih majhnih skupin v Juri. Centralna vlada je ustanovila komisijo, ki je pripravila predloge o prihodnosti Jure; priporočila je referendum o samoodločbi. Zahtevana je bila pomoč federalne vlade, bernski parlament pa je sprejel zakonodajo za drugi referendum marca 1970. leta. Postopek naj bi bil takle: 1. Referendum o odcepitvi se izvede v vseh okrožjih Jure. 2. Tista okrožja, ki bodo nasprotovala odcepitvi, naj imajo ponovno glasovanje o tem, da ostanejo del kantona Bern. 3. Tista okrožja, ki so na meji ozemelj, ki se želijo odcepiti, in tistimi, ki si ne želijo odcepitve, naj bi glasovala o določitvi svoje nadaljnje usode. 4. Okrožju Laufen naj bo dovoljeno glasovati

o tem, da ostane del Berna ali pa postane del Jure, lahko pa se zaradi fizične izolacije od Berna priključi tudi tretjemu kantonu. 5. Končno morajo biti vse spremembe sprejete na nacionalnem referendumu (nastanek novega kantona zahteva dopolnila k federalni ustavi). Bernska vlada je poskušala ta proces zaustaviti s ponujanjem nadaljnje administrativne devolucije, po propadu tega poskusa pa se ni več tako ekstenzivno vključevala v referendumski proces. Glavno besedo pri organiziranosti in kampanji sta vodili pro-odcepitvena RJ in proti-odcepitvena Unija patriotov Jure. Referendum je bil izveden junija 1974. in severna okrožja so glasovala za in južna proti odcepitvi. Čeprav je RJ nasprotovala razcepitev Jure, so južna okrožja izvedla referendum o ohranitvi svojega položaja v Bernu, čemur so sledili številni referendumi na obeh straneh možne nove razmejitve. Končno glasovanje za odobritev nastanka kantona Jura je bilo septembra 1978. leta, formalni obstoj kantona pa datira od 1. januarja 1979. Polna legalnost odcepitve je bila dosežena novembra 1984, ko sta parlamenta Berna in Jure dosegla sporazum o finančni ločitvi. Značilnosti tega referendumskega procesa so zlasti: dolgotrajnost tega procesa, močni emocionalni naboji in tenzije ter konflikti med vaščani in sosedji – ne toliko z vladnimi uradniki kot z drugimi instancami – in manjši spori o razmejitvah, ki so se nadaljevali globoko v 80. leta.

6. *Španski referendumi* so bili del širšega procesa decentralizacije in demokratizacije po Francovi smrti in so potemtakem povezani s pisanjem in potrjevanjem novih ustav kot tudi z volitvami novih parlamentov. Zaradi ekstremne centralizacije, ki v Španiji ni bila vedno običajna, in represije nad regionalno kulturo in političnimi nazori pod Francovo vladavino, so nastala različna avtonomistična in separatistična gibanja – tudi teroristična (npr. pri Baskih). Zato je bila po Francovi smrti, če naj bi Španija hotela postati demokratična dežela, nujna prilagoditev tem regionalnim, na tradiciji in jezikovni različenosti izoblikovanim gibanjem. Nekatere začasne rešitve o avtonomnem položaju posameznih regij so dobile postopoma z referendumi svojo potrditev, kot je to med pogajanjem obljubila centralna vlada. Za španske primere ljudskega odločanja je značilna široka javna podpora avtonomiji in množica političnih strank, ki vse nastopajo s podobnimi etnično-teritorialnimi zahtevami (z izjemo najbolj desnih) in nasprotovanje centralni vladi. Za potrditev javne podpore demokratičnim spremembam sta bila najprej dva referenduma: prvi decembra 1976, ki je vpeljal demokratične reforme, in drugi decembra 1978, na katerem so potrdili novo ustavo. Kljub nekaterim zapletom, zaviranju centralne vlade in različnim postopkom so Baskija, Katalonija, Galicija in Andaluzija dosegle v letu 1980. z referendumi svojo avtonomijo. Zanimivo pa je, da je bila naslednja stopnja v tem avtonomnem procesu, ki je zadevala pogajanja o prenosu oblasti na nove regionalne vlade, močno zapletena in dolgotrajna – tudi zaradi nestabilnosti političnih strank – in kljub rezultatom (npr. na področju izobraževanja) še ni dokončana.

7. Pri obravnavi primerov *Škotske in Walesa* je treba upoštevati institucionalni okvir Velike Britanije, se pravi unitarne države s centraliziranim odločanjem v londonskem parlamentu, toda tudi z znatno administrativno odgovornostjo različnih lokalnih organov. Glavne politične stranke so razcepljene po teritorialnih linijah, obstoja pa tudi določena stopnja posebnosti političnega predstavnštva Škotske in Walesa v okviru unitarne strukture britanskega sistema. Zgodovinska povezanost Škotske in Walesa z britanskim političnim sistemom je prav tako pomemben činitelj v razvoju njunih etničnih gibanj. Kljub temu pa sta tako Škotska kot Wales ohranila duh različenosti in občutek nacionalne samobitnosti. Politična agitacija za povečanje avtonomije je bila pri obeh prisotna že od sredine 19.

stoletja, vendar pa ni dosegla volilne uveljavitve vse do 60. let. V obeh primerih je politična stranka z volilnim uspehom dobila tudi »mandat« za politično predstavništvo škotskega in welškega nacionalizma, pri čemer je bila Škotska nacionalna stranka uspešnejša od welške. Volilnemu uspehu leta 1974. je sledila zahteva po devoluciji oblasti z močno podporo javnega mnenja in manjšim zanimanjem za neodvisnost. Škotska opcija neodvisnosti je dosegla 24% potrditev v poznih 70. letih, na splošno pa je bila nižja od 15%. K temu so prispevale svoje tudi težavne ekonomske razmere z nižjimi stopnjami gospodarske rasti in višjo nezaposlenostjo na Škotskem kot v Angliji – hkrati z zahtevami po novo odkriti nafti v Severnem morju. Devolucijsko zakonodajo je v štiriletnem obdobju, ki je kulminiralo z referendumom, uvajala laburistična vlada, čeprav ne po svoji volji, ampak zaradi ogroženosti vsled novega razmerja sil. Posebne spore je povzročala zahteva, da mora biti za sprejetje referenduma ne samo večina tistih, ki bodo volili, ampak tudi 40% celotnega volilnega telesa. Razen nacionalističnih strank so bile tudi druge stranke v tej kampanji dokaj razcepljene. Strankam je povzročalo velike težave tudi dejstvo, da so bile na splošnih volitvah pred tem referendumom npr. v ostrem nasprotju z nacionalističnimi strankami, zdaj pa so agitirale za devolucijo oblasti. Z nacionalističnih vidikov rezultati referenduma v marcu 1979 niso bili zadovoljivi, saj je v Walesu samo 20,3% tistih, ki so volili, podprlo devolucijo. Škotsko glasovanje je bilo sicer bolj uspešno, saj je glasovalo za devolucijo 51,6%, vendar pa je bilo to samo 32,8% volilnih upravičencev, ne pa zahtevanih 40%. S padcem laburistične vlade in zmago konzervativcev devolucija ni bila več glavna skrb v razpravah. Škotski in welški nacionalisti pa so tudi zaradi notranjih razprtij postali ali ostali volilno in organizacijsko šibki.

D – SKLEP

Pregled uporabe in rezultatov referenduma v opisanih primerih ponuja naslednje sklepe:

- Referendum se izkazuje kot dokaj nevtrarno politično sredstvo, katerega rezultati so v veliki meri skladni z aktualnim javnim mnenjem.
- Referendum je zelo uporabno sredstvo za uveljavljanje starega Wilsonovskega načela o samoodločbi in odločanje o suverenosti.
- Velika prednost referenduma je v potrjevanju legitimnosti novih režimov, meja ali ustav.
- Referendum je primerno dopolnilo reprezentativni demokraciji za reševanje vročih problemov, ko je odločitev nujna.
- Velik problem referenduma je v tem, da pušča ob obeh alternativah (za in proti) zelo malo maneverskega prostora za nadaljevanje razprave in kompromis.
- Uspešnost referenduma je v veliki meri odvisna od predhodnega sporazuma političnih strank.
- Posledice referenduma so ponavadi manj drastične, kot jih prikazujejo udeleženci v kampanjski retoriki.
- Obstojajo dokajšnje razlike med izidi referenduma in pripravljenostjo centralne vlade, da jih izpolni.
- Rezultati referenduma so zelo pomembni za nadaljnjo politično aktivnost udeležencev.