

Pregledni rad
UDK 061.1EU(497.5)(049.5)
327.39(4-67EU):316.65(497.5)
Primljeno: 27. veljače 2012.

Hrvatski referendum za Europsku uniju: anatomija zakašnjelog (ne)uspjeha

DAMIR GRUBIŠA*

Sažetak

U tekstu se analiziraju posljedice hrvatskog referenduma za EU održanog 22. siječnja 2012. godine, s raznih stajališta i iz kuta prijedora što ga je referendum izazvao u javnosti, ali i u stručnom i znanstvenom diskursu u Hrvatskoj. Autor razmatra održavanje referenduma u kontekstu određivanja datuma za njegovo održavanje, što je postalo predmetom prijedora između vlasti i opozicije te jednog dijela euroskeptične javnosti. Na drugom su mjestu prijedori oko izlaska na glasovanje, što se u tekstu razmatra u kontekstu optužbi o neregularnosti referenduma; na trećem je mjestu pitanje legalnosti i legitimnosti referenduma, pri čemu se on uspoređuje s referendumima koji su se održali u drugim zemljama pristupnicama, ne samo petog kruga proširenja s postkomunističkim i mediteranskim zemljama već se razmatra i slučaj referenduma u drugim zemljama koji nisu imali pozitivan ishod. Na kraju autor konstatira, na temelju uvida u činjenice i analizu varijabli referenduma, da je uspjeh hrvatskog referenduma za EU nepobitan i da je referendum, i s obzirom na izlazak i s obzirom na ishod, položio čak i bolje rezultate nego u mnogim postkomunističkim zemljama petog proširenja. Na kraju autor utvrđuje da su razlozi kašnjenja Hrvatske u EU u odnosu na ostale zemlje Srednje i Istočne Europe te na Sloveniju pogrešne političke procjene i političke odluke. Autor također razmatra informacijski i obrazovni deficit o EU-u u Hrvatskoj, pronalazeći u specifičnim odlukama vlasti uzroke slabe informiranosti hrvatskih građana o EU-u. Unatoč tome rezultat referenduma naišao je na pozitivne reakcije u političkim tijelima EU-a i među državama članicama, čime se otvara i proces ratifikacije u drugim zemljama EU-a koji bi morao dovesti do punopravnog članstva Hrvatske u EU-u 1. srpnja 2013.

Ključne riječi: referendum, Europska unija, pristupanje Hrvatske EU-u, izlazak na referendum, birački popisi, informacijski deficit, obrazovni deficit, komunikacijska strategija, legitimnost referenduma, euroskepticizam

* *Damir Grubiša*, redoviti profesor na Fakultetu političkih znanosti na predmetima Politička teorija europske integracije, Politički sustav Europske unije, Komunitarne politike Europske unije, Komparativna politička korupcija; te na Hrvatskim studijima na predmetima Ideja Europe i Međunarodni odnosi.

1. Uvod

Referendum o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji održan je 22. siječnja 2012. godine s pitanjem upućenim hrvatskim građanima: “Jeste li za članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji?”. Time je utrput ratifikaciji *Pristupnog ugovora o članstvu Republike Hrvatske u Europskoj uniji* u zemljama članicama EU-a da bi Hrvatska mogla, kada završi ratifikacija tog ugovora u parlamentima zemalja članica EU-a, postati efektivna članica (*effective member*) EU-a od 1. srpnja 2013. (za razliku od trenutnog statusa pristupajuće članice – *acceding member* – koji se stječe potpisivanjem *Pristupnog ugovora*).

Bio je to drugi referendum u neovisnoj i samostalnoj Hrvatskoj. Prvi je referendum, održan 19. svibnja 1991. godine, bio osnova za donošenje *Ustavne odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske* na zasjedanju Sabora Republike Hrvatske 25. lipnja 1991. godine i *Deklaracije o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske*, s time da je na inicijativu (zapravo: pritisak) Europske zajednice 8. srpnja predsjednik Republike donio odluku o tromjesečnom moratoriju na *Ustavnu odluku* i *Deklaraciju o proglašenju suverenosti i samostalnosti* (nakon sastanka na Brijunima kojemu su, osim izaslanstva EZ-a, prisustvovali izaslanici republika i pokrajina u sastavu SFRJ te predstavnici Saveznog izvršnog vijeća, federalne vlade SFRJ). Stoga je tek 8. listopada 1991, nakon isteka tromjesečnog moratorija, donesena *Odluka o raskidu državno-pravne sveze sa ostalim republikama i pokrajinama SFRJ*, čime je Republika Hrvatska i formalno-pravno postala samostalna i suverena država.

Drugi referendum održan je 21 godinu nakon “referenduma o suverenosti i samostalnosti”, ovoga puta s ciljem ulaska Republike Hrvatske u članstvo Europske unije čije implikacije znače, u skladu s Lisabonskim ugovorom EU-a koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine, udruživanje suverenosti (*pooling sovereignty*) Republike Hrvatske s drugim zemljama članicama EU-a radi ostvarenja zajedničkih ciljeva EU-a: mira, blagostanja građana, solidarnosti i demokracije.

Tako je završen jedan povijesni ciklus koji je započeo razdruživanjem od Jugoslavije i završio udruživanjem u EU – nadnacionalnu političku zajednicu *sui generis*, ni nadržavu (dakle, ni federaciju ni konfederaciju) ni međunarodnu organizaciju, već posebnu političku tvorevinu za koju značajan broj politologa kaže da zaslužuje naziv “NPO”, što će reći: “neidentificirani politički objekt” (po uzoru na UFO – *Unidentified Flying Object*), tj. izvanzemaljski svemirski brod (vidjeti: Grubiša, 2011).

Ovaj referendum naišao je već tijekom priprema za održavanje, a zatim i nakon održavanja, na prijepore (osporavanja) i dvojbe koji zaslužuju politološku analizu i pokušaj generalizacije tog političkog događaja u obliku poučaka za buduću političku praksu. Stoga ćemo pokušati fokusirati raspravu na glavne prijepore i dvojbe,

stavljajući ih u širi kontekst u kojem valja razmotriti okolnosti pripreme, sazivanja i održavanja referenduma, kao i okolnosti njegova (ne)uspjeha. Zato ćemo pokušati taksativno navesti prijedore i dvojbe koje ovdje namjeravamo analizirati:

prvo, riječ je o prijedorima o datumu referenduma;

drugo, riječ je o prijedorima o izlasku glasača na referendum;

treće, riječ je o dvojbama o legitimnosti referenduma;

četvrto, riječ je o prijedorima glede pripreme građana za referendum, tj. o informativnoj kampanji i realizaciji komunikacijske strategije za referendum;

i peto, riječ je o (ne)sumjerljivosti hrvatskog referenduma s referendumima o članstvu u EU-u održanima u zemljama tzv. "petog proširenja" EU-a.

Na kraju, iz svih tih prijedora i dvojbi valja izvući opći zaključak o referendumu i njegovoj svrsishodnosti u (takvom) političkom sustavu kao što je hrvatski te poučak o daljnjoj sudbini referenduma u Hrvatskoj kao članici EU-a u kojoj se otvaraju perspektive uvođenja referenduma europskih građana o nekim pitanjima od temeljnog značenja za funkcioniranje EU-a.

2. Prijedori o datumu referenduma

Pristupni pregovori s EU-om završili su, konačno, 30. lipnja 2011. godine, a potpisivanje *Pristupnog ugovora* očekivalo se tijekom jeseni 2011. godine. Razumljivo je da je HDZ-ovoj koalicijskoj vladi, koju je predvodila Jadranka Kosor, bilo stalo da do potpisivanja dođe što prije, a posebice prije održavanja izbora za Hrvatski sabor koji su se morali održati, prema izbornom kalendaru, četiri godine nakon posljednjih parlamentarnih izbora, koji su održani 25. studenoga 2007. godine, s mogućnošću odstupanja od ± 3 mjeseca. Međutim, zbog globalne ekonomske krize, koja se odrazila i na EU, i problema s grčkim dugom, Europsko vijeće (*summit* šefova država i vlada zemalja članica EU-a) odugovlačilo je sa zakazivanjem datuma za potpisivanje *Pristupnog ugovora*, tako da je na kraju utvrđeno da će se *Ugovor* potpisati 9. prosinca 2011.

U međuvremenu u zemlji je rastao pritisak da vlada Jadranke Kosor što prije raspiše izbore za Sabor. Na kraju je utvrđeno da će se izbori održati 4. prosinca, a tek nakon što je objelodanjen taj datum, Europska komisija uspjela je nagovoriti Europsko vijeće da se potpisivanje *Pristupnog ugovora* s Hrvatskom izvrši na margini *summita* od 8. prosinca posvećenog pitanju ozdravljenja eurozone, i to dan nakon njega, tj. 9. prosinca (budući da je *summit* trajao do četiri ujutro, na potpisivanje *Pristupnog ugovora* u devet sati nije došao francuski predsjednik Nicholas Sarkozy¹). To je omogućilo Jadranki Kosor, koja je u međuvremenu na čelu HDZ-a izgu-

¹ Stojan de Prato, Izravno iz Bruxellesa: potpisali smo, zemlje koje ostanu izolirane nemaju budućnost, *Forum*, Zagreb, 9. 12. 2011.

bila parlamentarne izbore, da kao “tehnički premijer”, dakle kao predsjednica Vlade na odlasku, neposredno nakon izborne pobjede SDP-a na čelu Kukuriku koalicije, a prije konstituiranja novog saziva Sabora i Vlade, stavi svoj potpis na *Pristupni ugovor*. Na taj način samo potpisivanje *Pristupnog ugovora* nije moglo biti iskorišteno u svrhe predizborne propagande, kako je to priželjkivala sama premijerka.

Inače, još je 25. studenoga 2010. godine Hrvatski sabor donio odluku da će se referendum o pristupanju EU-u održati 30 dana nakon potpisivanja *Pristupnog ugovora*.² Tada je Vlada planirala da se paralelno s referendumom o *Pristupnom ugovoru* s EU-om održi još jedan referendum kojim bi se redefinirala postojeća referendumska pravila na način da se eventualno promijeni zakonska odredba o minimalnom broju građana koji izlaze na referendum, jer je postojećim Ustavom (i *Zakonom o referendumu*) bilo predviđeno da je referendum (bez obzira na to o čemu je riječ, tj. o čemu se odlučuje) punovažan ako na njega izađe više od 50% upisanih birača, tj. 50% birača plus jedan.³

Međutim, taj je izračun vremenske dinamike bio učinjen pod pretpostavkom da će se potpisivanje *Pristupnog ugovora* s EU-om, pa tako i referendum 30 dana nakon toga, održati unutar trajanja mandata vlade Jadranke Kosor i šestog saziva Hrvatskog sabora, tako da će se sav posao odraditi pod vodstvom HDZ-ovske koali- cijske vlade i njezine parlamentarne većine u Saboru. Na taj način “projekt EU” bio je predviđen za propagandno konzumiranje unutar mandata u kojem HDZ-ova ko- alicija ima većinu u Saboru. No stvari se nisu odvijale po toj zamišljenoj dinamici. Tu je agendu poremetila, s jedne strane, zaokupljenost Europske unije grčkom duž- ničkom krizom, krizom eura i općom krizom eurozone. Poljska vlada se zbog ideo- loške solidarnosti s HDZ-ovom vladom (u Poljskoj je na vlasti liberalno-konzerva- tivna stranka *Platforma Obywatelska*, tj. *Građanska platforma*), a i zbog prestiža vlastitog šestomjesečnog mandata predsjedateljice Europske unije, trsila da datum potpisivanja *Pristupnog ugovora* bude što ranije tijekom jeseni, po mogućnosti u li- stopadu, i to u Varšavi.⁴ No vrtlog dinamičnih kriznih zbivanja u EU-u jednostavno je tu namjeru poljskog premijera Donalda Tuska pomeo i Poljaci su morali prihvatiti 9. prosinca kao datum i Bruxelles kao mjesto potpisivanja ugovora s Hrvatskom.

Sve je to poremetilo zamišljeni trijumfalni kalendar premijerke Kosor, jer su izbori, a posebice njihov očekivani ishod (izgleda za svu javnost, osim za sâm HDZ i njegove prozelite u posljednjem trenutku Tomislava Karamarka, Ivana Domagoja

² Sabor: referendum o ulasku u EU nakon potpisivanja pristupnog ugovora, *Poslovni dnevnik*, 26. 11. 2011.

³ Referendum o referendumu i Europskoj uniji – istovremeno, *Slobodna Dalmacija*, 23. 11. 2011.

⁴ Valentin Nikolić, Zbog Kosor Poljaci pomaknuli datum potpisivanja pristupnog ugovora, *Ve- černji list*, 14. 11. 2011.

Miloševića, Davora Božinovića i Andreja Plenkovića), nametnuli drugačiji *timetable*. Odmah nakon parlamentarnih izbora Vesna Pusić, dezinirana ministrica vanjskih i europskih poslova Kukuriku koalicije, predložila je da se referendum umjesto 30 dana nakon potpisivanja *Pristupnog ugovora* održi u ožujku 2012. godine da bi se javnost mogla bolje pripremiti,⁵ čemu se pridružila i nevladina udruga GONG s lošom ocjenom informativne kampanje o EU-u što ju je vodila vlada Jadranke Kosor, a taj su prijedlog svojim autoritetom poduprli i politolozi Nenad Zakošek te predsjednik Savjeta GONGA Berto Šalaj nastupajući u ime GONGA.⁶ Tom su se prijedlogu naknadno pridružili sindikati i *ad hoc* formirane skupine euroskeptika, među kojima i “Savez za Hrvatsku – NE EU”. Od parlamentarnih stranaka samo su dvije – HDSSB (Hrvatska demokratska stranka Slavonije i Baranje) i Hrvatski laburisti – zagovarale odgađanje referenduma za tri do šest mjeseci, iznoseći bojazan da će pristupanje Hrvatske EU-u značiti gubitak suvereniteta i teško stečene hrvatske državnosti.

Na kraju je Kukuriku koalicija na posebnom zasjedanju Sabora, sazvanom za 23. prosinca, presjekla nagađanja o datumu referenduma predloživši 22. siječnja 2012. kao konačni datum referenduma.⁷ Logika tog odabira jasna je sa stajališta mogućeg “transfera nezadovoljstva” rezultatom parlamentarnih izbora. U politološkim analizama opće je poznato da na prvim sljedećim izborima koji se održe nakon važnih, parlamentarnih izbora, bili to lokalni ili regionalni izbori ili pak referendum, dolazi do negativnog izjašnjavanja o vladinim kandidatima ili prijedlozima od strane onih koji su glasovali za gubitnike. Prema tome, racionalno je bilo predvidjeti da će se taj “transfer nezadovoljstva” dogoditi i u Hrvatskoj i da će se glasači HDZ-a konzervativne orijentacije, razočarani izborom koalicije lijevog centra, usredotočiti na to da zbog suprotstavljanja Kukuriku koaliciji, prkosa ili pak *dišpeta* glasuju suprotno iznesenom prijedlogu, bez obzira na to što je i vrh HDZ-a zagovarao “pakt za Europu” i izjašnjavao se za članstvo u EU-u. Na tom planu mogao se predvidjeti i raskorak u raspoloženju između vodstva HDZ-a i njegovih glasača, nezadovoljnih i stanjem u HDZ-u, poplavom korupcijskih skandala i borbom za vlast unutar HDZ-ove vrhuške. Uostalom, i savjet zemalja članica EU-a smatrao je, što je diplomatskim kanalima preneseno, da bi otezanje s referendumom moglo rezultirati lošijim ishodom, pa se izbornim pobjednicima sugeriralo da što prije obave taj posao.⁸

⁵ Nova vlada odgađa referendum o EU do ožujka?, *Nacional*, 6. 12. 2011.

⁶ Vidjeti: www.gong.hr; I sindikati traže odgodu referenduma o EU, www.hrt.hr/index.php?id=48&tx (skinuto 22. 12. 2011).

⁷ *Odluka o raspisivanju državnog referenduma o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji*, Državno izborno povjerenstvo, www.izbori.hr/izbori//dip.

⁸ Paolo Berizzi, zamjenik šefa delegacije EU-a u Hrvatskoj, na okruglom stolu o EU-u u Hrvatskoj održanom u Nacionalnoj i sveučilišnoj knjižnici 17. 12. 2011, na kojem je sudjelovao i autor ovog teksta.

3. Rezultati referenduma i izlazak glasača

Referendum o EU-u održan 22. siječnja 2012. završio je pozitivnim rezultatom: 66,27% glasača glasovalo je za članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji, dok je 33,13% glasača glasovalo protiv, što znači da su od ukupnog broja glasača dvije trećine glasovale za, dok je svega jedna trećina glasovala protiv. To bi samo po sebi bio vrlo dobar rezultat da tu brojku ne umanjuje nizak izlazak na birališta. Naime, prosječni izlazak na birališta bio je 43,51%, što u usporedbi s drugim zemljama petog proširenja predstavlja najmanji izlazak na birališta.

Tablica 1. Rezultati referenduma o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji

Ukupan broj birača	Glasovalo birača	Važeći listići	Glasovalo birača u %	Glasovalo ZA u %	Glasovalo PROTIV u %	Nevažeći listići u %
4.504.765	1.960.231	1.948.498	43,51	66,27	33,13	0,56

Izvor: Državno izborno povjerenstvo, www.izbori.hr

U ovu brojku (43,51%) uključen je i nizak izlazak glasača iz dijaspor, svega 3,51% u odnosu na cijelu dijasporu koja pak, u odnosu na ukupan broj birača, čini 9% hrvatskog izbornog tijela. Te bi brojke bile razočaravajuće kad ne bi postojao jedan temeljni prijevor, a to je prijevor o samom broju glasača. Na taj problem ukazao je GONG neposredno prije parlamentarnih izbora 4. prosinca 2011.⁹ Tada je već konstatirano da popis birača nije usklađen s popisom stanovništva, tako da Državno izborno povjerenstvo raspolaže neažuriranim popisom prema kojemu u Hrvatskoj ima 4.504.765 birača. Sve bi to najvjerojatnije prošlo nezamijećeno da 2011. nije izvršen popis stanovništva u Hrvatskoj koji je konstatirao da u Hrvatskoj živi 4.290.612 stanovnika. Iz usporedbe broja birača po biračkim popisima, kojih ima 4.504.765, s brojem popisanih stanovnika Hrvatske, kojih ima 4.290.612, proizlazi da u Hrvatskoj ima više birača nego stanovnika. Apsurd je tim veći što je osnovna demografska činjenica da u stagnirajućoj masi stanovništva oni koji nemaju pravo glasa, dakle mladi do 18 godina, čine veliki segment od otprilike 18% stanovnika. Dakle, kada bi popis stanovnika bio relevantan i jedini pokazatelj, tada bi se moglo zaključiti da birača u Hrvatskoj ima za 18% manje od 4.290.612, što nas vodi k broju od – 772.310 onih koji su mlađi od 18 godina i nemaju pravo glasa, što na kraju daje rezultat koji glasi da bi u Hrvatskoj prema popisu stanovnika trebalo biti – 3.518.302 glasača, što znači razliku od čak 986.469 ljudi!

Kako je moguće da je došlo do takve diskrepancije između stanovnika starijih od 18 godina i birača, kojih ima čak 986.469 više nego što bi trebalo? Očito je

⁹ www.gong.hr/izbori2011.

stvar u neažuriranim popisima birača. Nitko nije ažurirao popis birača s rezultatima popisa stanovnika, što je trebalo učiniti prije nego što se pristupilo izborima u prosincu 2011. i, konzekventno, izjašnjavanju na referendumu 2012. godine. GONG je na to upozorio i prije početka parlamentarnih izbora 2011. i još jednom ponovio upozorenje pred izlazak na referendum, ali na to nije reagiralo ni Državno izborno povjerenstvo ni Ministarstvo uprave koje je bilo dužno da te popise birača uskladi s popisom stanovništva i da iz popisa birača izbaci one koji to više nisu – gogoljev-ske “mrtve duše” i druga “sumnjiva lica” koja su ne samo odraz tipičnog lokalnog šlamperaja nego i plod manipulativnih ambicija da se izborni rezultati prilagode – u ovom slučaju HDZ-u na vlasti.

No zanimljivo je da to nije izolirani slučaj. Da u “toj ludosti ima sistema”, dokazuje činjenica da se slična stvar dogodila i 2007. godine, kada je konstatirana slična nepravilnost u vezi s brojem birača. Državni ured za upravu pod vodstvom Antuna Palarića nekoliko dana prije izbora objavio je popis birača prema kojem u Hrvatskoj ima 4.073.294 birača, što je bilo oko 105.000 birača više nego 2003. godine. Kako je prema demografskim procjenama u Hrvatskoj tada bilo oko 900.000 onih koji nemaju biračko pravo jer su mlađi od 18 godina, proizlazilo je, već tada, da Hrvatska ima oko 5.000.000 stanovnika, što je bilo u suprotnosti s popisom stanovništva iz 2001. godine, prema kojemu je u Hrvatskoj bilo 4.437.460 stanovnika.¹⁰ I tada je GONG upozorio na problem neažuriranih popisa birača za inozemstvo i na postojanje velikog broja “mrtvih duša” na tim popisima, što je tada bilo procijenjeno na oko 20% birača.

Naravno, poseban su problem, i u popisu stanovništva i u popisu birača, dvije inkongruentne činjenice koje proizlaze iz specifičnosti hrvatske demografije. Prva je od tih činjenica uključivanje u popise građana srpskog podrijetla, povratnika koji su napustili Hrvatsku tijekom rata, a koji ne stanuju u Hrvatskoj. Druga je činjenica uključivanje u popise građana Bosne i Hercegovine hrvatskog podrijetla koji su mahom fiktivno prijavljeni u Hrvatskoj radi stjecanja socijalnih beneficija, među kojima su pravo na roditeljski dodatak i pomoć za nezaposlene. Dok je prva skupina ograničena na 50.000-100.000 jedinica, od kojih bi onda s pravom glasa zbog punoljetnosti moglo biti 41.000-92.000, ovih drugih je znatno više: prema podacima Agencije za statistiku iz 2007, ukupan broj stanovnika Bosne i Hercegovine iznosi 3.842.942, s time da Hrvata ima 572.313. U odnosu na ukupan broj, zbog većeg nataliteta Hrvata u Bosni i Hercegovini, demografska masa ispod 18 godina iznosi oko 20%, što bi značilo oko 114.462 djece i mladeži, a od ostatka od oko 457.851 punoljetnog stanovnika jedan neutvrđeni broj upisan je u popise birača u Hrvatskoj, no o tome ne postoje validni podaci.

¹⁰ N. Sever Šani, Popis stanovništva u Hrvatskoj otkrio: pola milijuna birača je višak, *Jutarnji list*, 30. lipnja 2011.

Tablica 2. Odaziv birača i rezultati referenduma o ulasku u EU u postkomunističkim zemljama petog proširenja

Zemlja članica	Odaziv birača u %	Za ulazak u EU u %
Češka	55,21	77,33
Estonija	63,90	66,92
Latvija	66,69	72,53
Litva	63,34	91,04
Mađarska	45,62	83,76
Poljska	58,85	77,45
Slovačka	52,15	92,46
Slovenija	60,39	60,29
HRVATSKA	43,51 (stvarno: 61)	66,27

Izvor: *Peto proširenje Europske unije*, 2004, Ministarstvo europskih integracija, Zagreb

S tim u vezi valja podsjetiti da je jedan od osnovnih kriterija za članstvo u EU-u, utvrđen na Kopenhaškom *summitu* EU-a 1995. godine, održavanje “slobodnih i poštenih izbora”, gdje se pod “poštenim izborima” podrazumijeva nemanipuliranje biračkim popisima i “mrtvim dušama” – dakle odsutnost svake prijevare, na koju vonja upravo ova neusklađenost između biračkih popisa i popisa stanovništva. Zašto je to promaklo pregovaračima iz EU-a prigodom zaključivanja inače zahtjevnih pregovora po pojedinim poglavljima gdje se tražilo rigorozno pridržavanje “pregovaračkih mjerila”? Očito ne možemo govoriti samo o šlamperaju s hrvatske strane, već u ovom slučaju i o previdu sa strane pregovarača EU-a, koji su previdjeli da se Hrvatska ne pridržava jednog od osnovnih kriterija iz skupa Kopenhaških kriterija i potpuno to ispustili iz vida kada su dali zeleno svjetlo za završetak pregovora i potpisivanje *Pristupnog ugovora*.

Sve to, međutim, ima i sasvim drugu posljedicu za ocjenu uspjeha ili neuspjeha referenduma. Da su uzeti u obzir korigirani podaci, tada bi izračun izlaska na referendum bio bitno drugačiji. Ne bismo govorili o 43,51% građana, već o efektivnom izlasku od 61%, što bi nas svrstalo, u usporedbi s drugim zemljama petog proširenja EU-a, u zemlje gornjeg dijela tabele, a ne na samo začelje tabele kako je to sada ispalo.¹¹ No novi ministar uprave Arsen Bauk došao je do drugog izračuna, jer je na svojoj stranici na Facebooku napisao: “Usporedbom broja građana izašlih na referendum u Republici Hrvatskoj s brojem punoljetnih stanovnika prema zadnjem

¹¹ M. Špoljar, A. Bernardić, B. Bradarić, Stvarno stanje: u Hrvatskoj je glasalo 61, a ne 43,5 posto građana, *Večernji list*, 24. siječnja 2012.

popisu stanovništva, na referendumu je glasalo 58% punoljetnih stanovnika Republike Hrvatske”.¹²

4. (Ne)sumjerljivost izlaska na referendum u postkomunističkim zemljama petog proširenja s Hrvatskom

Ovdje ćemo učiniti inverziju u navođenju prijepora o hrvatskom referendumu, pa ćemo krenuti korak dalje u uspoređivanju rezultata referenduma o članstvu u EU-u u postkomunističkim zemljama petog proširenja i referenduma u Hrvatskoj. Ako bismo baratali službenim brojkama (dakle, 43,51%), onda je izlazak birača na referendum u Hrvatskoj najniži u usporedbi s drugim zemljama Srednje i Istočne Europe. Međutim, pokazali smo da se radi o nepodudaranju službenih brojki i “zbiljske istine stvari” (o kojoj u XV. poglavlju *Vladara* govori Machiavelli, koji razlikuje tri vrste stvarnosti: zamišljenu istinu stvari, prividnu istinu stvari i zbiljsku istinu stvari). U ovome slučaju “prividnu stvarnost” čine službene brojke, dok izračunata (pa makar i pretpostavljena, na osnovi nepreciznih i sumarnih podataka) veličina govori o “zbiljskoj istini stvari”, odnosno o “zbiljskoj stvarnosti”. Tome valja pridodati i dubinsku, a ne samo površinsku komparaciju rezultata hrvatskog referenduma s referendumima u drugim postkomunističkim zemljama. Naime, konzekventna komparativna analiza morala bi uzeti u obzir i druge pokazatelje i na temelju njih pružiti hipotetičke zaključke u simuliranom kontekstu.

O čemu se ovdje radi? U prvom redu, uvjeti u kojima su se održavali referendum u zemljama Srednje i Istočne Europe nisu jednaki uvjetima u kojima se održao referendum u Hrvatskoj. Moguće je usporediti, recimo, rezultate Mađarske, Poljske i Češke, jer su se referendum održavali u tim zemljama iste godine, 2003. Pa ipak, čak i u izuzetno povoljnoj, optimističnoj atmosferi glede budućnosti europske integracije, bugarska je Narodna skupština odlučila 2003. o bugarskom članstvu u EU-u bez referenduma, dok je Rumunjska 18. listopada 2003. održala referendum o ustavnim promjenama u okviru kojih je ubačeno novo poglavlje, VI. naslov, s dva člana: tako je novi članak 148 predvidio da će se glasanje o članstvu u EU-u održati na zajedničkoj sjednici Zastupničkog doma i Senata dvotrećinskom većinom, a te su promjene potvrđene na referendumu s 91,1% glasova pri izlasku glasača od 55,7%, dok je članak 149 to isto predvidio za članstvo u NATO-u.¹³

S referendumom u Hrvatskoj imamo drugačiju situaciju: on je održan 2011. godine, u bitno drugačijim okolnostima. Okolnosti o kojima je riječ, tj. konteksti

¹² A. Bauk, Referendum o pristupanju Hrvatske europskoj uniji, http://hr.wikipedia.org/w/index.php?title=Referendum_opristupanju_Hrvatske_Europskoj_uniji.

¹³ Constitution of Romania, www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=6, preuzeto 15. 2. 2012.

– povijesni, socio-ekonomski, politički, psihološki itd. – utječu na ishod referenduma. Referendumi 2003. godine odigrali su se u bitno različitim okolnostima:

prvo, te su zemlje pregovore s EU-om vodile u atmosferi pozitivnih vibracija, kada je EU bio nadomak svojih dvaju najvećih uspjeha u povijesti. Jedan od tih uspjeha bilo je prevladavanje podjele na Zapadnu i Istočnu Europu i veliko proširenje, *Big-Bang* kakav se nije dogodio u povijesti europske integracije;

drugo, Europska unija nalazila se u uzlaznoj fazi, u euforiji rasprave i potpisivanja *Ustava za Europu* kao osnivačkog ugovora kojim se definitivno konstitucionalizira EU, što je odgovaralo ostvarenju višestoljetnog sna o ujedinjenoj Europi koja se profilira kao ustavna zajednica, dakle korak bliže federalnoj naddržavnoj tvorevini (Tatham, 2009: 411-413);

treće, ekonomski uvjeti bili su bitno različiti od današnjih. Tek je uvedena zajednička valuta – euro (2002. godine), ekonomska situacija bila je stabilna i gospodarstva starih zemalja članica EU-a bilježila su stalan rast i niske stope nezaposlenosti. Izgledalo je kao da će se konačno ostvariti Fukuyamin san o “kraju povijesti”.

Međutim, otrežnjenje je nastupilo vrlo brzo: prvo, kada je Europski ustav odbijen na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj (glasači se, međutim, nisu izjašnjavali o meritumu stvari, nego su se uglavnom negativno izjasnili prema svojim vladama, a deficit informacija o Europskom ustavu bio je samo izgovor). Na tu situaciju možemo primijeniti teoriju igara i simulirati jednake uvjete za hrvatski referendum, te pretpostaviti da bi motivacija za izlazak na referendum bila veća da Europska unija nije u krizi eurozone, da 2008. nije izbila velika svjetska kriza, da ekonomska situacija u zemlji nije tako loša, već da je približno slična onoj iz 2003. godine – takvom bismo simulacijom mogli formulirati ozbiljno fundiranu pretpostavku o još većem izlasku birača na referendum.

Objektivno govoreći, mogli bismo osnovano pretpostaviti da bi u drugačijim uvjetima, približno sličnim onima u kojima su se odvijali referendumi u istočnoeuropskim zemljama 2003. godine, izlazak na referendum u Hrvatskoj bio veći za 5 do 10 posto, što bi u krajnjoj računici vodilo k broju od čak 70% izlaska birača. Naravno, to ne znači da bi se povećao omjer birača koji bi glasovali “za”, ali bismo i u tom slučaju mogli pretpostaviti da bi bilo bar 3-5 posto više birača koji bi se izjasnili za ulazak Hrvatske u Europsku uniju. Iako su to samo pretpostavke, svaka ozbiljna politološka analiza morala bi o tome voditi računa, bez obzira na to što je takvo razmišljanje plod svojevrzne politološke imaginacije, a ne egzaktnih pokazatelja. No držim da i “politološka imaginacija” čini značajnu komponentu politologije, bez koje ne bismo mogli dobiti odgovore na kompleksna pitanja, već bismo ostali vezani za jednodimenzionalnu empiriju.

Summa summarum, možemo zaključiti da bi izlazak na izbore bio znatno veći da su birački popisi na vrijeme korigirani i da se referendum odvijao u gotovo idiličnim uvjetima, u kakvima su se odvijali referendum u drugim postkomunističkim zemljama. No preostaje nam još odgovoriti na pitanje o legitimnosti (a i legalnosti) takvog referendumske rezultata te preciznije utvrditi sve one faktore koji su mogli djelovati na nizak izlazak birača a koji su endogenog karaktera, kao što je to informacijsko-obrazovni deficit o Europskoj uniji, zatim razlozi hrvatskog kašnjenja u članstvo Europske unije, kvaliteta komunikacijske kampanje o EU-u koju je provodila stara i nova vlada, da bismo konačno mogli postaviti pitanje o svrsishodnosti referenduma i o njegovu smislu u našem političkom sustavu.

5. Dvojbe o legalnosti i legitimitetu referenduma

Osvrnut ćemo se najprije na kritike o (ne)legalnosti referenduma.¹⁴ Te su kritike izazvane ublažavanjem odredbi o pravovaljanosti referenduma. U Ustavu Republike Hrvatske predviđen je slučaj primjene obveznog referenduma kada je riječ o udruživanju Republike Hrvatske u saveze s drugim državama: članak 141 Ustava posebno i vrlo precizno uređuje postupak udruživanja u saveze s drugim državama, a pravo pokretanja postupka imaju predsjednik Republike, Vlada i jedna trećina zastupnika. Nakon što je postupak pokrenut, prethodnu odluku o udruživanju Hrvatske donosi Sabor dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Za razliku od fakultativnog ustavotvornog i zakonodavnog referenduma, kada se odlučuje većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina ukupnog broja birača u Hrvatskoj, konačna odluka donosi se većinom glasova ukupnog broja birača u državi, a referendum o udruživanju mora se održati u roku od 30 dana od dana donošenja odluke Hrvatskog sabora. Da je ta odredba kojom se za donošenje referendumske odluke o udruživanju traži većina glasova ukupnog broja birača mogla, s obzirom na mogućnost apstinencije birača, predstavljati prepreku uspjehu referenduma o udruživanju Republike Hrvatske u Europsku uniju, ustvrdili su još 2006. godine Branko Smerdel i Smiljko Sokol, iznoseći pritom mišljenje da bi valjalo razmotriti izmjenu te ustavne odredbe tako da se za prihvaćanje odluke o udruživanju propišu isti uvjeti kao i za odluke u svim drugim slučajevima primjene referenduma (2006: 223-230).

Do toga je doista i došlo 16. lipnja 2010. godine, kada su prihvaćene promjene Ustava za koje su glasovala 133 zastupnika, dok su svega četiri bila protiv, a jedan suzdržan. Da se pristupi promjeni Ustava Republike Hrvatske, odlučeno je na sjednici Sabora 30. travnja na kojoj je prihvaćena *Odluka o pristupanju promjeni*

¹⁴ Srb: Gradani na referendumu iskazali nepovjerenje prema vlasti, *Vjesnik*, Zagreb, 23. 1. 2012; Protivnici ulaska u EU: Referendum nije legitiman, osporit ćemo ga pravnim putem, *Vjesnik*, Zagreb, 22. 1. 2012.

Ustava RH, a na prijedlog Vlade od 1. listopada 2009. godine. Ta je odluka donesena iz pragmatičnih razloga, jer su istraživanja javnog mnijenja tada pokazivala pad podrške javnosti hrvatskom članstvu u Europskoj uniji.

Tablica 3. Ispitivanje podrške javnosti članstvu u Europskoj uniji 2009-2010.

Agencija	Datum	Uzorak	Za EU u %	Protiv u %	Neodlučni
CRO Demoskop	5. 2. 2009.	1300	51,8%	39,2%	9%
Ipsos Puls	28. 2. 2009.	1000	51%	36%	13%
Ipsos Puls	31. 3. 2009.	1000	50%	39%	11%
CRO Demoskop	1. 7. 2009.	1300	47,8%	41,9%	10,3%
CRO Demoskop	3. 9. 2009.	1300	47%	42,6%	10,4%
CRO Demoskop	1. 10. 2009.	1300	50,9%	39,5%	9,6%
CRO Demoskop	1. 12. 2009.	1300	49,1%	39,1%	11,8%
Ipsos Puls	31. 12. 2009.	1000	43%	43%	13%
CRO Demoskop	5. 1. 2010.	1300	48,9%	39,9%	11,2%
CRO Demoskop	3. 2. 2010.	1300	48,4%	40,1%	11,5%
CRO Demoskop	1. 4. 2010.	1300	50,8%	39,9%	9,3%
CRO Demoskop	4. 5. 2010.	1300	51,1%	39%	9,9%
Ipsos Puls	28. 7. 2010.	1000	55,5%	42%	7%
CRO Demoskop	5. 10. 2010.	1300	50,5%	39,4%	10,1%
Ipsos Puls	29. 10. 2010.	1000	50%	35%	15%
CRO Demoskop	3. 11. 2010.	1300	49,6%	39,8%	10,6%
Ipsos Puls	15. 11. 2010.	1000	64%	29%	7%
Ipsos Puls	25. 11. 2010.	1000	53%	35%	12%
CRO Demoskop	1. 12. 2010.	1300	49,2%	39,1%	11,7%

Izvor: http://em.wikipedia.org/w/index.php?title=Croatian_European_Union_membership_referendum_2012

Tako je, umjesto dotadašnje natpolovične većine svih upisanih birača, u novoj verziji Ustava utvrđeno da će ubuduće biti dovoljna većina birača koji pristupe referendumu. To je dovelo do reformulacije članka 142, stavka 4, koji nakon ustavnih promjena 2010. sada glasi: “Odluka o udruživanju Republike Hrvatske donosi se na referendumu većinom glasova birača koji su pristupili referendumu”.

Da se promjene ne bi svele samo na nužnu akomodaciju odredbi o referendumu stvarnom raspoloženju hrvatskih građana prema Europskoj uniji, ustavnim je amandmanom u hrvatski Ustav ugrađena posebna glava VIII. s naslovom “Europ-

ska unija”, koja u četiri članka (143-146) uređuje, prvo, pravnu osnovu članstva i prijenos ustavnih ovlasti; drugo, sudjelovanje hrvatskih građana u institucijama Europske unije; treće, pravo Europske unije, tj. način primjene pravne stečevine Europske unije u Republici Hrvatskoj, te četvrto, pravo građana Europske unije. No zanimljivo je da se tom novom glavom Ustava prejudicira članski status Hrvatske u Europskoj uniji, i to dok se još uvijek vode pregovori o članstvu u EU-u. Za usporedbu valja pripomenuti da su u ostalim postkomunističkim zemljama petog proširenja nužne promjene ustava provedene tek nakon potpisivanja pristupnog ugovora o članstvu u EU-u, ponegdje prije, a ponegdje nakon provedenog referenduma, dakle kada su te zemlje već postigle status “pristupajuće zemlje” (*acceding country*), dok je Hrvatska te promjene provela dok je još bila u statusu “pregovaračke zemlje” (*negotiating country*). Razumljivo je da je takvo “trčanje pred rudo” bilo uzrokovano bojazni da bi promjena Ustava koja bi se ograničila na jedno jedino, glavno i bitno pitanje, a to je ublažavanje uvjeta referenduma, u javnosti bila prihvaćena negativno, kao taktička smicalica – što je doista i bila.

No nakon ustavnih promjena nisu uslijedile i nužne promjene u *Zakonu o referendumu*, koje su se morale provesti u roku od šest mjeseci od trenutka usvajanja ustavnih promjena. Tako je u *Zakonu o referendumu* ostala odredba, iznesena u članku 6, po kojoj se na državnom referendumu odlučuje većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina ukupnog broja birača upisanih u popis birača Republike Hrvatske.¹⁵ Tako bi izgledalo da je referendumsko izjašnjavanje bilo nelegalno (u suprotnosti sa zakonom), ali zato nije bilo neustavno. No taj šlamperaj, neusklađenost Ustava i Zakona, opet nalazi alibi u kauteli izraženoj nakon zarezavanja apodiktične tvrdnje o potrebi izlaska natpolovične većine glasača, a koja glasi, spasonosno: “... ako za pojedina pitanja Ustavom nije drukčije određeno”. Tako je zakonodavac amnestirao ustavotvorca, tj. samog sebe: točno je da je u Zakonu još uvijek važeća odredba o natpolovičnoj većini glasača kao uvjetu za punovažnost referenduma, no budući da tako nije formulirano u Ustavu, Ustav kao temeljni pravni akt ima, naravno, prioritet. I tu nikakav pravni postupak koji bi htio dokazati nelegalnost referenduma o Europskoj uniji ne bi uspio proći pred Ustavnim sudom.

No to nije slučaj samo sa Hrvatskom. Takvu diskrepanciju između ustavotvorne euforije i naknadne potrebe akomodacije okrutnoj realnosti doživjele su i neke druge zemlje članice EU-a petog proširenja. Najbliži nam je slučaj Mađarske, gdje je Narodna skupština Mađarske promijenila pravila o referendumima u Mađarskoj još 1997. godine. Po dotadašnjem Ustavu referendum je bio punovažan, kao i u Hrvatskoj, samo ako je više od 50% registriranih glasača izašlo na njega. Prve ustavne

¹⁵ *Narodne novine*, 76/2010, 86/2010.

promjene iz 1997. godine spustile su tu obveznu kvotu na svega 25% registriranih glasača, dok su amandmanima iz 2002, nakon potpisivanja pristupnog ugovora a prije referenduma, mađarskom ustavu dodane odredbe o funkcioniranju Mađarske u Europskoj uniji,¹⁶ što je Hrvatska učinila još za nezavršenih pregovora, kada je i datum završetka pregovora bio još prilično neizvjestan, čime je simuliran optimizam i odlučnost vlade Jadranke Kosor da pregovore dogura do kraja, unatoč tek razotkrivenoj hobotnici korupcije koja je rezultirala i oštrijim mjerilima za zatvaranje pojedinih poglavlja. I litvanski je parlament pod pritiskom porasta euroskepticizma promijenio krute odredbe o natpolovičnoj većini izlaska glasača na referendum, pa su tako u lipnju 2002. i veljači 2003. promijenjeni zakoni o referendumima. Litvanski je zakon o referendumu bio još stroži od mađarskog i hrvatskog jer je predviđao ne samo da izlazak glasača mora biti veći od polovice svih glasača nego i da odluka mora imati podršku natpolovične većine ne samo onih koji su izašli na referendum već čitavog izbornog tijela. Nakon široke rasprave ukinuta je obvezna natpolovična većina svih glasača, ali je ostavljena odredba o punovažnosti referenduma uvjetovanog izlaskom natpolovične većine svih birača. Da bi se omogućilo ispunjavanje tako oštrog uvjeta, uvedeno je i glasovanje poštom, glasovalo se do ponoći, a samo je glasovanje trajalo dva dana, 10. i 11. svibnja 2003. I u Latviji se dogodila slična stvar, pa je latvijski parlament usvojio prigodne amandmane u svibnju 2003. godine. Situacija u baltičkim zemljama glede referenduma najviše je sličila Hrvatskoj, bar što se tiče glavnih razloga suprotstavljanja značajnog dijela javnosti članstvu u EU-u. Glavna dvojba euroskeptika u trima baltičkim zemljama, Latviji, Litvi i Estoniji, bila je slična dvojbi hrvatskih euroskeptika: "Izašli smo iz jednog nesretnog saveza (u ovom slučaju Sovjetskog Saveza) i teškom mukom osvojili naš suverenitet, i zašto da ga sada prepustimo drugome (što god to bilo)?"¹⁷

Kao što vidimo, legalitet referenduma o EU-u u Hrvatskoj je neupitan. To što zakon o referendumu nije usklađen s Ustavom u roku od šest mjeseci, svakako je velik propust koji, opet, svjedoči o egzotičnom šlamperaju naših krajeva i naših ljudi te o neozbiljnosti institucija i političara (kao i pravnika) u njima, ali to ne može biti validan razlog za osporavanje legaliteta referenduma. Drugo pitanje otvara se, međutim, kada je riječ o legitimitetu referenduma. Legitimitet pretpostavlja pri-

¹⁶ Referendum Briefing No. 4; The Hungarian EU accession referendum, 12 April 2003, *Opposing Europe Research Network*, <http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/hungary4.pdf>, preuzeto 15. 2. 2012.

¹⁷ Referendum Briefing No.10: Latvia's EU accession referendum, 20 September 2003, *European Parties Elections and Referendum Network*, <http://Sussex.ac.uk/sei/documents/latviaepernrefbriefing.pdf>; Referendum Briefing No. 8: The Lithuanian EU accession referendum 10-11 May 2003, *European Parties Elections and Referendum Network*, <http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/epernbreflith.pdf>; Estonian support for EU entry rises to 70 percent, *Gateway to Russia*, 2. 9. 2003, http://www.gateway2russia.com/st/art_135585.php, preuzeto 15. 2. 2012.

hvaćenost neke vlasti ili odluke na temelju izbora, u demokratskim društvima, iza čega mora stajati većina građana. U ovome slučaju izgleda kao da se za Europsku uniju izjasnio samo mali dio ukupnog glasačkog tijela, što je dalo povoda Danijelu Srbu, člniku izvanparlamentarne Hrvatske stranke prava, da ustvrdi da su građani na referendumu “iskazali nepovjerenje prema vlasti”.¹⁸ Doista, kada bi se uzeo u obzir omjer glasača koji su bili “za” u odnosu na ukupni broj glasača, tada bi to bila značajna manjina od 28,8% svih glasača. No i tu treba uzeti u obzir da je ovo samo “prividna stvarnost”, iako ju je Državno izborno povjerenstvo proglasilo “pravom stvarnošću”. Ako pak uzmemo u obzir omjer onih koji su glasovali “za” prema ukupnom broju glasača kakav bi on trebao, više ili manje, izgledati nakon očišćenih biračkih popisa, tada dobivamo nešto bolji rezultat od 36% onih koji su se u ukupnoj masi hrvatskih glasača opredijelili “za”.

Naravno, i tu smo na skliskom terenu hipoteza i “politološke imaginacije”. No ovaj referendum nije delegitimirao vlast, jer legitimacija vlasti nije određena referendumima, već izbornim procesom. A prema posljednjim izborima proizlazi da ova vlast ima političku legitimaciju i, prema tome, odluke koje donosi, pogotovo ako zadovoljavaju i kriterije dvotrećinske većine koja je potrebna za promjenu Ustava, jesu legitimne čak i ako imaju potporu samo 28,8% ili eventualno hipotetičkih 38% glasača na referendumu. Da je referendum obavezan, tada bi se takva brojka mogla eventualno smatrati kao znak slabog povjerenja u onoga tko je predložio referendum, no delegitimacija vlasti pretpostavljala bi i obveznost izlaska na političke izbore. Referendum bi se tako pretvorio u oruđe političke manipulacije, slično onome što se događalo u socijalističkim sustavima Istočne Europe.

Da je referendum završio negativnim rezultatom, tada bi se moglo govoriti o iskazanom nepovjerenju u vlast, iako ne bi bilo, u našim uvjetima, jasno o kome se radi jer je “Savez za Europu” obuhvatio sve političke stranke osim HDSSB-a, HSP-a, i Hrvatskih laburista. U sličnim situacijama došlo je do različitih reakcija: nakon što je referendum o priključivanju Norveške Europskoj zajednici 1972. dao negativan rezultat (53,5% glasača protiv, a 46,5% za), premijer Trygve Bratteli podnio je ostavku, ali se unatoč debaklu njegova “europskog projekta” vratio na premijerski položaj nakon parlamentarnih izbora 1973. godine. Nasuprot njemu, nakon ponovnog neuspjeha norveškog referenduma za ulazak u Europsku uniju 1994. godine, premijerka Gro Harlem Brundtland nije podnijela ostavku, već je, naprotiv, ustvrdila da ona ima legitimitet dobivenih parlamentarnih izbora i da je to u demokratskom političkom sustavu važno, a referendum bi bio važan pokazatelj samo ako bi se radilo o doista sudbonosnoj dilemi za opstanak norveške nacije.¹⁹ Drukčiji je

¹⁸ Vidjeti bilj. br. 14.

¹⁹ Nohlen i Stöver, 2010.

bio tijekom zbivanja u Švicarskoj. Nakon završenih pregovora o uspostavi Europske ekonomske zone, 6. prosinca 1992. održan je referendum na kojem je 50,3% birača odbacilo taj sporazum, u okviru tipično švicarskog izlaska na referendum od svega 41%. Kao rezultat tog referenduma švicarska je vlada prekinula pregovore s Europskom zajednicom i tako Švicarska, koja je podnijela prijavu za članstvo istovremeno kad i Švedska, Finska i Austrija, nije ušla u EU 1995. godine u sklopu četvrtog proširenja EU-a. Na inicijativu građana (minimalno 50.000 prikupljenih potpisa) 1997. održan je referendum o građanskoj inicijativi "Pregovori o članstvu u EU-u: neka narod odluči!". Ovoga puta rezultat je bio još lošiji sa 74,1% glasova protiv, ali su zato švicarski građani 2000. glasovali za uspostavu odnosa s Europskom unijom na temelju bilateralnih sporazuma sa zemljama članicama sa 67,2% pozitivnih glasova. Svega godinu dana kasnije švicarski su građani pokrenuli inicijativu "Da za Europu!" koja je na referendumu odbačena sa 76,8% glasova protiv. No da bi se ublažile optužbe za švicarski izolacionizam, Švicarci su se 2005. izjasnili na referendumu za ulazak u Schengensku zonu (54,6% glasova za), a prihvatili su i slobodno kretanje ljudi na referendumu 2005. godine s 56% glasova, 2006. suradnju sa zemljama Srednje i Istočne Europe s 53,4%, da bi 2009. produžili pravo slobode kretanja ljudi (u kontekstu proširenja EU-a na Rumunjsku i Bugarsku) s 59,6% glasova. No referendum je u Švicarskoj uobičajeni instrument direktne demokracije, određen konfederalnim ustavom iz 1848. godine, kojim se mogu korigirati odluke parlamenta ili obvezati parlament i vladu da u skladu s rezultatima referenduma zakonski reguliraju određenu materiju.²⁰

Uostalom, referendum i ima smisla samo ako je komplementarni instrument drugim legitimnim oblicima donošenja demokratskih odluka, a domicil je takvih odluka parlament s demokratskom, izbornom legitimacijom. Dakle, dvojbe o legitimitetu referenduma o EU-u u Hrvatskoj mogu biti postavljene samo iz politikantskih razloga, jer referendum kao oblik decidiranog odlučivanja za ili protiv može biti samo pomoćno sredstvo, dodatni instrument koji legitimna vlast može koristiti u specifične svrhe, a to se u ovom slučaju svodi samo na dva bitna procesa – na razdruživanje i na udruživanje u saveze država, odnosno u političke tvorbe nadnacionalnog karaktera kao što je to Europska unija. Uostalom, i politologinja Mirjana Kasapović drži da referendum (uopće) ima demokratske potencijale, ali nosi sa sobom i potencijalne opasnosti za demokraciju.²¹ On može pridonijeti potkopavanju načela predstavničke demokracije i nerijetko se pretvara u sredstvo veta na odluke koje donose demokratski izabrana predstavnička tijela, a često je podložan i mani-

²⁰ EU-Switzerland relations, *Euractiv*, 18 January 2011, <http://www.euractiv.com/print/global-europe/eu-switzerland-relations-linkdossier-500466>, preuzeto 15. 2. 2012.

²¹ Kasapović, M., Referendum je skup i treba ga koristiti samo u najvažnijim slučajevima, *Večernji list*, 21. 1. 2012, str. 30-31.

pulaciji (npr. referendum o zabrani gradnje minareta u Švicarskoj, čime se derogira pravo građana na slobodu vjeroispovijesti i isticanje vjerskih simbola, među kojima je i gradnja bogomolja). Referendume treba koristiti, smatra Kasapović, rijetko i samo kad se odlučuje o najvažnijim političkim i društvenim pitanjima. Slično misli i Ivan Grdešić, koji drži da bi funkcija referenduma u demokratskome političkom sustavu trebala biti samo pomoćna i dodatna, iako je u određenim okolnostima korisno iskoristiti njegovu inovativnu snagu i sposobnost dinamiziranja političkog procesa, pa u takvim okolnostima referendum može djelovati kao katalizator političke promjene, ubrzavajući događaje i suočavajući aktere s nužnošću izbora. Tomu treba dodati da u uvjetima suvremene medijske manipulacije referendum može biti iskorišten i za nedemokratske odluke, u ovisnosti o slobodi informiranja i o uporabi suvremenih elektroničkih medija koji mogu bitno utjecati na profiliranje javnog mnijenja, pa tako stoji i Grdešićeva ocjena da oni koji kontroliraju uporabu referenduma i postavljaju pitanja (“pitanja koja vise u zraku”) mogu kontrolirati i njegove rezultate (Grdešić, 2011).

6. Prijepori o informativnoj kampanji i provođenju komunikacijske strategije za EU

Informativna kampanja za Europsku uniju, koja je prethodila referendumu, može se podijeliti u tri etape: prva etapa počela je već 2006. kada je Vlada na svom zasjedanju 3. siječnja usvojila *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje EU*, u okviru kojega se nalazi i *Komunikacijska strategija za informiranje hrvatske javnosti o Europskoj uniji i pripremama za članstvo*.²² Tom je strategijom predviđen niz aktivnosti koje su se trebale provoditi do časa zaključenja *Pristupnog ugovora* s EU-om. Druga etapa počinje nakon zaključenja *Pristupnog ugovora*, 8. prosinca 2011. i traje sve do 3. siječnja 2012. godine, kada počinje treća etapa koja završava referendumom o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji 22. siječnja 2012. godine.

U prvoj fazi planiran je velik broj aktivnosti, među kojima su trebali biti “Nacionalni forumi za pristupanje Hrvatske Europskoj uniji”, skupovi koji bi se održali u svakom gradu (njih 127) u Hrvatskoj, a koji bi se sastojali od sudionika u pregovorima, oblikovatelja javnog mnijenja (novinara), sveučilišnih nastavnika i ličnosti iz javnog života koje se bave ili raspolažu dubljim znanjem o procesima europske integracije. Međutim, održano je svega nekoliko takvih “Nacionalnih foruma”. Smjenom ministricice vanjskih poslova i europskih integracija Kolinde Grabar Kitarić krajem 2007. promijenio se i način implementacije Komunikacijske strategije za Europsku uniju i ona se svela na brojna predavanja, okrugle stolove i susrete na

²² *Komunikacijska strategija za informiranje hrvatske javnosti o Europskoj uniji i pripremama za članstvo*, 2006, Hrvatski sabor, Zagreb.

kojima su sudjelovali uglavnom dužnosnici iz ministarstava vanjskih i europskih poslova te članovi pregovaračkog tima.

Točka 6 *Komunikacijske strategije* pod naslovom “Informiranje o tijeku pregovora” predviđala je, pored organiziranja konferencija za tisak, i održavanje javnih rasprava, tematskih konferencija i okruglih stolova, kao i informiranje o tijeku pregovora putem interneta i elektroničkih medija. Međutim, hrvatska je javnost bila vrlo oskudno informirana o tijeku pregovora, tako da su mediji sami morali nagađati što su to mjerila za otvaranje i zatvaranje pregovaračkih poglavlja i koliko ih uopće ima. Strategija je posebno apostrofirala 28 ciljnih skupina i naznačila glavne aktivnosti za svaku od njih.

Tako su, primjerice, za ciljnu skupinu “znanstvenici, sveučilišni profesori, nastavnici i učitelji” bile predviđene aktivnosti kao što su: izdavanje publikacija, konferencije, javne rasprave, televizijski i radijski programi, prilozi u novinama i časopisima, Euro-info točke, internetske stranice, seminari i javna događanja. Od svih tih aktivnosti izvršeno je vrlo malo ili gotovo ništa. Na razini sveučilišta nije održan ni jedan tematski sastanak o organiziranoj provedbi *Komunikacijske strategije*; održano je, u pet godina, svega nekoliko tematskih konferencija o EU-u, i to mahom u organizaciji Fakulteta političkih znanosti, Pravnog i Ekonomskog fakulteta u Zagrebu. Dok je u fazi kandidature Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija financijski podržavalo objavljivanje posebnih tematskih priloga o EU-u, nakon 2007. ukinuto je financiranje tematskog priloga “Europa” koji je izlazio jednom mjesečno u dnevniku “Novi list”. Osim jedne specijalizirane emisije pod naslovom “Euromagazin”, HRT je odbio emitirati TV-dnevnik “Euronews” što ga financira EU, a u prosincu 2011. čak je – privremeno – ukinuta emisija “Euromagazin”, ali se, na pritisak javnosti, ponovno počela emitirati u siječnju 2012. Provedba *Komunikacijske strategije* posebno je loša bila u srednjim školama, iz kojih su se, po istraživanjima provedenima pred referendum, najviše regrutirali euroskeptici. Održana su samo četiri predavanja (jednom godišnje) nastavnicima srednjih škola o tome što se događa u EU-u i kako ugraditi informacije o EU-u i o budućem članstvu Hrvatske u školsku nastavu s obzirom na to da u Hrvatskoj ne postoji, kao u drugim postkomunističkim zemljama, građanski odgoj s elementima poznavanja Europske unije. Održano je svega jedno stručno savjetovanje nastavnika, i to na inicijativu nastavničkih udruga iz Istre i Primorsko-goranske županije.

Nevladina udruga GONG objavila je u svibnju 2011. godine *Analizu Komunikacijske strategije Vlade za informiranje hrvatske javnosti o EU i pripremama za članstvo* (autorica Renata Ivanović) u sklopu projekta što ga je sufinancirao EU kroz IPA INFO 2009 Civil Society Program. Iz te je *Analize* vidljivo da se *Komunikacijska strategija* realizirala, i to samo djelomično, za skupinu mladih koji su putem dodatnih edukativnih programa u organizaciji nevladinih udruga dobili neke

informacije o EU-u. Prema nalazima te analize, strategija je vrlo nejasna u dijelu koji se odnosi na komuniciranje i informiranje skupina osjetljivih na promjene (u okviru pristupanja članstvu), nepoznato je ostalo jesu li predviđeni multiplikatori, tj. osobe od utjecaja na javno mnijenje uopće, pojedinačno identificirani i na koji je način zamišljeno da oni budu medijatori i pronositelji informacija te voditelji konstruktivne komunikacije (Ivanović, 2011). Rečena analiza poziva se na istraživanja Vlaste Ilišin iz Instituta za društvena istraživanja (Ilišin, 2006) i Nebojše Blanuše s Fakulteta političkih znanosti o porastu euroskepticizma kod mladih, što se dijelom objašnjava i nepostojanjem prave implementacije te komunikacijske strategije (Blanuša, 2011). Posebno problematičnim autorica drži neinformiranje o procesu pregovaranja, što je također jedan od velikih propusta organizirane kampanje za EU i što također pridonosi neinformiranosti i otuđenosti građana u odnosu na EU, njegove ciljeve, vrijednosti i procese u kojima će sudjelovati i Hrvatska.

Druga faza nastupila je u trenutku potpisivanja *Pristupnog ugovora* 9. prosinca 2011. Tadašnja vlada Jadranke Kosor odlučila se na udarnu kampanju preko oglasa i TV-spotova, ali je Delegacija Europske unije u Hrvatskoj zaključila da kampanja koja se svodi uglavnom na spotove koji se ugrađuju u reklamni *intermezzo* u redovnom programu javne televizije nije adekvatna, te je od 15. prosinca započela svoju kampanju, također preko spotova. Dok su spotovi u organizaciji Vlade RH bili uglavnom bezlični i nedovoljno informativni, spotovi Delegacije Europske unije u Hrvatskoj bili su “previše europski”, što znači da su uglavnom prikazivali zadovoljne građane EU-a i obično neku hrvatsku obitelj koja bi se ozarenih lica radovala što će i nama biti tako lijepo kao njima! I ti su spotovi, kao i oni prvi, potpuno promašili svrhu i u javnosti su doživljeni kao propagandni presing koji je izazvao protivnike hrvatskog članstva u EU-u da zahtijevaju da se i njima dade jednak prostor u medijima – i da se i njihova kampanja financira iz javnih sredstava. Tako u *Analizi teksta i diskursa propagandnih televizijskih spotova Vlade RH za ulazak u Europsku uniju 2011*. Zlatan Krajina konstatira da spotovi emitirani u ovoj fazi ne pružaju informativni resurs, nego funkcioniraju kao propaganda: umjesto ujednačenih informacija o prednostima i manama ulaska “Ministarstvo svojim reklamnim spotovima ‘prodaje’ dobrobit zarađenu ničime do samim ulaskom u EU, a umjesto ilustriranja ishoda hrvatskih pregovora govori se o gospodarskim uspjesima moćnih članica” (Krajina, 2011).

Treća faza nastupila je 3. siječnja 2012, kada je nova Vlada na čelu sa Zoranom Milanovićem započela novu kampanju koja je trajala do samog referenduma. U tom je razdoblju umjesto prilično nemuštih i nejasnih spotova s obiteljskim, idiličnim porukama kako će “svima nama biti bolje u EU-u”, izabran oblik agresivnog uvjerenja u kojem su nastupile najviše političke ličnosti države – predsjednik Republike Ivo Josipović, predsjednik Vlade Zoran Milanović, potpredsjednik Vlade

zadužen za koordinaciju vanjskih i europskih poslova Neven Mimica i ministrica vanjskih i europskih poslova Vesna Pusić.²³ Pored toga, preko interneta su plasirane i poruke tipa “testimonials”, tj. svjedočenja popularnih osoba kao što su glumci i sportaši, medijski eksponirane osobe koje su pozivale građane da na referendumu zaokruže “za”. Također je pokrenuta i publikacijska kampanja u okviru koje je tiskano 2,15 milijuna informativnih brošura koje su podijeljene preko novina i poslone svakom domaćinstvu u zemlji. Na internetu su objavljeni i sažeci *Pristupnog ugovora*, Vladina izvješća o pregovorima, otvorena je telefonska “vruća linija” i chat-linije preko kojih su državni dužnosnici direktno komunicirali s građanima. No i takva “kampanja u posljednji čas” doživjela je kritike u medijima, pa je tako *Večernji list* pisao, 14. siječnja 2012. godine, da kampanja za ulazak u EU izgleda kao “loša propaganda iz 50-ih”.

U kampanju se uključila i Katolička crkva u Hrvatskoj, iako je već 2010. godine Hrvatska biskupska konferencija poslala pismo u kojem se izjašnjava za članstvo Hrvatske u EU-u, ali uz prikrivenu bojazan pojedinih biskupa da će hrvatski nacionalni identitet, a možda i naša suverenost, biti ugroženi ulaskom u EU. Glavni urednik *Glasa Koncila* Ivan Miklenić u uredničkom je tekstu 18. siječnja 2012. pozvao vjernike da glasuju “po savjesti”, što se moglo protumačiti i kao otklon od službenog stava Hrvatske biskupske konferencije. Konačno, u kampanju se uključio i haški zatvorenik Ante Gotovina, pozivajući hrvatske građane da glasuju na referendumu i izjavivši da će on glasovati za članstvo u EU-u, što je očito bio odgovor na zahtjev euroskeptičnih skupina Vladi da se referendum odgodi do konačnog oslobađanja Gotovine i Markača na Haškom sudu.²⁴

Unatoč svemu, pa i pokušaju euroskeptičnih skupina da izazovu javne prosvjede protiv EU-a, a time i protiv nove hrvatske Vlade, referendum je prošao i imao vrlo pozitivan odjek u svjetskim medijima i u sekretarijatima zemalja članica EU-a. Hrvatskoj su čestitali i predsjednik Europskog vijeća Herman Van Rompuy, predsjednik Europske komisije Manuel Barroso, kao i njemačka kancelarka Merkel, britanski premijer Cameron, francuski predsjednik Sarkozy i svi ostali predsjednici ili premijeri ne samo država članica već i zemalja regije Zapadnog Balkana.²⁵ Stječe se

²³ Tako politolog B. Mirčevski u svojoj analizi propagandne kampanje zaključuje da je Vesna Pusić, ministrica vanjskih i europskih poslova, “(ne)namjerno skrenula pozornost javnosti od konstruktivne rasprave pro et contra Europske unije političkim *spinom* o neisplati mirovina umirovljenicima”, što je izazvalo “tragikomičan politički efekt” (Mirčevski, 2011: 3-4).

²⁴ Maretić Žonja, P., Veljković, S., Kampanja za ulazak u EU izgleda kao loša propaganda iz 50-ih, *Večernji list*, Zagreb, 14. 1. 2012; Maretić Žonja, P., Ne ulazimo u EU dok ne oslobode hrvatske generale, *Večernji list*, Zagreb, 22. 1. 2012.

²⁵ Legović, A., “EU pozdravlja rezultate referenduma u Hrvatskoj”, *Deutsche Welle*, <http://www.dw-world.de/dw/article/0/15683955,00html>, preuzeto 24. 1. 2012.

dojam da je ishod referenduma izazvao uzdahe olakšanja u Bruxellesu, Strasbourgu i drugim europskim prijestolnicama, jer bi negativan ishod referenduma u Hrvatskoj svakako dodatno pridonio ionako teškoj krizi u kojoj se našla Europska unija kao posljedici dužničke krize i krize eurozone.

No informacijskom deficitu, koji je razvidan, pridružio se i obrazovni deficit, koji je također učinio svoje i pridonio općoj neinformiranosti hrvatskih građana o tome što je to doista EU i što Hrvatska dobiva i gubi ulaskom u članstvo. Obrazovni deficit već je opisan na slučaju srednjoškolske populacije. Za razliku od drugih postkomunističkih zemalja, gdje je nakon 1995. godine uveden (s kojom godinom razlike) građanski odgoj s elementima poznavanja Europske unije, u Hrvatskoj do dana današnjeg nije uveden građanski odgoj, već se o kurikulumu građanskog odgoja tek ovih dana otvara rasprava kao sastavni dio realizacije programa Kukuriku koalicije. No kao što hrvatski srednjoškolci nisu mogli dobiti ni europsku informaciju ni europsko obrazovanje koje bi prvenstveno bilo usmjereno na osnovne elemente funkcioniranja Europske unije, tako ni hrvatski studenti nisu bili izloženi sadržajima javnih politika Europske unije. Opet za primjer moramo uzeti postkomunističke zemlje: 1993. uvedeni su europski studiji na sveučilišta u Pragu, Varšavi i Budimpešti te u drugim prijestolnicama Srednje i Istočne Europe. U Rumunjskoj je 1997. čak osnovan i poseban Fakultet za europske studije, a 1995. uvedeni su i poslijediplomski studiji na razini magistra znanosti iz područja europske politike, europskog prava i europske ekonomije. U Hrvatskoj su europski studiji uvedeni u sveučilišnu nastavu tek 2003. godine, a istovremeno je otvorena i Katedra za europsko pravo na Pravnom fakultetu u Zagrebu, dok je na Fakultetu političkih znanosti uveden kolegij "Procesi europske integracije" (Grubiša, 2008). Istini za volju, valja reći da se ekonomija Europske zajednice, odnosno kasnije Europske unije, izučavala na ekonomskim fakultetima još u doba socijalizma jer je jugoslavenska privreda djelovala na europskom zajedničkom tržištu i stoga su se budući ekonomisti morali upoznavati i s načinom funkcioniranja tadašnje Europske zajednice.

No u postkomunističkim zemljama krajem devedesetih godina otišlo se i korak dalje: europske javne politike počinju se predavati na drugim fakultetima, tako da se i studenti drugih profesija, kao što su poljoprivreda, tehnika, medicina i sl. upoznaju sa sektorskim javnim politikama kao što su zajednička poljoprivredna politika, industrijska politika, politika malog i srednjeg poduzetništva, politika zaštite okoliša itd. Na taj se način budući stručnjaci pripremaju i za korištenje fondova i za sudjelovanje u projektima EU-a, što im onda otvara jasniju perspektivu koju mogu povezati s prednostima članstva u EU-u i daje im alate za korištenje tih instrumenata solidarnosti, blagostanja i razvoja, za koje se zalaže EU.

Unatoč svemu tome, dakle brojnim hendikepima u odnosu na Europsku uniju, rezultat referenduma bio je pozitivan. Mnogi propusti koje je Hrvatska počinila na

putu u EU nisu uspjeli stvoriti kritičnu masu koja bi odnijela prevagu u izjašnjava-nju protiv hrvatskog članstva u EU-u. Iz toga bi donositelji političkih odluka (*decision-makers*) morali izvući pouku koja glasi da politika ne smije biti površna aktiv-nost upravljanja ljudskom zajednicom, jer se površnost i propusti mogu vrlo lako materijalizirati u negativnom ishodu i u izostanku konsenzusa i podrške političkim akterima. Da bi Hrvatska mogla efikasno funkcionirati u Europskoj uniji, potrebno je da prije svega počne efikasno obavljati svoje osnovne funkcije i da iz dosadaš-njih propusta izvuče potrebne pouke kako se ti propusti i pogreške ne bi ponovili. U ovom slučaju, Hrvatska se u EU provukla gotovo kroz iglene uši, više uz pomoć sreće nego – pameti.

7. Kašnjenje ulaska Hrvatske u članstvo EU-a kao čimbenik pada podrške

Ne smije se, na kraju, zapostaviti ni činjenica da je početkom devedesetih podrška ulasku Hrvatske u EU bila velika i da se prema tadašnjim istraživanjima kretala oko 80% ispitanika. Doista, i hrvatski put k neovisnosti markiran je snažnim opredjelje-njem za odlazak s Balkana (iz Jugoslavije) i dolazak u Europu (tzv. ideja “povratka u Europu”). Međutim, kašnjenje Hrvatske u Europu (u odnosu na Sloveniju, koja je ušla u paketu sa zemljama petog proširenja) nije motivirano samo činjenicom tra- janja rata na ovim prostorima. Hrvatska je politika na putu u EU napravila mnoge propuste koji su nas stavili u posljednju, magareću klupu. A to se kašnjenje nepo- voljno odrazilo na raspoloženje građana, kojima je službena politika razloge za kaš- njenje prikazivala kao egzogene, tj. kao razloge koje pronalazi Europska unija da bi usporila taj put iz kojekakvih fiktivnih razloga, među kojima se najviše isticala bojazan da će nas EU ugurati u “treću Jugoslaviju”, odnosno u regionalnu zajednicu Zapadnog Balkana. Stoga se moramo usredotočiti na propuste hrvatske politike koji su uzrokovali to kašnjenje za koje je krivnja političkom propagandom prebacivana na Europsku uniju.

Razmotrit ćemo ovdje samo nekoliko bitnih propusta koji svjedoče o postup- nom rastu izolacionizma hrvatske politike spram EU-a u devedesetim godinama, za vladavine Franje Tuđmana.

Prvi je razlog kašnjenja, po mom sudu, što se Hrvatska nije pridržavala obveza koje je preuzimala pred međunarodnom zajednicom, a posebice pred EU-om. Tako je glavni uvjet za priznavanje Hrvatske od strane EU-a bilo donošenje Ustavnog za- kona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica i manjina, što je i učinjeno. Međutim, kada je taj Ustavni zakon stupio na snagu 4. prosinca 1991. godine, u tekstu proglašenja zakona što ga je potpisao predsjednik Republike Franjo Tuđman upotrijebljena je formulacija da taj zakon neće stupiti na snagu dok se ne ostvari teritorijalni integritet Republike Hrvatske, što je praktički značilo da je samim donošenjem zakon odmah i suspendiran – za bolja vremena i

da se neće provoditi dok traje rat.²⁶ Europska zajednica protumačila je to odgađanje primjene zakona kao izigravanje dogovora, zbog čega je kasnio i naš prijam u Vijeće Europe, koji je uslijedio tek 1997. nakon “popravnog ispita” od 17 dodatnih uvjeta što ih je Hrvatska morala ispuniti, koji su između ostaloga obuhvaćali upravo onu materiju koja je trebala biti riješena Ustavnim zakonom.

Nakon međunarodnog priznanja 15. siječnja 1992, Hrvatska je bila sustavno poticana od Europske zajednice da se pridruži postkomunističkim zemljama na njihovu putu k članstvu. Tako je u veljači 1992. stigao poziv Hrvatskoj da se pridruži Višegradskoj skupini, koja je osnovana baš za pripremu postkomunističkih zemalja za članstvo u EU-u. Hrvatska je to tada odbila s izlikom da smo mi ispred ostalih istočnoeuropskih zemalja i da zaslužujemo ući odmah, bez uvjeta koji se postavljaju drugim postkomunističkim zemljama koje su navodno zaostaliye od nas, materijalno i politički. Nakon što je 1995. osnovana CEFTA, Srednjoeuropska zona slobodne trgovine, Hrvatska je bila pozvana da se priključi, ali je i to odbila. Slovenija je, međutim, ušla u članstvo i kroz CEFTU vježbala funkcioniranje zajedničkog tržišta na modelu EU-a. U međuvremenu, Hrvatskoj je još 1992. ponuđeno da se u izgradnji pravnog i političkog sustava koristi zajedničkim iskustvima zemalja Europske zajednice. Tako je svakoj tranzicijskoj zemlji ponuđeno mentorstvo jedne od zemalja EZ-a koje je trebalo pomoći toj zemlji da se novim zakonodavstvom brže prilagodi europskim načelima radi što brže harmonizacije s pravnom stečevinom EZ-a. Hrvatskoj je ponuđeno mentorstvo Njemačke, ali je to opet odbijeno s pretekstom da “regno regnum non praescribit leges” (kraljevstvo kraljevstvu ne propisuje zakone), što je opet pridonijelo “bijelom šumu” s Europskom zajednicom (kasnije Unijom).

No Europska unija i dalje je nastojala uvući Hrvatsku u pristupni proces jer je Hrvatska deklarativno težila Uniji, dok se u praksi u zemlji izgrađivao autarhični pravni sustav, što se najbolje vidjelo u slučaju hrvatski osebujne privatizacije (za što je također bila ponuđena pomoć iz EU-a, ali je ona, opet, odbijena). Tako su 1992. započeli pregovori o uključivanju Hrvatske u PHARE program (program rekonstrukcije koji je počeo u Poljskoj i Mađarskoj), ali su prekinuti nakon što je Hrvatska odbila nagovor EZ-a da kazni počinitelje zločina u Medačkom džepu poslije operacije Maslenica. Zbog toga je EZ 1993. prekinuo pregovore o programu PHARE, a pregovori o pomoći Hrvatskoj ponovno su počeli u proljeće 1995, ovoga puta o uključivanju Hrvatske u CARDS program EU-a. No nakon akcije Oluja, kada je EU od Hrvatske tražio da procesuiru krivce za zločine nad srpskim civilima i palež njihovih domova, pregovori o CARDS programu prekinuti su.²⁷

²⁶ *Ustavni zakon o ljudskim pravima i pravima etničkih zajednica i manjina, Narodne novine.*

²⁷ Reference o tim podacima ne postoje u arhivi Ministarstva vanjskih poslova i europskih poslova. Autor je u razdoblju od rujna 1991. do prosinca 1992. radio u Ministarstvu vanjskih po-

Nakon toga EU je razradio strategiju za Zapadni Balkan i lansirao novu generaciju europskih ugovora – *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* namijenjen zemljama Zapadnog Balkana 1999. godine. Dok je Makedonija odmah započela pregovore o stabilizaciji i pridruživanju s EU-om, Hrvatska je to učinila tek nakon smjene vlasti u siječnju 2000. godine jer nije prihvaćala tzv. “uvjete druge generacije” koji su predviđali punu suradnju s Haškim sudom i procesuiranje okrivljenika za ratne zločine i zločine protiv čovječnosti pred domaćim sudovima, povratak prognanika i izbjeglica i povrat njihove imovine te uspostavljanje regionalne suradnje (Talani, 2008). Protivljenje uspostavi regionalne suradnje bilo je tako jako da se čak ni nakon promjene vlasti u Hrvatskoj nova vlada nije usudila prihvatiti taj uvjet, već je u pregovorima insistirala da se pitanje uspostave regionalne suradnje riješi serijom bilateralnih ugovora o suradnji Hrvatske s njezinim susjedima, na što je na kraju EU i pristao.

Nesporazumi s EU-om nastavili su se i nakon stjecanja statusa zemlje kandidatkinje za članstvo 2005. godine. Dva su prijevora usporila put Hrvatske prema EU-u, s time da je hrvatska službena propaganda promptno optužila drugu stranu za antihrvatske stavove, što se odrazilo i na raspoloženje javnog mnijenja u Hrvatskoj prema EU-u. Prvi je slučaj spor oko Piranskog zaljeva, kada je Slovenija, nezadovoljna postignutim i parafiranim ugovorom o podjeli Piranskog zaljeva (tzv. sporazum Drnovšek-Račan) s kojeg je hrvatska Vlada kasnije povukla potpis, zatražila da se kao uvjet za nastavak pregovora s EU-om riješi teritorijalni spor, odnosno granica na moru s Hrvatskom. Hrvatska je dugo branila stav da je jedini način rješavanja tog spora izlazak stranaka pred Međunarodni pomorski sud, no budući da Slovenija nije potpisnica Međunarodne konvencije o pravu mora, takav način rješavanja sukoba nije bio moguć, osim ako se ne prisili Sloveniju da pristupi toj Konvenciji, što je Hrvatska i sugerirala. Tek je sporazumom Pahor-Kosor taj spor deblokiran tako što je kompromisno prihvaćena metoda arbitraže, no ipak je Hrvatska izgubila, mahom svojom krivnjom, dragocjeno pregovaračko vrijeme.

Drugi je spor nastao zbog proglašenja hrvatskog zaštićenog ekološkog i gospodarskog pojasa – ZERP-a. Iako je, unaprijed, Europska komisija upozorila Hrvatsku da se ZERP ne može primijeniti na zemlje EU-a jer će ulaskom u članstvo EU-a more izvan teritorijalnog pojasa postati zajedničko more EU-a, premijer Ivo Sanader otezao je s odlukom o proglašenju ZERP-a nevažećim za zemlje EU-a, čime je opet izgubljeno dragocjeno vrijeme. Po mojoj procjeni, i spor oko Piranskog zaljeva i spor oko ZERP-a pridonio je kašnjenju pregovora, koje se može izmjeriti – dvije godine. Sve to izazvalo je nezadovoljstvo dijela javnog mnijenja, ne hrvat-

slova i sudjelovao u razgovorima s predstavnicima EZ-a, a kasnije je kao voditelj Europskog dokumentacijskog centra (1993-1994) imao uvid u tijek zbivanja na temelju neposrednog svjedočenja dužnosnika EU-a.

skim stavom i pogreškama, već onime što je nazvano “arogancija Europske unije spram Hrvatske”.

Konačno, kada su izrečene prvostupanjske presude generalima Gotovini i Markaču, rezultat je bio pad podrške članstvu u Europskoj uniji na svega 38%, jer je javnost projicirala krivnju za takve presude na Europsku uniju kao reprezentativnog eksponenta tzv. “međunarodne zajednice”.²⁸

Svi su ti događaji negativno djelovali na podršku hrvatske javnosti članstvu u Europskoj uniji, pa se može zaključiti da je koincidencija svih tih čimbenika pridonijela porastu hrvatskog euroskepticizma, iako je prema rezultatima ishod referenduma bio visoko iznad “sive zone” od 50%.

Na kraju valja zaključiti da iz tog referenduma i svega onoga što mu je prethodilo treba izvući neke pouke i naputke za budućnost.

Prvo, Hrvatska mora postati politički sređena, konsolidirana država u kojoj više neće biti “sive zone” između biračkih popisa i realnog broja stanovnika.

Drugo, u usporedbi s drugim postkomunističkim zemljama Hrvatska može biti zadovoljna rezultatom referenduma kada se uzmu u obzir svi destruktivni faktori koji su utjecali na pad podrške građana članstvu u EU-u.

Treće, valja nadoknaditi zaostatak i otkloniti pogreške koje su utjecale na informacijsko-obrazovni deficit hrvatskih građana u odnosu na EU, uključujući i uvođenje građanskog odgoja u škole i europskih studija na sveučilište, kao i adekvatnu komunikacijsku strategiju preko javnih medija.

Četvrto, hrvatska se Vlada mora bolje pripremiti za funkcioniranje u Europskoj uniji, što znači europeizirati *modus operandi* hrvatske politike i pripremiti građane za puno funkcioniranje u mrežama europskog *governancea*.

Peto, hrvatske vlasti moraju razviti strategiju suzbijanja euroskepticizma, vodeći računa o tome da će se euroskepticizam hraniti na predrasudama, neznanju, neinformiranosti, ideološkoj manipulaciji i drugim oblicima patologije demokratskog života, ali i o tome da je euroskepticizam, u demokratskim društvima, i legitiman stav onih koji se ne slažu s ciljevima i praksom europskog ujedinjenja. Stoga se suzbijanje euroskepticizma može najbolje i najučinkovitije obaviti proširenjem demokracije, i to svih modela demokracije u sve pore javnog života, insistirajući na onim načelima demokratskog života za koja se zalaže i Europska unija: na otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti (*accountability*) svih čimbenika javnog života. Treba se ozbiljno suočiti s euroskepticizmom, a to se najbolje može realizirati debatom, dijalogom i – demokracijom (tzv. *Program 3D Europske unije: Debate, Dialogue, Democracy*).

²⁸ Istraživanja Mediana Fides za *Jutarnji list*, 15. i 16. 4. 2011; vidjeti i Butković, D., Samo 23% Hrvata za ulazak u EU! Čak 95% smatra presudu nepravdom, *Jutarnji list*, 16. 4. 2011.

LITERATURA

- Blanuša, N., 2011: Euroskepticizam u Hrvatskoj, u: Šiber, I. (ur.), *Hrvatska i Europa – strahovi i nade*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 11-46.
- Cremona, Marise, 2003: *The Enlargement of the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Déloye, Yves/Bruter, Michael, 2007: *Encyclopedia of European Elections*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Euroskepticizam u Hrvatskoj na pragu EU*, 2011: GONG, Zagreb.
- Grdešić, Ivan, 2011: Referendum i parlamentarna demokracija, u: Barbić, Jakša (ur.), *Oblici demokracije*, HAZU, Zagreb, str. 23-30.
- Grubiša, Damir, 2008: Europski studiji i politička znanost u Hrvatskoj: stanje discipline, u: Kasapović, M. (ur.), *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 217-246.
- Grubiša, Damir, 2011: Politološke dvojbe o Europskoj uniji: potraga za određenjem, *Politička misao* (48) 2: 61-90.
- Ilišin, Vlasta, 2006: *Croatian Youth and European Intervention*, Institute for Social Research, Zagreb.
- Ivanović, Renata, 2011: *Analiza Komunikacijske strategije Vlade za informiranje hrvatske javnosti o Europskoj uniji i pripremama za članstvo*, GONG, Zagreb.
- Kasapović, Mirjana, 2004: *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb.
- Kochenov, Dimitry, 2008: *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Krajina, Zlatan, 2011: *Analiza tekstova i diskursa propagandnih televizijskih spotova Vlade RH za ulazak u Europsku uniju 2011*, GONG, Zagreb.
- Landuyt, Ariane/Pasquinucci, Daniele, 2005: *Gli allargamenti della CEE/UE 1961-2004*, I-II, Il Mulino, Bologna.
- Mirčevski, Blagoja, 2011: Referendum: Hrvatska odlučila pristupiti Europskoj uniji, *Gentlemen's Agreement*, 5: 3-7.
- Nohlen, Dieter/Stöver, Peter, 2010: *Elections in Europe: A Data Handbook*, p1438 ISBN 9873832956097.
- Nugent, Neil (ur.), 2004: *European Union Enlargement*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- O'Brennan, John, 2006: *The Eastern Enlargement of the European Union*, Routledge, New York – London.
- Ott, Andrea/Inglis, Kirstyn, 2002: *Handbook on European Enlargement: A Commentary of the Enlargement Process*, T.M.C. Asser Press, The Hague.

- Pavić Vidović, Jadranka, 2011: *Uloga Hrvatskog sabora u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb (magistarski rad).
- Ramljak, Snježana, 2011: *Važnost koncepta komuniciranja u izgradnji europskoga identiteta: komunikacijske strategije Europske unije, država članica i Republike Hrvatske*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb (magistarski rad).
- Schimmelfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich, 2005: *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches*, Routledge, London – New York.
- Skorić, Sanja, 2011: *Informiranje i obrazovanje Hrvatske javnosti o euointegracijama*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb (magistarski rad).
- Smerdel, Branko/Sokol, Smiljko, 2006: *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
- Šiber, Ivan (ur.), 2011: *Hrvatska i Europa – Strahovi i nade*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
- Talani, Leila Simona (ur.), 2008: *EU and the Balkans: Policies of Integration and Disintegration*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne.
- Tatham, Alan F., 2009: *Enlargement of the European Union*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn.

Damir Grubiša

CROATIAN REFERENDUM FOR THE EUROPEAN UNION:
ANATOMY OF A BELATED (LACK OF) SUCCESS

Summary

In this text, consequences of the Croatian referendum for the EU held on January 22, 2012 are analyzed from various standpoints and from the angle of the controversy which it caused in the public, but also in the expert and scientific discourse in Croatia. The author first discusses the holding of the referendum in the context of its date-setting, which brought about a dispute between the government and the opposition and a part of the Eurosceptic public. Second, controversy arose regarding participation in the referendum, which is approached here in the context of irregularity accusations. Third, there is the issue of the referendum's legality and legitimacy, and the author draws a comparison with referenda held in other accession countries – not only in the fifth round of enlargement with post-communist and Mediterranean countries, but also in other countries where the referendum did not have a positive outcome. Relying on the available facts and variable analysis related to the referendum, the author then asserts that the Croatian referendum for the EU was undoubtedly successful, that its results, both with regard to the participation and the

outcome, were even better than in many post-communist countries of the fifth enlargement. Finally, the reasons for the tardiness of Croatia's EU accession in contrast to the other Middle-European and Eastern-European countries and Slovenia are analyzed. It is viewed as a consequence of wrong political estimations and decisions. The author also focuses on the informational and educational deficit regarding the EU in Croatia, and finds that the Croatian citizens are poorly informed on the EU because of specific decisions of the government. Still, the result of the referendum met with positive reactions of EU political bodies and the member states, which opens up the process of ratification in other EU countries that should lead to full membership of Croatia in the EU on July 1, 2013.

Keywords: referendum, European Union, EU accession of Croatia, participation in the referendum, voter lists, informational deficit, educational deficit, communicational strategy, referendum legitimacy, Euroscepticism

Kontakt: **Damir Grubiša**, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Lepušićeva 6, 10000 Zagreb. E-mail: dgrubisa@fpzg.hr