

Referendum protiv parlamentarizma

Ivan Grdešić

**U optimističnim pretjerivanjima
nerijetko se zaboravlja na
važno pitanje odnosa između
neposrednog odlučivanja
referendumom i demokratskoga
stranačkog parlamentarizma**

Nakon uspješne sindikalne inicijative o raspisivanju referenduma u Hrvatskoj se razvio interes za taj oblik neposrednog odlučivanja kojemu se, često nekritički, pripisuje apsolutni demokratski potencijal. U tim optimističnim pretjerivanjima nerijetko se zaboravlja na važno pitanje odnosa između neposrednog odlučivanja referendumom i demokratskoga stranačkog parlamentarizma. Stoga ću propitati taj odnos i upozoriti na moguće posljedice preširoke upotrebe referenduma za parlamentarni sustav.

Uobičajeno se govori o dvije vrste referenduma. Prvu čine savjetodavni referendumi koji ne obvezuju predlagača, a mogu imati različite sadržaje, vremenske okvire i značenja za zajednicu. I prvi hrvatski referendum, referendum o neovisnosti 19. svibnja 1991, bio je savjetodavnog karaktera. Drugu čine obvezni referendumi kojima biračko tijelo daje ili uskraćuje podršku političkom vodstvu i njegovim prijedlozima. Na njima biračko tijelo djeluje kao veto igrač bez čije se suglasnosti odluka ne može donijeti.¹ Primjeri su referendumske odluke o članstvu u Europskoj Uniji.

Raznolika upotreba referenduma

U parlamentarnim su demokracijama rasprava i odlučivanje nadležnost predstavničkog tijela, te je odmah uočljiva potencijalna suprotstavljenost dva instituta – referenduma i parlamentarne procedure. Riječ je o klasičnoj raspravi o prenosivosti, djeljivosti i oblicima ostvarivanja suverenosti naroda neposredno,

Ivan Grdešić, redovni profesor hrvatske politike i javnih politika na Fakultetu političkih znanosti. E-pošta: igrdesic@fpzg.hr

u oblicima neposredne demokracije, ili posredno, preko izabranih političkih predstavnika. Rijetke su države u kojima je referendum redovno sredstvo odlučivanja u zakonodavnoj proceduri. Neke ga demokratske države nisu nikad koristile, ali je često korišten u diktatorskim i autokratskim porecima u kojima je trebao osigurati nužnu legitimnost vlasti (Butler i Raney, 1980).

Premda se u Švicarskoj još prije četiri stotine godina odlučivalo *ad referenda*, tek se s razvojem ideje demokracije krajem 18. stoljeća i ozakonjenjem općega i jednakog prava glasa muškaraca može govoriti o referendumu u današnjem značenju. Nakon 1778. američke su države na referendumima usvajale i mijenjale svoje ustave, ali referendum nikada nije korišten na saveznoj razini. Napoleon Bonaparte i Napoleon III. često su posezali za tim sredstvom kako bi osigurali svoju imperijalnu moć. Nakon 1870. Švicarska usvaja referendum kao redovni mehanizam donošenja svih značajnijih odluka. Takvu je političku i zakonodavnu praksu usvojilo i nekoliko saveznih država SAD-a, a kasnije i Australija. Vajmarska Njemačka referendum proglašava ustavnim obvezom. Referendumska praksa obiluje najrazličitijim primjerima: Norveška se 1905. odvaja od Švedske referendumom na kojemu je secesiju podržalo 99,9 posto birača; referendumom se 1944. Island odvaja od Danske; Gibraltarski referendum 1967. odlučuje referendumom da neće prekinuti veze s Velikom Britanijom; general De Gaulle dolazi na čelo Pete Republike uspjelim referendumom 1958, a neuspjelim 1969. odlazi s položaja predsjednika države. Odluke o pristupu EU donijete su referendumskim odlukama građana budućih članica, pa je radi toga prvi put referendum primijenjen u Velikoj Britaniji.

Referendum kao katalizator političkog procesa

Osim Švicarske, Australije i Kalifornije, referendum su ipak iznimni događaji u većini država. Najčešće ih raspisuje sama vlast kako bi osigurala dodatnu legitimnost, a obično su savjetodavnog karaktera. Rijetko se događa da organizator referenduma ne dobije potrebnu većinu glasova za ponudeni prijedlog odluke. Negativan stav prema referendumskom pitanju birači radije iskazuju nesudjelovanjem i neodlučivanjem nego izravnim odabirom negativnog odgovora. Referendumska iskustva ne smiju se nesmotreno uopćavati, jer je svaki referendum određen posebnostima nacionalnoga političkog sustava, političkim tradicijama, razlozima raspisivanja, sadržajem pitanja, očekivanim posljedicama i dr. Referendumom se prekida normalan politički život i u njega unose dodatna napetost i neizvjesnost. Političke stranke gube kontrolu nad svojim članovima i simpatizerima, glasači izmiču stranačkoj kontroli, otvara se mogućnost donošenja odluke koja presijeca stranačke saveze i poništava predreferendumska očekivanja stranaka. Na taj se način mogu ugroziti povezanost stranačkog vodstva i članstva i postaviti temelji za buduća politička savezništva. Premda se poželjna referendumska odluka može osigurati, referendum katkad izazove neočekivane i neželjene učinke. Nije jednostavno procijeniti ni vrijednost referenduma kao sredstva odlučivanja niti njegovu primjerenost za rješenje određene vrste problema. Referendum nema monopol na demokratsko odlučivanje. Njime su prečesto političke vođe uspješno povezivale narodnu

broj 5 - ožujak 2011.

volju i osobnu vlast, suspendirajući pritom demokratski proces. Autoritarna politička vlast može prilično jednostavno iskoristiti podložnost referenduma manipulaciji kako bi stekla legitimnost. Istodobno, referendum može biti uspješan kontrolni mehanizam i korektiv političke elite i otuđene vlasti. Manipulativnom potencijalu referenduma, posebice u uvjetima suvremenih masovnih komunikacija, potrebno je suprotstaviti političku kulturu i demokratsku zrelost građana. Njegova funkcija u demokratskome političkom sustavu trebala bi biti samo pomoćna i dodatna, premda je u određenim okolnostima korisno iskoristiti njegovu inovativnu snagu i sposobnost dinamiziranja političkog procesa. U takvim situacijama referendum djeluje kao katalizator političke promjene, ubrzavajući događaje i suočavajući aktere s nužnošću izbora.

Za i protiv referenduma

Najpopularniji argument u prilog referendumu jest da političke odluke trebaju imati što veći stupanj legitimnosti, odnosno da su u najvećoj mjeri prihvatljive većini i da ih je prihvatila većina. Taj se stupanj legitimnosti može postići samo ako je odluka donesena neposrednim i neposredovanim glasovanjem građana. Građani vjeruju političkim predstavnicima i političkim vođama manje ili više, ali najviše povjerenja imaju u sebe. Odluke donesene sudjelovanjem svih ili mogućnošću svih da sudjeluju najbolji su izraz njihove volje. Čak i oni koji smatraju da državne odluke trebaju donositi stručnjaci, a ne neinformirani građani, skloni su uvjerenju da najvažnije odluke treba ratificirati referendumom. Time se djelomice objašnjava zašto se vlade priklanjaju referendumu i kada ih ustav ne obvezuje na to. To posebno vrijedi kada je riječ o prijenosu dijela suverenosti na savez država ili saveznu vlast. Osim toga, to objašnjava zašto referendum često koriste i nedemokratske države.

Klasičan je referendum odluka o odluci parlamenta

Drugi prouferendumski argument ističe da je referendum oblik neposredne demokracije. Posebno je razvijen u ustavnoj i zakonodavnoj teoriji i praksi Švicarske, a najdosljednije je izložen u idejama Progresivističkog pokreta u SAD-u s početka 20. stoljeća. On je polazio od povjerenja u sposobnosti slobodnoga i neorganiziranog pojedinca te kritike institucija posredovanja između pojedinca i vlasti, posebno političkih stranaka i interesnih organizacija. Rješenje problema demokracije američki progresivisti izrazili su krilaticom "lijek za bolesti demokracije jest više demokracije!" Narodna inicijativa i referendum trebali su očistiti vlast od korumpiranih političara, stranačkih šefova i pohlepnih interesnih skupina. Neposredno zakonodavstvo trebalo je osigurati izravnost u zastupanju interesa građana, te obogatiti i osnažiti politički proces. Anticipirajući ono što će moderna američka politička teorija kasnije označiti problemom definiranja dnevnog reda ili *non-decision making*, progresivisti nastoje neposrednom inicijativom na dnevni red političkih institucija staviti one teme i probleme koje su političke stranke i interesne

Tablica 1. Referendum o hrvatskoj neovisnosti 19. svibnja 1991.²

Prvo referendumsko pitanje	ZA	PROTIV	Glasovalo
Jeste li za to da Republika Hrvatska, kao suverena i samostalna država, koja jamči kulturnu autonomiju i sva građanska prava Srbima i pripadnicima drugih nacionalnosti u Hrvatskoj, može stupiti u savez suverenih država s drugim republikama (prema prijedlogu Republike Hrvatske i Republike Slovenije za rješenje državne krize SFRJ)?	94,17	5,83	83,56
Drugo referendumsko pitanje	ZA	PROTIV	Glasovalo
Jeste li za to da Republika Hrvatska ostane u Jugoslaviji kao jedinstvenoj saveznoj državi (prema prijedlogu Republike Srbije i Socijalističke Republike Crne Gore za rješenje državne krize u SFRJ)?	1,2	98,8	83,56

Izvor: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1767&sec=461>, Hrvatski sabor, preuzeto 21. veljače 2011.

skupine htjele potisnuti i izbjeći, osiguravajući tako *status quo* (Grdešić, 1995; Kingdon, 1984). Narodna inicijativa i referendum trebali su omogućiti da svi problemi zajednice dođu na dnevni red i da se o njima legitimno odluči. Narodna inicijativa uobičajeno se definira kao odlučivanje građana o pitanju koje je postavljeno izvan parlamenta. Klasičan je referendum odluka o odluci parlamenta (Hug i Tsebelis, 2002).

Neposredna demokracija skraćuje stvarnu i psihološku razdaljinu između političkih upravljača i građana. Javne odluke treba donositi javno. Neposredna demokracija realizirana referendumskim odlukama može smanjiti apatiju i otuđenje građana. Neposredno odlučivanje koje proizvodi neposredne učinke povećava spremnost građana da sudjeluju u politici i prate rezultate svoga sudjelovanja. Osim pozitivnog rezultata (instrumentalnog efekta), sudjelovanje u odlučivanju ima i "konzumacijsku" vrijednost, intrinzične kvalitete zadovoljstva vlastitom aktivnošću i poboljšanjem kvalitete života (ispunjenost, obrazovanost, osjećaj korisnosti itd.). Na taj se način maksimiraju osobne sposobnosti, premda zato ponekad treba žrtvovati stručnost, efikasnost i brzinu odluke. Neposredno odlučivanje više je od glasovanja za parlamentarne predstavnike. Na izborima su zanemarivi birački napor i utrošena energija. Biračima je potrebna minimalna razina informiranosti i udovoljavanje formalnim uvjetima općeg prava glasa. U uvjetima neposrednog zakonodavstva, odlučivanje može potaknuti ostvarenje poželjnih kvaliteta poput osjećaja veće uključenosti, značajnosti i odgovornosti građana.

Referendum kao polarizirana konfrontacija

Nasuprot argumentima zagovornika neposredne demokracije i referenduma kao instrumenta njezina ostvarenja, kritičari mu poriču neposredna i imanentna demokratska svojstva. Protive se njegovu širokom i učestalom korištenju koje zamjenjuje predstavničke institucije i demokratske postupke. Središnji argument protiv referenduma glasi da on ugrožava demokratske institucije višestranačkoga političkog sustava. Odluke donesene na referendumu mogu biti suprotne stavovima parlamenta, a njegova upotreba u jednoj javnoj politici i na jednom predmetu može dovesti do zahtjeva da se koristi i u odlučivanju o drugim temama i drugim javnim politikama. Moć parlamenta znatno se smanjuje ako se njegove odluke unaprijed usmjeravaju ili naknadno potvrđuju na referendumu. Referendumom se dugoročno slabi i derogira sustav predstavničke vlasti. Gubeći moć, zakonodavna tijela gube i ugled i poštovanje građana.

Najspособniji kadrovi izbjegavat će predstavničke odgovornosti i uzrokovati smanjenje kvalitete nacionalnog parlamenta. Oni koji ostaju u parlamentu bit će manje odgovorni; naime, što god učinili, referendum to može poništiti ili promijeniti.

Cilj demokratskoga političkog procesa nije samo donošenje odluka u što kraćem roku i sa što manje troškova na osnovi većine glasova u parlamentu. Demokratski proces koji se realizira komunikacijom između manjine i većine sadržava vrijednosti koje nemaju samo simbolično ili ritualno značenje. Komunikacija otvara prostor prevladavanju kompetitivnih i konfliktnih stanja tako što omogućuje suradnju i inovativna rješenja. Referendum pak dovodi do gruboga i otvorenog suprotstavljanja najpolariziranijih alternativa, bez mogućnosti traženja kompromisnih rješenja, ustupaka i pogodbi. Nema mogućnosti odgođene odluke, prikupljanja novih informacija ili utvrđivanja novih aspekata i pristupa problemu kao u parlamentu. Referendum ne omogućuje raspravu ili je svodi na javnu kampanju posredovanu masovnim medijima. Bit je referenduma odluka kao izbor, kao selekcija, a ne put do nje. Referendum snaži konfrontaciju i dijeli građane na pobjednike i pobijeđene.

Visoka kompleksnost i neizvjesnost u upravljanju zajednicom zahtijevaju sve više ekspertnog znanja, komunikacijskih interakcija, vremena i energije. Ti poslovi sve više iziskuju političku profesionalizaciju, a "obični" građani za to nemaju ni sposobnosti, ni interesa, ni vremena. Smije li se, dakle, djelovanje kompleksnoga državnog aparata prepustiti neobaviještenoj masi? Ekstenzivna upotreba referenduma najviše šteti onim javnim politikama koje zahtijevaju kontinuitet i stabilnost.

Referendumski rezultat proistječe iz igre nultog zbroja u kojoj nema mogućnosti mjerenja ili uvažavanja intenziteta interesnih pozicija. Intenzitet interesne motivacije manjine koja gubi može biti vrlo visok, a troškovi izrazito veliki, dok većina koja pobjeđuje može biti marginalno zainteresirana za konačan

Moć parlamenta znatno se smanjuje ako se njegove odluke unaprijed usmjeravaju ili naknadno potvrđuju na referendumu

ishod odluke i njezine posljedice. U referendumskoj odlučivačkoj situacija takvo se razlikovanje interesnih pozicija ne može ni identificirati ni uvažiti. U parlamentu se ta interesna nerav-

Tablica 2. Rezultati referenduma o članstvu u Europskoj Uniji³

Država	Godina	ZA	PROTIV	Glasovalo
Austrija	1994.	66,58	33,40	82,35
Finska	1994.	56,89	43,11	70,79
Norveška	1994.	47,82	52,18	89,04
Švedska	1994.	52,74	47,26	82,53
Češka	2003.	77,33	22,67	55,18
Estonija	2003.	66,83	33,17	63,74
Letonija	2003.	67,49	32,51	71,45
Litva	2003.	91,07	8,93	63,37
Malta	2003.	53,65	46,35	90,91
Poljska	2003.	77,45	22,55	58,95
Slovačka	2003.	93,71	6,29	52,15
Slovenija	2003.	89,64	10,36	60,41

Izvor: http://www.nsd.uib.no/european_election_database/election_types/eu_related_referendums.html, preuzeto: 25. siječnja 2011. "European Election Data Base".

noteža brzo i učinkovito ustanovljava i može se kompenzirati kompromisnim rješenjima ili novim elementima koji štite interese manjine. Parlamentarna deliberacija uspješno izlazi na kraj s takvom interesnom diskrepancijom koristeći *non-zero sum* paradigmu, te tako smanjuje razinu sukoba i troškova objiju interesnih pozicija.

Binarna demokracija

Temeljno pitanje referendumske demokracije glasi: "Što može narod?" On najčešće može samo reći *da* ili *ne*. Vrlo rijetko, nakon što svlada brojne prepreke, narod može sam sebi postaviti pitanje da bi na njega i odgovorio. U nedavnome hrvatskom iskustvu vidjeli smo kako je taj postupak postavljanja pitanja složen i zahtjevan. Kad se pitanje uspješno postavi, nastaju problemi s dobivenim odgovorom. Pred građane se najčešće postavljaju izabrana pitanja i nude odgovori, pa Carl Schmitt uočava opasnost da "samo formuliranje pitanja može značiti ugrožavanje ili zavaravanje istinske volje naroda, a tko ima moć da formulira, presudno utječe na rezultat" (v. Van der Boom, 1989).

Nacionalno političko predstavništvo ugroženo je s dvije strane: jačanjem lokalne demokracije i autonomije, te neposrednom demokracijom. Referendumska odluka, bila ona izražena na staromodnom papiriću ili u elektroničkom obliku, jedna je vrsta binarnog mišljenja: da ili ne, pozitivno ili negativno, crno ili bijelo, prijatelj ili neprijatelj, mi ili oni. Politički život tako se prečesto svodi na pojednostavnjene suprotnosti dobro – loše, točno – pogrešno, lijepo – ružno, moralno – nemoralno. Posljedice mogu biti brojne simplifikacije, gušenje demokratskog razgovora i kompromisa, poništavanje socijalne diferencijacije i

suočavanje s tragičnošću politike "sve ili ništa". Referendum kao instrument odlučivanja vrijednosno je neutralan. On nema ni imanentnih demokratskih vrlina niti proizvodi samo demokratske učinke. Koristili su ga i tirani i demokrati. No sigurno je da oni koji kontroliraju upotrebu referenduma i postavljaju pitanja, mogu kontrolirati i njegove rezultate.

Bilješke

- 1 Potrebno je upozoriti na razlikovanje plebiscita i referenduma, pojmova koji se u dnevnome političkom diskursu često koriste kao istoznačnice. Plebiscit je stariji pojam i seže u vrijeme rimskog plebsa u 4. stoljeće prije naše ere, a ekstenzivno se koristi u Francuskoj od 1793. U međunarodnopravni pojmovnik ulazi zahvaljujući nastojanjima Društva naroda nakon Prvog svjetskog rata da pomoću plebiscita riješi pitanja samoodređenja europskih naroda. Plebiscit pretežno znači izjašnjavanje građana o političkom vodstvu ili novom poretku, samoodređenju, odnosno o pitanjima dalekosežnijeg značenja, dok je referendum uži i odlučuje o specifičnijim pitanjima.
- 2 Predsjednik Republike objavio je 23. svibnja 1991, a na temelju izvješća Republičke komisije za provedbu referenduma od 22. svibnja 1991, da su na referendumu građani Republike Hrvatske donijeli odluku: "1. *Republika Hrvatska, kao suverena i samostalna država, koja jamči kulturnu autonomiju i sva građanska prava Srbima i pripadnicima drugih nacionalnosti u Hrvatskoj, može stupiti u savez suverenih država s drugim republikama.* 2. *Republika Hrvatska ne ostaje u Jugoslaviji kao jedinstvenoj saveznoj državi.*"
- 3 Podaci tablice 2. pokazuju kako je u starijim državama članicama, koje su pristupile EU-u nakon održanih referenduma 1994, participacija birača bila visoka, ali su pozitivni rezultati relativno niski. Referendumski rezultati novih članica iz 2003. pokazuju drugačiji trend. Izlaznost je bila relativno niska, ali je postotak pozitivnih odluka relativno visok. Moglo bi se zaključiti da su u prvom slučaju na referendumu izašle i pristaše i protivnici EU-a, a u drugome pretežno pristaše EU-a. Jasna je pouka za hrvatsku referendumsku strategiju: potaknuti na glasovanje one koji imaju pozitivan stav prema članstvu Hrvatske u EU.

Literatura

- Butler, D., Raney, A. (ur.) (1980). *Referendums*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Grdešić, I. (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Hug, S., Tsebelis, G. (2002). Veto Players and Referendums around the World. *Journal of Theoretical Politics*. (14) 4:465-515.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown & Co.
- Van der Boom, H. (1989). Carl Schmitt i demokracija na dugme. *Politička misao*. (26) 1:78-87. ■