

"Europski referendum" u Hrvatskoj: prijevori, dvojbe i poučci

Damir Grubiša

**Siječanjskim referendumom
zaokružen je jedan povijesni ciklus
koji je počeo razdruživanjem od
Jugoslavije i završio udruživanjem
u Europsku Uniju – nadsacionalnu
političku zajednicu *sui generis***

Zaokruživanje povijesnog ciklusa: od 1991. do 2012.

Na referendumu o pristupanju Hrvatske Europskoj Uniji, održanom 22. siječnja 2012, natpolovična većina građana koji su izašli na glasačka mjesta pozitivno je odgovorila na pitanje: "Jeste li za članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji?" Time je utrt put ratifikaciji *Pristupnog ugovora o članstvu Republike Hrvatske u EU* u parlamentima zemalja članica Unije. Kada ugovor bude ratificiran u svim parlamentima, Hrvatska će postati efektivna članica (*effective member*) EU-a od 1. srpnja 2013. Status efektivne članice razlikuje se od sadašnjeg statusa pristupajuće članice (*acceding member*) koji se stječe potpisom *Pristupnog ugovora*.

Bio je to drugi referendum u povijesti neovisne i samostalne Hrvatske. Prvi je referendum, održan 19. svibnja 1991, bio osnova za donošenje *Ustavne odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske* na zasjedanju Sabora Republike Hrvatske 25. lipnja 1991. i *Deklaracije o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske*. Tada je na inicijativu, a zapravo pod pritiskom, Europske zajednice predsjednik Republike donio 8. srpnja 1991. odluku o tromjesečnom moratoriju na *Ustavnu odluku* i *Deklaraciju o proglašenju suverenosti i samostalnosti*. Dogodilo se to nakon sastanka na Brijunima kojemu su, osim izaslanstva Europske zajednice, prisustvovali izaslanici republika i pokrajina u sastavu SFRJ i predstavnici Saveznoga izvršnog vijeća, to jest federalne vlade. Stoga je tek 8. listopada 1991, nakon isteka

Damir Grubiša, izvanredni profesor Fakulteta političkih znanosti. Pročelnik katedre za europske studije. E-pošta: damir.grubisa@zg.t-com.hr

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 nepunu 21 godinu nakon "referenduma o suverenosti i samostalnosti", odlučivao je o ulasku Republike Hrvatske u članstvo Europske Unije, a njegove implikacije znače – u skladu s Lisabonskim ugovorom EU-a koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009. – udruživanje suverenosti (*pooling sovereignty*) Republike Hrvatske s drugim zemljama članicama EU-a radi ostvarenja zajedničkih ciljeva: mira, blagostanja građana, solidarnosti i demokracije. Siječanjskim referendumom zaokružen je jedan povijesni ciklus koji je počeo razdruživanjem od Jugoslavije i završio udruživanjem u Europsku Uniju – nadnacionalnu političku zajednicu *sui generis*. Ona nije ni nadržava, dakle ni federacija ni konfederacija, niti međunarodna organizacija, nego posebna politička tvorevina za koju neki politolozi misle da zaslužuje naziv NPO, "neidentificirani politički objekt", nazvan prema uzoru na UFO, "neidentificirani leteći objekt", to jest nekoversni "izvanzemaljski svemirski brod".

Referendum o ulasku u EU naišao je već tijekom priprema za održavanje, a potom i nakon što je završen, na prijedore, osporavanja i dvojbe, koje zaslužuju politološku analizu. Stoga ću raspravu usredotočiti na glavne prijedore i dvojbe, dovodeći ih u širi kontekst u kojemu valja razmotriti okolnosti u kojima je referendum pripreman, sazvan i održan, kao i njegov uspjeh ili, prema mišljenju nekih, neuspjeh. Prijepori i dvojbe koje namjeravam analizirati su sljedeći:

- prijedori o datumu referenduma
- prijedori o pripremi građana za referendum, to jest o informativnoj kampanji i ostvarivanju komunikacijske strategije za referendum
- prijedori o izlasku glasača na referendum
- problem (ne)sujerljivosti hrvatskog referenduma s referenduma o članstvu u EU koji su održani u zemljama iz petog kruga proširenja.
- dvojbe o legalnosti i legitimnosti referenduma.

Prijepori o datumu referenduma

Pristupni pregovori s EU-om završeni su 30. lipnja 2011, a potpisivanje *Pristupnog ugovora* očekivalo se tijekom jeseni 2011. godine. Razumljivo je što je HDZ-ovoj koalicijskoj vladi s Jadrankom Kosor na čelu bilo stalo do toga da se *Pristupni ugovor* potpiše što prije, a posebice prije izbora za Hrvatski sabor koji su se morali održati, prema izbornom kalendaru, četiri godine nakon posljednjih parlamentarnih izbora koji su održani 25. studenoga 2007, s mogućnošću odstupanja od tri mjeseca prije ili poslije zakonskog roka. Međutim, zbog globalne ekonomske krize i njezina odraza na EU, kao i zbog problema s grčkim dugom, Europsko vijeće, dakle *summit* šefova država i vlada zemalja članica Unije, odugovlačilo je sa zakazivanjem datuma za potpisivanje *Pristupnog ugovora*, tako da je na kraju kao datum potpisivanja utvrđen 9. prosinac 2011.

U međuvremenu je u zemlji rastao pritisak da vlada Jadranke Kosor što prije raspiše izbore za Sabor. Na kraju su oni raspisani

za 4. prosinca 2011, a tek nakon što je objelodanjen taj datum, Europska komisija je uspjela nagovoriti Europsko vijeće da se *Pristupni ugovor* s Hrvatskom potpiše na margini *summita* koji je održan 8. prosinca i koji se bavio problemom ozdravljenja eurozone, i to dan nakon njega, dakle 9. prosinca. O vremenskoj stisci u kojoj se zbivali događaji govori i zгода da je francuski predsjednik Nicolas Sarkozy zakasnio na svečano potpisivanje zato što je *summit* trajao do četiri sata. To je dalo prigodu Jadranki Kosor, koja je u međuvremenu na čelu HDZ-a izgubila parlamentarne izbore, da kao "tehnička premijerka", dakle kao predsjednica Vlade na odlasku, neposredno nakon izborne pobjede SDP-a na čelu koalicije "Kukuriku", a prije konstituiranja novog saziva Sabora i Vlade, stavi svoj potpis na *Pristupni ugovor*. Na taj način potpisivanje *Pristupnog ugovora* nije moglo biti iskorišteno u predizbornoj propagandi kako je to priželjkivala premijerka.

Nova je parlamentarna većina presjekla nagađanja o datumu referenduma, predloživši da se on održi 22. siječnja 2012. Logika takva odabira jasna je sa stajališta mogućeg "transfera nezadovoljstva" rezultatom parlamentarnih izbora

Inače, još je 25. studenoga 2010. Hrvatski sabor donio odluku da će se referendum o pristupanju u EU održati 30 dana nakon potpisivanja *Pristupnog ugovora*. Tada je Vlada planirala da se usporedno s referenduma o pristupnom ugovoru s EU-om održi i referendum na kojemu bi se odlučivalo o redefiniranju postojećih zakonskih pravila o održavanju referenduma, takozvani referendum o referendumu. Vremenska dinamika bila je utvrđena pod pretpostavkom da će se *Pristupni ugovor* potpisati – a referendum, koji se trebao održati 30 dana nakon njegova potpisivanja, provesti – tijekom mandata Vlade Jadranke Kosor i petog saziva Hrvatskog sabora, pa će sav posao odraditi HDZ-ova koalicijska vlada i njezina parlamentarna većina u Saboru. "Projekt EU" trebalo je propagandno konzimirati za vrijeme HDZ-ove koalicijske vlasti. No stvari se nisu odvijale prema zamišljenoj dinamici. Tu je agendu poremetila zaokupljenost EU-a grčkom dužničkom krizom, krizom eura i općom krizom eurozone. Poljska se vlada zbog ideološke solidarnosti s HDZ-ovom vladom – u Poljskoj je na vlasti liberalno-konzervativna stranka Građanska platforma (*Platforma Obywatelska*) – kao i zbog prestiža što ga je kanila steći tijekom svoga šestomjesečnog mandata predsjedateljice Unije trsila da datum potpisivanja *Pristupnog ugovora* bude što prije tijekom jeseni, po mogućnosti u listopadu, i to u Varšavi. No vrtlog dinamičnih kriznih zbivanja u Uniji jednostavno je pomeo tu namjeru poljskog premijera

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

Donalda Tuska, pa su Poljaci 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 ishod koji je bio očekivan za sve, osim za sâm HDZ, nametnuli drukčiji *timetable*. Odmah nakon parlamentarnih izbora Vesna Pusić, dezignirana ministrica za vanjske i europske poslove, izašla je s prijedlogom da se referendum, umjesto 30 dana nakon potpisivanja *Pristupnog ugovora*, održi tijekom ožujka 2012. kako bi se javnost mogla bolje pripremiti. Tome se mišljenju priklonila i nevladina udruga GONG, ocjenjujući da je Vlada Jadranke Kosor loše vodila informativnu kampanju o EU. Prijedlog su svojim autoritetom poduprli i politolozi Nenad Zakošek i predsjednik Savjeta GONG-a Berto Šalaj koji su nastupali u ime GONG-a. Prijedlogu su se pridružili i sindikati i skupine euroskeptika, među kojima i "Savez za Hrvatsku – NE EU". Od parlamentarnih stranaka samo su dvije, Hrvatska demokratska stranka Slavonije i Baranje (HDSB) i Hrvatski laburisti (HL), zagovarali odgađanje referenduma za tri do šest mjeseci, izražavajući bojazan da će pristupanje Hrvatske EU značiti gubitak suverenosti i teško stečene hrvatske državnosti.

Nova je parlamentarna većina na posebnom zasjedanju Sabora, sazvanom 23. prosinca, presjekla nagađanja o datumu referenduma, predloživši da se on održi 22. siječnja 2012. Logika takva odabira jasna je sa stajališta mogućeg "transfera nezadovoljstva" rezultatom parlamentarnih izbora. Iz politoloških je analiza poznato da na prvim sljedećim izborima koji se drže nakon nekih važnih izbora, bili to lokalni ili regionalni izbori ili pak referendum, dolazi do negativnog izjašnjenja o vladinim kandidatima ili prijedlozima. Prema tome, racionalno je bilo predvidjeti da će se "transfer nezadovoljstva" dogoditi i u Hrvatskoj i da će se glasači HDZ-a konzervativne orijentacije, razočarani pobjedom koalicije lijevog centra na parlamentarnim izborima u prosincu 2011, usredotočiti na to da zbog želje da se suprotstave novoj vlasti ili zbog pukoga "političkog prkosa" ili dišpeta glasuju suprotno Vladinu prijedlogu, bez obzira na to što je i vrh HDZ-a zagovarao "pakt za Europu" i članstvo u EU. Mogao se predvidjeti i raskorak između raspoloženja vodstva HDZ-a i njegovih glasača, nezadovoljnih stanjem u HDZ-u, poplavom korupcijskih skandala i borbom za vlast unutar stranačke vrhuške. Uostalom, i savjet zemalja članica EU-a diplomatskim je kanalima poručio da bi otezanje s referendumom moglo rezultirati lošijim ishodom, pa je izbornim pobjednicima sugerirano da što prije obave taj posao.

Rezultati referenduma i izlazak glasača

Referendum je završio pozitivnim rezultatom: 66,3 posto glasača izjasnilo se za članstvo Republike Hrvatske u EU, a 33,1 broj 9 - ožujak 2012.

postu bilo je protiv. To znači da je od ukupnog broja glasača dvije trećine glasovalo *za*, a jedna trećina *protiv*. To bi bio vrlo dobar rezultat da ga ne umanjuje slab izlazak građana na birališta. Naime, na birališta je izašlo samo 43,5 posto građana, što je u usporedbi sa zemljama iz petog kruga proširenja najmanji izlazak na birališta.

Na to je utjecao i iznimno slab odaziv glasača iz dijaspore: glasovalo je samo 3,5 posto, a birači dijaspore čine oko 9 posto hrvatskoga biračkog tijela. Te bi brojke bile razočaravajuće kad ne bi bio prijedporan broj birača općenito. Na taj su problem već dugo ukazivali mnogi politički i društveni akteri, a neposredno prije parlamentarnih izbora 4. prosinca 2011. na njega je zaoštreno opet ukazao GONG. Konstatirano je 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 u Hrvatskoj izvršen novi popis stanovništva prema kojemu u zemlji živi 4.290.612 stanovnika. Iz usporedbe broja birača po biračkim popisima, kojih je 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 prema osnovnoj demografskoj činjenici u stagnerajućoj masi stanovništva oni koji nemaju pravo glasa, dakle mladi od 18 godina, čine velik segment od oko 18 posto stanovnika. Kada bi popis stanovnika bio jedini relevantan pokazatelj, onda bi se moglo zaključiti da u Hrvatskoj ima oko 18 posto birača manje u odnosu prema 4.290.612 stanovnika. To dovodi do broja od 772.310 onih koji su mlađi od 18 godina i nemaju pravo glasa. Naposljetku se dolazi do podatka da bi u Hrvatskoj, prema popisu stanovnika iz 2011. godine, trebalo biti 3.518.302 birača ili 986.469 manje nego što je sada!

Kako je došlo do takve diskrepancije između broja stanovnika iznad 18 godina i birača? Očito je riječ o neažuriranim popisima birača. Nitko nije uskladio popis birača s rezultatima popisa stanovnika, što je trebalo učiniti prije parlamentarnih izbora u prosincu 2011. i referendumu u siječnju 2012. GONG je na to upozorio prije parlamentarnih izbora i ponovio upozorenje prije referenduma, ali na to nije reagiralo ni Državno izborno povjerenstvo ni Ministarstvo uprave koje je bilo dužno popise birača uskladiti s popisom stanovništva te iz popisa birača izbaciti gogoljevske "mrtve duše" i druga "sumnjiva lica" koja su se našla na njima kao posljedica tipičnoga lokalnog šlamperaja, ali i kao plod ambicija da se izborni rezultati prilagode stranci na vlasti.

Nije to izoliran slučaj. Da u "toj ludosti ima sustava" dokazuje to što se slično dogodilo i 2007. godine. Državni ured za upravu pod vodstvom Antuna Palarića objavio je nekoliko dana prije izbora popis birača prema kojemu je u Hrvatskoj bilo 4.073.294

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

Zemlja-članica	Odaziv birača u %	Za ulazak u EU u %
Češka	55,21	77,33
Estonija	63,90	66,92
Letonija	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	66,27

birača – 105.000 birača više nego 2003. godine. Kako je u Hrvatskoj, prema relevantnim demografskim procjenama, živjelo oko 900.000 ljudi koji nisu imali biračko pravo jer su bili mlađi od 18 godina, proizlazilo je da Hrvatska ima oko pet milijuna stanovnika. To je pak protuslovalo rezultatima popisa stanovništva iz 2001. prema kojemu je u Hrvatskoj bilo 4.437.460 stanovnika. I tada je GONG upozorio na neažurirane popise birača koji imaju prebivalište u inozemstvu, kao i na mnogo "mrtvih duša" koje su, prema ondašnjim procjenama, činile oko 20 posto birača.

S tim u svezi valja podsjetiti da je jedan od osnovnih kriterija za članstvo u EU, utvrđen na Kopenhaškom summitu EU-a 1995, održavanje "slobodnih i poštenih izbora", pri čemu se pod "poštenim izborima" podrazumijeva nemanipuliranje biračkim popisima i "mrtvim dušama", dakle odsustvo svake prijave na koju "miriši" neusklađenost rezultata biračkih popisa i popisa stanovništva u Hrvatskoj. Zašto je to promaknulo pregovaračima iz EU-a prigodom zaključivanja, inače zahtjevnih, pregovora o pojedinim poglavljima u kojima se tražilo strogo pridržavanje "pregovaračkih mjerila"? Očito se ne može govoriti samo

bi izlaznost na referendum bila bitno veća. Ne bi se više govorilo o 43,5 posto građana koji su glasovali nego bi efektivna izlaznost bila oko 61 posto, čime bi se Hrvatska uvrstila u gornji dio tablice po izlaznosti ne "europske referendume" među zemljama koje su ušle u EU u sklopu petog kruga proširenja, a ne bi pala na samo začelju tablice.

(Ne)sumjerljivost rezultata o izlasku na referendum u postkomunističkim zemljama petog kruga proširenja s Hrvatskom

Ovdje ću napraviti inverziju u navođenju prijepora o hrvatskom referendumu, pa otići korak dalje u usporedbi rezultata referendumu o članstvu u EU u postkomunističkim zemljama iz petog kruga proširenja s rezultatima referendumu u Hrvatskoj. Ako bismo baratali službenim brojkama, onda je izlazak birača na referendum u Hrvatskoj niži nego u svim ostalim zemljama Srednje i Istočne Europe. Pokazao sam, međutim, da je to posljedica neusklađenosti rezultata popisa stanovništva i popisa birača među kojima postoje velike razlike. Riječ je o nepodudaranju službenih brojki i "zbiljske istine stvari" o kojoj Machiavelli govori u XV. poglavlju *Vladara* gdje razlikuje tri vrste stvarnosti: zamišljenu istinu stvari, prividnu istinu stvari i zbiljsku istinu stvari. U ovome slučaju "prividnu stvarnost" čine službene brojke, dok izračunata ili makar pretpostavljena veličina govori o "zbiljskoj istini stvari", odnosno o "zbiljskoj stvarnosti".

Tome valja dodati i dubinsku, a ne samo površinsku usporedbu rezultata hrvatskog referendumu s referendumima u drugim postkomunističkim zemljama. Naime, dosljedna komparativna analiza morala bi uzeti u obzir i druge pokazatelje i na temelju njih ponuditi hipotetičke zaključke u simuliranom kontekstu. O čemu je riječ? Ponajprije, uvjeti u kojima su održavani referendumi u zemljama Srednje i Istočne Europe nisu jednaki uvjetima u kojima se održao referendum u Hrvatskoj. Mogu se, primjerice, usporediti, rezultati referendumu u Mađarskoj, Poljskoj i Češkoj koji su održani 2003. godine s referendumom u Hrvatskoj koji je održan 2011. u bitno drukčijim okolnostima. A okolnosti ili kontekst – povijesni, ekonomski, politički, psihološki – zacijelo utječe na ishod referendumu. Referendumi 2003.

Da su uzeti u obzir korigirani podaci, onda bi izlaznost na referendum bila bitno veća. Ne bi se više govorilo o 43,5 posto građana koji su glasovali nego bi efektivna izlaznost bila oko 61 posto

o šlamperaju s hrvatske strane nego i o propustu pregovarača EU-a, koji su previdjeli da se Hrvatska ne pridržava jednoga od temeljnih Kopenhaških kriterija te su tu činjenicu potpuno ispustili iz vida kada su dali zeleno svjetlo za završetak pregovora i potpisivanje *Pristupnog ugovora*.

Sve to, međutim, bitno utječe na ocjenu uspjeha ili neuspjeha na referendumu. Da su uzeti u obzir korigirani podaci, onda

Tablica 3. Potpora javnosti članstvu Hrvatske u EU 2009-2010.

Agencija	Datum	Uzorak ispitanika	Za EU (%)	Protiv (%)	Neodlučni (%)
CRO Demoskop	5. 2. 2009.	1.300	51,8	39,2	9,0
Ipsos Puls	28. 2. 2009.	1.000	51,0	36,0	13,0
Ipsos Puls	31. 3. 2009.	1.000	50,0	39,0	11,0
CRO Demoskop	1. 7. 2009.	1.300	47,8	41,9	10,3
CRO Demoskop	3. 9. 2009.	1.300	47,0	42,6	10,4
CRO Demoskop	1. 10. 2009.	1.300	50,9	39,5	9,6
CRO Demoskop	1. 12. 2009.	1.300	49,1	39,1	11,8
Ipsos Puls	31. 12. 2009.	1.000	43,0	43,0	13,0
CRO Demoskop	5. 1. 2010.	1.300	48,9	39,9	11,2
CRO Demoskop	3. 2. 2010.	1.300	48,4	40,1	11,5
CRO Demoskop	1. 4. 2010.	1.300	50,8	39,9	9,3
CRO Demoskop	4. 5. 2010.	1.300	51,1	39,0	9,9
Ipsos Puls	28. 7. 2010.	1.000	55,5	42,0	7,0
CRO Demoskop	5. 10. 2010.	1.300	50,5	39,4	10,1
Ipsos Puls	29. 10. 2010.	1.000	50,0	35,0	15,0
CRO Demoskop	3. 11. 2010.	1.300	49,6	39,8	10,6
Ipsos Puls	15. 11. 2010.	1.000	64,0	29,0	7,0
Ipsos Puls	25. 11. 2010.	1.000	53,0	35,0	12,0
CRO Demoskop	1. 12. 2010.	1.300	49,2	39,1	11,7

održani su u bitnom različitim okolnostima. Prvo, pregovori su tekli u pozitivnu ozračju jer je EU bila nadomak svoja dva najveća uspjeha u povijesti: prevladavanju hladnoratovske podjele na Zapadnu i Istočnu Europu i velikog proširenje kakvo se dotad nije dogodilo u povijesti europske integracije. Drugo, Unija je bila u uzlaznoj fazi, euforično se očekivalo potpisivanje Ustava za Europu kao dokumenta kojim se Unija konstitucionalizira, što je bilo ravno ostvarenju višestoljetnog sna o ujedinjenoj Europi koja se profilira kao ustavna zajednica, dakle korak bliže federalnoj tvorevini. Treće, ekonomski su uvjeti bili znatno povoljniji: tek je bila uvedena zajednička valuta, ekonomija je bila stabilna, a gospodarstva starih članica bilježila su stalan rast i niske stope nezaposlenosti. Gotovo se činilo da će se ozbiljiti Fukuyamin san o "kraju povijesti".

Otrežnjenje je uslijedilo vrlo brzo. Najprije je europski ustav odbijen na referendumima o Francuskoj i Nizozemskoj. Tu činjenicu ne umanjuje ni to što se većina glasača nije zapravo izjašnjavala o meritumu stvari nego se uglavnom negativno očitovala o svojim nacionalnim vladama, pri čemu je informacijski deficit o europskom ustavu bio samo izgovor. Simuliraju li se jednaki uvjeti za hrvatski referendum tako da se pretpostavi da nema krize eurozone, da 2008. nije izbila velika svjetska kriza, da ekonomsko stanje u zemlji nije tako loše nego da je približno slično onome u 2003, onda bi motivacija i izlaznost glasača zaci- broj 9 - ožujak 2012.

jelo bile veće. Moglo bi se osnovano pretpostaviti da bi u takvim ili sličnim uvjetima na referendumu u Hrvatskoj sudjelovalo od 5 do 10 posto birača više, a to bi u konačnici dovelo do 70 birača koji bi izašli na referendum. To ne znači da bi se automatski povećao udio birača koji bi glasovali "za", ali se može pretpostaviti da bi se još makar 3-5 posto birača pozitivno izjasnilo o ulasku Hrvatske u EU. To su, dakako, samo pretpostavke, ali politološka analiza mora voditi računa i o tome. *Summa summarum*, sudjelovanje građana na referendumu bilo bi znatno veće da su birački popisi na vrijeme sređeni i da se referendum održao u gotovo idiličnim uvjetima kao u drugim postkomunističkim zemljama.

Dvojbe o legalnosti i legitimnosti referenduma

Kritike o (ne)legalnosti referenduma izazvane su ublažavanjem odredbi o pravovaljanosti referenduma. U Ustavu je predviđena primjena obveznog referenduma kada je riječ o udruživanju Republike Hrvatske u saveze s drugim državama. Čl. 141. Ustava vrlo precizno uređuje postupak udruživanja u saveze s drugim državama, a pravo pokretanja postupka imaju predsjednik Republike, Vlada i jedna trećina zastupnika Hrvatskog sabora. Nakon što je postupak pokrenut, prethodnu odluku o

udruživanju Hrvatske donosi Sabor dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Za razliku od fakultativnoga ustavotvornog i zakonodavnog referenduma na kojemu se odlučuje

Sudjelovanje građana na referendumu bilo bi znatno veće da su birački popisi na vrijeme sređeni i da se referendum održao u gotovo idiličnim uvjetima kao u drugim postkomunističkim zemljama

većinom glasova birača koji su izašli na glasačka mjesta, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od 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 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 biti prepreka za uspjeh referenduma o udruživanju Republike Hrvatske u Europsku Uniju ustvrdili su još 2006. godine Branko Smerdel i Smiljko Sokol. Ukazali su pritom na to da bi valjalo razmotriti promjenu te ustavne odredbe tako da se za prihvaćanje odluke o udruživanju propišu jednaki uvjeti kao i za odluke u svim drugim predmetima o kojima se odlučuju na referendumu.

Do toga je doista i došlo 16. lipnja 2010. kada su prihvaćene promjene Ustava za koje su glasovala 133 zastupnika, četiri su 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 promjenu Ustava RH* na prijedlog Vlade od 1. listopada 2009. Odluka je donesena zbog pragmatičnih razloga, jer su istraživanja javnog mnijenja ukazivala na pad javne podrške hrvatskom članstvu u Europskoj Uniji.

Umjesto dotadašnje natpolovične većine svih upisanih birača, u novoj verziji Ustava utvrđeno je da će ubuduće odluka biti pravaoaljana ako za nju glasuje većina birača koji pristupe referendumu. To je dovelo do reformulacije čl. 142. st. 4. koji 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 prilagodbu odredbi o referendumu stvarnom raspoloženju hrvatskih građana prema Europskoj Uniji, ustavnim je amandmanom u Ustav ugrađena gl. VIII. s naslovom "Europska unija", a 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, to jest način primjene njezine pravne stečevine u Republici Hrvatskoj; četvrto, pravo građana Europske Unije. Zanimljivo je da se tom novom glavom Ustava prejudicirao članski status Hrvatske

u Uniji, i to u vrijeme dok su se još vodili pregovori o članstvu. Za usporedbu, nužne promjene ustava u postkomunističkim zemljama iz petog kruga proširenja provedene su tek nakon potpisivanja pristupnih ugovora o članstvu, ponegdje prije referenduma, a ponegdje nakon njega. Učinjeno je to, dakle, kada su te zemlje već stekle status "pristupajuće zemlje", dok je Hrvatska promjene provela dok je još bila u statusu "pregovaračke zemlje" (*negotiating country*). Razumljivo je da je takvo "hitanje pred rudu" bilo uzrokovano bojaznima da bi se promjena Ustava koja bi se ograničila samo na jedno jedino, ali glavno pitanje, a to je ublažavanje uvjeta za uspjeh referenduma, bilo prihvaćeno negativno u javnosti kao taktička smicalica, a to je doista i bila.

No nakon ustavnih promjena nisu slijedile nužne promjene u Zakonu o referendumu, koje su se morale provesti u roku šest mjeseci od trenutka usvajanja ustavnih promjena. Tako je u čl. 6. Zakona o referendumu ostala odredba prema kojoj se na državnom referendumu odlučuje većinom glasova birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina ukupnog broja birača upisanih u popis birača Republike Hrvatske. Tako se čini da je referendumsko izjašnjenje bilo nelegalno, ali da nije bilo neustavno. No taj šlamperaj, neusklađenost Ustava i zakona, nalazi alibi u kauteli izraženoj nakon zarez aza apodiktične tvrdnje o potrebi izlaska natpolovične većina glasača, a koja spasonosno glasi: "...Ako za pojedina pitanja Ustavom nije drukčije određeno". Tako je zakonodavac amnestirao ustavotvorca, to jest samoga sebe. Točno je da u zakonu još postoji odredba o natpolovičnoj većini glasača kao uvjetu za punovažnost referenduma, ali je nema u Ustavu koji, kao temeljni pravni akt, ima prioritet. Stoga nikakav pravni postupak koji bi htio dokazati nelegalnost referenduma ne bi uspio proći na Ustavnom sudu.

Diskrepanciju između ustavotvorne euforije i naknadne potrebe prilagodbe političkoj stvarnosti doživjele su i neke druge zemlje članice EU-a. Najbliži nam je slučaj Mađarska u kojoj je Narodna skupština promijenila ustavna pravila o referendumima. Prema Ustavu, referendum je bio punovažan, kao i u Hrvatskoj, samo ako više od 50 posto registriranih birača izađe na glasačka mjesta. Prve ustavne promjene 1997. snizile su tu kvotu na samo 25 posto registriranih glasača, dok su amandmanima iz 2002, nakon što je potpisan *Pristupni ugovor* a prije nego što je održan referendum, mađarskom Ustavu dodane odredbe o funkcioniranju Mađarske u Europskoj Uniji, što je Hrvatska učinila prije svršetka pregovora i dok je još bio nepoznat i datum svršetka pregovora. Time je Vlada Jadranke Kosor simulirala optimizam i odlučnost da pregovore privede kraju, unatoč razotkrivenoj korupcijskoj hobotnici koja je rezultirala i oštrijim mjerilima za zatvaranje pojedinih poglavlja. I litavski parlament je pod pritiskom rasta euroskeptičnosti promijenio krute odredbe o natpolovičnoj većini glasača koji moraju glasovati da bi referendum bio uspješan. U lipnju 2002. i veljači 2003. mijenjan je zakon o referendumu koji je bio stroži od mađarskoga i hrvatskog, jer je propisivao da na referendum mora izaći natpolovična većina birača i da odluka mora biti donesena natpolovičnom većinom glasova ne samo izašlih nego svih birača. Nakon široke rasprave ukinuta je odredba prema kojoj se odluka na referendumu mora donijeti natpolovičnom većinom glasova svih bira-

ča, ali je ostala odredba prema kojoj je referendum punovažan samo ako na njega izađe natpolovična većina svih birača. Da bi se omogućilo ispunjavanje tako strogog uvjeta uvedeno je i poštansko glasovanje, a glasovalo se do ponoći dva dana, 10. i 11. svibnja 2003. I u Latviji je parlament usvojio prigodne amandmane u svibnju 2003. Stanje u baltičkim zemljama najviše je bilo nalik na ono u Hrvatskoj, makar kad su posrijedi glavni razlozi suprotstavljanja značajnog dijela javnosti članstvu u Uniji. Glavna dvojba euroskeptika u trima baltičkim zemljama, Latviji, Litvi i Estoniji, bila je slična dvojbi hrvatskih euroskeptika: "Izašli smo iz jednoga nesretnog saveza (u ovom slučaju Sovjetskog Saveza) i teškom mukom stekli suverenost, pa zašto bi je sada predali nekome drugom savezu?"

Taj šlamperaj, neusklađenost Ustava i zakona, nalazi alibi u kauteli izraženoj nakon zareza iza apodiktične tvrdnje o potrebi izlaska natpolovične većina glasača, a koja spasonosno glasi: "...ako za pojedina pitanja Ustavom nije drukčije određeno". Tako je zakonodavac amnestirao ustavotvorca, to jest samoga sebe

Prema tome, legalnost referenduma u Hrvatskoj je neupitna. To što zakon o referendumu nije usklađen s Ustavom u roku šest mjeseci jest veliki propust koji svjedoči o neozbiljnosti hrvatskih institucija i političara, uključujući i mnoge pravnike među njima, ali to nije valjan razlog za osporavanje legalnosti referenduma. Drugo se pitanje otvara kad je riječ o legitimnosti referenduma. Legitimnost pretpostavlja prihvaćenost neke vlasti ili odluke na temelju izbora većine građana. U ovom slučaju izgleda kao da se za EU izjasnio samo mali broj birača. To je bio povod Danijelu Srbu, členu izvanparlamentarne Hrvatske stranke prava (HSP), da ustvrdi kako su građani na referendumu "iskazali nepovjerenje prema vlasti". Doista, kada bi se uzeo u obzir postotak glasača koji su bili "za" u odnosu prema ukupnom broju birača, bila bi to manjina od 28,8 posto svih birača. No i tu treba

uzeti u obzir da je to samo "prividna stvarnost", premda ju je Državno izborno povjerenstvo proglasilo "pravom stvarnošću". Ako se, pak, uzme u obzir postotak onih koji su glasovali "za" u odnosu prema ukupnom broju glasača kakav bi trebao biti nakon "pročišćenih" biračkih popisa, dobiva se nešto bolji rezultat od, otprilike, 36 posto onih koji su se u ukupnoj masi hrvatskih glasača opredijelili "za".

Nadalje, referendum nije delegitimirao vlast, jer se vlast legitimira na izborima, a ne na referendumima. Postojeća je vlast demokratski legitimirana na prosinačkim parlamentarnim izborima, pa su legitimne i odluke koje donosi. Da je referendum obavezan, niska izlaznost mogla bi se eventualno smatrati znakom slabog povjerenja građana prema onome tko ga je predložio i raspisao, ali nipošto ne bi delegitimirala vlast, jer je to moguće učiniti samo na demokratskim izborima. Referendum ne smije služiti kao sredstvo političke manipulacije, što je često bio u bivšim socijalističkim sustavima Istočne Europe.

Da je referendum završio negativnim rezultatom, moglo bi se govoriti o izražavanju nepovjerenja vlasti. U našim uvjetima ne bi pak bilo jasno o kome je zapravo riječ jer je "Savez za Europu" obuhvaćao sve političke stranke, osim HDSB-a, HSP-a i Hrvatskih laburista (HL). U sličnim uvjetima mogući su različiti raspleti. Kada je na referendumu o priključivanju Norveške Europskoj zajednici 1972. godine 53,5 posto birača glasovalo protiv, a 46,5 posto za, premijer Trygve Bratteli podnio je ostavku, ali se unatoč debaklu njegovog "europskog projekta" vratio na premijerski položaj nakon parlamentarnih izbora 1973. Nasuprot tome, nakon ponovnog neuspjeha norveškog referenduma o ulasku Europsku Uniju 1994. premijerka Gro Harlem Brundtland nije podnijela ostavku, ustvrdivši da je ona stekla legitimnost da vlada na parlamentarnim izborima i da je to u demokratskome političkom sustavu presudno. Referendum bi bio važan pokazatelj legitimnosti, ustvrdila je, samo ako bi se radilo o doista sudbonosnoj dilemi za opstanak norveške nacije.

Uostalom, referendum i ima smisla samo ako je komplementaran s drugim legitimnim oblicima donošenja demokratskih odluka, a domicil je takvih odluka parlament s demokratskom, izbornom legitimacijom. Dakle, dvojbe o legitimnosti referenduma u Hrvatskoj mogu biti postavljene samo zbog politikantskih razloga, jer referendum kao oblik decidanog odlučivanja "za" ili "protiv" može biti samo pomoćno sredstvo, dodatni instrument, koji legitimna vlast koristi u nekim posebnim okolnostima kao što su razdruživanje i udruživanje u saveze država odnosno u političke tvorbe nadnacionalnog karaktera kakva je i Europska Unija. ■