

Lokalni referendum kao institucionalni mehanizam participacije građana u Hrvatskoj

*Vojko Rešetar**

UDK 342.573:352/353(497.5)
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 4. 3. 2014.
Accepted / prihvaćeno: 16. 10. 2014.

Normativno-institucionalno oblikovanje participacije, pa tako i instituta referenduma, na lokalnoj razini vlasti značajno utječe na demokratsku i upravljačku korisnost participacije građana. Pravni okvir referenduma u Hrvatskoj, pa i onoga na lokalnoj razini, nije dostatno uređen, što posljedično nepovoljno utječe na njegov odlučivački dignitet i upravljačku vrijednost te se u tom smislu upozorava na ključne probleme i daju neke kritičke opservacije i preporuke.

Ključne riječi: političke institucije, participacija građana, lokalni referendum, lokalna samouprava – Hrvatska

1. Uvod

Participacija koja normativno-institucionalno nije ustrojena i kojoj nije omogućeno olakšano vertikalno i horizontalno odvijanje kroz političke

* Vojko Rešetar, Grad Zagreb (the City of Zagreb, e-mail: vojko.resetar@zagreb.hr)

institucije¹ marginalizirana je ili eliminirana, odnosno ona je tako automatski pozicionirana kao alternativno, neobvezujuće izvaninstitucionalno (i sa osnova legalnosti moguće upitno i/ili rizično) *ad hoc* djelovanje. Potrebno je osigurati izdašniji i primjereniji set različitih tradicionalnih i modernih instrumenata demokratske participacije koji su svojim specifičnim inkluzivnim obilježjima dostupni i efektivni za potrebno sudjelovanje u artikuliranju i agregiranju stajališta građana spram njihovih problema i kreiranja (sub)lokalnih javnih politika.² Pritom participacijski instrument koji je normativno-institucionalno dizajniran kao fakultativni labirint i bez respektabilnih ovlasti da u posebno važnim ili presudnim situacijama može odlučujuće pridonijeti korekciji javne politike ili presuditi spor s vlašću ostaje samo fasada. Koliko je god uspostava demokratskih institucija vrlo važna, ona ipak »predstavlja kratkotrajan ustavni zadatak, jer je ugradnja navike dobrovoljne participacije dugoročna potreba« (Hague, Harrop, 2009: 138). Dominantna aberacija participacije prema izvaninstitucionalnim i protestnim praksama samo je pokazatelj koliko su institucije preopterećene i birokratizirane te sudionički začahurene, komplicirane i sterilne. Institucionalni demokratski oblici »određuju pravila igre« (Kriesi, 2007: 44), tj. pravno utvrđuju tko ima pravo na participaciju; o čemu, tj. što je predmet/sadržaj participacije; pod kojim uvjetima, na koji način i u kojoj fazi političkog procesa; (ne)obaveznost zauzetih stajališta participanata za nadležne organe; itd., pa su važna, polazna formal-

¹ Pavlović (2010: 10–16, 21–26) smatra da teorijska legitimnost proučavanja političkih institucija u političkim znanostima nikad nije ozbiljno dovedena u pitanje (od klasičnog do novog institucionalizma), odnosno da opći teorijski okvir za proučavanje institucija ovisi o dominantnom ili preferiranom teorijsko-metodološkom pravcu u političkim znanostima u danom trenutku. Političke institucije u suvremenim demokracijama nemaju dostatno stvarnog odlučivačkog potencijala da agregiraju pojedinačne preferencije i donose kolektivne odluke uz izravan ili posredan utjecaj građana, tj. sve su manje mehanizam izražavanja djelatne volje naroda. Opći je trend povlačenja građana iz djelovanja u konvencionalnim oblicima političke participacije u predstavničkim demokracijama. Peter Mair smatra da je kriza političkih stranaka samo jedan od pokazatelja krize predstavničkog modela demokracije i ocjenjuje da u suvremenim raspravama u društvenim znanostima prevladava normativno stajalište koje ustrajava na rješenjima koja dodatno smanjuju utjecaj građana na procese odlučivanja (v. Čular, 2010: 22). O institucionalnoj teoriji u političkoj znanosti više u: Peters, 2007; Kasapović, 2004: 102–114; o pojmu i teorijama institucije: Pusić, 1999: 43–69.

² Fishkin (2008: 7) upućuje na to da je središnja zadaća demokratske reforme izgradnja institucija koje će ostvariti dvije glavne demokratske težnje: a) uključenost (trebamo institucije koje bi na neki način predstavljale i uključivale sve članove zajednice) i b) razboritost (trebamo konzultirati te članove i doznati pod kojim su uvjetima motivirani učinkovito promišljati o moći koja im je povjerena) i da te dvije demokratske težnje budu kompatibilne, tj. da se mogu skladno kombinirati i izbjeći situacije da veća uključenost narušava kolektivnu razboritost.

no-legalistička, ali ne i jedina legitimna osnova participacije građana u procesima oblikovanja javnih politika na lokalnoj razini. Institucionalni mehanizmi demokratske participacije kodificirani su (a ne diskrecijski ili stihijski) načini neposrednog involviranja građana u proces odlučivanja. Oni jamče izvjesnost demokratskih postupaka s neizvjesnim ishodima te su svojevrsni izraz i indikator stupnja stvarne političke volje vlastodržaca da osiguraju efektnu participaciju građana u javnim poslovima, odnosno predvidljivošću institucionalnih mehanizama i načina participacije pokazuju zajamčena prava i obveze građana i upravljača koji time ne zavise od arbitrarnih hirova vladajućih. Institucionalni mehanizmi daju okvir (zavisno i od svog inkluzivnog dizajna i drugih kvalitetnih svojstava) za legalnu i aktivnu interakciju građana s upravljačkim strukturama te njihovu kontrolu i u međuzbornom razdoblju, odnosno afirmiraju građane kao subjekte u ciklusu javnih politika, a ne samo kao objekte ili statiste upravljačko-odlučivačkog procesa. Građanin tada nije u formalno isključenoj ili marginaliziranoj poziciji da podanički čeka milostinju ili izvaninstitucionalno očajnički moli, pritišće i protestira spram upravljačke elite, nego da ovlašteno sudjeluje u tvorbi i donošenju odluka. Stvarno demokratski institucionalni mehanizmi participacije omogućuju da građani legalno i lakše sudjeluju te u određenim situacijama autonomno i izravno (kada je nužno i mimo i naspram volje upravljača) odlučuju o javnim pitanjima za koje su osobito zainteresirani. Dakako, kao što kvantitativna izdašnost formalno-institucionalnih oblika sudjelovanja građana *eo ipso* nije jamstvo veće i utjecajnije participacije u procesu donošenja odluka,³ sigurno je da pretežita ili totalna odsutnost institucionalnih oblika participacije ne pridonosi propusnosti utjecaja građana na lokalni sustav upravljanja. Bez demokratskih, kvalitetnih i fleksibilnih normativno-institucionalnih mehanizama participacija ne može biti integralna i održiva sastavnica upravljačkog sustava. Institucije i pravni okvir jesu nužni, ali, dakako, ne jedini ili samodostatni preduvjeti za sudjelovanje građana u javnom životu – politička socijalizacija i kultura, društveni kapital, upravljački stil, razvijenost civilnog društva, javno mnijenje, itd. predstavljaju, također, važne faktore koji utječu na doseg, kvalitetu i održivost participacije. Mirić (1996: 143) upozorava: da institucijsko-normativni skelet ne bi služio kao alibi i prekrivka za nedemokratske sadržaje i ponašanja, on mora biti ispunjen zbiljskim demokratskim sadržajima. Normativni optimizam je važan oslonac,

³ Često forma dominira nad biti, odnosno forme mogu biti raznolike, a bit je manje-više uvijek ista – stvaraju iluziju da svi vladaju i tako osiguravaju vladavinu upravljačke manjine.

ali ne i isključivi demijurg ozbiljenja respektabilnije zastupljenosti i održivosti participacije. Legitimna participacija nije *a priori* antiinstitucionalni odnos, tj. negacija institucija, ali ona se (polazeći od zajamčenih ljudskih prava i koncepta dobrog upravljanja)⁴ ne smije isključivo »zarobiti« u institucionalni, poglavito u njegov okoštali okvir i time je ritualno i rigidno prilagoditi za ekskluzivne potrebe *establishmenta*.

Tomić (1981: 55; 1970: 93–101) smatra da dok su socijalni sistemi raslošni (pretežito, ali prividno) u sferi subjekata participacije (svi građani imaju jednaka prava, dakako samo formalno), na drugoj strani normativnim izostavljanjem, selekcijom predmeta (objekata) participacije i otežavanjem uvjeta stvarne ostvarivosti propisanih oblika participacije bitno suzuju ili otežavaju samu participaciju u odlučivanju u najvitalnijim sferama života. Privatni kapital, odnosno profesionalni menadžeri na jednoj, i jak državni i stranački profesionalni upravljački aparat na drugoj strani, glavni su faktori odlučivanja *u ime* drugih, pa samim tim moćni i glavni faktori selekcije u sferi participacije. Stoga, ako građani nemaju pravnu i stvarnu mogućnost da participiraju, onda taj kolektivitet nema nužne atribute stvarne zajednice (Tomić, 1981: 53). Pravni okvir je legalna i polazna osnova za stvarno ostvarivanje građanske participacije i po svom značenju ne može isključiti politički milje – bilo da je riječ o proaktivnoj politici koja podržava participaciju, bilo da je riječ o politici koja ju ne sprječava, ali i ne stimulira. Dobra praksa pokazuje da sprega legislative i političke potpore afirmativno pojednostavljuje i ubrzava integraciju i afirmaciju participativnih procesa u (sub)lokalnom kontekstu. Elitističko svodenje participacije građana samo na njezinu elektoralnu formu i ulogu (izbor predstavnika koji određeno vrijeme upravljaju javnim poslovima *u ime* onih koji su ih izabrali kao svoje reprezentante) predstavlja njezino jednodimenzionalno, redukcionističko osiromašenje (posredna politička participacija omogućuje posrednu političku demokraciju). Također, formalno proklamiranje i kodificiranje participacije građana u oblikovanju javnih politika koje predviđa malobrojne mehanizme i nejasne i/ili restriktivne, teško ostvarive uvjete njihova zbiljskog konzumiranja znači faktično onemogućavanje ili eliminiranje participacije građana. U okolnostima kada građani (ni u sublokalnim jedinicama) nemaju mogućnost da *sami* odlučuju o za njih najvažnijim pitanjima, nego drugi u ime njih *de facto* upravlja ili vlada, participacija je sredstvo njihova simboličnog, dekorativno-prividnog i mani-

⁴ Smerdel (2009: 55–59) podsjeća da je Europska komisija 2001. u dokumentu *European Governance: A White Paper* kao polazište za raspravu o daljnjoj izgradnji upravljačkih institucija EU formulirala i usvojila načela dobre vladavine.

pulativnog sudjelovanja u procesu odlučivanja. Politička elita (od mjesnog do državnog nivoa), sukladno svom populističko-autoritarnom profilu i tretiranju građana kao podanika, nije sklona (osim na deklarativnoj ravni) participaciji građana u procesima odlučivanja pa je zato uopće i ne potiče (izuzev izborne), a stvarna upotrebljivost mehanizama participacije za građane svedena je na formalno-dekorativnu dimenziju. U takvoj situaciji (uz asimetričnu distribuciju moći na relaciji vlast-građani) nisu iznenađujući obrasci ponašanja građana: ili apatija ili *ad hoc* protesti.

Ustav, prihvaćajući načelo narodnog suvereniteta, utvrđuje da u Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana i da narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem (čl. 1/2. i 3.). Međutim, iako ustavna odredba proklamira i sugerira načelno ravnopravnu poziciju dvaju načina ostvarivanja narodnog suvereniteta (posredno i neposredno), ipak među njima u ustrojstvenom i zbiljskom smislu postoji velik disparitet (na nacionalnom te područno-regionalnom i sublokalnom nivou), i to na štetu neposrednog odlučivanja (koji nije dostatno ni korektivno-dopunjujući, a kamoli jednako važeći).⁵ Ustavom zajamčeno pravo građana na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu primarno se ostvaruje preko predstavničkih tijela, a vrlo rijetko neposrednim sudjelovanjem u upravljanju (sub)lokalnim poslovima, iako se tvrdi da je neposredna demokracija ostvarljivija na lokalnoj razini (i Europska povelja o lokalnoj samoupravi izričito ističe da predstavnička tijela ne nadomještaju referendum, zborove građana ili bilo koji drugi oblik neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju). U suvremenim uvjetima lokalna demokracija često se svodi na podređen i ograničen preslik nacionalne predstavničke demokracije koja počiva na političkim strankama s nizom nepoželjnih posljedica (stranačka monopolizacija političkog procesa, politička apatija i otuđenje građana, stranački klijentelizam i sl.).⁶

⁵ U čl. 133/3. Ustav određuje da građani mogu i neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

⁶ Ravlić (2011: 86–88) smatra da lokalnu demokraciju karakteriziraju tri pristupa: 1. parlamentarizacija predstavničke demokracije (koja slabi), 2. personalizacija (liderizacija, prezidencijalizacija) koja rapidno jača, te 3. decentralizacija (koja jača u manjoj mjeri). U razdoblju od 1990. do 2013. održano je šest lokalnih izbornih ciklusa (šire u: Kasapović, 2004a: 61–106; Cvijović, 2013: 123–145). Središnjice političkih stranaka lokalne izbore tretiraju kao manje važne, drugorazredne. Mislim da supstancijalna obilježja (sub)lokalnih zajednica i dostignuta političko-izborna iskustva u njima traže radikalno preispitivanje i prevladavanje postojeće pozicije političkih stranaka u izboru, organiziranju i djelovanju tijela (sub)lokalne samouprave.

Sudjelovanje građana u postupcima odlučivanja može biti formalno (temeljem zajamčenih prava i mehanizama utvrđenih konvencijama, ustavom, zakonima, statutima i drugim propisima) te neformalno (zagovaranje, lobiranje, protestiranje, djelovanje organizacija civilnog društva, medijsko prezentiranje, ...). Premda Ustav utvrđuje da građani mogu i neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, razradu mehanizama neposrednog odlučivanja prepušta zakonu⁷ i statutima lokalnih jedinica. Propisani i tradicionalno poznatiji instituti neposredne demokracije su referendum, narodna (građanska) inicijativa te skupštine i zborovi građana,⁸ a Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave određuje da je lokalni referendum oblik neposrednog odlučivanja birača o pitanjima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određenim zakonom i statutom, a da su drugi oblici neposrednog odlučivanja i izjašnjavanja birača: savjetodavni referendum, mjesni zborovi građana i predstavke građana. Statuti lokalnih jedinica (kao i konstitutivni akti oblika mjesne samouprave) repertoar oblika neposrednog sudjelovanja u odlučivanju i izjašnjavanja građana o lokalnim poslovima iz njihova samoupravnog djelokruga restriktivno svode isključivo na eksplicitno u zakonu navedene (lokalni referendum, mjesni zbor građana te predstavke, prijedlozi i pritužbe građana), odnosno ne predviđaju dodatne (modernije i inovativnije) mehanizme i alate sudjelovanja građana (interaktivni web portali, *brainstorming*, fokus grupe, ankete, savjeti i dr.), a i njihova je normativna razrada suhoparna i kao takva nedostatna.

⁷ U odnosu normativnog i stvarnog davno je registrirana diskrepancija između ustava i normativnih akata koji »reguliraju detalje«, »operacionaliziraju« opće ustavne norme, ali tako da time daju legalnu osnovu za modificiranje ili anuliranje svih onih formalno proklamiranih prava i načela koja proturječe vlastodršcima. I K. Marx (*Osamnaesti brumaire Luja Bonaparte*) u analizi Ustava Francuske Republike iz 1848. u tom je smislu poručivao da narod mora imati svoje mišljenje o *detaljima*, a ne samo o načelima.

⁸ Koprić i Manojlović (2013: 9–35) smatraju da je samorazumljivo osiguranje sudjelovanja građana u odlučivanju i radu njihovih lokalnih jedinica, jer su one najbliže građanima. Razlikuju sljedeće oblike participacije: skupština građana, referendum, opoziv izabranih dužnosnika, građanska inicijativa, submunicipalna samouprava i mjesni zborovi, liste i kandidati građana, ostali oblici sudjelovanja građana (kooptiranje građana, udruživanje građana na lokalnoj razini, javne rasprave, ankete i dr.). I niz međunarodnih dokumenata (poglavito Vijeća Europe) afirmira neposredno odlučivanje građana.

Tablica 1. Pregled osnovnih normativno-institucionalnih stupnjeva participacije u hrvatskim lokalnim jedinicama

Stupanj participacije	Oblici participacije
Informiranje	– službena web stranica JLP/RS – službeno glasilo JLP/RS – lokalni tiskovni i elektronički mediji – pravo na pristup informacijama
Konzultiranje	– savjetovanje sa zainteresiranom javnošću – mjesni zbor građana – savjetodavni referendum
Predlaganje	– mjesni zbor građana – peticija – predstavke i pritužbe – davanje prijedloga javnopravnim tijelima i dobivanje odgovora – prosvjedi / demonstracije – građanska inicijativa
Odlučivanje	– lokalni referendum

Izvor: Autor.

2. Lokalni referendum

Referendum je najpoznatiji, najizravniji i vrlo prikladan institucionalni oblik neposrednog izjašnjenja i konverzije raspoloženja birača u odluku, a Naisbitt (1985) smatra da je participativna demokracija (u kojoj je referendum njezin posebno važan institut) jedan od deset novih megatrendova razvoja koji mijenjaju naš život. Referendumom se osigurava i osnažuje direktni i stvarni utjecaj⁹ građana u procesima političkog odlučivanja i mnogostruko ljekovito utječe na razvoj demokratske političke kulture. Referendum je u usporedbi s mjesnim zborovima građana i skupštinama svih građana uži po predmetu, odnosno sadržaju odlučivanja i na njemu se birači (izvan zbora, skupa i bez raspravljanja) tajnim glasovanjem opredjeluju za prihvaćanje ili odbacivanje nekog pitanja (prijedloga općeg propisa ili političke odluke) koje je vlast poduzela ili namjerava poduzeti, ali je u tehničkom smislu primjenjiviji jer se može koristiti bez obzira na veličinu

⁹ Arnstein je (1969: 216) upozorila da participacija bez moći predstavlja prazan i frustrirajući proces za one bez moći.

biračkog tijela (Milosavljević, 2010: 20). Sokol (2009: 219, 223) napominje da se referendum (kao oblik neposrednog glasačkog izjašnjavanja građana) često miješa s neposrednim izborima¹⁰ te da, također, i odlučujući zakonodavni referendum (zakon dobiva pravnu snagu tek trenutkom prihvaćanja na referendumu), treba razlikovati od narodnog zakonodavnog veta (zakon donosi predstavničko tijelo i on dobiva pravnu snagu izglasavanjem u predstavničkom tijelu pa se nakon objavljivanja može i primjenjivati, a biračko tijelo neposrednim glasanjem odlučuje hoće li zakon i dalje ostati na snazi ili ne). Jovičić (1957: 5) upozorava da referendum ne treba poistovjećivati ni s narodnom (građanskom) inicijativom, jer ona »označava pravo određenog broja birača da podnosi zakonske prijedloge o kojima potom rješava bilo predstavničko tijelo, bilo opet sami birači«. Haverkate smatra da referendumi (prema njegovoj terminologiji plebisciti)¹¹ nisu elementi neposredne demokracije i to argumentira ovako: »U neposrednoj demokraciji narod odlučuje o pitanju koje je sam postavio. Na

¹⁰ Gujančić (2011: 344) naglašava da referendum kao političko sredstvo ima neke objektivne prednosti pred izborima: a) s pravnog aspekta njegovo raspisivanje i održavanje u najvećem broju slučajeva nije ograničeno nekim vremenskim faktorom ili rokom; b) s političkog aspekta on pribavljanjem većinskog odgovora stvara presudno jasniju političku sliku o postavljenom pitanju (koje bi moglo generirati ozbiljne rascjepke) i na toj osnovi brže uspostavlja stabilniju političku situaciju. Sokol (2009: 219, 223) upozorava da neposredni izbori nisu referendum, jer su oni temelj oblikovanja predstavničkog tijela. Neposredni izbori su institucionalni temelj predstavničke vladavine, a referendum je osnovni oblik neposredne demokracije. Na isto upozorava i Velički (2008: 120), a Koprić (2012: 16) naglašava da građani od lokalnih izbora 2009. nesumnjivo »imaju dva kanala utjecaja, jedan u sklopu izbora članova lokalnih predstavničkih tijela, a drugi kad biraju načelnika. No, takav izbor načelnika nije sredstvo neposredne, nego posredne demokracije (izbor nekoga tko će odlučivati, a ne neposredno odlučivanje o lokalnim pitanjima).«

¹¹ Funkcija plebiscita fundamentalno se razlikuje od referenduma, jer sudjelovanje biračkog tijela ostaje ograničeno na slučajeve za koje nadležno tijelo očekuje da birači potvrde njegovu odluku. Plebiscit je veoma podložan političkim manipulacijama, služi za: izjašnjavanje primarno o političkim pitanjima, a ne o pravnim aktima ili načelnim pravnim pitanjima; dobivanje legitimiteta za neku problematičnu odluku ili očitavanje lekcije političkoj oporbi. Ni demokratski ustavni sustavi nisu imuni od nastojanja autoritarnih osoba da rabe referendum kao plebiscit (»plebiscitarni cezarizam«) za potvrdu svog autoriteta. U tom smislu prvi (19. 5. 1991. razdruživanje od jugoslavenske federacije) i drugi (12. 1. 2012. udruživanje/pristupanje u EU) referendum imali su naglašena obilježja plebiscita. Razlika između referenduma i plebiscita često nije očita, ona je suptilna i nijansirana. O plebiscitu v. i Sokol (2009: 220). Čular (2010: 22) povodom referenduma o ulasku u EU kaže: »Svjedoci smo pokušaja da se jedan odlučivački postupak i to ustavni postupak koji je na snazi gotovo dvadeset godina mijenja s izričitim ciljem da se postigne točno određen rezultat glasanja o točno određenom pitanju, tj. da se demokratska procedura 'naštima' tako da proizvede poželjan ishod. Ako je demokracija skup izvjesnih postupaka s neizvjesnim ishodima, kako tvrdi Adam Przeworski, onda je ponašanje hrvatske političke elite suprotnost tome: za nju su postupci neizvjesni, ali bi rezultati odlučivanja trebali biti unaprijed poznati.«

plebiscitu odlučuje o pitanjima koje nije sam postavio. Budući da se ta najveća od svih razlika često previdi, mogla bi se uvriježiti zabluda da je plebiscitarna demokracija neposredna demokracija. ... Golema je razlika između mogućnosti odlučivanja o pitanju koje si sam postavio – i jadne prilike odlučivanja o pitanju koje je postavio netko drugi, i to samo s *da* ili *ne*.« (Haverkate, 1992: 361, prema: Velički, 2008: 122).

Gradanima se tradicionalno osporava spremnost, kognitivna sposobnost i odgovornost prosuđivanja o javnim poslovima.¹² Na tom tragu se, inače, osporava i sama neposredna demokracija i njezini poznati instrumenti. Tako Sokol (2009: 220–221), kao i niz drugih autora, pokazuje da referendum, iako načelno najdemokratskiji oblik ostvarivanja narodnog suvereniteta, ima dva temeljna ograničenja svoje primjenjivosti: 1. nije prikladan za jednostavno i jednoznačno *pro* – *contra* opredjeljivanje građana spram interesno složenih i višeznačnih pitanja koja obuhvaćaju niz različitih te prema mogućim posljedicama često i suprotstavljenih rješenja; 2. uvijek pruža mogućnost manipulacije vlastodržaca biračkim tijelom. Grdešić (1991: 98–103; 2011: 46–49), propitujući referendum, dijelom relativizira njegova demokratska svojstva, protivi se njegovu širokom i učestalom korištenju kojim se zamjenjuju predstavničke institucije i demokratske procedure te smatra da funkcija referenduma u demokratskom političkom sustavu treba biti samo pomoćna, dodatna, i napominje da je u određenim okolnostima korisno iskoristiti njegovu inovativnu i katalizatorsku snagu i

¹² »Ovaj se prigovor građanima vrlo lako može odbaciti pitanjem: ako držimo da je biračko tijelo nesposobno razmišljati o politički važnim pitanjima, zašto vjerovati u njegovu prosudbu kad se radi o izboru političkih predstavnika s tvrdnjama o vlastitoj kompetentnosti?« (Šalaj, 2007: 37–38). Ne samo političari nego i neki teoretičari demokracije (npr. Mosca, Schumpeter, Sartori) pokazuju skepsu i paternalističku skrb spram upravljačke opravdanosti, potencije i kompetentnosti građana da neposredno odlučuju o javnim poslovima. U tom smislu, postavlja se pitanje da li suveren uopće ima pravo na grešku, bar simboličnu ili znatno manju, u odnosu na onu koju manje-više konstantno demonstrira njegov servis – politička elita? »Srž svake političke odluke uvijek je moralne naravi, a svaki ubrojiv čovjek je *per definitionem* u stanju donijeti moralnu odluku. Građani s pravom glasa ... i ne moraju potanko poznavati temu o kojoj bi se trebalo odlučivati na referendumu, nego trebaju poznavati bit. Bit nije tehničke naravi, nego se odnosi na načelnu odluku, tj. vrijednosni sud, o čemu prosječni građanin s pravom glasa može dobro odlučiti kao i neki političar.« (Frey, Bohnet, 1994: 156–157). Uostalom, i istraživanja su, primjerice o referendumima u SAD-u, pokazala da su građanke i građani svoja prava upotrijebili konstruktivno i razborito (Cronin, 1989, prema: Velički, 2008: 132–133). Batt (2006) navodi da u skupinu *opreznih* država, tj. onih u kojima postoje iskustva s instrumentima neposredne demokracije, ali koji se pokreću odozgo od parlamenta ili vlade, a ne od samih građana, spadaju npr. Austrija, Francuska, Španjolska, Norveška, Mađarska, dok u skupinu *bojažljivih* država (začeci neposrednodemokratskih instrumenata, ali političke elite se boje snažnije razviti neposrednu demokraciju) spadaju: Njemačka, Poljska, V. Britanija, Finska, Belgija, Island (v. Velički, 2008: 132).

sposobnost dinamiziranja političkog procesa. Dakako da korištenje referenduma ima niz rizika i opasnosti za demokraciju (poglavito kada nije primjereno uređeno njegovo korištenje) i da se referendumski način odlučivanja diskreditira i zloupotrebljava (poglavito od vladajućih i/ili različitih interesnih skupina), ali apodiktički i *a priori* oduzimati mu njegovu izvornu demokratsku vrlinu, kapacitet i validnost ipak je ekstremno jednostrano simplificiranje i pretjerivanje. Iako je referendum jedinstven mehanizam neposredne demokracije (i pretežito ustavom predviđen), ipak su uvjeti za njegovo korištenje u komparativnoj praksi različiti, a upravo to presudno determinira njihovu dostupnost, demokratsku pouzdanost i vrijednost. Referendum jest način izravnog pribavljanja narodne volje, ali njegov provedbeni dizajn može ga grubo nedemokratski modificirati ili limitirati. Prigovori spram demokratske vrijednosti, upotrebljivosti i rizičnosti instituta referenduma ipak zaboravljaju istaći da to nisu autentično-specifična, immanentna obilježja referenduma kao demokratskog mehanizma, nego upravo suprotno – posljedica njegove nedostatne pravne uređenosti i grube političke instrumentalizacije i zloupotrebe od strane moćnijih.¹³ Nedefiniranost upotrebe referenduma (npr. o čemu se na referendumu ne može ili pak mora odlučivati – *numerus clausus*; kada se referendum ne može raspisivati – npr. izborna godina ili istovremeno s izborima i sl.; potrebni kvorum izlaznosti i potrebni kvorum za usvajanje referendumske odluke; ocjena zakonitosti i ustavnosti referenduskog pitanja; medijska prezentacija; transparentnost financiranja i dr.) često omogućuje njegovu kompromitaciju i zloupotrebu.¹⁴ Da bi referendum imao pouzdane demokratske preferencije, nužno je osigurati niz demokratskih preduvjeta njegova provođenja.¹⁵ Referendum nije univerzalni instrument za odlučivanje

¹³ Referendume najčešće raspisuju centri političke moći da legitimiraju svoje namjere/postupke pa takvo referendumsko izjašnjanje poprima oblike plebiscita. Argumente zagovornika i oponenta referenduma v. i u: Jovičić, 2006: 28–32.

¹⁴ Da postoje ozbiljni rizici (tiranija većine) i izazovi kad građani referendumski odlučuju o ljudskim i manjinskim pravima, pokazuje (pored domaćih) švicarski primjer referenduskog izjašnjanja (2009.) o vjerskim slobodama, tj. o prijedlogu švicarske populističke Narodne stranke o zabrani gradnje minareta. Slično, u američkoj saveznoj državi Kaliforniji građani putem referenduma odlučuju o proračunskim i poreznim pitanjima, a odluke su im vodene neodrživom željom za većim brojem i boljom kvalitetom javnih usluga, uz što niža porezna davanja. Takve su referendumske odluke u uvjetima recesije američkog gospodarstva dovele do velikog manjka u proračunu, što je pak dovelo do otežanog funkcioniranja javnih službi (Pereša, Zelić, 2012: 6–7). Na tom tragu je i švicarsko referendumsko opredjeljenje spram restriktivnije useljeničke politike prema radnicima iz EU iz veljače 2014.

¹⁵ O glavnim nedostacima pravnog okvira o referendumu i preporukama s tim u vezi v. npr. *Referendum – pregled stanja i perspektiva* (2010: 9–14) i Pereša, Zelić, 2012: 24–25.

o svim javnim poslovima, ali isto tako nije demokratski ekstremno restriktivno filtrirati ili blokirati iskazivanje referendumske volje građana o nizu vrlo važnih pitanja zajednice ili se njime neprimjereno i manipulativno koristiti (za legitimiranje volje vladajuće elite i drugih moćnika). Institut referenduma sam po sebi nije kriv za iskrivljivanje njegova neposredno-demokratskog potencijala, jer to ovisi o uvjetima njegova konzumiranja (kontekst, pravna uređenost, uvjeti za opcije zagovaranja i osporavanja i sl.) koje presudno oblikuju političke elite. Za legitimnost referendumske odluke važan je njegov kvantitativni aspekt (masovnost sudjelovanja, tj. izlaznost građana), ali je vrlo važno i postojanje optimalnih osigurača koji, s jedne strane, priječe njegovu banalizaciju, manipulativno-nedemokratsko i konzervativno korištenje, a s druge strane omogućuju njegovu korektnu propozicijsku dostupnost i validnost te ravnopravne i transparentne uvjete za referendumsko odlučivanje i zagovaranje konkurencijskih opcija. Demokratsko-odlučivački dignitet referenduma podrazumijeva jedinstvo njegove legalne i legitimne dimenzije, a ne osiguranje samo jedne od njih. Bitna, »fundamentalna aporija referendumske demokracije« (Puhovski, 2013) proizlazi iz činjenice da građanin prigodom referendumske odlučivanja nije slobodan, nego je reduciran na alternativno-binarno (za-protiv, da-ne) odnošenje spram referendumske odluke (koje je ionako najčešće oblikovano mimo njegova sudjelovanja). Referendum je (usprkos svojoj organizacijsko-proceduralnoj i troškovnoj zahtjevnosti i mogućnosti manipulacije) značajan demokratski alat u rukama odgovornih građana kojim oni mogu ne samo izraziti svoj stav o odlukama vlasti koje bitno utječu na njihov svakodnevni život nego i prisiliti političko vodstvo na donošenje odluke o određenom pitanju koje je u skladu s javnim interesom i referendumskim opredjeljenjem građana. Hoće li referendum istinski biti demokratski mehanizam autonomnog izražavanja autentične volje građana ili sredstvo ekshibicionizma, tiranije većine ili gomile te manipulacije vladajućih, ovisi o nizu preduvjeta među kojima je nesporno i njegova dobra pravna uređenost. I Hague i Harrop (2009: 117) napominju da referendumima i drugim instrumentima neposrednog odlučivanja nije lako u kući predstavničke demokracije i da je njihova najvažnija uloga u tome što osiguravaju dvostruki sigurnosni ventil: 1. referendum omogućuje vladati da neku odluku prepusti građanima kad je iz nekog razloga sama nije

Korisne preporuke za poticanje neposrednog sudjelovanja građana u procesu odlučivanja i u upravljanju poslovima lokalne zajednice nudi i dokument *Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou* (Preporuka br. R/2001/19 usvojena na 776. sastanku Odbora ministara Vijeća Europe 2. 12. 2001.).

sposobna donijeti. Poput oluka, referendumi sprečavaju začepljenje; 2. ondje gdje postoji mogućnost inicijative i opoziva, nezadovoljni građani mogu iskoristiti te instrumente i uputiti pitanja i kritike koje u suprotnom nitko ne bi saslušao. Referendumi educiraju one koji u njima sudjeluju, ali postoje i razlozi za oprez u doprinosu referendumu demokraciji i vladanju (pretvaranju građana u zakonodavca), jer referendum može biti i instrument *status quo* pristupa koliko i demokracije (birači obično nevoljko prihvaćaju promjene); u prirodi je referendum da probleme tretiraju kao izolirane teme i da pritom zanemaruju njihove implikacije za druga područja pa referendume mogu lako iskoristiti bogate kompanije koje sebi mogu priuštiti skupe referendume o pitanjima za koja su ekonomski zainteresirane, kontrola vlade formuliranjem pitanja i određivanjem vremena održavanja referenduma i gorljive manjine koje traže reforme na koje se većina oglašuje.

Premda referendum omogućuje izravno odlučivanje o javnim poslovima, to automatski ne znači da je masovna izlaznost na njega time *a priori* zajamčena. Motiviranost građana za referendumsko izjašnjenje vrlo je promjenjiva i zavisi od vrlo brojnih i različitih (socioekonomskih, političkih, pravnih, kulturoloških, medijskih, povijesnih, tradicijskih i tradicionalističkih, sociopsiholoških i dr.) makro i mikrofaktora, ali se načelno može tvrditi da je ona veća ako su (u demokratskom ozračju) referendum inicirali sami građani, »kad građani svojim glasovima odlučuju o teškoćama koje se tiču samih njih« (Naisbitt, 1985: 179), odnosno kada je predmet referenduskog izjašnjenja od posebne i mnogostruke relevantnosti. Naisbitt (1985: 181) kaže: »Ako je ljudima do nečega zaista stalo, nikakav novac neće utjecati na njihovo glasanje: držat će se svojih uvjerenja. Ali glasove je lako kupiti ako je riječ o nečemu što biračima nije važno.« I komparativna referendumska praksa pokazuje pokušaje da se provedba referenduskog izjašnjenja arbitrarno prilagodi favoriziranim očekivanjima moćnijih (jednokratno smanjivanje ili rapidno povećanje praga i kvoruma za validnost referendumske odluke; terminsko vezivanje referenduskog izjašnjenja s izborima radi dostizanja veće glasačke izlaznosti; osiguranje višednevnog, a ne jednodnevnog referenduskog izjašnjenja; i sl.). Širinić (2012: 10–15), pišući o predreferenduskim istraživanjima i rezultatima referenduma, naglašava da je odaziv birača jedan od najteže mjerljivih indikatora biračkog ponašanja i da pokazuje veću varijabilnost na referendumima nego na parlamentarnim izborima, a često je i znatno niži (znači da odaziv birača ima veći utjecaj na rezultat referenduma nego na ishod parlamentarnih izbora); da referendumske teme ponekad brišu stranačke podjele, što povećava volatilnost – biračka tijela na referendumima

i na parlamentarnim izborima više se ne poklapaju, pa je teže predvidjeti ishod referenduma; da je odluku na referendumu teže donijeti od odluke na parlamentarnim izborima jer od građana traži veće političko znanje i informiranost. Istraživački nalaz Tomića (1975: 143–144) o stajalištima građana spram razloga rijetkosti korištenja referenduma je znakovit: lakše je dobiti potporu građana putem zborova i drugih sastanaka nego putem referenduma; referendum je dosta složen i spor sustav odlučivanja, a danas je potrebno brzo donositi odluke; proračun općina i drugih zajednica mora se utrošiti na već unaprijed zakonom određene obveze i potrebe; postoji strah predlagača i vlasti da će građani putem referenduma odbiti njihove prijedloge; tajno glasanje putem referenduma nije demokratskije od otvorenog dijaloga koji se može voditi na zborovima i drugim sastancima; referendum je inovacija, novi način političkog sudjelovanja u odlučivanju, a mnogi se boje novina; referendum je skup način odlučivanja; nema se dovoljno iskustva za češće organiziranje referenduma; birokracija je prepreka češćem održavanju referenduma; ne postoji dovoljno zakonskih i drugih ovlasti za održavanje referenduma. Razlozi dosadašnje vrlo oskudne prakse primjene referenduskog izjašnjavanja u Hrvatskoj¹⁶ (na državnoj i lokalnoj razini) raznovrsni su i mnogobrojni, ali su temeljni: odsustvo političke volje političkih elita; prohibitivni uvjeti za uspjeh referenduskog izjašnjavanja od strane građana, a monopolističko-arbitrarni za *establishment* te nedovoljna i neprimjerena uredenost nekih pitanja od značenja za postupak referenduma. Kako gotovo i nema referenduma, tako nema ni njihova istraživanja.¹⁷ Lajh i Krasovec (2007: 47) upozor-

¹⁶ U RH do sada su, a to je više od dva desetljeća, bila samo tri državna referenduma: *prvi*, savjetodavni referendum (održan 19. 5. 1991.); *drugi*, obvezujući referendum (održan 22. 1. 2012.) odnosio se na pristupanje Hrvatske Europskoj uniji; i *treći* (a prvi ustavotvorni referendum građanske inicijative) 1. 12. 2013. odnosio se na inicijativu da se u Ustav unese definicija braka kao životne zajednice žene i muškarca. Slovenija je provela 15 državnih referenduma na kojima su građani odlučivali o vrlo raznolikim pitanjima. »Tako važna i različita pitanja o kojima su građani izravno odlučivali pokazuju da su neke od najvažnijih odluka u Sloveniji legitimirane neposredno izraženom voljom građana, a ne samo političkih elita.« (Erceg, 2011: 60). Ni broj održanih lokalnih referenduma u Hrvatskoj nije velik, no ni o njima ne postoji javna i jedinstvena baza podataka.

¹⁷ Širinić (2012: 14–15) navodi da je među najzanimljivijim doprinosima literaturi o europskim referendumima članak Szczerblaka i Taggarta (The Politics of European Referendum Outcomes and Turnout: Two Models. *West European Politics*, 27/2004, 4: 557–583), dok rad Agular-Conraria i Magalhaes (Referendum Design, Quorum Rules and Turnout, *Public Choice*, 2010, 144: 63–81) sadržava komparativnu analizu svih referenduma održanih u EU u razdoblju 1970.–2007. Ključni nalaz Gongova istraživanja (9. 2. 2012., www.gong.hr) profila apstinencije i razloga apstinencije na referendumu za EU: značajan dio apstinencija su »uobičajeni apstinenci« na nacionalnim izborima; čak 69% ispitanika koji nisu

ravaju da su i međunarodno-komparativna istraživanja donošenja odluka referendumima vrlo rijetka i da su zato dosad bili rijetki pokušaji formuliranja općih teorija o referendumskom odlučivanju koje bi sadržavale bilo identificiranje varijabli što potencijalno utječu na sudjelovanje birača u referendumskom odlučivanju, bilo onih varijabli što potencijalno utječu na rezultat referendumskog odlučivanja (v. istraživačke nalaze: Kriesi, 2007: 45–56; Piasecki, 2008; Koprić, Manojlović, 2013: 17–24).

3. Pravno uređenje lokalnog referenduma u Republici Hrvatskoj

Uz paranoičan odnos spram referenduma (svojevrсни bauk referenduma), kao načina ostvarivanja suverenosti, istovremeno se za referendum (kao mehanizam neposrednog odlučivanja) stereotipno tvrdi da je primjereniji za akceptiranje na lokalnom nivou nego na državnom¹⁸ te da je najrašireniji oblik neposrednog odlučivanja građana, ali to u praksi nije tako. Povreme-

glasovali na prošlim parlamentarnim izborima te 73% onih koji nisu glasovali u prvom krugu predsjedničkih izbora 2009. nisu izišli niti na referendum; oko ½ apstinencija kao razloge apstinencije navodi razloge koji su povezani s političkim ambijentom u kojem je proveden referendum: razina informiranosti, neodlučnost, povjerenje u sam referendumski proces, itd. Njihova apstinencija barem bi se dijelom mogla objasniti atmosferom pred referendum: obveze na dan izbora, nedostatak vremena za prijavu, bolest, starost i nedostatak interesa za politiku među najčešćim su razlozima apstinencije; ishod referenduma ne bi bio bitno drugačiji da je izlaznost bila veća, osim što bi vjerojatno omjer između glasova *za* i *protiv* bio nešto niži; zanimljivo je da čak 44% apstinencija tvrdi kako imaju dobro mišljenje o ulasku u EU, dok isto tvrdi 58% onih koji su glasovali; službeni podatak o odzivu nije realističan zbog stanja popisa birača; apstinenci su češće od prosjeka žene, mlađi i slabije obrazovani ispitanici; apstinenci češće žive u selima, najmanje ih je u Lici i Banovini, a najviše u sjevernoj Hrvatskoj.

¹⁸ Milosavljević (2010: 26) tvrdi: »Neke od poteškoća koje prate državne referendume ne dolaze do izražaja kod lokalnog referenduma, pa se on utoliko prije ukazuje kao poželjan model učešća građana. Lokalno stanovništvo bolje poznaje pitanja o kojima treba da donese odluku od pitanja državne politike, po prirodi stvari više je zainteresirano za izlazak na lokalni nego na državni referendum, manje je podložno manipulaciji od strane političkih stranki. Zbog svega toga se lokalni referendumi više prakticiraju i daju bolje rezultate, a u nekim zemljama su to i jedini dopušteni referendumi (npr. SAD i Nizozemskoj). Ipak, postoji nekolicina europskih zemalja koje ne podržavaju lokalne referendume (Turska, Azerbejdžan, Letonija, Litva, Cipar, Švedska i Norveška). U Španjolskoj su lokalni referendumi mogući, ali podliježu odobrenju centralne vlasti, dok u Poljskoj postoji nadzor centralne izborne komisije nad lokalnim referendumom.« Po broju stanovnika hrvatske jedinice lokalne samouprave nisu velike pa su time potencijalno vrlo pogodne za neposrednu demokraciju. Hrvatske lokalne jedinice imaju prosječno 6.302 stanovnika (odnosno 7.717 ako se računa i Grad Zagreb) (Koprić, 2013: 7). Po popisu stanovništva 2011. od ukupno 556 jedinica

na frekventnost referenduma više je izraz eksczesnih (kriznih i konfliktnih) situacija (riječ je o instrumentalnom djelovanju po klasifikaciji Barnesea i Kaasea, 1979, modela političkog djelovanja građana) nego sastavnica demokratske upravljačke kulture. Primjena referenduma iznimno je rijetka i stoga referendum nema »monopol na demokratsko odlučivanje« (Grdešić, 2011: 47) ni na lokalnoj ravni; svaki oblik referenduma ne znači istovremeno i neposredno odlučivanje građana – »status referenduma nije uvijek jednak. Njihov ishod može biti obvezujući ili samo savjetodavni« (Hague, Harrop, 2009: 175); itd. Postoje različite klasifikacije referenduma (npr. 1. po predmetu: ustavotvorni, zakonodavni, financijski, administrativni i sl., 2. po pravnoj osnovi: obvezni i fakultativni; 3. po obveznosti primjene: obvezni i savjetodavni odnosno konzultativni; 4. po vremenu primjene: prethodni i naknadni; 5. po kriteriju djelovanja: konstitutivni i abrogativni; itd. – v. Sokol, 2009: 221–223), a prema širini političke zajednice čiji pripadnici odlučuju referendumom razlikuje se referendum na razini države i lokalne političko-teritorijalne jedinice (lokalni referendum). Ustav (čl. 133/3.) određuje da građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom, a Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLRS) iz 2013. i Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljaju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave¹⁹ preciznije uređuju osnove i postupak korištenja lokalnog referenduma. ZLRS ne predviđa oblatorni,

lokalne samouprave njih 394 ili 70,86% (376 ili 87,64% općina i 18 ili 14,17% gradova) ima do 5.000 stanovnika (v. Đulabić, 2013: 304).

¹⁹ Važeće ustavno i zakonodavno uređenje vezano za referendum ne pruža zadovoljavajuću pravnu sigurnost adresatima, o čemu se očitovao i Ustavni sud u odluci U-VIIR-4696/2010 od 20. 10. 2010. (NN 119/10). Novi zakon o referendumu još nije donesen, iako je po čl. 7. Ustavnog zakona za provedbu Ustava (NN 121/10) utvrđeno da će se zakoni kojima se omogućuje primjena odredbi Ustava koje se ne mogu neposredno primijeniti uskladiti u roku od šest mjeseci od dana proglašenja Ustavnog zakona. Vidi i Komentar na Prijedlog Zakona o referendumu Kuće ljudskih prava, Gongga i Zelene akcije od 29. 4. 2011. (<http://static-85-94-77-132.rev-addr.voljatel.hr/news.aspx?newsID=3568&pageID=1>). Prijedlog nacrtu promjene Ustava iz 2013. regulaciju referenduma predlaže u sljedećem smislu: Hrvatski sabor raspisuje referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži 200.000 (umjesto sada 10%) od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj; referendum je pravovaljan ako mu je pristupilo najmanje 40% birača upisanih u popis birača za taj referendum; na referendumu se odlučuje većinom glasova birača koji su pristupili referendumu. Državni referendum ne bi se mogao raspisati o pitanjima koja se odnose na: ograničavanje ili smanjivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda sadržanih u glavi III. Ustava; obveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora, osim potvrđivanja, otkazivanja ili povlačenja iz tih ugovora; donošenje i izvršenje proračuna i porezni sustav; obranu i nacionalnu sigurnost; izbore i imenovanja u djelokrugu Hrvatskog sabora.

nego samo opcijski, fakultativni lokalni referendum,²⁰ dok u odnosu na stupanj obveznosti odluke donesene referendumom razlikuje obvezujući i savjetodavni.

Predmetno-sadržajni okvir fakultativnog lokalnog referenduma jest: 1. prijedlog promjene statuta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, 2. prijedlog općeg akta ili drugog pitanja iz djelokruga lokalnog predstavničkog tijela i 3. druga pitanja određena zakonom i statutom. Predmet lokalnog referenduma (određen metodom opće klauzule), dakle, može biti bilo što, ali pod uvjetom da je to pitanje iz samoupravnog djelokruga samoupravne jedinice. Reaktivnost raspisivanja referenduma uređena je na način da se o istom pitanju ne može ponovo raspisati referendum prije proteka roka od šest mjeseci od dana održanog referenduma. Nadležno tijelo lokalne samouprave prije proteka roka od godine dana od dana održavanja referenduma nema pravo donijeti pravni akt ili odluku koja je sadržajno suprotna odluci donesenoj na referendumu. Zakon (pa tako i statuti jedinica lokalne samouprave) *materia referendi* postavlja dosta široko i bez ikakvih ograničenja, tj. ne utvrđuje pitanja o kojima se mora ili ne može raspisati lokalni referendum i to posljedično u praksi može biti predmet nepotrebnih sporova te populističkog zloupotrebljavanja i degradiranja referenduma kao relevantnog instituta neposredne demokracije. Konzistentno i suvislo normativno uređenje referenduma u sklopu kojeg je i pitanje njegova predmeta (npr. o čemu se mora i ne može odlučivati) otežalo bi njegovu (zlo)upotrebu od različitih manipulatora, ekshibicionista i egoistično-parcijalnih interesa te pridonijelo smanjenju arbitrarno-autoritarnih obrazaca odnošenja nositelja političke vlasti. Olako korištenje referenduma građanske inicijative za »sve i svašta« (u kontekstu njegove nedostatne uredenosti) može posljedično generirati cijeli spektar nepotrebnih, dodatnih i ozbiljnih problema, npr.: njegovu predmetnu trivijalizaciju i na toj osnovi nužan sukcesivan rast apstinencije birača; stalno destabiliziranje (iznurivanje, opstruiranje i sabotiranje) upravljačkih struktura od moćnih, ali uskih skupina i proizvodnju ili nametanje volje uskih, parcijalnih (stranačkih, komercijalnih, sublokalističkih i dr.) interesa na štetu javnog; favoriziranje ekshibicio-

²⁰ Nije predviđen prethodni i naknadni referendum. »Prvi se primjenjuje prije izglasavanja odluke u predstavničkom tijelu, a drugi poslije njenog izglasavanja a prije proglašenja, pa otud druga vrsta referenduma može dovesti do dvovrsnog ishoda: do potvrđivanja donijete odluke ili do njenog ukidanja. Ako se odluka potvrđuje, takav se referendum naziva konstitutivni referendum, a ako se odluka ukida – abrogativni referendum ili narodni veto. Abrogativni referendum može se raspisati i radi ukidanja zakona ili odluke koji su već na snazi.« (Milosavljević, 2010: 20–21).

nista i frustriranih ili dobro organiziranih i agilnih skupina koji, kao manjina, oblikuju volju većine; etc. U postojećem pravnom okviru ne može se raspisati referendum npr. o pitanjima iz nadležnosti (grado)načelnika/župana²¹ ili za uži dio teritorija lokalne jedinice – autonomno – od strane tijela oblika mjesne, sublokalne samouprave o pitanjima koja se odnose na potrebe i interese građana tog dijela teritorija, a ona nisu dio djelokruga predstavničkog tijela lokalne jedinice.

Referendumska odluka je validna (obvezatna za lokalno predstavničko tijelo) ako je za nju glasala većina birača koji su glasali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja registriranih birača sa područja za koje je referendum raspisan (referendumski kvorum). Takvo rješenje za lokalni referendum je restriktivnije nego za državni referendum na kojem se odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu. Dok je za pokretanje lokalnog referenduma građanske inicijative²² potrebno prikupiti 20% potpisa, za državni treba 10% potpisa ukupnog broja birača. Takva nekonzistentnost i neharmoniziranost pravnog okvira o referendumu kontradiktorna je i apsurdna te predstavlja izvjesnu prepreku za neposredno odlučivanje i indikator je kako i koliko politička (svoje)volja diskriminirajuće modificira, sumnjiči i otežava korištenje mehanizama izravne demokracije. Inače, pitanje (ne)potrebnosti minimalne kvote, praga izlaznosti i valjanosti rezultata referenduskog izjašnjavanja nije jednostavno. Demokratsko-legitimacijski rezon traži njihovu optimalnu (ne i restriktivno-diskriminirajuću) zastupljenost. Postojanje uvjeta izlaznosti glasača osnažuje demokratski legitimitet ishoda referenduskog

²¹ Po čl. 40.b–40.d ZLRS čelnici jedinica (općinski načelnik, gradonačelnik, župan i njihov zamjenik koji je izabran zajedno s njima) mogu se opozvati putem referenduma.

²² Kostadinov (2011) razlikuje tri ustavne koncepcije referenduma: a) referendum kao sredstvo političkih stranaka, b) referendum kao sredstvo državnog poglavara i c) referendum kao sredstvo građana. Kriterij za razlikovanje je usvojeni ustavni sustav inicijative za pokretanje referenduskog postupka, a da bi se odredio sustav inicijative, u određenoj državi moraju se utvrditi glavni protagonisti u početnoj fazi postupka, prije neposrednog odlučivanja naroda: 1. autor akta o kome će narod donijeti konačnu odluku i 2. inicijator raspisivanja referenduma. Autor teksta može biti parlament, tijelo izvršne vlasti ili određen postotak građana. Inicijatori su parlament, tijela izvršne vlasti, parlamentarna oporba, određen broj građana ili neko posredno tijelo, primjerice regionalna vijeća u Italiji. Ako je sustav inicijative u rukama tijela državne vlasti, riječ je o ustavnim koncepcijama referenduma kao sredstva političkih stranaka ili državnog poglavara, ako je sustav inicijative na određenom broju građana, oblikovana je ustavna koncepcija referenduma kao sredstva građana. Pojam referenduma građanske inicijative označuje vrstu referenduma u kome inicijativu za raspisivanje referenduma daje određen broj građana, tijela državne vlasti u pravilu ne mogu spriječiti održavanje referenduma, a odluka donesena na takvom referendumu je obvezatna.

izjašnjavanja, ali dovodi konkurencijske aktere referendumskih opcija u nejednaku situaciju: a) zagovornici referenduma moraju imati pojačan aktivistički odnos spram glasačke mobilizacije što većeg dijela biračkog tijela (poglavito njima sklonih) za referendumsko izjašnjavanje, jer za uspjeh referenduma moraju zadovoljiti: što veću (obvezno propisanu) izlaznost glasača i dobiti većinu glasova; b) građani koji su protiv ili su nezainteresirani spram referenduskog izjašnjavanja ili nemaju šansu dostići referendumsku većinu ne moraju činiti ništa – dostatno je da se ne odazovu na glasanje i time spriječe dostizanje propisanog praga izlaznosti. Iskustvo verificira pravilnost da je neizlaženje odnosno neizjašnjavanje uspješnija strategija (kada postoji prag odaziva) nego da glasuju protiv. Budući da uvjet praga referendumske izlaznosti stimulira bojkot referenduskog izjašnjavanja dijela biračkog tijela (onih koji su protiv, ravnodušni, spriječeni-bolest, odsutnost i dr.), to povratno nepovoljno utječe na oblikovanje iskrivljene referendumske većine i slabljenje same neposredne demokracije. Eliminacija uvjeta minimalne referendumske izlaznosti može otkloniti neke referendumske kontroverzije i probleme, ali i stvoriti nove i ne manje važne. U toj situaciji nestaje rizik od bojkota referenduskog izjašnjavanja: neizlaženje postaje beskorisna strategija i obje konkurencijske referendumske alternative imaju istu poziciju, tj. i jedni i drugi moraju se potruditi da dobiju veći broj glasova u svoju korist. Međutim, brisanje uvjeta izlaznosti hipotetički omogućuje uspjeh referenduskog izjašnjavanja i kada samo dva glasača glasuju *za*, a jedan *protiv*. Iako sama važnost referenduskog pitanja determinira veću izlaznost, ipak to nije općedostatan osigurač ozbiljne demokratske uvjerenosti svakog referenduskog izjašnjavanja. Stoga uz jasno definiranje predmeta referenduma (o čemu se mora i može izjašnjavati) treba predvidjeti zadovoljenje kako kvote minimalne (korektne) izlaznosti tako i minimalnog postotka biračkog tijela koje glasa za usvajanje predložene odluke.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave može raspisati i savjetodavni referendum o svim pitanjima iz svog djelokruga. Iako odluka donesena na savjetodavnom referendumu pravno ne obvezuje lokalno predstavničko tijelo, njegovo odlučivanje suprotno većinski iskazanoj volji biračkog tijela bilo bi za nj rizično. Savjetodavni referendum je u određenom smislu i pokazatelj određene upravljačke nesigurnosti i kolebljivosti vlasti spram ključnih i spornih javnih problema. Na savjetodavnom referendumu odlučuje se većinom glasova birača koji su izašli na glasanje. Vlada može raspisati savjetodavni referendum kad treba pribaviti prethodno mišljenje stanovnika nekog područja radi promjene administrativnog područja općine,

grada ili županije.²³ Savjetodavni referendum vrsta je ekstraparlamentarne konzultacije u zakonodavnom procesu. Sokol (2009: 230) smatra da se savjetodavni referendum može uvijek raspisati (i kada nije propisan ustavom ili zakonom), o svakom pitanju iz djelokruga predstavničkog tijela (a vlada ili drugo izvršno tijelo mogu ga raspisati kad su na to ovlašteni zakonom) te da je svrha upotrebe savjetodavnog referenduma provjera i održavanje suglasja između volje vlasti i biračkog tijela.

Lokalni referendum raspisuje predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na prijedlog: a) 1/3 njegovih članova, b) (grado)načelnika i župana, c) većine vijeća mjesnih odbora odnosno gradskih četvrti odnosno kotareva na području općine, grada odnosno Grada Zagreba, i d) 20% ukupnog broja birača u jedinici za koju se traži raspisivanje referenduma. Kod raspisanog referenduma građanske inicijative mobiliziranje birača ne dolazi odozgo, nego odozdo, tj. od samih građana. Ako je raspisivanje referenduma predložila najmanje 1/3 članova predstavničkog tijela, odnosno ako je raspisivanje referenduma predložio (grado)načelnik ili župan, te ako je raspisivanje referenduma predložila većina vijeća oblika mjesne samouprave na području lokalne jedinice, predstavničko tijelo dužno je izjasniti se o podnesenom prijedlogu te, ako prijedlog prihvati, donijeti odluku o raspisivanju referenduma u roku od 30 dana od zaprimanja prijedloga. Odluka o raspisivanju referenduma donosi se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela. Ako predstavničko tijelo lokalne jedinice ne raspiše referendum temeljem pravovaljanog prijedloga 20% ukupnog broja birača u lokalnoj jedinici (čl. 24/5. i čl. 40.b ZLRS), vlada na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu raspustit će predstavničko tijelo. Proizlazi da predstavničko tijelo ne mora raspisati referendum usprkos pravovaljanosti prijedloga za raspisivanje referenduma, ali onda to kao posljedicu ima njegovo raspuštanje, odnosno nove izbore. Ako je raspisivanje referenduma predložilo 20% ukupnog broja birača u lokalnoj jedinici (referendum građanske inicijative), predstavničko tijelo dostavit će zaprimljeni prijedlog središnjem tijelu državne uprave nadležnom za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u roku od osam dana od zaprimanja prijedloga. To će tijelo u roku od 60 dana od dostave utvrditi ispravnost podnesenog prijedloga (je li prijedlog podnesen od potrebnog

²³ Europska povelja o lokalnoj samoupravi (čl. 5.) predviđa da se lokalne granice ne mogu mijenjati bez prethodnog konzultiranja lokalnih zajednica. ZLRS (čl. 7/3.) određuje da se pri svakoj promjeni područja samoupravne jedinice prethodno traži mišljenje stanovnika te jedinice. V. i odluku Ustavnog suda U-I/3226 od 9. srpnja 2008. (NN 95/08).

broja birača u jedinici i je li referendumsko pitanje sukladno odredbama zakona) te o utvrđenom obavijestiti lokalno predstavničko tijelo. Ako to središnje tijelo utvrdi da je prijedlog ispravan, lokalno predstavničko tijelo dužno je donijeti odluku o raspisivanju referenduma u roku od 30 dana od zaprimanja obavijesti. Protiv odluke središnjeg tijela državne uprave kojom je utvrđeno da prijedlog nije ispravan nije dopuštena žalba, već se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom. Vremenski raspon od dostave prijedloga za raspisivanje referenduma nadležnom središnjem tijelu (radi ocjene njegove pravovaljanosti) do održavanja iniciranog referenduma nepotrebno je dug te nije u funkciji brzog, demokratskog i učinkovitog referenduskog smirivanja i prevladavanja spornih pitanja u lokalnoj sredini. Svrhovitije bi bilo urediti da se ocjena ustavnosti i zakonitosti referenduskog pitanja²⁴ (na zahtjev organizacijskog odbora za referendum) razmatra prije početka sakupljanja potpisa za održavanje referenduma, jer bi svi (organizacijski odbor, javnopravna tijela, birači i javnost) bili pošteđeni eventualno razočaravajućeg i uzaludnog napora organizacije i prikupljanja potpisa u slučaju da se referendumsko pitanje proglašeno nedopuštenim. Visok stupanj sudjelovanja i izlaznosti zainteresiranih građana je *condicio sine qua non* uspješnosti referenduma, a neuspjeh referenduma građanske inicijative zbog odveć restriktivnih formalnih razloga dodatno povećava ionako veliko nepovjerenje građana u političko-pravne institucije, destimulira građanski aktivizam i vjeru da mogu bilo što institucionalno promijeniti.

Rok prikupljanja potpisa birača za lokalni referendum građanske inicijative ne bi smio biti odveć otežavajući (prekratak), jer su građani ionako deficitarni spram potrebnih resursa za provedbu referendumske inicijative (organizacija, financijska sredstva, itd.). Možda bi trebalo urediti različite uvjete – ovisno o veličini biračkog tijela općine, grada ili županije, npr. u većim jedinicama propisati manji broj potpisa ili duži rok njihova prikupljanja. Umjesto određivanja potrebnog broja potpisa kroz postotak ukupnog biračkog tijela, primjerenije (praktičnije, predvidljivije) bi bilo (po-

²⁴ Sokol je (2009: 228) upozorio da je (ukinuta) odredba čl. 8.h Zakona o referendumu i drugim oblicima... (kojom se propisalo da Sabor može u roku od 30 dana od zaprimanja zahtjeva za raspisivanje referenduma od Ustavnog suda zatražiti ocjenu ustavnosti i zakonitosti referenduskog pitanja) protuustavna jer se djelokrug Ustavnog suda ne može propisivati zakonom, već isključivo Ustavom i Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu. Inače, Ustavni zakon o Ustavnom sudu u svom čl. 95. određuje da će na zahtjev Hrvatskoga sabora Ustavni sud (u slučaju kad 10% ukupnog broja birača zatraži raspisivanje referenduma), u roku od 30 dana od zaprimanja zahtjeva, utvrditi je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom.

glavito za organizatore referenduma) da se to utvrdi kao apsolutni, fiksni broj (ovisno o veličini lokalne jedinice). Takvim rješenjem pridonijelo bi se lakšoj orijentaciji prilikom prikupljanja potpisa birača, a i većoj pravnoj sigurnosti i određenosti postupka prikupljanja potrebnih biračkih potpisa. Previsoko-uniforman uvjet potrebnih potpisa za raspisivanje referenduma na prijedlog birača ne pridonosi njegovoj odlučivačkoj dostupnosti, pa time ni motiviranju građana da se aktivno i odgovorno suočavaju s potrebama i teškoćama svoje lokalne sredine.²⁵

Važećim Zakonom o referendumu nije reguliran niz relevantnih pitanja koja bi trebala jamčiti demokratski te legalni i legitimni postupak iniciranja i provedbe referenduma. Tako je i s proceduralnim uvjetima za prikupljanje potpisa potpore referendumskoj inicijativi²⁶ koje dodatno kompliciraju i otežavaju i nesređeni popisi birača, jer je za inicijativu realno potrebno osigurati veću potporu birača nego što ih stvarno ima. Važno bi bilo cjelovitije i preciznije urediti i npr. osnivanje organizacijskog odbora, financiranje (osigurati transparentnost pribavljanja i utroška sredstava i u sklopu toga limitirati vrijednost pojedinačnih novčanih i nenovčanih priloga fizičkih i pravnih osoba kao i maksimalni iznos ukupnog fonda sredstava za provođenje referendumске inicijative i kampanje), pravnu zaštitu provođenja referenduma građanske inicijative; predvidjeti sankcije i dr. Također, nije uređeno da predstavničko tijelo lokalne jedinice ne može odlučivati o problematici pokrenute referendumске inicijative dok ona traje. Inače, dvojbeno je (i apsurdno) regulacija koja lokalnim predstavničkim tijelima omogućuje da mogu donijeti akt koji je sadržajno suprotan odluci donesenoj na referendumu protekom roka od godine dana od dana

²⁵ Uvjeti za raspisivanje referenduma od strane građana u europskim državama nisu jednoobrazni (<http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=3412&pageID=203>). Milosavljević (2010: 26) navodi da »broj birača koji može zahtijevati referendum varira od 1% (Estonija), preko uobičajenih 5% (Finska, Rusija, Jermenija) ili 10% (Albanija, Malta) i rjeđe do 20 ili 30%«. Korištenje referendumom kao demokratskim mehanizmom utvrđivanja većinskog stajališta javnosti o bitnim pitanjima javnih politika na (sub)lokalnom nivou iznimno je rijetko ili nikakvo. Sokol (2009: 229), nakon razmatranja zakonskih odredbi o ostvarivanju narodne inicijative za raspisivanje referenduma (složen i otežan postupak organiziranja prikupljanja potpisa, kratak rok, itd.), konstatira da »ne treba očekivati njezinu češću primjenu«. Stoga nije iznenađujuća ocjena Međunarodnog instituta za referendum koji je Hrvatsku pozicionirao u kategoriju bojažljivih država, tj. među one države koje imaju riješenu pravnu regulativu referenduma, ali se vrlo rijetko odlučuju svoje građane upitati o bitnim temama za funkcioniranje društva (Podolnjak, 2011).

²⁶ Nisu utvrđena mjesta na kojima se mogu prikupljati potpisi potpore referendumskoj inicijativi; nema propisanog obrasca (ni njegova sadržaja) za prikupljanje potpisa; nije propisana zabrana i sankcija plaćanja za davanje potpisa potpore referendumskoj inicijativi, itd.

njezina referenduskog donošenja. Podolnjak (2011) smatra primjenjiv tzv. paralelizam procedura (što bi bilo u skladu i s preporukama Venecijanske komisije), odnosno da se odluka donesena na referendumu (poglavito kada je on pokrenut građanskom inicijativom) može promijeniti samo putem novog referenduma i da bi minimalni rok unutar kojeg se odluka donesena na referendumu ne može mijenjati trebao biti dvije godine.

Po važećem Zakonu o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave referendum se raspisuje odlukom lokalnog predstavničkog tijela. To je mnogostruko bolje rješenje nego da se prepušta izvršnom čelniku lokalne jedinice. Međutim, i pri tome, također, postoji opasnost da većina (argument snage, glasačkih ruka) u lokalnom predstavničkom tijelu jednostrano oktroira svoju volju (formulacija referenduskog pitanja, datum održavanja i dr.), odnosno ignorira stajališta suprotstavljenih aktera. Takva situacija dodatno antagonizirajući produbljuje nepovjerenje konkurencijskih opcija, kontaminira kampanju i daje povode osporavanju legitimiteta samog referenduma i njegovih konačnih rezultata. Odluka o raspisivanju referenduma sadržava: naziv tijela koje raspisuje referendum; područje za koje se raspisuje referendum; naziv akta o kojem se odlučuje na referendumu, odnosno naznaku pitanja o kojima će birači odlučivati na referendumu; obrazloženje akta ili pitanja o kojima se raspisuje referendum; referenduskopitanje ili pitanja odnosno jedan ili više prijedloga o kojem će birači odlučivati;²⁷ dan održavanja referenduma. Odluka o raspisivanju lokalnog referenduma objavljuje se u službenom glasniku lokalne jedinice, dnevnom tisku, drugim sredstvima javnog priopćavanja i na drugi pogodan način. Od dana objave odluke o raspisivanju referenduma do dana održavanja ne smije proći manje od 20 ni više od 40 dana. Formulacija pitanja o kojem će se biračko tijelo izjašnjavati značajan je faktor konačnog ishoda referenduma. Stoga referenduskopitanje mora biti formulirano jednostavno, precizno (ne smije biti opcijski sugestivno-pristrano ili dvojbeno) te pogodno za izjašnjavanje građana odlučivanjem *za* ili *protiv* / *da* ili *ne*.

Na lokalnom i savjetodavnom referendumu te građanskoj inicijativi i mjesnim zborovima građana pravo sudjelovanja imaju birači koji imaju

²⁷ »U suvremenim demokracijama se međutim sve češće, kako bi se u sadržajno interesno složenim pitanjima omogućilo bolje snalaženje i opredjeljivanje birača, na referendumima koristi tehnika da se birači opredjeljuju o jednom između dva ili čak više prijedloga ne izjašnjavajući se za ili protiv, već zaokružujući redni broj prijedloga za koji glasuju. Zakon o referendumu u čl. 33. opredjeljuje se za obje mogućnosti glasovanja na referendumu.« (Sokol, 2009: 229).

prebivalište na području na kojem se provode i upisani su u popis birača (rezidencijalni birači).²⁸ Na lokalnom referendumu (kao i u izbornim procesima) imaju pravo sudjelovati i državljani drugih država članica EU (od 1. 7. 2013.). Glasanje na lokalnom referendumu obavlja se na glasačkim mjestima u lokalnoj jedinici, a povjerenstva za provedbu referenduma određuju i javno objavljuju (najkasnije pet dana prije održavanja) glasačka mjesta za provedbu glasanja. Na lokalnom referendumu nije moguće glasati izvan mjesta prebivališta. Na referendumu građani odlučuju neposredno tajnim glasanjem i nitko ne može biti pozvan na odgovornost zbog glasanja na referendumu ili zbog toga što na njemu nije sudjelovao. Sredstva za provedbu lokalnog referenduma osigurava jedinica lokalne samouprave za koju se raspisan. Tijela za provedbu lokalnog referenduma jesu: a) povjerenstvo za provedbu referenduma u lokalnoj jedinici (gradu, općini); ono se sastoji od predsjednika i dva člana i njihovih zamjenika koje imenuje predstavničko tijelo lokalne jedinice; predsjednik i zamjenik predsjednika povjerenstva imenuju se iz reda diplomiranih pravnika; ono određuje glasačka mjesta; imenuje odbore najkasnije u roku od osam dana prije održavanja referenduma; određuje vrijeme glasanja; obavlja tehničke pripreme za provedbu referenduma; brine se za zakonitu provedbu referenduma; utvrđuje i proglašava rezultat referenduma; obavlja i ostale poslove određene zakonom); b) odbori (izravno provode glasanje, nadziru i osiguravaju zakonitost i tajnost glasanja, a sastoje se od predsjednika i dva člana i njihovih zamjenika).²⁹ Akreditirani promatrači nadziru rad odbora. Sadašnju regulaciju sastava tijela za provedbu izbora i referenduma treba preispitati i restrukturirati, jer u praksi poprima tragikomičnu izvedbu i ne jamči njihov nepristrani te time pravilni i zakoniti rad.³⁰

²⁸ Hrvatska spada u unikatne zemlje u pogledu broja birača u odnosu na ukupan broj stanovnika (2011. ukupno 4.290.612 stanovnika, a 4.504.765 birača). Usprikoš opetovanim i argumentiranim upozorenjima (poglavito Gongga), problem lažnih, a ne samo neažurnih, popisa birača predugo egzistira za izborni proces na svim nivoima. Polazeći od problema s popisom birača, usvojeni su 2012. Zakon o prebivalištu i Zakon o registru birača.

²⁹ Kazneni zakon uređuje kaznena djela protiv biračkog prava u glavi XXXI. (čl. 333.–339.).

³⁰ Sastav biračkih odbora za lokalne, parlamentarne, predsjedničke izbore te izbore za Europski parlament nije ujednačen ni po broju ni po drugim osnovama. Zakonski zahtjev da predsjednik biračkog odbora i njegov zamjenik ne smiju biti članovi niti jedne političke stranke i da trebaju biti pravne struke često ne odgovara činjenicama. Umjesto uvjetovanja nestranačkog sastava odbora odnosno dopunskog nadzora njegova rada putem promatrača, treba upravo da u sastavu odbora budu zastupljeni predstavnici konkurencijskih opcija (kandidacijskih lista), jer je to najbolji mehanizam međusobne kontrole i njima ne bi trebala pripadati naknada za taj angažman. Predsjednici i zamjenici predsjednika odbora moraju biti

4. Zaključak

Valja očekivati da politička (samo)volja tzv. političkih elita neće (više) moći biti presudna prepreka osviještenoj praksi spram prevladavanja postojećeg lošeg pravno-institucionalnog dizajna referenduma (kao iznimno važnog instituta neposredne demokracije).³¹ Građanska participacija (koju institut referenduma ne iscrpljuje, nego reprezentira kao najvažniji odlučujući mehanizam sudioničke i neposredne demokracije) može znatno doprinijeti kako boljoj međusobnoj povezanosti i usklađenosti *inputa* (zahtjeva građana) i *outputa* (isporučenih odluka i mjera sub/lokalnog političkog sustava za građane) tako i eliminaciji proizvoljnog rješavanja (sub)lokalnih društvenih problema koji se efektuiraju u netransparentnom ambijentu i svojoj zoni političkog sustava, gdje funkcionira uporaba manipulativno-utilitarnih mehanizama (»veza«, stranačka sinekura, nepotizam, lobi i korupcija), a ne zakon kao »sveopće, bezlično načelo« (Aristotel, 1998), odnosno gdje je »zakon gospodar upravljača, a oni njegove sluge« (Platon, 1957). Participacija građana je mnogostruko korisna, i to kako za građane tako i za (sub)lokalnu zajednicu te za društvo kao cjelinu, jer samo »... ljudi koji se ne osjećaju ljudima privrženi su svojim gospodarima kao soj robova ili konja« (Marx-Engels, 1978: 45). Strukturalno povećanje sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka nije samosvrhovito, niti bi jačanje participacije građana na (sub)lokalnom nivou trebalo biti cilj lokalnih vlasti samo zato što je takav pristup pomodarski poželjan. Sudjelovanje građana u upravljačkom procesu ima znatno šire značenje – riječ je o važnom pristupu koji unapređuje legitimitet, rad i efektivnost (sub)lokalnih upravljačkih struktura u oblikovanju i provedbi lokalnih javnih politika i time stvara uvjete postizanja demokratskijeg (boljeg, zadovoljnijeg) života svih građana (sub)lokalne zajednice.

nestranačke osobe i njima pripada naknada, ali umjesto uvjetovanja njihove školske spreme (što je vrlo teško dostići za mnoge biračke odbore), uputnije i nediskriminirajuće spram stvarno sposobnih bilo bi da Državno izborno povjerenstvo provodi (temeljem javnog poziva) njihovo redovno educiranje i certificiranje i time osigura dostatan, trajniji i kvalificiran personalni kontingent kandidata za predsjednike i zamjenike predsjednika biračkih odbora u lokalnim jedinicama za sve vrste izbora i referenduskog izjašnjavanja. Postigli bi se mnogostruki efekti, npr. racionalizacija troškova, veća kompetentnost članova odbora, pouzdana evidencija potencijalnih i osposobljenih kandidata (s certifikatom), veća kontrola pravilnosti postupka glasanja, itd.

³¹ Isključivo posredan način odlučivanja u ime drugih uzrokuje otuđenje političke moći od naroda, a često i na njegovu štetu.

Literatura

- Aristotel (1998) *Politika*. Zagreb: Globus/SNL
- Arnstein, S. (1969) A Ladder of Citizen Participation. *JAIP* 35(4): 216–224
- Barnes, S., M. Kaase (1979) *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage
- Cvijović, M. Ž. (2013) Modeli izbornog sistema i organizacije lokalne vlasti. *Politička revija* 36(2): 123–145
- Čular, G. (2010) Odluke i rituali. Kolika će nas većina uvesti u Europsku uniju? *Političke analize* 1(1): 22–26
- Đulabić, V. (ur.) (2013) *Lokalna samouprava i lokalni izbori*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Erceg, M. (2011) Referendumska demokracija u Sloveniji. *Političke analize* 2(6): 59–61
- Fishkin, J. S. (2008) Ostvariti deliberativnu demokraciju: virtualne i mogućnosti licem u lice. *Politička misao* 45(3–4): 7–26
- Grdešić, I. (1991) *Parlamentarna demokracija i referendum*. U: D. Kranjc, B. Strmčnik (ur.) *Parlamentarizam: dileme in perspektive*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo
- Grdešić, I. (2011) Referendum protiv parlamentarizma. *Političke analize* 2(5): 46–49
- Gujaničić, D. (2011) Referendum: oblik narodnog izjašnjanja protiv otuđenja vlasti. *Politička revija* 28(2): 324–347
- Hague, R., M. Harrop (2009) *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga
- Jovičić, M. (1957) *Referendum: pokušaj uporednopravnog izučavanja*. Beograd: Institut za uporedno pravo
- Jovičić, M. (2006) *Demokratija i odgovornost*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik
- Kasapović, M. (2004) *Institucionalni dizajn – najkonjunktornija grana suvremene političke znanosti*. *Politička misao* 41(1): 102–114
- Kasapović, M. (2004a) *Lokalno izborno pravo u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi*. U: Z. Petak, M. Kasapović, D. Lalić: *Lokalna politika u Hrvatskoj*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Koprić, I. (2012) *Lokalna samouprava u Hrvatskoj: pokvarena igračka u rukama politike*. U: I. Forum za javnu upravu – *Lokalna samouprava i demokracija*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu
- Koprić, I. (2013) *Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive*. U: V. Đulabić (ur.) *Lokalna samouprava i lokalni izbori*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Koprić, I., R. Manojlović (2013) *Participacija građana u lokalnoj samoupravi*. U: B. Davitovski (ur.) *Četvrti Skopsko-zagrebački pravni kolokvij: zbornik radova*. Skopje: Pravni fakultet Iustinijan Prvi, Sveučilište Sv. Kiril i Metodij

- Kostadinov, B. (2011) Referendum građanske inicijative u Europi – Švicarska, Italija i Hrvatska. *Informativnik*, br. 5887–5888, str. 1–3
- Kriesi, H. (2007) Izravna demokracija: švicarsko iskustvo. Zagreb: *Anali Hrvatskog politološkog društva* 4(1): 43–58
- Lajh, D., A. Krasovec (2007) Referendum o ulasku Slovenije u Europsku uniju: međunarodni komparativni pogled. *Politička misao* 44(3): 45–65
- Marx-Engels (1978) *Rani radovi*. Zagreb: Naprijed
- Milosavljević, B. (2010) Jačanje građanskog učešća na lokalnom nivou u Republici Srpskoj: analiza pravnog okvira sa preporukama. Bijeljina: Savez opština i gradova, http://www.alvrs.com/v1/media/djcatalog/2010-02Izvjestaj_o_analizi_pravnog_okvira_sa_preporukama-Jacanje_gradjanskog_ucesca_na_lokalnom_nivou_RS.pdf
- Mirić, J. (1996) *Demokracija u postkomunističkim društvima*. Zagreb: Prosvjeta
- Naibitt, J. (1985) *Megatrendovi*. Zagreb: Globus
- Pavlović, V. (2010) Kvalitet političkih institucija. U: V. Pavlović (ur.) *Kvalitet političkih institucija*. Beograd: FPN Centar za demokraciju
- Pereša, I., D. Zelić (2012) *Analiza referenduma u Hrvatskoj u odnosu na europske standarde*. Zagreb: Gong
- Peters, B. Guy (2007) *Institucionalna teorija u političkoj znanosti: novi institucionalizam*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Platon (1957) *Zakoni*. Zagreb: Kultura
- Podolnjak, R. (2011) Hrvatska je bojažljiva država. Intervju u časopisu *Banka* (razgovarala V. Kesić), 1. lipnja 2011., <http://gong.hr/hr/izborni-sustav/referendum/robert-podolnjak-hrvatska-je-bojazljiva-drzava/>
- Piasecki, A. K. (2011) Lokalna direktna demokratija u evropskim državama – sličnosti i razlike. *Glasnik prava* 2(1), <http://www.jura.kg.ac.rs/index.php/sr/411.htm>
- Puhovski, Ž., (2013) Demokratski referendum ili teror većine? *Banka*, 7. 6. 2013., <http://www.banka.hr/komentari-i-analize>
- Pusić, E. (1999) *Država i državna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet
- Ravlić, S. (2011) *Lokalna demokracija. U: Decentralizacija*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo
- Referendum – pregled stanja i perspektiva (2010) Zagreb: Gong, http://gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/GONG_Referendum_pregled_preporuke.pdf
- Tomić, S. (1970) *Politička participacija i kulturna društva*. Zagreb: *Politička misao* 7(1): 93–101
- Tomić, S. (1975) *Profesionalizam u politici*. Beograd: Radnička štampa
- Tomić, S. (1981) *Revolucija i samoupravljanje*. Sarajevo: Veselin Masleša
- Smerdel, B. (2009) *Pojam i razvitak ustavne vladavine. U: B. Smerdel, S. Sokol: Ustavno pravo*. Zagreb: Narodne novine
- Sokol, S. (2009) *Temelji državne vlasti. U: B. Smerdel, S. Sokol: Ustavno pravo*. Zagreb: Narodne novine

- Šalaj, B. (2007) Prikaz knjige: *Why Politics Matters: Making Democracy Work* (G. Stoker). *Politička misao* 44(4): 161–167
- Širinić, D. (2012) Predreferendumska istraživanja i rezultati referenduma. *Političke analize* 3(9): 10–15
- Velički, D. (2008) Ostvarivanje neposredne demokracije u Njemačkoj i Austriji. *Politička misao* 45(3–4): 119–135

Propisi

Ustav, NN 85/10

Ustavni zakon o Ustavnom sudu, NN 99/99, 29/02, 49/02

Kazneni zakon, NN 125/11

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 19/13

Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 33/96, 92/01, 44/06, 69/07, 38/09

Zakon o prebivalištu, NN 144/12

Zakon o registru birača, NN 144/12

LOCAL REFERENDUM AS AN
INSTITUTIONALISED MECHANISM OF CITIZEN
PARTICIPATION IN CROATIA

Summary

Normative-institutional shaping of participation, including the institute of local referendum, has an important impact on democratic and governance usefulness of citizen participation. Legal framework for referendum in Croatia (local referendum included) has not been adequately regulated, which has an adverse effect on its decision-making dignity and governance value. The author has shown the key problems of the institute and made some critical observations and suggestions.

Key words: political institutions, citizen participation, local referendum, local self-government – Croatia