

REVOLUCIJA KOJE NEMA: IZRAVNO SUDJELOVANJE GRAĐANA U ODLUČIVANJU O „EUROPSKIM PITANJIMA“

Izvorni znanstveni rad

*UDK 342.573(4)EU
339.923:061.1](4)EU*

Primljeno: 16. rujna 2016.

Matija Miloš*

Nedavno održani referendum o izlasku Ujedinjenog Kraljevstva iz Europske unije te najave budućih referenduma u drugim državama članicama, uz pozivanje na prvenstvo „volje naroda“, nameću potrebu detaljnijeg istraživanja stvarne uloge neposrednog odlučivanja građana u Uniji. Ovaj rad pridonosi tome analizom temeljnih problema s kojima se, kao složeni politički sustav, Unija mora nositi. Oslanjanjem na usporedno federalističko iskustvo ističemo dvostruki problem višerazinskog političkog prostora te problem prevođenja ovlasti i osporavanja takva prijevoda izravnodemokratskim putem. Te dvije teškoće zajedno dovode do toga da je od izravnog sudjelovanja građana u odlučivanju o „europskim pitanjima“ teško očekivati ikakav siguran ishod.

Ključne riječi: referendum, izravna demokracija, neposredno odlučivanje, Europska građanska inicijativa, Europska unija

1. UVOD

„It was the best of times, it was the worst of times, it was the age of wisdom, it was the age of foolishness, it was the epoch of belief, it was the epoch of incredulity, it was the season of Light, it was the season of Darkness, it was the spring of hope, it was the winter of despair, we had everything before us, we had nothing before us, we were all going direct to Heaven, we were all going direct the other way - in short, the period was so far like the present period, that some of its noisiest authorities insisted on its being received, for good or for evil, in the superlative degree of comparison only.“

~Charles Dickens, The Tale of Two Cities

U dobro poznatim rečenicama kojima započinje veliko Dickensovo djelo autor opisuje turbulentno vrijeme Francuske revolucije, u koje je radnja njegova romana i smještena. Brojne u njima sadržane suprotnosti naznačuju prijelomnost tog povijesnog razdoblja, odnosno, govoreći jezikom teorije, njegovu liminalnost. Liminalnost „obuhvaća prijelazne situacije i uvjete koje karakterizira izmještanje utemeljenih struktura, izvrtnje

* Matija Miloš, polaznik poslijediplomskog doktorskog studija javnog prava i javne uprave na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, asistent na katedri za Ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci.

hijerarhija i nesigurnost u kontinuitet tradicije i buduće ishode“.¹ To je vrijeme u kojemu je poremećen dotadašnji poredak te se otvaraju perspektive novim razvojem koji mogu obećavati drastično drukčije stanje od onoga koje je postojalo dotada. Iz citiranog je razvidno da sama liminalnost ipak jamči samo mogućnost drukčijega, ali ne i određeni ishod. Njezino je jamstvo jedino nesigurnost, a takva se potencijalno opasna karakteristika nije zadnji put pojavila za Francuske revolucije.

Jedno je razdoblje liminalnosti koje bi se moglo okarakterizirati Dickensovim riječima uslijedilo nakon Drugog svjetskog rata. U tom je periodu udahnut život nizu ideja i projekata koji su trebali spriječiti ponavljanje ratnih užasa u budućnosti. Među njih ubrajamo pokret prema razradi i priznavanju univerzalnih ljudskih prava, čiji je lučonoša Opća deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine, ali i proces izgradnje europskih integracija, koji se, od izvorno ponajprije ekonomske nadnacionalne suradnje, razvio u projekt političkog povezivanja država na europskom kontinentu.

Kao proces koji je započeo u liminalnosti poslije Drugog svjetskog rata, razvoj europskih integracija razlikuje se od ideje ljudskih prava po tome što ne nastoji biti univerzalan.² Dok su se ljudska prava temeljila na univerzalnoj ljudskosti, proces „sve bliže suradnje“ europskih država predstavlja relativno jasno geografski smješten projekt.³ On je, štoviše, u svojim počecima bio usmjeren na prizemne ciljeve ekonomske suradnje i nadzora nad ratnim sirovinama, ugljenom i čelikom. Tek su naknadno ti transnacionalni oblici povezivanja europskih država dobili jasnije političke konotacije.

Drugo je bitno obilježje procesa europskih integracija njegova nedovršenost. Današnja Europska unija predstavlja strukturu koja još uvijek nije zaokružena uspostavljanjem neke nove federacije, unitarne države ili međunarodne organizacije u klasičnom smislu riječi. O tome najbolje svjedoči pokušaj donošenja Ustava za Europu, koji nije uspio preživjeti ratifikaciju referendumom u Francuskoj i Nizozemskoj te je morao biti preobličen u Lisabonski sporazum.

Treće je bitno obilježje europskih integracija izražena uloga elita u razvoju europskog projekta. Kontinuirani problem demokratskog deficita Unije, uslijed kojega između građana i njezinih institucija postoji bitan jaz, barem je dijelom posljedica toga. Smatra se da na Uniju građani tek ograničeno mogu utjecati te da je zbog toga ona problematična u demokratskom smislu.

¹ Horvath, A.; Thomassen, B.; Wydra, H., *Liminality and the Search for Boundaries*, objavljeno u *Breaking Boundaries – Varieties of Liminality* (Horvath, A.; Thomassen, B.; Wydra, H., ur.), Berghahn Books, New York, 2015, str. 2.

² Upravo je pretpostavljena „univerzalnost“ temeljnih prava izložena učestaloj kritici, u čemu je posebno dosljedan upliv antropologije. (Vidi primjerice Goodale, M., *Surrendering to Utopia: An Anthropology of Human Rights*, Stanford University Press, Stanford, 2009, str. 18.)

³ Dakako, geografske granice Unije nisu nesporne. (Bauböck, R., „Why European Citizenship? Normative Approaches to Supranational Union“, *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 8, 2/2007, str. 461.) O tome najbolje svjedoče dugogodišnji prijepori o turskom europskom putu.

Usredotočenost Unije na prvenstveno ekonomska pitanja, njezino postupno i nedovršeno razvijanje u prostoru tradicionalno obilježenom dominacijom suvereniteta njezinih članica te izražena uloga elita obilježja su koja su dovela do toga da je položaj europskog građanstva priznavan tek postupno. Njegov se razvoj snažno vezao za ekonomsku dimenziju europske suradnje, a svoje je političke dimenzije počeo dobivati relativno kasno.⁴ Čak se i tada europski građanin izražavao ponajprije preko svojih predstavnika, bilo onih izabranih na nacionalnoj razini bilo zastupnika biranih na izborima za Europski parlament. Osim toga, Unija je razvila kompleksan sustav konzultacija s organizacijama civilnog društva, putem kojih su građani na još jedan način mogli doći do izražaja.

Usprkos tome što se na razini Unije izvorno nije razmišljalo o neposrednom angažiranju građana u donošenju odluka o pojedinim pitanjima, ta dimenzija demokracije nije izostala. Uniju je od sedamdesetih godina prošlog stoljeća do danas pratio niz nacionalnih referenduma o njezinu razvoju. Njihov je slijed kulminirao nedavnim dramatičnim izglasavanjem izlaska Ujedinjenog Kraljevstva iz članstva te nadnacionalne tvorevine. S druge strane od Lisabonskog ugovora u strukturu Unije ugrađena je i Europska građanska inicijativa kao sredstvo kojim je građanima omogućeno da utječu na proces donošenja odluka u Uniji.

Nesporno je da te dvije struje predstavljaju dva potpuno različita načina angažiranja građana u odlučivanju o „europskim pitanjima“. Usprkos tomu obje je moguće promatrati kao dva dijela jednog tijela, nastojanja da se osigura izravan utjecaj građana na proces donošenja odluke o „europskim pitanjima“. Svrha je ovog rada upravo analizirati oba spomenuta instrumenta u tom kontekstu te pokazati s kakvim se problemima ideja neposrednog sudjelovanja u odlučivanju u Uniji nužno mora nositi.

Sintagma „izravno sudjelovanje građana u odlučivanju“ nesumnjivo je nezgrapna i donekle umjetna. Ona je međutim izabrana kako bi se s jedne strane naznačilo da se iz predmeta proučavanja otklanjaju svi oblici sudjelovanja koji se oslanjaju ponajprije na neki oblik posredništva. Tu je moguće ubrojiti nacionalne izbore i izbore za Europski parlament, ali i sudjelovanje putem organizacija civilnog društva. Istodobno pojam „sudjelovanja građana u odlučivanju“ ne isključuje Europsku građansku inicijativu iz našeg predmeta interesa. Ona se jednako tako poziva na izravan angažman građana iako, vidjet ćemo, građanima ne daje ovlast izravne odluke. Njima pripada samo mogućnost podnošenja prijedloga.

Potencijale izravnog sudjelovanja građana u odlučivanju ocjenjujemo pomoću usporednopravne metode, i to, pomalo kontroverzno, njezinom primjenom na federalističko iskustvo. Kontroverznost slijedi iz toga što bi usporedna pravna metoda

⁴ Shaw, J., „Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism“, *University of Edinburgh – School of Law Working Paper Series*, No. 2010/14, dostupno na: <<http://ssrn.com/abstract=1585938>>, resurs posljednji put konzultiran 16. rujna 2016., str. 31.

trebala uzeti u obzir kontekst primjene nekog pravnog rješenja.⁵ On je u slučaju predmeta ovog rada izrazito složen iz dva temeljna razloga. Prvo, neposredno odlučivanje građana samo po sebi nije monolitan, lako usporediv koncept, a kamoli tvorenica neposrednog sudjelovanja u odlučivanju. Drugo, federalne je sustave izrazito teško uspoređivati zbog toga što su izrazito uvjetovani okolnostima u kojima se svaki od njih razvijao. Posebno je to slučaj s Europskom unijom, koja sama po sebi nije svodiva na jasno odredivu kategoriju, a uz to uključuje i Europsku građansku inicijativu, koja jednako tako predstavlja novinu, i to ne neposredne, nego participativne demokracije.

Usprkos tim zaprekama usporedna je metoda korisna stoga što nam omogućuje izvođenje pojedinih temeljnih obilježja složenih država i državnih zajednica koja su, zbog svojeg visokog stupnja apstrakcije, potpuno primjenjiva i na Europsku uniju. Time je moguće jasnije odrediti pojedina obilježja *konteksta* razvoja i djelovanja Unije, koja nam pomažu da bacimo svjetlo na prepreke s kojima se izravno sudjelovanje građana u donošenju odluka u njoj mora nositi. Točnije, možemo jasnije odrediti problem njezina višerazinskog političkog prostora, ali i ograničenja referenduma kao sredstva osporavanja prijenosa ovlasti s jedne razine složene države i državne zajednice na drugu. Ta dva problema predstavljaju moćnu prepreku svakoj neposrednosti sudjelovanja građana u odlučivanju o Uniji.

Naš je rad podijeljen u dvije velike cjeline. U prvoj prikazujemo predmet našeg proučavanja, mehanizme neposrednog angažiranja građanstva u donošenju odluka o „europskim pitanjima“ (1). Drugi je dio rada posvećen teorijskoj analizi njihova potencijala (2). U tom pogledu ističemo dva temeljna problema koja se nameću pri primjeni tih mehanizama: obilježja političkoga na nadnacionalnoj razini te problem prevođenja, koji je uključen u složene države i državne zajednice.

2. IZRAVNO SUDJELOVANJE GRAĐANA U ODLUČIVANJU O „EUROPSKIM PITANJIMA“

U današnjoj je Europskoj uniji više načina na koji građani mogu utjecati na njezino ustrojstvo i djelovanje. U našem su fokusu instrumenti koji omogućavaju manje-više neposredan angažman građanstva. Karakteristika je tog puta utjecaja građana na Uniju u tome što njegovi pravni temelji nisu unificirani, prije svega stoga što se iz najšire perspektive mogu razlikovati referendumima⁶ od Europske građanske inicijative. Nadalje, u slučaju različitih vrsta referenduma, svaka država članica ima vlastiti pravni okvir referendumskih postupaka i, što je još važnije, različitu tradiciju njihova korištenja.

⁵ Vidi primjerice Kahn, P. W., „Comparative Constitutionalism in a New Key“, *Michigan Law Review*, vol. 101, kolovoz 2003, str. 2677.

⁶ Ovdje termin „referendum“ koristimo u najopćenitijem smislu, kao pojam koji označava instrument neposredne demokracije po kojemu građani odlučuju o određenom pitanju s „da“ ili „ne“, „za“ ili „protiv“. Prema tome, njime obuhvaćamo sve moguće varijante takve neposredne demokracije koje postoje u državama članicama Unije i koje je moguće usmjeriti na odlučivanje o nekom pitanju vezanom za Europsku uniju.

Drugim riječima, svaka država gaji specifične odnose prema neposrednoj demokraciji, koji su počesto rezultat povijesnog razvoja.⁷ Ono što ih veže sve je učestalije korištenje u kontekstu Europske unije, o čemu raspravljamo u prvom dijelu rada (2.1). Zatim prelazimo na još uvijek relativno nov instrument Europske građanske inicijative. Ona je izravno i jedinstveno regulirana europskim pravom, ali tek treba u potpunosti razviti svoju ulogu u Uniji (2.2).

2.1. Nacionalni referendum i „europskim pitanjima“

Izravna demokracija izvorno nije predstavljala bitan faktor u razvoju europskih integracija. Štoviše, Jean Monnet izričito se izjašnjavao protiv uključivanja građana u „nešto s čime nemaju praktičnog iskustva“.⁸ Ipak, građani su se na nacionalnoj razini počeli neposredno izjašnjavati o europskim integracijama još u sedamdesetim godinama prošlog stoljeća, počevši s referendumima u Danskoj i Irskoj.⁹ Referendum se od tada u državama članicama sve redovitije koristi kao sredstvo donošenja odluka o sve širem spektru pitanja vezanih za europske integracije.

Teme nacionalnih europskih referenduma moguće je svrstati u tri skupine: referendume o članstvu, što može uključivati i tzv. referendume o produbljenu suradnje,¹⁰ o usvajanju promjena u arhitekturi temeljnih sporazuma te o pojedinim politikama Unije.¹¹ Do 2015. godine održano je više od četrdeset referenduma, uglavnom u vezi s članstvom u Uniji i zbog ratifikacije novih temeljnih ugovora, od kojih su se na njih deset građani izjasnili protiv iznesenog prijedloga.¹² Te brojeve treba korigirati dvama referendumima održanima tijekom 2016. godine, odnosno referendumom o izlasku Ujedinjenog Kraljevstva iz Unije (*Brexit*) te nizozemskim referendumom o odnosima Unije i Ukrajine.¹³

⁷ Usporednopravne analize u svojem metodološkom dijelu i ističu da u obzir treba uzeti raznolikost povijesnog razvoja neposredne demokracije u Europi. Vidi Aguiar de Luque, L., *Democracia directa y derecho constitucional*, Edersa, Madrid, 1977, str. 13. Treba napomenuti da te različite tradicije ne utječu nužno na motiviranje europskih referenduma. (Wimmel, Andreas, „*The Impact of National Direct Democracy on the Choice of Convening EU Referendums*“, *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 15, br. 1/2014, str. 47.)

⁸ Qvortrup, M., *Direct democracy: A comparative study of the theory and practice of government by the people*, Manchester University Press, Manchester, 2013, str. 95.

⁹ Méndez, F.; Méndez, M.; Vasiliki, T., „Direct Democracy in the European Union: How Comparative Federalism Can Help Us Understand the Interplay of Direct Democracy and European Integration“, *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, 1/2009, str. 67.

¹⁰ Radi se o referendumima na kojima građani moraju odlučiti o nekoj vrsti „bliže suradnje“ između država članica, kao što je to bio slučaj s monetarnom unijom (Schiller, T., „Modern Direct Democracy in Europe: Dynamic Development on All Levels“, objavljeno u *Global Citizens in Charge: How Modern Direct Democracy Can Make Our Representative Democracies Truly Representative* (Lee, J.; Kaufmann, B., ur.), Korea Democracy Foundation, Seoul, 2009, str. 140).

¹¹ Méndez, F.; Méndez, M.; Vasiliki, T., *Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, str. 22-27.

¹² Qvortrup, M., „Referendums on Membership and European Integration 1972-2015“, *The Political Quarterly*, vol. 87, nr. 1, January-March 2016, str. 61.

¹³ Passchier, R., Voermans, W., „Going Against the Consociational Grain: The Debate on the Dutch Advisory Referendum Act and the Ukraine-EU Association Agreement Referendum“, I-CONnect – Blog of the International Journal of Constitutional Law and ConstitutionMaking.org, <<http://bit.ly/2a1RJz2>>, izvor posljednji put konzultiran 16. rujna 2016. Zanimljivo je da je Nizozemska, u kojoj referendum zaista nije

Oba ta referenduma treba pribrojiti još uvijek manjoj skupini izraza neposredne demokracije koji su protivni politikama Unije.

Premjestimo li fokus s razine Unije na sferu pojedinih pravnih poredaka u njoj, zapažamo raznolikost u pogledu uređenja referenduma koju je nemoguće u cijelosti prikazati na ovim stranicama. Promotrimo li primjerice samo pitanje ratifikacije europskog sporazuma referendumom, zapazit ćemo da dvadeset i dvije države članice u postupak mogu uključiti neku vrstu mehanizma izravne demokracije. Bieber u toj skupini razrađuje daljnju podjelu prema obveznosti referenduma. Razlikuje države s obveznim „europskim referendumom“, fakultativnim referendumom, države koje, poput Španjolske, raspisuju referendum samo ukoliko europski sporazum traži i promjenu ustava te države kojima je referendum alternativa kvalificiranoj većini u parlamentarnom postupku.¹⁴

Kao što smo već uvodno naznačili, obilježje je uređenja referenduma na europskim prostorima njihova čvrsta ukorijenjenost u pravnim i političkim porecima država članica. Ipak, važno je istaknuti da učinci referendumskog odlučivanja zato nisu ograničeni samo na države u kojima se referendum održava. Kako je proces europskih integracija po definiciji razvoj koji nadilazi granice pojedine države, ne iznenađuje što je i pokretanje referenduma u jednoj državi često stimulirano razvojem u ostatku Unije.¹⁵ Osim toga pokazalo se da je Unija katkada sklona uplitati se u referendumske kampanje podržavajući pozitivan ishod neposrednog izražavanja volje građana.¹⁶ U konačnici, ukoliko je u jednom referendumu odbijen prijedlog koji traži jednoglasnost država članica, kao što je ratifikacija novog sporazuma, referendum će u jednoj državi imati tzv. „ekstrateritorijalni učinak“ jer će stopirati provedbu odbijenog prijedloga za ostatak zajednice država.¹⁷

Sve učestalije korištenje referenduma u pogledu Unije dovelo je i do promjena u pravnoj regulaciji postupka referenduma. Primjerice u Republici Hrvatskoj 2010. godine ukinut je tzv. kvorum izlaznosti, koji je zahtijevao da odluku na referendumu donosi većina birača koja je glasovala, ali samo ukoliko je referendumu pristupila „većina od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj“.¹⁸ Time se htjelo osigurati da zbog nedostatne izlaznosti birača ne propadne referendumska odluka o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji.

tradicionalan način donošenja odluka, svojim prvim iskustvima s neposrednom demokracijom postala *enfant terrible* europskih integracija.

¹⁴ Bieber, R., „Zur Ko-Existenz von Referenden und parlamentarischer Demokratie – Das Beispiel der Ratifizierungsverfahren zur Europäischen Verfassung“, objavljeno u *Europäische Verfassung und direkte Demokratie* (Kadelbach, S., ur.), Nomos Verlag, Baden-Baden, 2006, str. 62-68.

¹⁵ Shu, M., „Referendums and the Political Constitutionalisation of the EU“, *European Law Journal*, vol. 14, 4/2008, str. 430.

¹⁶ Tierney, S., *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford University Press, Oxford, 2012, str. 161-163.

¹⁷ Méndez, Méndez, Vasiliki, 2014, str. 113.

¹⁸ Podolnjak, R., „Ustavnopravno uređenje i primjena referenduma i građanske inicijative u Republici Hrvatskoj“, objavljeno u: *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi* (Smerdel, B., Gardašević, Đ., ur.), Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2011, str. 213.

Unija utječe i na sadržajni zahvat referendumskog odlučivanja. Tako je problem ratifikacije Jedinog europskog akta u Irskoj poslužio tamošnjem Vrhovnom sudu da naglasi kako naglašena ovlast izvršne vlasti da slobodno djeluje u vanjskim poslovima ovu ne ovlašćuje da *proprio motu* neograničeno prenosi te iste ovlasti na nadnacionalnu zajednicu država. Prije takva prijenosa, koji bi po shvaćanju Suda prešao granice ustavnog ovlaštenja za sudjelovanje u europskim integracijama, nužno je održati ustavotvorni referendum.¹⁹ Ta je odluka imala posebno kontroverzni učinak jer se do danas praktički o svakoj promjeni temeljnih ugovora u Irskoj održava ustavotvorni referendum.

Nacionalni referendum o europskim pitanjima postali su prema tome bitan dio dinamike europskih integracija, ali i razvoja neposredne demokracije u okvirima nacionalnih ustavnih demokracija. Da bismo ih smatrali relevantnim predmetom analize, nije potrebno pristati na to da su oni nužno sredstvo povezivanja građana Unije s institucijama te nadnacionalne tvorevine.²⁰ Možemo ostati skeptični prema njihovim učincima i jednostavno primijetiti da je njihovo korištenje sve učestalije te da okretanje njima uvelike ovisi o taktičkoj odluci političkih elita.²¹ Već je to dovoljno da ih se uzme u obzir kao predmet trajnog konstitucionalističkog projekta razumijevanja i usmjeravanja moći, posebno one političke.

2.2. Europska građanska inicijativa

Bitna je karakteristika referendumskog odlučivanja to što odgovor na pitanje koje se u njemu postavlja daju sami građani kao članovi *demosa* određene države.²² S druge strane

¹⁹ Vidi *Crotty v. An Taoiseach*, [1987] IESC 4 (9. travnja 1987.).

²⁰ Kaufmann, B., „Direkte Demokratie in Europa – eine Übersicht“, objavljeno u *Direkte Demokratie und europäische Integration: Die Handlungsspielräume der Schweiz - Baslerschriften zur europäischen Integration Nr. 75*, Europainstitut der Universität Basel i Initiative & referendum institute Europe, Basel, 2005, str. 14.

²¹ Qvotrup, M., *Referendums and Ethnic Conflict*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2014, str. 122.

²² Kao takav, referendum se katkada karakterizira kao sredstvo donošenja „konačne odluke“, koja pripada samo narodu. (Vidi primjerice paragraf 769 odluke Vrhovnog suda Republike Irske u predmetu *Crotty*, citirane u bilj. 21.) Konačnost smatramo posebno kontroverznom jer je iz nje moguće olako kliznuti u trajnost. Tako je Ustavni sud Republike Hrvatske kao jedan od argumenata u svojoj praksi vezanoj za referendum građanske inicijative problematičnim istaknuo što bi zakonsko rješenje koje se predlagalo na referendumu bilo „trajno“ i stoga neprihvatljivo, iako vječnost referendumске odluke uopće ne proizlazi iz pozitivnog prava. (Vidi Gardašević, Đ., „Constitutional interpretations of direct democracy in Croatia“, *Iustinianus Primus Law Review*, vol. 7, 1/2015, str. 38; Horvat Vuković, A., „Ustavni sud Republike Hrvatske i referendum narodne inicijative 2013.-2015.: analiza i prijedlozi“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 37, 2/2016, str. 819.) Ideje o „konačnosti“ i „trajnosti“ odluke donesene na referendumu oslanjaju se na određenu koncepciju ustavnopravnog poretka kojom se neposrednu demokraciju može neispravno uzvisiti, ali i diskreditirati. Ona je zasnovana na ideji da je narod konačni i apsolutni suveren, iako se može opravdano tvrditi da to danas više nije točno. Još manje možemo tvrditi da se radi o univerzalnom obilježju suvremenih ustavnih demokracija. (Vorländer, H., „Supremacy of Constitution“, *Politička misao: časopis za politologiju*, vol. 38, 1/2001., str. 28; Jakab, A., „Neutralizing the Sovereignty Question: Compromise Strategies in Constitutional Argumentation before European Integration and since“, *European Constitutional Law Review*, vol. 2, 2/2006, str. 375.) Ovdje ne možemo na zadovoljavajući način kritizirati još važniji prigovor ideji „naroda kao konačne instancije“, a to je da se samom zamisli naroda kao homogene cjeline koja donosi svoju odluku zanemaruje da je demokratska većina društveni konstrukt, u svakom

bitna je karakteristika Europske unije da takva vlastitog *demosa* nema.²³ Građanstvo Unije sastoji se od više *demosa*, koji se nastoje povezati zajedničkim pravnim okvirom Unije.²⁴ Time se ipak ne uspijeva otkloniti jedan bitan prigovor funkcioniranju Europske unije, a to je udaljenost građana od njezina djelovanja, s time povezana slaba mogućnost njihova utjecaja na nju i posljedični demokratski deficit.

Jedan od prijedloga za umanjivanje deficita bio je i paneuropski referendum. Izvorno je takav čin neposredne demokracije predložen još za Charlesa de Gaullea, koji je i sâm redovito vitlao dvosjeklim mačem referendumske legitimnosti.²⁵ Sličan je prijedlog u novije vrijeme iznio Jürgen Habermas te se danas ponavlja u nizu država članica i razmatra u nekim teorijskim raspravama.²⁶ Referendum je ovdje predložen kao sredstvo pritiska na elite, koje, prema Habermasovu mišljenju, djeluju pretjerano neovisno o građanima. Smatra se da bi one, ako bi se morale suočiti s referendumom koji bi se istodobno održao u cijeloj Uniji, mogle biti potaknute da zajedno s građanima Unije „sjednu za isti stol“.²⁷ Referendum bi, drugim riječima, trebao biti samo zametak razvoja koji bi eventualno mogao dovesti do novog *demosa*.

Čak i tom prijedlogu na putu stoje bitne prepreke. Posebno imajući u vidu povezanost neposredne demokracije i razvoja pojedinih država članica, teško je ostvariti koordinaciju potrebnu za referendum koji bi se istodobno odvijao na razini cijele Unije. S druge strane problematična je i europska javna sfera. Naime referendum se ne odvijaju u vakuumu. Poticaj njihovu održavanju i infrastruktura za informiranje i mobiliziranje građanstva ne dolaze samo od političkih elita i institucija predstavničke demokracije.²⁸ Bitna je i uloga medija te civilnoga društva, struktura koje na razini Europske unije još uvijek djeluju u nizu fragmentiranih sfera. U konačnici svaka je država članica zasebni politički prostor, što je u ranijim raspravama o temeljnim ugovorima dovelo do isticanja prioriteta nacionalne politike i umanjivanja važnosti onih europskih.²⁹ Ukratko, može se reći da do paneuropskog referenduma ne dolazi toliko zbog toga što marš država članica nije

trenutku promjenjiv i sastavljen od mnogih manjina. Taj bi prigovor stajao i u onim slučajevima kada pozitivno pravo zaista propisuje pravo naroda da iskaže „zadnju riječ“.

²³ Fiala, P., „Integration, Legitimität und demokratischer Entscheidungsprozess“, objavljeno u *Pluralismus – Strategien – Entscheidungen* (Bandelow, Nils C., Hegelich, Simon, ur.), VS Verlag für Sozialwissenschaften – Springer Fachmedien, Wiesbaden, 2011, str. 278; Liebert, U., „Just Cheap Talk? Rethinking the „no European demos“ thesis in light of discursive representation practices“, *CEUS Working Paper No. 2012/1*, dostupno na: <<http://bit.ly/2aJ7mCx>>, izvor posljednji put konzultiran 16. rujna 2016., str. 3.

²⁴ Cuesta Lopez, V., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Universidad de las Palmas de Gran Canaria: Facultad de Ciencias Jurídicas Departamento de Derecho Público, Área de Derecho Constitucional, (doktorska disertacija), Las Palmas de Gran Canaria, 2007, str. 112.

²⁵ Kostadinov, B., „Referendum građanske inicijative u Europi“, *Novi informator*, br. 5887-5888, kolovoz 2010., str. 2. De Gaulle je u tom pogledu izjavio: „Europa će se roditi onog dana kada joj se različiti narodi konačno odluče priključiti. Za to neće biti dovoljna parlamentarna ratifikacija. Bit će potrebni narodni referendumi.“ (Prema Closa, C., *The Politics of Ratification of EU Treaties*, Routledge, Oxon, 2013, str. 40.)

²⁶ Méndez, Méndez, Vasiliki, 2014, str. 194-195.

²⁷ Habermas, J., „Europa: Vision und Votum“, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 5/2007, dostupno na: <http://bit.ly/2c7D0LR>, izvor posljednji put konzultiran 16. rujna 2016., str. 518.

²⁸ Tierney, 2012, str. 247.

²⁹ Dehousse, R., „The Unmaking of a Constitution: Lessons from the European Referenda“, *Constellations*, vol. 13, 2/2006, str. 158.

dostatno vremenski ujednačen, nego više zbog toga što neke od njih umjesto marša odabiru tango, balet ili jednostavno kroče drukčijim ritmom.

U krajnjoj liniji ideji o paneuropskom referendumu kao konstruktivnom pristupu europskim demokratskim boljkama može se prigovoriti precjenjivanje neposredne demokracije. Nije sigurno da referendum može sam po sebi stvoriti pritisak za nastanak jednog novog *demos*a, već bi se prije moglo reći da bi mogao biti jedan znak njegove prisutnosti da ovisi o barem minimalnom postojanju sveeuropske aktivne javnosti.³⁰ Kao način odlučivanja referendum je veto koji može biti koristan ponajprije kao kontrapunkt već postojećeg *demos*a politici koja se razvija u institucijama predstavničke demokracije.³¹ Zato nam se čini neprimjerenim sakralizirati njegovu ulogu.

Ipak, u referendumu ostaje nešto privlačno i ako o njemu razmišljamo izvan idealiziranih scenarija. U njegovoj je srži nastojanje da građani izravno iznesu svoj stav o nekom za njih bitnom pitanju, što bi donekle moglo pojačati sudjelovanje građana u formiranju javnih politika.³² Posebno privlačnim to izgleda kada govorimo o Europskoj uniji, koja je, kao što se često ističe, iznimno udaljena od građana i njihovih stavova o onome što je za njih bitno.

Upravo u tom svjetlu treba promatrati Europsku građansku inicijativu. Ona je izraz ideje da neposredno izražavanje stava građana ne mora istodobno obuhvaćati čine ucrtavanja *demos*a i jačanja legitimnosti politika o kojima se izražavanje provodi.³³ Sudjelovanje je moguće odvojiti od stvaranja, projicirati ezoterični zadatak izgradnje *demos*a u jednako neodređenu budućnost i posvetiti se otvaranju novih prostora za izražavanje pripadnika različitih *demos*a u kontekstu nadsudnacionalne Unije.

Tako koncipirana Europska građanska inicijativa sadržana je u čl. 11(4) Ugovora o Europskoj uniji:

Najmanje jedan milijun građana, državljana znatnog broja država članica, može na svoju inicijativu pozvati Europsku komisiju da u okviru svojih ovlasti podnese odgovarajući prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je potreban pravni akt Unije u svrhu provedbe Ugovora.³⁴

Tako uređenu Europsku građansku inicijativu nije lako svesti na neki poznati oblik izravne demokracije. Na prvi nam se pogled može činiti da postoje bitne paralele s

³⁰ Ovdje vrijedi podsjetiti da je savršeno moguć *demos* koji se ne organizira oko pretpolitičkog kolektiva kao što je nacija. Attracta Ingram u tom je smislu pokazala kako ustavni patriotizam može dostajati za uspostavljanje jednog *demos*a. (Ingram, A., „Constitutional Patriotism“, *Philosophy & Social Criticism*, vol. 22, 6/1996, str. 15.)

³¹ U tom smislu vidi i Daly, E.; Hickey, T., *The Political Theory of the Irish Constitution: Republicanism and the Basic Law*, Manchester University Press, Manchester, 2015, str. 38.

³² Leininger, A., „Direct Democracy in Europe: Potentials and Pitfalls“, *Global Policy*, vol. 6, 1/2015, str. 24.

³³ To potvrđuje i mjerodavno mišljenje Europskog odbora regija, u kojemu se kao temeljni cilj Inicijative ističe upravo participacija građana u „europskom projektu“. Vidi paragrafe 1-4 i 11 Mišljenja Odbora regija COR-2015-02606-00-01-AC-TRA (EN) (u daljnjem tekstu: Mišljenje Odbora regija).

³⁴ Članak 11(4) Ugovora o Europskoj uniji, 92/C 191/01.

takozvanom zakonodavnom inicijativom.³⁵ Naime u potonjoj se građanima daje mogućnost da parlamentu predlože donošenje zakona.³⁶ Sličnost s Europskom građanskom inicijativom u tome je što i kod zakonodavne inicijative građani mogu utjecati na dnevni red jednog tijela. Bitna je razlika međutim u tome što je kod zakonodavne inicijative to tijelo sâm zakonodavac ili pak narod. Europska građanska inicijativa ne dopušta svojim podnositeljima da vrše izravan utjecaj na zakonodavni postupak niti da ostalim građanima predlože nešto o čemu se naknadno glasuje. Ona im jedino omogućuje da nametnu Komisiji, kao ključnom pokretaču zakonodavnog postupka, određenu temu o kojoj bi trebala „podnijeti prijedlog“.³⁷ Komisija taj zahtjev mora razmotriti i na njega se očitovati, ali nije dužna pokretati nikakav postupak, posebno ne ukoliko se radi o pitanju izvan njezinih nadležnosti i pitanju o kojemu Unija i ne može odlučivati.

Možda nam se može učiniti da je Europska građanska inicijativa bliska savjetodavnom referendumu, ali ovdje treba uzeti u obzir da se radi o institutu koji nijedna institucija Unije nema ovlast „raspisati“ kako bi stekla uvid u mišljenje građanstva. Naprotiv, Inicijativu mogu pokrenuti samo državljani članica Europske unije. Sama odredba naznačuje da je svrha Inicijative omogućiti građanima da iznjedre neki prioritet neovisno o institucijama, a ne na njihov zahtjev. Taj prioritet ne bi trebao biti puki savjet, jer građani su ovdje ovlašteni pozvati Komisiju na predlaganje konkretnog pravnog akta u određenim pitanjima.³⁸

Ipak, Europskom građanskom inicijativom nemoguće je pozvati Komisiju na izmjene temeljnih ugovora.³⁹ To pokazuje da su sami temelji Unije ostali ponajprije u rukama država članica te da građani na njih mogu izravno utjecati samo ukoliko se gotovi paketi stave pred njih u postupku nacionalnog referenduma. Zapravo je niz inicijativa odbijeno

³⁵ Takvu paralelu povlači i Victor Cuesta Lopez, iako ističe da Europska građanska inicijativa predstavlja institut participativne, a ne neposredne demokracije: Cuesta Lopez, V., „The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy“, *European Public Law*, vol. 16, 1/2010, str. 136.

³⁶ Institut zakonodavne inicijative nije tema ovog rada pa ovdje ne možemo ulaziti u detalje njegova uređenja i funkcioniranja. Za temeljne informacije o tom obliku neposredne demokracije vidi: Cuesta López, Victor *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Universidad de las Palmas de Gran Canaria: Facultad de Ciencias Jurídicas Departamento de Derecho Público, Area de Derecho Constitucional, (doktorska disertacija), Las Palmas de Gran Canaria, 2007, str. 323. U pojedinim je državama građanska zakonodavna inicijativa izložena kritici zbog svoje neučinkovitosti, posebno zbog činjenice što se građani njome izrazito teško koriste. Primjerice u Španjolskoj pojedini autori smatraju da je visoki uvjeti potrebni za njezin uspjeh čine oslabljenim institutom, za koji bi „bilo bolje da smo ga zaboravili unijeti u Ustav“. (Villalon, P. C., „El Referendum Consultivo como Modelo de Racionalización Constitucional“, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, vol. 13, 1980, str. 167.)

³⁷ Auer, A., „European Citizens' Initiative“, *European Constitutional Law Review*, vol. 1, 2005, str. 79.

³⁸ „...suprotno navodima podnositelja zahtjeva, mehanizam Europske građanske inicijative kao svoj predmet ili cilj nema samo dijalog između građana i institucija već podnošenje zahtjeva Komisiji da ova, u okviru svojih nadležnosti, podnese prijedlog za određeni akt.“ (Presuda od 19. travnja 2016., *Constantini/Komisija*, T 44/14, EU:T:2016:223, t. 31.)

³⁹ Vidi presudu Općeg suda u predmetu *Constantini protiv Komisije*, u kojem je Sud istaknuo da cilj „participacije građana“ utjelovljen u Europskoj građanskoj inicijativi „ne može ovlastiti Europsku uniju da svoju zakonodavnu vlast koristi za reguliranje pitanja koja joj nisu dodijeljena“. (Presuda od 19. travnja 2016., *Constantini/Komisija*, T 44/14, EU:T:2016:223, t. 53.)

upravo zbog toga što se nije moglo smatrati da mogu predstavljati „predlaganje akta u svrhu provođenja Ugovora“ u nadležnosti Komisije, nego eventualno promjenu temeljnih ugovora. Posebno je zanimljiv slučaj inicijative „Kohezijska politika za jednakost regija i održivost regionalnih kultura“, koja je odbijena zbog toga što su podnositelji njome tražili bitne promjene u temeljima kohezijske politike Unije. Te bi promjene obvezale Uniju da posebno štiti regije „čije su etničke, kulturne, vjerske ili jezične značajke različite od značajki okolnih regija“, odnosno regije nacionalnih manjina. Taj navod preuzimamo iz odluke Suda Europske unije, koji je utvrdio da bi se na taj način nedopustivo prekoračilo ovlasti Unije dodijeljene joj Ugovorima te je potvrdio odluku Komisije o odbijanju inicijative.⁴⁰

Za stjecanje potpunije slike o ustrojstvu Europske građanske inicijative važno je uzeti u obzir pravila određena Uredbom 211/2011, kojima se njezin temelj iz Ugovora o Europskoj uniji šire razrađuje. Upravo uzimajući u obzir te proceduralne detalje možemo zapaziti cijeli niz dodatnih problema s provedbom Europske građanske inicijative.

Prije svega kod Inicijative treba razlikovati pojmove „registracije“ i „uspješnosti“. Registracija je preduvjet da bi postupak inicijative uopće mogao biti pokrenut, odnosno da bi se potpisi mogli početi skupljati. Tek ukoliko se u roku od godine dana od uspješne registracije prikupi milijun potpisa možemo govoriti o uspješnoj inicijativi, na koju se Komisija u konačnici očituje.

Registracija inicijative moguća je ukoliko se Komisiji dostavi niz informacija propisanih drugim aneksom Uredbe 211/2011. One obuhvaćaju sljedeće: naslov predložene inicijative (najviše 100 znakova), njezin predmet (najviše 200 znakova), opis njezinih ciljeva (najviše 500 znakova), „odredbe Ugovora koje organizatori smatraju bitnima“ te podatke o članovima organizacijskog odbora od sedam članova koji treba uspostaviti da bi se inicijativa mogla valjano pokrenuti. Napokon, organizatori mogu priložiti „detaljne informacije o predmetu, ciljevima i pozadinske informacije o predloženoj građanskoj inicijativi“ te „nacrt pravnog akta“ čije predlaganje traže od Komisije.⁴¹ Ukoliko se odluče podnijeti dodatne informacije, pokretači inicijative moraju imati na umu da Komisija iste uzima u obzir pri odlučivanju o registraciji jer mora biti „razvidno (...) da predložena građanska inicijativa ne izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ“.⁴² Drugim riječima, ona neće dopustiti registraciju inicijative već kad ova ispunjava samo minimum propisanih zahtjeva.

Zahtjeve za registraciju detaljno smo naveli jer upravo su oni prvi i posljednji doticaj 20 % inicijativa s Komisijom.⁴³ To je naime broj inicijativa koji ne uspijeva biti registriran. Za uspješnu je registraciju zapravo bitno da predloženi projekt ne bude „očito“ izvan okvira

⁴⁰ Presuda od 10. svibnja 2016., *Izsák i Dabis/Komisija*, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, t. 56.

⁴¹ Vidi Drugi aneks Uredbe 211/2011, Službeni list L 65/11, 11. 3. 2011. (u daljnjem tekstu Uredba 211/2011).

⁴² Čl. 4 Uredbe 211/2011. To je tumačenje Općeg suda Europske unije iz Presude *Izsák i Dabis/Komisija*, ECLI:EU:T:2016:282, t. 50.

⁴³ Mišljenje Odbora regija, t. 20.

njezinih nadležnosti.⁴⁴ Tek će se takvim inicijativama dopustiti registracija i prikupljanje potpisa. Naravno, koncentracija formalnih preduvjeta na koraku registracije znači da je nemoguće odbiti razmatranje inicijative koja nakon registracije prikupi potrebnih milijun potpisa, čime se štite interesi njezinih organizatora i građana koji su joj pružili podršku. U vezi s tim treba napomenuti da nema formalnopravne prepreke da organizatori inicijative koja nije uspjela u registraciji ponovno podnesu inicijativu u kojoj će otkloniti prigovore Komisije i tako uspješno izvršiti registraciju.

Drugo je bitno ograničenje inicijative zahtjev reprezentativnosti, koji se manifestira u dva uvjeta. Prvo, inicijativu mora predložiti odbor od sedam članova, pri čemu svaki od njih mora biti građanin Unije i rezident jedne od država članica. Kako u odboru mora biti predstavljeno barem sedam članica, svaki član odbora mora biti rezident druge članice, neovisno o njihovoj nacionalnosti.⁴⁵ Drugo, nije dovoljno da inicijativu podrži milijun građana, nego tih milijun potpisa mora dolaziti iz „značajnog broja država članica“. Značenje te sintagme bistri Uredba 211/2011. Njome je određeno da potpisi milijun građana moraju dolaziti iz četvrtine članica Unije, što trenutačno iznosi najmanje sedam različitih članica.⁴⁶ Da bi se potpisi iz jedne članice mogli računati u tih sedam članica, moraju dosegnuti pragove koji su za svaku pojedinu članicu određeni Prvim aneksom Uredbe, a sukladno njezinoj predstavljenosti u Europskom parlamentu. Za Republiku Hrvatsku on iznosi 9000 potpisa.

Taj je dvostruki zahtjev reprezentativnosti moguće objasniti na dva načina, koja se međusobno ne isključuju. Prvo, može se tvrditi da je bitno da inicijativom zbog kompozitnog legitimiteta Unije, koju neki vide kao zajednicu država i građana,⁴⁷ budu predstavljene i članice i građani.⁴⁸ Drugo, može se tvrditi da se time želi u inicijative privući pitanja koja zahvaćaju širi krug članica, a ne samo velik broj građana iz onih mnogoljudnijih, u kojima bi zato bilo lakše skupiti milijun potpisa u godinu dana.

Ukoliko je podnesena inicijativa uspješno ispunila sve navedene zahtjeve te je registrirana, počinje prikupljanje potpisa.⁴⁹ Posebno je problematično što od tog trenutka do isteka godine dana od uspješne registracije za svaku inicijativu postoje samo dva

⁴⁴ Vidi tumačenje Općeg suda u Presudi *Constantini/Komisija*, EU:T:2016:223, t. 18. Odbor regija posebno je kritizirao pad broja podnesenih inicijativa, uz istovremeni rast neuspjelih registracija (Mišljenje Odbora regija, t. 22.).

⁴⁵ Članak 3(1) i (2) Uredbe 211/2011.

⁴⁶ Čl. 3(1) Uredbe 211/2011.

⁴⁷ Julia Kristina Spindler preuzima termin „paradržavne nacije“. (Spindler, J. K., *Im Lichte der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon: Das „Europa-Votum“ als Chance einer direkten Einbeziehung des unionsbürgers in europäische Entscheidungsprozesse*, Verlag Alma Mater, Saarbrücken, 2015, str. 249.)

⁴⁸ Organ, J. B., *Direct Democracy In and Between the EU and UK: a legal Analysis of the European Citizens' Initiative and the European Union Act 2011*, doktorska disertacija obranjena 2015. godine pri University of Liverpool i dostupna na <<http://bit.ly/2aAbkSY>>, izvor posljednji put konzultiran 16. rujna 2016., str. 87.

⁴⁹ Iako je formalnopravno za taj korak postupka ostavljeno 12 mjeseci, činjenica je da se zbog uspostave sustava prikupljanja potpisa putem interneta nešto vremena izgubi na osiguravanje preduvjeta za skupljanje podrške. Zbog toga će podnositeljima inicijative faktički ostati manje od godine dana za uspješno provođenje registrirane inicijative. (Vidi Rezoluciju Europskog parlamenta o Europskoj građanskoj inicijativi, 2014/2257(INI) (u daljnjem tekstu: Rezolucija Europskog parlamenta), t. F.)

ishoda: propast ili uspjeh. Ukoliko inicijativa prikupi milijun potpisa, Komisija će je razmotriti. Ukoliko ne prikupi taj značajni minimum, inicijativa neće dobiti nikakvu pozornost od strane institucija Unije, usprkos tome što bi mogla uživati nezanemarivu podršku od primjerice pola milijuna građana. To je obilježje Europske građanske inicijative bilo predmetom nedavne kritike Odbora regija, koji je istaknuo potrebu za svojevrsnim međustadijem, nižim pragom koji bi morale prijeći inicijative da bi ih se smatralo obećavajućima.⁵⁰ Za njih bi se poduzele mjere, kao što je preliminarno saslušanje Komisije, koje bi im dale širi publicitet i omogućile da pokrenu širu raspravu i prikupe još podrške diljem Unije te da slijedom toga lakše prijeđu konačni prag od milijun potpisa.

James Brian Organ u svojem iscrpnom istraživanju Europske građanske inicijative ističe da je obveza odgovora Komisije od tri mjeseca nakon prikupljenih milijun potpisa, odluka Komisije koja ističe i pravne i političke razloge, primanje organizatora od strane Komisije te njihovo saslušanje pred Europskim parlamentom „rezultat prijedloga Europskog parlamenta“.⁵¹ Stoga se može zaključiti da bi postupanje po uspješnoj inicijativi bilo bitno na štetu građana da nije bilo intervencije Europskog parlamenta u pripremanju konačne verzije Uredbe 211/2011.

Ipak, čak i uza sva ta jamstva Komisija nije obvezna podnijeti akt koji se određenom inicijativom traži. Drugim riječima, čak i nakon saslušanja organizatora pred Komisijom i u Parlamentu i u slučaju pozitivnog mišljenja Komisije nema roka u kojemu bi Komisija bila obvezna podnijeti traženi pravni akt. Očitujući se na kritike Europskog parlamenta u tom pogledu,⁵² Komisija je istaknula da priroda normotvornog postupka u Uniji ne dopušta uvođenje fiksnog roka od 12 mjeseci u kojemu bi Komisija morala iznjedriti prijedlog konkretnog akta.⁵³ Zahtjevi dobre vladavine, kao što je načelo participacije, ovdje se koriste kao opravdanje za izbjegavanje detaljnijeg uvjetovanja postupanja Komisije po uspješnoj građanskoj inicijativi. Na dubljoj razini spor o uvođenju vremenskih granica predstavlja i spor o ograničenju moći.⁵⁴ Vremenski bi rok učinio ovlasti Komisije predvidljivijima, a u ovom se slučaju u osnovi tvrdi da je određena mjera nepredvidljivosti nužna za uspješno djelovanje te institucije u pogledu Inicijative.

Rasprava o potrebnim promjenama pravnog okvira Inicijative koja se odvijala između Parlamenta i Komisije bila je motivirana člankom 22. Uredbe 211/2011, kojim je

⁵⁰ Mišljenje Odbora regija, t. 48.

⁵¹ Organ, 2015, str. 78.

⁵² Vidi Rezoluciju Europskog parlament, t. 30.

⁵³ Očitovanje Europske komisije na Rezoluciju Europskog parlamenta od 2. veljače 2016., dostupno na <<http://bit.ly/2cfv7FC>>, izvor posljednji put konzultiran 16. rujna 2016., str. 9. Odbor regija u svojem mišljenju ističe da bi se time uspješna inicijativa stavila u rang parlamentarnog poticaja za reguliranje nekog pitanja. (Mišljenje Odbora regija, t. 35)

⁵⁴ U posebno zanimljivoj analizi Gisela Riescher prikazuje spor oko funkcije vremena kao sredstva ograničenja političke moći u borbama kralja i parlamenta u Engleskoj 17. stoljeća. (Riescher, G., *Zeit und Politik: Zur institutionellen Bedeutung von Zeitstrukturen in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1994, str. 51.)

propisana periodična analiza primjene Inicijative.⁵⁵ Iako je tom prvom razmjenom stavova između Vijeća, Komisije i Parlamenta istaknut niz problema, dijelu kojih ćemo se vratiti u nastavku, Komisija nije smatrala potrebnim predložiti promjenu mjerodavne Uredbe. Inicijativa će i u nadolazećem razdoblju biti regulirana istim pravnim okvirom po kojemu su, za sada, bile uspješne samo tri inicijative.

Ipak, smatramo preuranjenim potpuno odbaciti potencijal Europske građanske inicijative. On se, prema nekim autorima, ne iskazuje samo u formalno uspješnim inicijativama koje rezultiraju prijedlogom pravnog akta. Čak i inicijative koje se i ne uspiju registrirati mogu imati učinak mobilizacije građanstva te su u stanju izvršiti pritisak te pokrenuti rasprave i promjene u pojedinim članicama, ako već ne na razini Unije kao cjeline.⁵⁶ Zato se čini da će trebati proći još vremena da bismo mogli dati kvalitetniju i sveobuhvatniju ocjenu Inicijative. Osim toga izgleda da takva ocjena ne može uzeti u obzir samo zbivanja na razini cijele Unije, nego bi morala razmotriti i utjecaj pojedinih inicijativa na države članice.

3. DVIJE PROBLEMATIČNE DIMENZIJE NEPOSREDNOG SUDJELOVANJA GRAĐANA U DONOŠENJU ODLUKA O „EUROPSKIM PITANJIMA“

Iako su nacionalni referendumi o „europskim pitanjima“ i Europska građanska inicijativa u temeljima različiti instrumenti, moguće je oba promatrati kao dva aspekta neposrednog angažiranja građana u donošenju odluka o „europskim pitanjima“. Svrha je ovog dijela rada upozoriti na dvije teme koje prožimaju oba opisana instrumenta te pružaju šire lekcije o neposrednom angažiranju građana u Uniji. Obje te dimenzije postaju očite ako razmatramo nacionalne referendume i Europsku građansku inicijativu kao institute koji funkcioniraju na različitim razinama „političkog prostora“ Unije. Temeljni je problem drukčija kvaliteta političkog u nadnacionalnom prostoru Europske unije, što ima utjecaja i na nacionalnu razinu (3.1). Drugi je, i s time povezani, problem otežana prevodivost političkih odluka između dvije razine (3.2).

3.1. Specifična kvaliteta političkog u nadnacionalnom prostoru Europske unije

Politički se život može zamisliti u prostornim kategorijama. Najpoznatiji je primjer klasifikacija političkih stranaka na one koje su „lijevo“, „desno“ i u „centru“, iz djelovanja kojih se nastoje izvesti obilježja određenog političkog prostora u kojem djeluju.⁵⁷ Različite podjele u nacionalnom *demosu*, kao što su one između različitih religija i klasa, jednako se

⁵⁵ Članak 22. Uredbe 211/2011 propisuje da će Komisija Parlament i Vijeće izvijestiti o primjeni Inicijative „najkasnije do 1. travnja 2015. godine i nakon toga svake tri godine“.

⁵⁶ Thomson, J., „What didn't happen with the European Citizens' Initiative...and what did“, objavljeno u *An ECI That Works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative, The ECI Campaign*, Alfter, 2014, str. 75.

⁵⁷ Benoit, K., Laver, M.; „The dimensionality of political space: Epistemological and methodological considerations“, *European Union Politics*, vol. 13, 2/2012, str. 194.

tako mogu zamisliti prostorno.⁵⁸ Iako je taj pristup iznimno zanimljiv, naša namjera u ovom radu nije vršiti empirijske analize prostornosti političkog života. Mi pojmu prostora pristupamo ponajprije teorijski, slijedeći pri tome misao Sheldona Wolina.

Wolin je najpoznatiji po svojem maestralnom djelu *Politics and Vision*. U njegovoj se raspravi o razvoju političke misli Zapada ističe i da se politički život odvija u određenom omeđenom prostoru te da se kategorije političke misli razvijaju upravo u njegovim okvirima. Politička misao koja se razvila u antičkim polisima stoga je imala karakteristike koje su doživjele krah kada je politika prešla granice tih usko određenih zajednica i morala se snaći u puno širim kategorijama jednog carstva.⁵⁹ Od tada se različita shvaćanja političkog prostora mogu naći kod različitih klasičnih teoretičara, ali se kao konstanta može istaknuti ideja političkog prostora kao „niza dogovora kojima se nastoje razriješiti problemi što dolaze iz suživota, na istom prostoru, velikog broja ljudskih bića koja dijele kulturni identitet“.⁶⁰ Preduvjet je političkog prostora prema tome postojanje određene zajednice koja sudjeluje u suživotu i u sukobima koji ga prate. U tom se sudjelovanju vodi obilježjima političkog prostora strukturiranog određenim pravilima, koja proizlaze i iz ustava.

Politički se prostor ne mora nužno ustrojiti samo na jednoj uskoj prostornoj razini. Tumačeći *The Federalist* i druge spise koji su pratili uspostavu Ustava Sjedinjenih Američkih Država, Wolin analizira sraz dvaju političkih prostora, onoga koji je postojao u pojedinim sastavnicama Konfederacije te onoga čiji je život potaknut usvajanjem saveznog ustava, a koji se proteže cijelim Sjedinjenim Američkim Državama. U jednom od svojih eseja na tu temu Wolin ističe razlike između te dvije prostorne političke razine navodeći kako je novija, savezna razina u određenoj mjeri potisnula heterogene političke kulture kolonija.⁶¹ Ta se nova razina u mnogočemu razlikovala od one pojedinih članica, a ta se razlika nastavlja i danas te se odražava i u (ustavnom) pravu. Tako je građanima

⁵⁸ Kriesl, H. et. al, „Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared“, *European Journal of Political Research*, vol. 45, str. 922.

⁵⁹ Wolin, S. S., *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought (2. izdanje)*, Princeton University Press, Princeton, 2004, str. 63. Za Wolina ustav ima bitnu ulogu u određivanju političkog života, iako ona nije neutralna po tom pitanju. Wolin promatra ustav kao sredstvo određivanja granica, posebno granica koje „krote“ nacionalnu demokraciju, određujući kada se i u kojoj mjeri narod o pojedinom pitanju smije izjasniti, gotovo dozirajući demokratsko poput nužnog lijeka. Ustav, drugim riječima, daje određeni oblik demokraciji i predstavlja jedan od faktora koji joj određuje kretanje u okvirima političkog prostora. On demokraciju „ritualizira“. (Vidi: Wolin, S. S., „Fugitive Democracy“, objavljeno u *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political* (Benhabib, S., ur.), Princeton University Press, Princeton, 1996, str. 33.)

⁶⁰ Wolin, 1996, str. 16.

⁶¹ „Prema tome, Philadelphijsku je konvenciju moguće promatrati kao proizvod radikalne, čak i revolucionarne strategije uspostave središnje vlasti, sustava institucija nacije države tamo gdje ranije nije postojalo gotovo ništa slično tome. Ona zaslužuje ponijeti pridjev „revolucionarna“ upravo zato što se odijelila od utabanog smjera političkog razvoja i dostupnog političkog iskustva. Zato je morala predložiti ustav bez političke kulture koja bi mu bila srodna. Istovremeno se pobunila iz i protiv postojećeg političkog ustava i njegove političke kulture.“ (Wolin, S. S., „Tending and Intending a Constitution: Bicentennial Misgivings“, objavljeno u *The Presence of the Past: Essays on the State and the Constitution*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1989, str. 87.)

SAD-a još uvijek nemoguće tražiti raspisivanje referenduma na saveznoj razini, iako u nizu država članica neposredna demokracija predstavlja živuću političku stvarnost.⁶²

Od Wolinovih spisa polazimo zato što kompliciraju ono što se iz pravne perspektive čini jednostavnijim. Dok je za pravnika proces uspostave jedne zajednice država ponajprije tehničko pitanje sastavljanja akata kojima će se, manje ili više jasno, razdijeliti ovlasti između pojedinih razina saveza, Wolin ističe dimenziju različitih logika koje u taj pothvat ulaze. Time pokazuje da ispod mirne površine pravnih tekstova i iza očitih i manje očitih političkih sukoba može postojati bitna razlika u samoj idejnoj konstrukciji razina državne zajednice koje u takvim interakcijama sudjeluju. Te se razlike očituju i u različitim kvalitetama političkog na različitim razinama državne zajednice, koje se dijelom mogu zapaziti i u pravnim problemima koji more tu zajednicu.

Primijenimo li kategorije u kojima Wolin ocjenjuje razvoj saveznog konstitucionalizma u Sjedinjenim Američkim Državama na Europsku uniju, odmah nam je jasno da i u slučaju potonje postoji neki oblik dvorazinskog političkog prostora, iako je on na svojoj višoj razini lišen jedinstvenog *demos*a i iako je njegov način nastanka bitno drukčiji od onog američkog. Prije svega proces europske integracije nije obilježio katarzični događaj usvajanja ustava nakon kojega bi uslijedio niz političkih borba koje bi dovele do postupnog razvoja nove razine političkog prostora. Međuvladina konferencija (IGC) iz 2004. godine došla je najbliže tomu. Međutim njezini su rezultati, tzv. Ustavni ugovor, podbacili na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj.⁶³ Stoga se Unija u razvijanju svoje unutarnje povezanosti još uvijek oslanja na mehanizam temeljnih ugovora i ostavlja proces svojeg razvoja otvorenim.⁶⁴

Upravo je Unijina nemogućnost da stavi ustavnu točku na svoje „i“ naznaka nekih bitnih karakteristika njezina političkog prostora. Njima se već na različite načine približio niz autora, kojima je zajedničko zapažanje da političko u Uniji ima bitno različita obilježja od onoga koje nalazimo u državama članicama. Sajó se primjerice usredotočio na odsutnost „ustavnog trenutka“ u razvijanju Unije. Izostanak ustavne katarze spomenute u prethodnom odlomku i entuzijazma građana prema birokratiziranom nadnacionalnom aparatu dovodi do toga da pokušaji stvaranja nadnacionalnog konstitucionalizma ne stvaraju odanost puka usporedivu s nekim nacionalnim ustavima. Posebno je to

⁶² O tome je kod nas podrobnije pisala profesorica Biljana Kostadinov. (Kostadinov, B., „E Pluribus Unum: Ustavnost država članica američke federacije“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 57, 2/2007, str. 295; Kostadinov, B.; Barić, S., „Neposredna demokracija u SAD-u: ustavna inicijativa“, *Hrvatska javna uprava*, vol. 7, 3/2007, str. 660.)

⁶³ O tome vidi Podolnjak, R., „The Assent of the People is Not Necessary to the Formation of a Confederation': Notes on the Failure of the European Constitutional Referendums“, *Politička misao*, vol. XLIII, 5/2006, str. 100.

⁶⁴ Upravo se u raspravama koje su u Francuskoj uslijedile nakon odbijanja Ustavnog ugovora isticalo da se ne odbija europski projekt, nego da se jednostavno želi ostaviti prostor alternativama, iako je ostalo nejasno kojima. (Kreis, G., „Grenzen der Demokratie? Überlegungen anlässlich Frankreichs jüngster EU-Abstimmung“, objavljeno u *Direkte Demokratie und europäische Integration: Die Handlungsspielräume der Schweiz - Baslerschriften zur europäischen Integration Nr. 75*, Europainstitut der Universität Basel i Initiative & referendum institute Europe, Basel, 2005, str. 39.)

problematično za istočnu Europu, u kojoj ni nacionalni konstitucionalizam nije potpuno zaživio.⁶⁵ Sajó prema tome podsjeća na zabrinjavajuću udaljenost između građanstva i nadnacionalnog prostora koja, kako pokazuje iskustvo, ostavlja prostora bujanju puno bolje ukorijenjenim, pretpolitičkim kategorijama, kao što je ona nacije.

Neki su posebnu pozornost posvetili mehanizmima funkcioniranja takve otuđene nadnacionalne razine. Peter Mair analizirao je sveprisutni prigovor nedostatka legitimnosti koji se podiže u cijelom nizu analiza Unije. Za njega Unija predstavlja posebno strukturirani prostor koji se na određeni način opire politizaciji bliskoj nacionalnoj razini. To nije previd, nego nužnost, jer Unija je za Maira struktura koja treba osiguravati provođenje političkih odluka neprovedenih na nacionalnoj razini stavljajući stručnost ispred politike. Zato je i promašeno kritizirati Uniju zbog toga što joj nedostaje autentična političnost nacionalne sfere, kada ona ionako nije zamišljena kao njezin nositelj.⁶⁶ Mairov argument blizak je Wolinovu zapažanju o nadnacionalnom prostoru koji u određenoj mjeri potiskuje sadržaj nižih razina preuzimajući dio njihovih nadležnosti i čisteći ih od suvišne političnosti koja u logici nadnacionalnog saveza predstavlja ponajprije smetnju.

Konačno, drugi su autori analizirali sadržaj nadnacionalnog prostora Unije posebno se osvrćući na kvalitetu prava koje Unija proizvodi. U tom su pogledu izrazito provokativna razmišljanja Ulricha Halterna, koji uspoređuje obilježja prava kakvo stvara nadnacionalna razina i onoga koje slijedi iz nacionalnog političkog procesa. Polazeći od činjenice da je Unija „otvoreni projekt“, Haltern ističe da tek treba odgovoriti na pitanje kakva će biti kvaliteta političkog u Europskoj uniji i hoće li Unija za to izabrati „tržište, čovječnost ili narativ o sebi koji poseže za simboličkim arsenalom kulturalne mitologije, toliko poznate iz političke retorike nacije države“.⁶⁷ U izboru između ekonomske, humanističke, etatiističke ili neke druge logike poseban problem predstavlja to što je pravo Unije u glavnini proizvod vrlo racionalnih i vrlo prizemnih interesa te što njezino pravo ne predstavlja pamćenje europskog naroda s kojim bi se ovaj mogao poistovjetiti.

Prema tome politički prostor Unije odijeljen je od onog nacionalnog, usvaja drukčiju sliku političkog od njega te proizvodi izrazito racionalizirano pravo, iza kojega ne stoje kulturalni rezervoari pojedinih europskih *demos*. Te se karakteristike nadnacionalnog političkog prostora odražavaju na neposredno angažiranje građana u njemu.

Opisane posebnosti političkog prostora Unije najvidljivije su kod funkcija Europske građanske inicijative. Samo ustrojstvo tog instrumenta ne pokazuje tek nastojanje da se

⁶⁵ Vidi Sajó, A., „Constitutional Enthusiasm Towards Network Constitutionalism? (Constitution- Without the Constitutional Moment: A Look from the New Member States)“, objavljeno u *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective* (Weiler i Eisgruber, ur.), Jean Monnet Working Paper 5/04, dostupno na: <http://bit.ly/1tDe2GR>, izvor posljednji put konzultiran 16. rujna 2016., str. 18.

⁶⁶ Mair, P., „Popular Democracy and the European Union Polity“, *European Governance Papers (EUROGOV)* No. C-05-03, dostupno na: edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2455/pdf/egp_connex_C_05_03.pdf, izvor posljednji put konzultiran 16. rujna 2016., str. 20.

⁶⁷ Haltern, U., „On Finality“, objavljeno u *Principles of European Constitutional Law* (drugo izdanje) (von Bogdandy, A.; Bast, J.), Hart Publishing Ltd i Verlag CH Beck oHG, Oxford, 2011, str. 209.

građane uključi u funkcioniranje zajednice država. Treba ga promatrati u svjetlu jedne činjenice dobro poznate u postojećoj literaturi: građani o Uniji još uvijek premalo znaju.⁶⁸ Europska građanska inicijativa u tom kontekstu ne izražava samo želju europske razine da bolje osluhne glas prioriteta koji ne prolaze druge kanale utjecaja na Uniju nego i težnju k obrazovanju građanstva i premošćivanju jaza između nacionalnog i nadnacionalnog.

To je vidljivo iz načina na koji se definira područje primjenjivosti Inicijative *rationae materiae*. Nedvojbeno je da se radi o mehanizmu kojim bi građani trebali formulirati prijedlog od neposredne važnosti za njih same. Istodobno njihova inicijativa mora biti uklopljena u gramatiku i jezik temeljnih ugovora. U tom pogledu Europska građanska inicijativa nameće posebnu vrstu jasnoće pitanja⁶⁹ koju treba ispuniti da bi se inicijativa registrirala. Ona mora ulaziti u nadležnost Komisije da predloži određeni pravni akt, što se u praksi vrlo strogo tumačilo. Primjerice Komisija je utvrdila da se Inicijativom ne može tražiti da ona od drugih tijela zahtijeva prestanak činjenja, makar to i bilo u njezinoj nadležnosti. Upravo je to jedan od razloga zbog kojega nije registrirana inicijativa kojom se tražio prestanak pregovora o sklapanju Transatlantskog trgovinskog sporazuma (TTIP).⁷⁰ Nadalje Organ ističe da, ukoliko se traži donošenje većeg broja akata, svi oni moraju biti u nadležnosti Komisije jer će u suprotnome Komisija odbiti Inicijativu u odnosu na sve akte. Štoviše, poželjno je da predloženi akti ulaze u već dobro uhodana područja njezinih politika.⁷¹ Prema tome uspjeh inicijative ne zahtijeva samo da građani traže nešto dovoljno određeno nego i da dobro poznaju odnose između država članica i Unije i između pojedinih institucija Unije. To od njih traži upoznavanje s ugovorima i europskim pravom jer, kao što je istaknuo Haltern, nadnacionalni politički prostor u bitnome ovisi o istome.

Dok određivanje sadržajnog opsega Inicijative otkriva izraženu prisutnost njezina edukativnog karaktera, koji bi mogao motivirati građane da se informiraju o Uniji i pomoći u izgradnji, ustrojstvo postupka otkriva još nešto o rasjedu između nacionalnog i nadnacionalnog političkog prostora. Stara je konstitucionalistička maksima, dobro poznata suvremenim ustavnim demokracijama, da sve funkcije vlasti treba podvrgnuti mehanizmima tzv. „provjera i ravnoteža“. U Inicijativi su svi ti mehanizmi usmjereni na građane, koji moraju proći zahtjevan proces da bi se mogli izraziti pred Komisijom i Parlamentom, poduprti glasovima barem jednog milijuna svojih sugrađana. S druge je pak strane iznimna razina povjerenja prepuštenog Komisiji, koja je u slučaju Inicijative i akter kojem se prijedlog upućuje i koji bi građanima trebao pomoći, i akter na čije ponašanje treba utjecati, i akter koji o svakoj inicijativi donosi ključne odluke, podvrgnut, doduše, nadzoru Suda Europske unije.⁷² U glavnini je međutim Komisija gospodarica Inicijative te

⁶⁸ Spindler, 2015, str. 134.

⁶⁹ O jasnoći pitanja u neposrednoj demokraciji vidi Kostadinov, B., „Načelo jasnoće referendumskog pitanja u Europi i SAD-u“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 65, 2/2015, str. 56.

⁷⁰ Vidi očitovanje Komisije o predmetnoj inicijativi, C(2014) 6501 final, str. 3. Organ ispravno kritizira tu odluku Komisije, posebno njezin zaključak da se Inicijativom od nje ne smije tražiti postupanje bez pravnog učinka, iako takvo ograničenje uopće nije propisano. (Organ, J. B., 2015, str. 103.)

⁷¹ Organ, J. B., 2015, str. 101.

⁷² Mišljenje Odbora regija, str. 26.

je sklona taj svoj monopol zadržati, što je vidljivo iz već opisane rasprave između nje i Parlamenta o potrebnim promjenama u okvirima Inicijative.

Te karakteristike upućuju da treba korigirati čisto pozitivističko i konstantno isticano razumijevanje Inicijative kao instrumenta participativne demokracije koji još nije u bitnome utjecao na zakonodavni postupak Unije.⁷³ Smatramo da se u kontekstu karakteristika političkog prostora Unije i može očekivati da tako zamišljena Inicijativa ne utječe u bitnome na normotvorne procese u zajednici država. Njezin je učinak, usprkos našem ranijem prikazu prava kojim je regulirana, ponajprije savjetodavan i ponajprije usmjeren na jednu instituciju Unije te ograničen logikom nadnacionalnog političkog. Svaki je utjecaj na procese vršenja vlasti zapravo uvelike neformalan i „mekan“.

Činjenicu da se Inicijativom može predložiti konkretan pravni akt treba procjenjivati u svjetlu nevezanosti Komisije tim prijedlogom, jer u krajnjoj joj je liniji jednostavno odlučiti da po njoj nije nužno postupati. Građani su ovdje stavljani u bitno nepovoljan položaj te moraju biti u stanju organizirati se dovoljno dobro i dati prijedlog koji je dovoljno određen logikom Unije da bi uspio.⁷⁴ U suprotnom njihov aktivizam neće uspjeti ostvariti dovoljnu povezanost za privlačenje pozornosti milijun građana barem četvrtine država članica ili pak neće iznjedrati prioritet koji bi bio „u svrhu donošenja pravnog akta za provedbu ugovora“.

Iznimno tehnokratska narav Komisije doprinosi i potrebi jačanja političkog elementa u slučaju uspješnih inicijativa. Komisija je sklona u svojim odlukama snažno naglasiti pravnu dimenziju problema, posebno stoga što se na taj način može zaštititi od mogućeg sudskog preispitivanja njezinih odluka.⁷⁵ To međutim znači da se rasprava o inicijativama, posebno u fazi registracije, počesto svodi na vježbu pravne logike⁷⁶ te da politički razlozi bivaju nedostavno izloženi. Posebno je to slučaj kod potpuno uspješnih inicijativa, koje nakon teškog puta do europskih institucija ne dožive razmjernu političku reakciju. Odbor regija u tom je smislu pozvao Komisiju da u svojim odlukama o inicijativama koje su prikupile milijun potpisa političke razloge puno jasnije prikaže.⁷⁷ Europski je parlament istaknuo da su rasprave o uspješnim inicijativama pred institucijama nedostavno kvalitetne te istaknuo da građani moraju imati priliku ući u dijalog sa zastupnicima u

⁷³ Vidi primjerice Vogiatzis, N., „Is the European Citizen's Initiative a Serious Threat for the Community Method?“, *European Journal of Legal Studies*, vol. 6, 1/2013, str. 106.

⁷⁴ Jedan bi uvjerljiv argument u potporu strožem pristupu Inicijativi mogao biti strah da bi, ako su uvjeti preblagi, organizirani interesi mogli „zarobiti“ Inicijativu i koristiti je za promicanje politika bliskih njima. (Shaw, J., 2010, str. 30.) Pokazalo se međutim da su lobiji skloniji izbjegavati Inicijativu upravo zbog nerazmjerno zahtjevnih uvjeta s obzirom na to da iz nje ne može proizaći nikakav obvezujući prijedlog. (Thomson, J., 2014, str. 73.)

⁷⁵ Organ, J. B., 2015, str. 112. Johannes Pichler naveo je da je osnovni smisao inicijative pružiti sredstvo političkog pritiska koje bi trebalo prisiliti institucije Unije na dijalog s građanima. (Pichler, J., „The Commission's Regulation Proposal on the Citizens' Initiative“, objavljeno u *Direct Democracy and Minorities*, Springer Verlag, Weisbaden, 2012, str. 247.) Vidimo, prema tome, da se Pichler vodi idejom koja je neke motivirala i na prijedlog sveeuropskog referenduma. Dakako, Inicijativa se od toga razlikuje po tome što sama po sebi ne uključuje element odluke, nego bi trebala biti usredotočena upravo na dijalog.

⁷⁶ Ona nije uvijek dovoljno transparentna. (Vidi mišljenje Odbora regija, t. 53.)

⁷⁷ Mišljenje Odbora regija, t. 54.

Europskom parlamentu.⁷⁸ Prema tome, ukoliko se i složimo da su pritisci koji se stvaraju Inicijativom više „političke nego pravne prirode“,⁷⁹ čini se očitim da je pitanje kako bi ti politički pritisci trebali dostatno sazreti da bi ostvarili znatniji učinak.

Naravno, karakteristike političkog prostora Unije ne ostavljaju netaknutim ni drugi način izravnog angažiranja građana u odlučivanju o europskim pitanjima, nacionalni referendum. Zato se u sljedećem dijelu rada okrećemo upravo toj temi.

3.2. Problem prevođenja u ostvarenju neposrednog sudjelovanja građana

Referendumima o nekom „europskom pitanju“ može se uputiti niz zamjerki koje se inače pripisuju neposrednoj demokraciji uopće. Nesposobnost građana da odlučuju o pitanjima koja se pred njih stavljaju,⁸⁰ njihova neinformiranost, mogućnost manipulacije pitanjem, pojednostavnjenje problema koji se na referendum stavlja, tek su neki prigovori koji su primjenjivi i na europske referendume. Naša namjera nije ponavljati te rasprave, nego se usredotočiti na konkretne izazove koji su najbliže vezani za postojanje referenduma u složenom političkom prostoru Europske unije.

Kada govorimo o referendumima održanim u sklopu članica Unije i u vezi s njome, možemo se ponovno osloniti na iskustvo federalnih političkih sustava. Iako Uniju ne možemo svesti na federaciju, nesporno je da ona dijeli neka obilježja upravo s takvim složenim državama. Slijedi to već i iz našeg ranijeg korištenja američkog iskustva za naglašavanje dvostrukosti političkog prostora Unije.

Višestrukost političkog prostora nije jedina karakteristika koja povezuje Uniju i neku složenu državu poput Sjedinjenih Američkih Država. Druga je bitna karakteristika takvih političkih sustava, koja i otežava svako usporedno proučavanje federalizma, činjenica da su politički kompromisi u njihovim korijenima iznimno osjetljivi i kontekstualni.⁸¹ Oni uključuju balansiranje između interesa pojedinih sastavnica federacije te interesa cijele zajednice, što u sebi može sadržavati i balans između različitih političkih filozofija i kultura.⁸² Referendumi sa saveznim učinkom u tom su kontekstu iznimno nepoželjni jer

⁷⁸ Rezolucija Europskog parlamenta, t. 31.

⁷⁹ Organ, J. B., 2015, str. 92-93.

⁸⁰ Katkada se navodi da je prigovor o nesposobnosti birača nelogičan jer da sve suvremene demokracije građanima daju u zadatak izbor nositelja državnih funkcija. Tvrdi se da građani koji su sposobni „izabrati najizvrsnije među sobom“ moraju biti sposobni i za odlučivanje o konkretnim referendumskim pitanjima. (Presno Linera, M. Á., „La democracia directa y la falacia de sus riesgos“, objavljeno u *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política* (Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio, ur.), Editorial Comares, Granada, 2014, str. 66.) Sartori je duhovito primijetio kako se istom logikom može zaključiti da pacijent koji je sposoban izabrati liječnika može i sam sebe liječiti te da građanin koji može odabrati odvjetnika istodobno može sam sebe predstavljati pred sudom. (Sartori, G., „En defensa de la representación política“, objavljeno u *Democracia y representación: un debate contemporáneo* (Carbonell, Miquel, ur.), D.R. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Mexico, 2005, str. 32.)

⁸¹ Jackson, V. C., „Comparative constitutional federalism and transnational judicial discourse“, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 2, 1/2004, str. 105.

⁸² Primjerice federalna je ideja posebno važnu ulogu odigrala u švicarskom konstitucionalizmu, koji je tražio pomirenje cijelog niza različitosti. (Pállinger, Z. T., „Direct Democracy in the Swiss Federation“, objavljeno u

predstavljaju pregrubo sredstvo donošenja odluka i imaju tendenciju pregaziti teško stečene kompromise.

Njemačko iskustvo s neposrednom demokracijom predstavlja posebno poučan primjer. Slično Europskoj uniji, Njemačka ne predviđa referendum na razini cijele federacije.⁸³ Ipak, na razini pojedinih država članica njemačke federacije postoji bogata praksa neposredne demokracije. Iako ona varira ovisno o članici o kojoj je riječ, nesporno je da referendum predstavlja sredstvo donošenja nekih odluka u Njemačkoj.

Njemačko je iskustvo korisno zbog kooperativne varijante federalizma koju ta država usvaja. Ona pred savezne vlasti i vlasti pojedinih članica federacije postavlja zahtjev suodlučivanja o pojedinim pitanjima. Za Sabine Kropp upravo je to odlučni argument protiv uvođenja saveznog referenduma u jednu federaciju koja počiva na takvim načelima. Sastavnica koja bi u takvim uvjetima stavila na referendum problem o kojemu ne može samostalno odlučivati efektivno bi izložila ostatak federacije vetu jednog njezina dijela i sabotirala projekt od potencijalne važnosti za cijelu federaciju.⁸⁴ Prema tome, iako autorica ne odbija uvođenje referenduma u potpunosti, opravdano smatra da bi on na saveznoj razini bio moguć samo u vezi s određenim pitanjima.

Taj je problem poznat i u državama koje barem formalno ne smatramo federacijama. U jednoj je svojoj novijoj odluci Ustavni sud Španjolske trebao ocijeniti ima li vlast Kanarskog otočja, pravno gledano autonomna zajednica, pravo na referendum staviti sljedeće pitanje: „Smatrate li da bi Kanari trebali promijeniti svoj model očuvanja okoliša i turizma zbog potrage za plinom ili naftom?“⁸⁵ Problem je bio u tome što su vlasti autonomne zajednice na taj način od svojih građana tražile da ocijene energetska politiku koja je zahvaćala cijelu Španjolsku te je stoga mogla biti stavljena jedino na referendum upućen cijelom španjolskom *demosu*. Zbog toga je, kao i zbog nejasnoće pitanja, španjolsko ustavno sudište referendum proglasilo nedopuštenim.

Španjolski smo predmet ukratko opisali zato što ističe da pitanje podjele ovlasti između savezne države i članica u sebi uključuje i sporno pitanje definiranja mjerodavnog *demos*. Ono poteže i problem pravde navodeći nas da se pitamo kada je i po kojim kriterijima

Citizen Participation in Multi-Level Democracies (Palermo, Francesco, Marko, Joseph, et. al., ur.), Koninklijke Brill NV, Leiden, 2015, str. 265.)

⁸³ U Njemačkoj se već neko vrijeme raspravlja o uvođenju referenduma i na saveznu razinu, o čemu su već napisane doktorske disertacije i druge znanstvene rasprave. Već je i postojeće ustrojstvo izravne demokracije na razini pojedinih članica federacije pokriveno nizom rasprava, uključujući i posebno intrigantnu analizu kojoj je zaključak da građanska inicijativa u državama članicama federacije državama može biti funkcionalnim dijelom predstavničke demokracije. (Schott, S., *L'Initiative populaire dans les États fédérés allemands: Contribution à la connaissance d'une institution démocratique*, LGDJ, Pariz, 2012, str. 407.)

⁸⁴ Kropp, S., „Föderale Ordnung und Volksgesetzgebung“, objavljeno u *Perspektiven und Grenzen "Direkter Demokratie"* (Baus, Ralf Thomas; Montag, Tobias, ur.), Konrad Adenauer Stiftung, 2012, str. 88.

⁸⁵ Presuda Ustavnog suda Španjolske 147/2015 (25. lipnja 2015.), Boletín Oficial del Estado br. 182, str. 66703.

pravedno da o određenom pitanju može odlučiti savezna vlast ili neka članica federacije.⁸⁶ Podjela ovlasti u konačnici predstavlja i prvorazredno pitanje uređenja toka političke moći. Vraćajući se na američko iskustvo, referendumima u pojedinim članicama federacije bili su upravo pokušaji utjecaja na saveznu razinu i vraćanja dijela ovlasti koji je na nju prenesen, ali i sredstvo koncentracije vlasti u odnosu na lokalne jedinice.⁸⁷ Neovisno o pravnoj snazi takvih nastojanja, nesporno je da se u tom pitanju ponovno vidi koliko je u neposrednoj demokraciji snažno pretapanje politike i prava.

Čini nam se da u svoj opisanoj kompleksnosti federalnog iskustva s referendumima postoji jedno teorijsko pitanje koje, poput sidra, počiva u temeljima dinamike federalizma i neposredne demokracije. To je pitanje suvereniteta. U tom je pogledu nastanak prvih složenih država doveo do pravog tektonskog poremećaja u shvaćanju suverene vlasti kao „najviše i jedinstvene“ sile na određenom teritoriju, kakvom ju je zamišljao Jean Bodin. Od uspostave Sjedinjenih Američkih Država počelo se postavljati pitanje mogućnosti uspostave dviju vlasti koje djeluju na istom teritoriju, kao i problem njihova pomirenja.⁸⁸ Politički je prostor odjednom dobio na složenosti, a građanin se našao u ulozi stanovnika lokalne jedinice, sastavnice federacije i federacije uopće. Pri tome mu se istodobno nameću različite razine političnosti tih višestrukih statusa, koji nameću različita očekivanja.⁸⁹ Na najvišoj, federalnoj razini građanin postaje periodični sudionik na izborima, pri čemu su mu mogućnosti federalnog političkog djelovanja između izbora bitno ograničene.⁹⁰ Nije teško zamisliti kako se time stvara konflikt s klasičnom idejnom bazom neposredne demokracije,⁹¹ koja u referendumu vidi izraz jedne nedjeljive, najviše i, što je najvažnije, neprenosive volje naroda.

Problem reguliranja suvereniteta u federalnim je političkim sustavima u osnovi problem prijevoda. U samim činima uspostave takva poretka javlja se potreba „prevođenja“ suverenih ovlasti sastavnica na ovlast savezne vlasti. Tu činjenicu donekle skriva pravo kao medij izražavanja vlasti. Činjenica da se ovlasti obiju razina izražavaju pravnim jezikom koji se može osloniti na usporedive termine može nas navesti na pomisao da je

⁸⁶ U slučajevima kao što je ovaj španjolski nije nužno jednostavno odrediti razinu na kojoj treba raspisati referendum. Primjerice Kanari bi mogli biti posebno pogođeni nacionalnom energetsom politikom pa bi se moglo tvrditi da bi upravo građani tog dijela države morali o njoj neposredno odlučivati.

⁸⁷ Magleby, D. B., „Ballot Initiatives and Intergovernmental Relations in the United States“, *Publius*, vol. 28, 1/1998, str. 147.

⁸⁸ Grimm, D., *Sovereignty: The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, Columbia University Press, New York, 2015, str. 54.

⁸⁹ Wolin, S. S., „Democracy Without the Citizen“, objavljeno u *The Presence of the Past: Essays on the State and the Constitution*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1989, str. 191.

⁹⁰ Wolin, S. S., „Tending and Intending a Constitution: Bicentennial Misgivings“, objavljeno u *The Presence of the Past: Essays on the State and the Constitution*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1989, str. 98.

⁹¹ Misao J. Rousseaua redovito se identificira kao njezin glavni izvor. Aguiar De Luque lijepo opisuje kako do takva shvaćanja suverenosti naroda dolazi stoga što Rousseau, za razliku od Montesquieua, ne misli da je sloboda društveni konstrukt, proizvod dobro ustrojene države. Sloboda se definira pretpolitički, ona je atribut „čovjeka u njegovu prirodnom stanju“ te je dobra država ona koja je prilagođena tom idealu. Ona stoga traži i takvo ustrojstvo vlasti koje mu služi i u kojemu je sâm narod zakonodavac. (Aguiar de Luque, L., *op. cit.*, str. 23.)

pitanje razgraničenja ovlasti u složenim državama i državnim zajednicama samo pitanje prepisivanja ustava. Slikovito rečeno, možemo olako pomisliti da ovdje imamo posla samo s mehaničkim pretakanjem vina iz nacionalnog spremnika u onaj nadnacionalni.

Ipak, čin prijenosa ovlasti uključuje više od seobe pravne terminologije iz jednog dokumenta u drugi. Kao prvo, čak i kada se izražava sličnim rječnikom, pravni jezik oslanja se na kontekst zajednice u kojoj je nastao.⁹² U prenošenju ovlasti mijenja se taj relevantni kontekst njezina vršenja. Vlast koja se nekad vršila u okvirima jedne političke zajednice i na jednom teritoriju sada širi svoj zahvat preko tih granica. Pritom prenesena ovlast jača svojeg novog nositelja, ali i samu sebe. Njezin vršitelj sada je u stanju obavljati nove funkcije, ranije poznate sastavnicama saveza, ali istodobno i preko njihovih dosadašnjih granica. Ono što su do tada bila izolirana pitanja pojedinih sastavnica saveza sada postaju problemi koji zahvaćaju cijelu zajednicu i koji, u rukama savezne vlasti, pozivaju na uniformnost. Ipak, nositelj prenesene ovlasti ne može pretpostaviti da na svoje nove zadaće može prionuti kao da se u njihovu prijenosu ništa nije promijenilo jer to bi značilo da može zanemariti postojanje jedinica koje su ovlast prenijele, ali i, posebno u slučaju Unije, neke od svojih temeljnih vrijednosti.⁹³ Novi kontekst traži istodobno uzimanje u obzir potreba cijelog saveza i pojedinih njegovih sastavnica.

Prema tome prevođenje suverenih ovlasti s jedne razine na drugu uvijek u sebi sadržava jednu mjeru nedovršenosti. Drugim riječima, prijevod ovlasti ne briše u potpunosti posebnosti njezina izvora.⁹⁴ Primjerice, iako prenesena na drugu razinu, prevedena ovlast u sebi može obuhvaćati mogućnost ponovnog prijevoda na, uvjetno rečeno, izvorni jezik, koja je katkada i formalizirana. Tako i Ustav Republike Hrvatske ostavlja mogućnost vraćanja prenesenih suverenih ovlasti u svoje okrilje.⁹⁵ Osim toga prenesena je ovlast možda u svojem izvornom kontekstu razvila dugu tradiciju primjene ili jednostavno činila dio složenog mozaika nacionalne demokracije, koji uz sebe vezuje određena očekivanja građana i institucija sastavnice saveza.

Nedovršenost prijevoda ovlasti i pokušaji promjene prijevoda ili njegova poništenja iskazuje se na različite načine. Iako su najdramatičniji postupci istupanja članice iz

⁹² Vidi Berman, H., *Law and Language: Effective Symbols of Community*, Cambridge University Press, New York, 2013, str. 113.

⁹³ Vidi Ustav Republike Hrvatske, kojim je propisan cilj s kojim Republika na Uniju prenosi ovlasti, a koji uključuje „trajni mir, slobodu, sigurnost i blagostanje“ te ostvarivanje drugih zajedničkih ciljeva, „u skladu s temeljnim načelima i vrijednostima na kojima se Europska unija zasniva“. (Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/90, 135/97, 8/98 [pročišćeni tekst], 113/00, 124/00 [pročišćeni tekst], 28/01, 41/01 [pročišćeni tekst], 55/01 [ispravak], 76/10, 85/10 [pročišćeni tekst]) i Promjena Ustava RH (narodna ustavotvorna inicijativa), NN br. 5/2014 Odluka Ustavnog suda broj SuP-O-1/2014 (u daljnjem tekstu: Ustav Republike Hrvatske), čl. 143(1).)

⁹⁴ Slična ideja iznosi se u raspravi o religiji i državi. Tvrdi se da vjerski argumenti nikada nisu potpuno prevodivi na svjetovni jezik i time prihvatljivi svjetovnoj državi, nego uvijek u sebi sadržavaju određene karakteristike izvornog, vjerskog izričaja. (Vidi Butler, J., „Concluding discussion“, objavljeno u *The Power of Religion in the Public Sphere* (Mendieta, Eduardo; Vanantwerpen, Jonathan, ur.), Columbia University Press, New York, 2011, str. 112.)

⁹⁵ Ustav Republike Hrvatske, čl. 2(5).

složene države ili državne zajednice, važno je uzeti u obzir i niz sporova o primjeni prenesenih ovlasti. Moguće su lokacije tih sporova sudovi, tijela predstavničke demokracije, ali i referendumi. Posebno je sporno što se snaga tih različitih mjesta otpora rađa iz mješavine pravnih i političkih faktora.⁹⁶ Ona određuje može li se čin otpora projicirati izvan granica nacionalnog *demosa* ili će zamrijeti, nesposoban da svoju silu prenese u politički prostor Unije. U tom su smislu sporovi o provedbi prenesenih ovlasti bliski cirkularnosti uglavljenoj u nacionalističkim promišljanjima. Kada zagovornici nacionalizma prigovaraju prijevodu svojeg jezika, oni istodobno tvrde da postoji neki posebno nacionalni jezik, posebno nacionalna kultura, a da zapravo samim time određuju što je to „autentično nacionalno“. Na taj se način otkriva nepotpunost nacionalnog.⁹⁷ Slična se nepotpuna određenost ukazuje i u sporovima o primjeni nacionalnih ovlasti. Uspješnost pozivanja na nju ovisi o elementima koji nadilaze pozitivno pravo.

Referendum održan u Grčkoj 2015. godine⁹⁸ te prije spomenuti nizozemski referendum o bližoj suradnji Unije i Ukrajine iz 2016. godine primjeri su neposrednog odlučivanja građana koji se mogu tumačiti ponajprije kao otpor u kontekstu nacionalnog političkog prostora promijenjenog erozijom suvereniteta. Iako nijedan od ta dva referenduma nije razvio znatniji pravni učinak, mogu se promatrati kao pozivanje na ono što smo nazvali nedovršenošću prijevoda suverenih ovlasti, na vezu prenesene vlasti i nacionalnog pravnog poretka. Oba slučaja u tom tumačenju upućuju na granice referenduma kao prosvjeda i ograničenja njegova utjecaja na nadnacionalni politički prostor.

Promatramo li nacionalne referendume o europskim pitanjima u okvirima prijevoda između razina političkog prostora, možemo pitati što se, u slučaju održavanja takvih praznika neposredne demokracije, „gubi u prijevodu“. Smatramo da je gubitke moguće identificirati iz dvije perspektive. Prvo, nacionalni referendum protivan nekoj europskoj politici, temeljnom sporazumu ili članstvu u Uniji, čak i ako je u pozitivnom ustavnom pravu ustavotvoran, prelaskom granice nacionalnog *demosa* dobiva učinak veta. Drugo, prijevod politika Unije, od temeljnih sporazuma do pojedinih reformskih planova, potpada pod sažimajući učinak referendumskog pitanja. Materija o kojoj građani odlučuju izlazi iz konteksta u kojem je nastala, što ima nezanemariv učinak na referendumsko odlučivanje.

Prvi gubitak nije iznenađujući jer već smo istaknuli da referendumi u složenim državama i državnim zajednicama mogu imati ulogu veta. Primjer tog učinka u kontekstu Unije posebno se dobro može zapaziti u slučaju prvog irskog referenduma o Lisabonskom ugovoru. Kada su irski birači odbili potvrditi Ugovor, referendum je u nacionalnom

⁹⁶ To u kontekstu referenduma ističe i Guillaume-Hofnung. (Guillaume-Hofnung, M., „Le role du referendum dans la construction de l'Europe“, objavljeno u *Le Référendum en Europe: Bilan et perspectives* (Hamon, Francis i Passelecq, ur.), Harmattan, Pariz, 2003, str. 192.)

⁹⁷ Vidi Venuti, L., „Local Contingencies: Translation and National Identities“, objavljeno u *Nation, Language, and the Ethics of Translation* (Bermann, S; Wood, M., ur.), Princeton University Press, Princeton, 2005, str. 178.

⁹⁸ Wearden, G., Kollwe, J., *Greek referendum: No campaign storms to victory with 61.31% of the vote - as it happened*, theguardian.com, <<http://bit.ly/2arLNsK>>, izvor posljednji put konzultiran 16. rujna 2016.

političkom prostoru imao karakter i učinak ustavotvornog referenduma. Na razini nadnacionalnog prostora međutim referendumska odluka postala je jednostavan nacionalni veto, odluka jedne države koja je bila posebno sporna. Maria Cahill u svojoj je analizi upozorila na to da su oštre kritike usmjerene prema irskoj praksi motivirane upravo kroničnim nerazumijevanjem potrebe Irske da poštuje svoju ustavnu praksu. „Postupak promjene ustava“, ističe Cahillova, „*pripada* u svoju ustavnu konfiguraciju“. ⁹⁹ Upravo je ta pripadnost referenduma „ustavnoj konfiguraciji“ ono što dovodi do gubljenja dijela njegova značenja u onom trenutku kada se odrazi u nadnacionalnom političkom prostoru, koji je nemoguće svesti na ustrojstvo političkog prostora jedne sastavnice.

Treba istaknuti da isticanjem elementa gubitka ne oduzimamo na važnosti nacionalnim referendumima. U postojećim je raspravama dobro primijećeno da referendumima igraju važnu ulogu u toku Unije. Čak i kada su veto koji stopira predviđene reformske pakete, sigurno je da oblikuju razvoj Unije. On duguje svoj put napetosti između nacionalne i nadnacionalne razine, sklada i nesklada, spajanja i odudaranja. ¹⁰⁰ Nesporno je da referendum pri tome u pojedinim državama služi kao izražavanje dijela nacionalne strane te napetosti.

Ipak, treba istaknuti da takva odluka u nadnacionalnom prostoru nipošto ne dobiva poseban značaj samo zbog toga što se radi o neposrednom odlučivanju *demos*a jedne države članice. Naprotiv, upravo je činjenica da je referendumska regulativa neujednačena između nacionalnih političkih prostora, da na referendum o pojedinim pitanjima izlaze samo birači u nekim državama, ono što neposrednoj demokraciji u nadnacionalnom prostoru oduzima snagu i daje karakter iznimnosti.

Neposredna je demokracija u tom smislu daleko od onoga što u svojem modelu kozmopolitske demokracije zagovara David Held. On smatra da bi u takvu modelu demokratskog života referendum trebalo redovito koristiti za pitanja primjene globalnog demokratskog prava, što bi uključivalo i odlučivanje o trošenju javnih sredstava. Pravila što uređuju takav referendum morala bi biti vrlo fluidna jer bi se biračko tijelo koje bi bilo pozvano na neposredno izjašnjavanje određivalo prema potrebi, za svaki izražaj neposredne demokracije. ¹⁰¹ Jasno je ipak da neposredna demokracija u trenutačnom stanju stoji čvrsto uglavljena u nacionalne ustave, koji, pod utjecajem zasada konstitucionalizma, referendum nastoje učiniti predvidljivim i ograničenim.

Dodatna je verzija “gubitka u prijevodu” povezana s već dobro poznatim prigovorom da referendum pojednostavnjuje. Na primjer u referendumu o ratifikaciji temeljnog

⁹⁹ Cahill, M., „Ireland's Constitutional Amendability and Europe's Constitutional Ambition: the Lisbon Referendum in Context“, *German Law Journal*, vol. 9, 10/2008, str. 1211. Vidi i noviji rad iste autorice, u kojem pomoću francuske ustavne teorije analizi podvrgava vezu pravila o promjeni ustava i *pouvoir constituant* općenito. (Cahill, M., „The ever closer remoteness of the peoples of Europe? Limits on the power of amendment and national constituent power“, *Cambridge Law Journal*, vol. 75, 2/2016, str. 270.)

¹⁰⁰ Vidi Shu, M., 2008, 426.

¹⁰¹ Held, D., *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford University Press, Stanford, 1995, str. 273.

sporazuma birači se ne određuju prema dvije jednostavne, lako shvatljive alternative. Pred njih je stavljen cijeli grozd visoko kompleksnih i detaljnih pravnih norma na koji građani mogu reagirati samo s „da“ ili „ne“, „za“ ili „protiv“.¹⁰² Građani pri tom nisu izloženi procesu rasprave i pregovora o rješenjima koja pred njima stoje, nego su stavljeni pred gotov čin, a da nisu adekvatno informirani o Uniji, a kamoli o konkretnom pitanju o kojemu bi trebali odlučivati.¹⁰³ Referendumsko pitanje samo po sebi može biti savršeno jasno, ali u sebi nosi neizbrisivu složenost koju bi bilo moguće donekle umanjiti samo potpuno neodrživim referenduskim izjašnjavanjem o svakom pojedinom rješenju sadržanom u ugovoru.

Kontekst u kojem građani odlučuju razlikuje se od onoga koji vlada na relevantnim mjestima nadnacionalnog političkog prostora. U nacionalnom političkom prostoru prvenstvenu ulogu informiranja puka dobiva nacionalna vlast i oni koji mogu platiti djelić medijskog prostora,¹⁰⁴ a odlučivanje o europskom pitanju može se nesavršeno prelići u nacionalne političke probleme. Osim toga nacionalni referendum o europskim temeljnim ugovorima pružaju kritičarima procesa europske integracije puno veći spektar argumenata protiv prihvaćanja sporazuma nego za njegovo usvajanje.¹⁰⁵ Uslijed toga i referendum može postati sredstvo pokazivanja frustracija o nacionalnim problemima, dok nadnacionalne perspektive postaju svojevrsne kolateralne žrtve procesa za koje nisu neposredno vezane.

Naravno, te tvrdnje treba uvjetovati time što postoje i različite vrste referenduma o europskim pitanjima. Shu pokazuje da se birači ne ponašaju jednako na referendumu o jednom temeljnom ugovoru, gdje im je puno lakše skrenuti pozornost na neko drugorazredno ili potpuno irelevantno pitanje, i na referendumu na kojem treba odlučiti o pridruživanju Uniji.¹⁰⁶ Usprkos tome ostaje činjenica da u prenošenju potrebe odlučivanja o nadnacionalnim pitanjima na nacionalnu sferu referendum nije sasvim adekvatno demokratsko oruđe. U tom je smislu jedan istaknuti njemački teoretičar prava,

¹⁰² Taillon, P., *Le Référendum Expression Directe de la Souveraineté du Peuple? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*, doktorska disertacija obranjena 2011. godine i izrađena pri Faculté de Droit, Université Laval, Québec i Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne Paris, dostupna u dva toma, na sljedećim poveznicama: <<http://bit.ly/2aktXZM>> i <<http://bit.ly/2aWTJ45>>, str. 229. Citirano mjesto nalazi se u prvoj knjizi, dostupnoj na sljedećoj stranici: <<http://bit.ly/2aktXZM>>. Izvor je posljednji put konzultiran 15. rujna 2016.

¹⁰³ Kreis, G., 2005, str. 37.

¹⁰⁴ Shu, M., 2008, str. 437. Zbog ograničenja prostora ne možemo detaljnije raspraviti sva pitanja reguliranja referendumske kampanje. Ovdje samo kratko upućujemo na irsku kontroverzu vezanu za predmete McKenna (Nr. 2) (*McKenna v An Taoiseach* [1995] 2 IR 10) i *Coughlan v. Broadcasting Complaints Commission* [2000] IESC 44. Ta se dva slučaja često analiziraju uz bok predmetu *Crotty* kao tri odluke Vrhovnog suda koje su presudno oblikovale neposrednu demokraciju u Uniji. U njima je Vrhovni sud prvo zabranio tijelima predstavničke demokracije da proračunski novac koriste za potporu ikojeg ishoda referenduma (McKenna), a zatim odredio da protivnici i zagovornici referenduma moraju dobiti jednak medijski prostor (Coughlan).

¹⁰⁵ Kreis, G., 2005, str. 40. Kreis ističe da je građane lakše motivirati da glasuju „ne“ i zato što će oni lakše pristati ustati protiv *statusa quo* jer će, u slučaju da odluče „ne“, ma koliko slab bio učinak te negacije, ipak imati osjećaj da su nešto „napravili“ (Kreis, G., 2005, str. 44). S druge strane glasovanje „za“ samo potvrđuje već unaprijed određen put te za sobom ostavlja okus rutine.

¹⁰⁶ Shu, 2008, str. 431.

u kontekstu britanskog referenduma o izlasku iz Unije, napomenuo da bi se on „teško mogao smatrati uzorom demokratskog postupka“.¹⁰⁷

Kada uzmemo zahtjeve prevođenja u obzir, moramo se zaključno zapitati ima li referendum o europskim pitanjima kakve konstruktivne funkcije zbog kojih se može smatrati korisnim. U literaturi se obično ističu dvije moguće primjene referenduma. S jedne strane on može služiti kao veto nadnacionalnoj politici. S druge strane smatra se da može ojačati legitimnost već poslovično slabo legitimne Unije.

Kako svaki negativni referendum ima karakter veta u Uniji, poprilično je očito da neki smatraju upravo taj njegov učinak opravdanjem za njegov kontinuirani utjecaj u političkom prostoru Unije.¹⁰⁸ Naša je prethodna analiza međutim pokazala da se primjena tog veta suočava s višestrukim problemima. U uvjetima u kojima nema koncepcije referendumske veta koji bi bio ujednačen u cijeloj Uniji referendumsko odlučivanje ostavlja dojam hirovitosti, daje biračima pojedinih članica nejednak utjecaj na aspekte procesa integracija o kojem ne mogu svi odlučivati na referendumu¹⁰⁹ te u konačnici ovisi o tome hoće li se referendumski izričaj probiti u nadnacionalnu sferu ili će ostati nacionalni demokratski eksces. U takvu je kontekstu jedina stvarna prednost referenduma kao veta što može usporiti integraciju.¹¹⁰ Međutim on sam po sebi ne jamči znatniju promjenu njezina smjera niti služi dugoročno većem angažmanu građana u nadnacionalnom političkom prostoru. Osim toga prednost je samo relativna jer nije isključeno da bi referendumi primjerice o istupanju iz Unije mogli potpuno promijeniti ili u cijelosti dokinuti Uniju.

Druga je predložena funkcija referenduma ona legitimacijska. Različiti su načini na koje se takva uloga nacionalnih referenduma opravdava. Schiller tvrdi da Europski parlament još uvijek preslabo predstavlja legitimitet stečen izravnim izborima te smatra da je u tom kontekstu „dobrodošao“ upliv izravne demokracije.¹¹¹ Ne navodi međutim zbog čega bi bilo tako.

Guillaume-Hofnung jedan je od autora koji takav zaključak pokušava opravdati konkretnim razlozima smatrajući da bi legitimnost Unije bila ojačana referendumom prije svega zato što bi došlo do „dodjeljivanja glasa građanima, a ne tehokratima“.¹¹² Naravno, problem je s legitimacijskom funkcijom referenduma u tome što zapravo Uniju ne legitimira izravno, nego predstavlja odobravanje građana pojedinim potezima nacionalne

¹⁰⁷ Möllers, C., „They Do What They Want, But Do They Also Know What They Want“, *German Law Journal*, vol. 17 – Brexit Supplement, 2016, str. 73

¹⁰⁸ Guillaume-Hofnung, M., 2003, str. 185.

¹⁰⁹ Bieber, R., *op. cit.*, str. 58. Osim toga uvijek je moguće ponoviti neuspjeli referendum, pri čemu se može dogoditi da ponavljanje referenduma nije jednako vjerojatno pred odbijanjem jedne velike Francuske u usporedbi primjerice s jednom Danskom (Kreis, G., 2005, str. 50). Treba uzeti u obzir i da problem težine glasa ne pogađa jednako svaki referendum. Jasno je da bi o pridruživanju države Uniji trebali odlučivati ponajprije njezini birači.

¹¹⁰ Kreis, 2005, str. 190.

¹¹¹ Schiller, 2009, str. 143.

¹¹² Guillaume-Hofnung, M., 2003, str. 185.

vlasti u kontekstu Europske unije. U tom su smislu referendumima posebno važan alat u odobravanju prijenosa suvereniteta. Međutim, teško je razumjeti zašto bi gomilanje referenduskog izričaja o djelovanju nacionalnih vlasti po pojedinim aspektima Unije tijekom vremena dovelo do pojačanja legitimnosti te tvorevine kao cjeline. Bolje određivanje veze legitimnosti i referenduma u kontekstu Unije tražilo bi i detaljnije razmatranje posebnosti legitimiranja jednog takva složenog poretka.¹¹³ Drugi je problem s argumentom Guillaume-Hofnunga što pretpostavlja podjelu na građane i elitu, pri čemu smatra da referendum daje glas samo prvima. Činjenica je ipak da referendum ovisi o elitama, iako ne nužno političkima, te da se građani jednako tako ne organiziraju sami od sebe. Stoga je implicirana dioba na građanstvo, koje se naglašava, i elitu, koja se referendumom potiskuje, zapravo lažna.

Guillaume-Hofnung u prilog legitimacijske funkcije referenduma navodi i drugu ideju, smatrajući, pomalo nejasno, da referendum utječe na osiguravanje dominacije „političko-ekonomskog“.¹¹⁴ Čini nam se da u ovom kontekstu problem Unije nije nedostatak fokusa na „političko-ekonomsko“, nego određeni način promatranja te materije, način koji može biti uvelike udaljen od nacionalne perspektive. Referendum se u tome može jedino zagovarati kao sredstvo nametanja nacionalne percepcije ekonomsko-političkog, a zbog svoje ukorijenjenosti u konkretni *demos* koji na njemu odlučuje (i, ponovno, uz ogradu da *demos* ne odlučuje bez upliva elite, takvo što je nemoguće). Čini se međutim da se koncepcija referenduma kao sredstva legitimacije ovdje urušava u shvaćanje referenduma kao veta. U takvoj se perspektivi čini da se od referenduma očekuje povećanje legitimnosti Unije zbog prilike koju pruža za odbijanje pojedinih segmenata njezina ustrojstva i funkcioniranja u okvirima nacionalnog političkog prostora.

Prema tome možemo zaključiti da je ključna funkcija koju referendum može konstruktivno vršiti funkcija veta. Ne treba gubiti iz vida da se radi o vetu koje je moguće preglasati, najčešće ponavljanjem referenduma, te da zapravo „referendum kao veto“ ima jedino učinak usporavanja integracija, a u najgorem slučaju i dezintegracije. Iako to nesumnjivo osigurava jedan oblik kontrole nad razvojem Unije, ne treba od njega očekivati znatno uključivanje građana u vladavinske procese te nadnacionalne tvorevine.

4. ZAKLJUČAK

Temeljno je i lako uočljivo obilježje izravnog sudjelovanja građana u odlučivanju o pitanjima o Uniji razdijeljenost pravnih izvora na nadnacionalnu i nacionalnu razinu, a zatim i fragmentiranost potonje na niz nacionalnih političkih sfera. Prethodna je rasprava pokazala da ta podjela ne podrazumijeva i jasno razgraničenje učinaka. Primjerice nacionalni referendum u jednoj članici može zahvatiti druge, a Europska građanska

¹¹³ U tom smislu vidi i Bader, V., „Complex Citizenship and Legitimacy in Compound Politics (MLPs and MLG): The EU as example“, *EUROSPHERE Online Working Paper No. 05*, 2008, dostupno na <<http://bit.ly/2eaOSLC>>, str. 3. Izvor je posljednji puta konzultiran 1. studenoga 2016.

¹¹⁴ *Loc. cit.*

inicijativa treba imati učinka i u različitim političkim zajednicama koje čine Uniju da bi stekla iole važnu ulogu. Čini nam se da je pravna podjela uz efektivno prelijevanje učinaka neposrednog odlučivanja građana motivirala bogatu raspravu o pomirenju nacionalne i nadnacionalne dimenzije izravnog sudjelovanja građana u odlučivanju.

Naš je doprinos toj raspravi bio skroman. Cilj nam je bio promotriti nacionalne referendume i Europsku građansku inicijativu kao dva dijela istog kompleksa „neposrednog angažiranja građana u donošenju odluka o Uniji“ i osvrnuti se na neke ključne probleme koji se pri njegovu oživotvorenju javljaju. Već nam nezgrapna sintagma „neposrednog angažiranja građana“ daje naznačiti da smo pod istu kapu stavili dva instituta koja nisu istovjetna, ali koja, tvrdimo, mogu uključiti građane u nadnacionalne političke tokove Europske unije. Njihov je stvarni učinak pod utjecajem dva problema: složenog političkog prostora Unije te problema prevođenja ovlasti s jedne razine na drugu u kontekstu kojega se referendum može pojaviti kao jedna vrsta otpora uspostavljenim aranžmanima.

Zaključak ovog rada ne zrači optimizmom, po čemu ponajviše odudara od nekih rasprava o Europskoj građanskoj inicijativi. Dok je pojedini švicarski autori glorificiraju kao institut bez presedana u povijesti nadnacionalnih tvorevina usporedivih s Unijom,¹¹⁵ smatramo da je idealizam bolje čvrsto zauzdati. Zamišljena kao institut participativne demokracije, Inicijativa u praksi još uvijek ima oslabljen učinak, koji je, čini nam se, primarno savjetodavne naravi. Pokazali smo da do toga dolazi zbog zahtjevnih uvjeta podnošenja, koji od inicijatora traže i sjajnu organizaciju i solidno poznavanje temeljnih ugovora. Problem je i visoko legalističko postupanje prema inicijativama te njihova oslabljena politička narav.

Ako je potencijal Inicijative još uvijek nejasan, možemo li se osloniti na referendume? Oni barem intuitivno izazivaju asocijacije na demokraciju. U sebi nose sliku građana koji neposredno daju glas o smjeru u kojem se njihova politička zajednica treba kretati. Međutim, čak i ako stavimo na stranu sve uobičajene prigovore njihovu korištenju, pokazali smo da je u kontekstu nadnacionalnog političkog prostora njihov učinak kontroverzan i varijabilan. Iako su referendum bliži građanima, ne treba zanemariti činjenicu da se oni uvijek odvijaju u okvirima jednog, nacionalnog političkog prostora te da će se njegov učinak u nadnacionalnoj sferi, ukoliko je nepovoljan za nastavak europskih integracija, redovito pretvarati u veto.

Našem se radu može prigovoriti to što je uzeo u obzir isključivo referendum i Europsku građansku inicijativu kao predmet analize. Moglo bi se tvrditi da bi stvaranje potpunije slike o sudjelovanju građana trebalo uzeti u obzir i sofisticirane mehanizme participativne

¹¹⁵ Kao primjer navodimo Bruna Kaufmanna, koji je već pri unošenju Europske građanske inicijative u neuspjeli Ustavni ugovor počeo najavljivati njezine važne učinke. (Kaufmann, B., „Utopia becomes a reality“, objavljeno u *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond* (Kaufmann, Bruno; Büchi, Rolf; Braun, Nadja, ur.), Initiative & Referendum Institute Europe, Marburg, 2007, str. 110.)

demokracije, možda čak i elemente predstavničke demokracije na razini Unije i država članica.

Međutim naša svrha ovdje nije bila sveobuhvatno ocijeniti kako sve građani mogu sudjelovati u oblikovanju i funkcioniranju Europske unije. Cilj nam je bio procijeniti one mehanizme koji se, makar deklarativno, pozivaju na „revolucionarnu snagu naroda“ te analizirati ima li, uz političku retoriku, ikakva razloga očekivati obrate od neposrednog angažiranja građanstva na nadnacionalnoj razini.

Rezultati našeg rada pokazuju da učinak ideje neposrednog angažiranja građanina u Uniji biva prigušen silom nadnacionalnog političkog prostora i njegovom logikom. To oduzima snagu nacionalnim referendumima i umanjuje učinak Europske građanske inicijative, čineći i nepredvidljive ekscese izravne demokracije manje važnima. Možda nas upravo ta činjenica treba navesti na ponovno razmišljanje o mjestu građanina u europskim ustavnim demokracijama, u kojima se sve više govori o „neliberalnom konstitucionalizmu“, euroskepticizmu i tehnokraciji.

Summary

A REVOLUTION THAT IS NOT: DIRECT PARTICIPATION OF CITIZENS IN DECISION-MAKING ON “EUROPEAN ISSUES”

The purpose of this paper is to present two basic ways in which a path has been laid for EU citizens to directly participate in decision-making on issues related to the Union, and to analyse the main obstacles for them to functioning. The direct participation criterion removed from our attention those forms of citizen engagement that rely on intermediaries who are either elected national or European representatives, or are embodied in civil society organisations. The idea of participation should have covered two fundamental instruments that directly relate to citizens: national referenda on European issues and the European Citizens' Initiative. Our analysis shows that there are several obstacles in the construction of the Union which have a significant effect on any reference to the directly expressed will of the people. The basis of this great number of problems is certainly the specific multi-layered political arena of the Union, which, on one hand, weakens any national referendum in terms of its supranational significance, and, on the other hand, imposes on citizens, through the European Citizens' Initiative, high requirements to adapt to the logic of supranational mechanisms. When considering the complaints that are usually directed at the direct decision-making of citizens, the idea of establishing a direct link between the Union and the citizens of particular Members States still has a long path of development before it.

Keywords: referendum, direct democracy, direct decision-making, European Citizens' Initiative, European Union

Matija Miloš, LLM, doctoral candidate at the Faculty of Law of the University of Zagreb (Public Law and Public Administration) and assistant lecturer at the Department of Constitutional Law of the Faculty of Law of the University of Rijeka