

**REFERENDUM I DEMOKRATSKA VLAST:
PLEBISCITARNA DEMOKRATIJA KAO PRIJETNJA**

**THE REFERENDUM AND DEMOCRATIC GOVERNMENT:
PLEBISCITARY DEMOCRACY AS A THREAT**

Sažetak

U savremenim demokratijama različiti instrumenti direktne demokratije imaju status dopunskih političkih instrumenata. Njihova praktična upotreba korespondira sa dodatnim legitimiranjem političkih odluka koje donosi državna vlast. Iako postoji više različitih instituta neposredne demokratije, ipak, političko odlučivanje koje je utemeljeno na referendumskoj participaciji naroda predstavlja njen najreprezentativniji pojavni model u modernoj politici. No, u slučajevima kada je državna vlast inicijator referendumskog odlučivanja, takav javni aktivitet nerijetko je samo konstruirana politička forma koja skriva stvarne namjere političke vlasti, odnosno njenu želju da homogenizira i podredi biračko tijelo kako bi nesmetano mogla manipulirati njegovom voljom. Takve prakse su mnogo učestalije u državama sa slabije razvijenom političkom kulturom. S druge strane, u demokratskim državama čija je politička kultura zrela i participativna – biračko tijelo u ovim režimima vlasti je, u pravilu, obrazovano i adekvatno socijalizirano o političkom procesu – referendumski aktivitet može pozitivno utjecati na demokratizaciju političkog sistema i etabliranje legitimiteta izabrane državne vlasti. Međutim, to ne znači da se u razvijenim demokratskim državama povremeno ne pojavljuju prakse zloupotrebe narodne volje putem referendumске participacije. Referendumsko odlučivanje naroda o pravu na nacionalno samoodređenje ima poseban značaj u političkoj teoriji, dok ovaj vid političke participacije izaziva diferentne kontroverze u političkoj praksi. Stoga, važno je detektirati, demaskirati i identifikirati pozitivne i negativne strane referendumске demokratije zato što, u osnovi, bez toga nije moguće prevenirati kontradiktorne prakse koje reduciraju kvalitet ovog modela direktne vladavine.

Ključne riječi: referendum, referendumska demokratija, plebiscit, plebiscitarna demokratija, direktna demokratija, volja naroda, populizam, državna vlast, manipulacija, autoritarizam

Summary

In modern democracies different instruments of direct democracy have the status of complementary policy instruments. Their practical use is the added legitimacy to the political decisions taken by the state government. Although there are many different institutes of direct democracy, political decision-making based on the referendum presents its most representative emergent model in modern politics. However, in cases where the national government is the initiator of the referendum, it often presents just a constructed political form that clouds true intentions of political authorities, and their desire to homogenize and subjugate the electorate. In the end it allows the political authorities to manipulate the will of the electorate. Such practices are far more common in countries with less developed political culture. On the other hand, in democratic countries whose political culture is mature and participatory – the electorate in these modes of government is, as a rule, adequately educated and socialized in political process – the referendum activity can have a positive impact on the democratization of the political system and the establishment of the legitimacy of elected government. However, this does not mean that in developed democratic countries there are no occasional practices of abuse of popular will through the referendum. A national referendum decision on the right to national self-determination has a particular significance in political theory, while this form of political participation causes controversy in political practice. Consequently, it is important to detect, to unmask and identify positive and negative sides of the referendum democracy, since it is otherwise not possible to prevent contradictory practices that reduce the quality of the model of direct rule.

Keywords: *referendum, referendum democracy, plebiscite, plebiscitary democracy, direct democracy, the will of the people, populism, state power, manipulation, authoritarianism.*

Uvodna rasprava:

Referendum, plebiscit i direktna demokratija

Diskurs o direktnoj demokratiji i neposrednoj građanskoj participaciji je slojevit i ima *agonistički karakter*. Ne postoji *konsenzus* o primarnoj ulozi neposredne demokratije u savremenoj politici, a samim time ni o faktičkoj upotrebi referenduma u političkoj praksi. Odlučivanje uz pomoć instituta direktne demokratije može imati različit karakter i praktičnu svrhu u demokratskim državama. S tim u vezi, ne treba praviti subjektivna i neracionalna poistovjećivanja – u pogledu značenja, funkcija i namjera – diferentnih oblika neposredne participacije naroda. Tako, naprimjer, iako se *referendumska demokratija* označava – u političkom diskursu koji simbiotički percipira referendum i plebiscit – kao *plebiscitarna demokratija*, u pravilu, ovi režimi direktne vladavine trebali bi se diferencirati zato što u

demokratskim državama imaju različitu normativnu funkciju.¹ Štaviše, u ovom slučaju riječ je o suprotstavljenim koncepcijama neposredne vladavine naroda. *Prva* korespondira sa teorijskim poimanjem demokratije koja je utemeljena na *referendumskoj volji naroda*, dok je *druga* bliska određenju *klasične* odnosno demokratije zasnovane na *plebiscitarnom odlučivanju građana*.² Stoga u teorijama neposredne demokratije treba obavezno praviti razliku između *plebiscitarne* i *referendumske demokratije* koja se odnosi na upotrebu referenduma – kao *dopunskog instrumenta* u proceduri političkog odlučivanja – u sistemu predstavničke demokratske vladavine. Plebiscitarni model političkog odlučivanja je, s druge strane, u potpunosti *indiferentan* u odnosu na volju izabranih političkih predstavnika, odnosno *distanciran* je od logike djelovanja i strogo normiranih pravila političkih institucija. Plebiscitarna demokratija predstavlja oblik vlasti koji se uspostavlja na *plebiscitu*, a obično ima izražena *autoritarna obilježja*. Plebiscit se može pojaviti i u liku *maskiranog referenduma*.³ Putem plebiscitarne demokratije

¹ Ovom obliku političke participacije prethodi dinamična, jednosmjerna i neposredna komunikacija vladajuće političke elite i naroda zbog čega je meta aktera političke manipulacije. Plebiscitarna demokratija otvara prostor „demagogiji (vladavini političkih vođa koji manipulišu masama govorništvom i pozivanjem na njihove predrasude i strasti), čime se praktično svodi na sistem masovnog prihvatanja koji diktaturama daje populistički sjaj“ (Hejvud, 2004: 140). Treba apostrofirati da plebiscitarna demokratija – ni u demokratskim, ali ni u autoritarnim režimima vlasti – nije imuna na demagogiju i populizam što, zapravo, najviše slabi njen demokratski kapacitet.

² Direktna demokratija u savremenoj politici, u osnovi, može obuhvatiti „različite institucionalne oblike neposrednog sudjelovanja naroda u oblikovanju političke volje i procesima političkog odlučivanja koji su uklopljeni u opći sustav predstavničke demokracije. Temelji se na uvjerenju da narod kao suveren i izvor legitimnosti mora imati institucionalne mogućnosti da povremeno bude zakonodavac i da se kao relevantan politički akter neposredno pojavljuje u zakonodavnoj politici (...). Suvremene institucije izravne demokracije su pučke inicijative i referendum, izravni izbori nositelja političkih funkcija, te plebisciti. U užem smislu svode se samo na različite oblike predstavničkih demokracija koje se često koriste referendumom kao načinom donošenja političkih odluka – referendumske demokracije. Drugo shvaćanje izravne demokracije vezano je uz modele uređenja političkog i društvenog života utemeljene na teorijama identitarne demokracije, poglavito na zamislima J. J. Rousseaua o načelnom identitetu između onih koji vladaju i onih kojima se vlada. Iz identiteta se izvodi zahtjev za izravnim nastupom naroda i neposrednim očitovanjem opće volje, bez predstavničkih institucija (...). Takvo shvaćanje izravne demokracije postoji u plebiscitarnim demokracijama. One se mogu okarakterizirati kao protustranačke zato što isključuju mehanizme posredovanja političke volje između naroda i poslanika“ (Kos-Stanišić, 2004: 94).

³ To se obično događa u slučajevima kada državna vlast koristi referendum isključivo kao manipulacijsko sredstvo. Uz pomoć referendumske participacije vlast samo želi dodatno legitimirati korjenite odluke koje namjerava donijeti. Tako će, naprimjer, referendum o predloženim promjenama Ustava u Turskoj biti održan 16. aprila 2017. godine. U ovom slučaju izmjene Ustava predviđaju konvertiranje parlamentarnog u predsjednički politički sistem, a na tome već duže vremena insistira predsjednik države Recep Tayyip Erdoğan.

građani se mogu neposredno izjašnjavati samo o političkim pitanjima koja im delegira vlast.

No, treba posebno apostrofirati da su praktične slabosti i nedostaci savremene predstavničke demokratije, zapravo, otvorili prostor za učestaliju upotrebu instituta direktne političke participacije – prije svega referendumu i građanske inicijative – kao *dopunskih instrumenata* u donošenju političkih odluka. Referendumska demokratija, u pravilu, pripada sferi *poluneposredne demokratije* – zasnovane na praktičnoj upotrebi *instituta direktne političke participacije* – koja se diferencira od *klasičnog shvatanja neposredne demokratije*, gdje narod na *masovnim skupovima* neposredno participira u donošenju političkih odluka. Teorijske i praktične razlike između *neposredne* i *poluneposredne demokratije* moguće je identificirati u savremenoj politici, ali se, ipak, često ovi pojmovi upotrebljavaju kao sinonimi. Marcel Prelot smatra da je demokratija učinkovitija u poluneposrednom nego u predstavničkom režimu narodne vladavine.⁴ Dakle, u poluneposrednom režimu narodne vladavine građani imaju osiguranu mogućnost, pri čemu ih ne obavezuju zvanični stavovi izabrane političke vlasti, da neposredno izraze svoje političko mišljenje i odlučuju o posebnim političkim pitanjima.

Najučestalija praktična mogućnost putem koje narod *neposredno intervenira* u politici je *referendum*.⁵ Ipak, postoje i drugi načini putem kojih građani mogu direktno sudjelovati u političkom procesu. Tako, recimo, Marcel Prelot razlikuje *četiri* glavna oblika neposredne participacije naroda: narodni veto, referendum, građanska inicijativa i narodni opoziv. No, referendum se u većini demokratskih država, ipak, najviše koristi kao sredstvo i instrument

Kritičari navedenog prijedloga ustavnih reformi smatraju da će producirati autoritarne prakse u vlasti – ako bude usvojen i implementiran – jer će osnažiti poziciju predsjednika države koji će moći autonomno, uzmimo, proglasiti vanredno stanje, izdavati dekrete, raspustiti parlament te postavljati ministre i visoke državne funkcionere.

⁴ Zato što u prvom slučaju narod vrši „širu zakonodavnu i upravnu djelatnost. Dok u zastupničkom režimu jedna neosporiva pretpostavka uzrokuje da odluka izabranih postaje odlukom izbornog tijela, koja se samo putem njih može izraziti, u poluzastupničkom sustavu zastupnik se trudi pretpostavku učiniti što je moguće vjerodostojnijom, a u poluizravnom sustavu narod može sam ukinuti pretpostavku jer se ne zadovoljava samo time da bira, nego može i odlučivati“ (Prelot, 2002: 93–94).

⁵ Referendum je instrument neposredne demokratije putem kojeg birači donose neku političku odluku, odnosno daju mišljenje o nekom zakonu ili, pak, političkom pitanju. Usto, referendum podrazumijeva i glasanje „biračkog tijela o nekom pitanju javne politike, npr. ustavnim amandmanima“ (Hague, Harrop, Breslin, 2001: 176). Mogućnost za prakticiranje referendumu obično se predviđa ustavom, a pravila praktične upotrebe, u pravilu, reguliraju se posebnim zakonom. No, u nekolicini država referendum se ne spominje u ustavu, naprimjer, u Belgiji, Holandiji, Norveškoj i Kipru, zbog čega je rijetka i izuzetna pojava u političkoj praksi tih država, a njegovo eventualno korištenje regulira se putem ad hoc zakona.

direktne narodne vladavine. Efekti koje producira njegova upotreba u političkoj praksi u najvećoj mjeri zavise od trenutnih političkih okolnosti, odnosa vlasti prema referendumskom odlučivanju, razvijenosti političke kulture, kvaliteta političke socijalizacije i zakonske regulative što uređuje oblast referendumске participacije.

Sakralizacijski potencijal referendumskog aktiviteta: Prednosti i pozitivne političke implikacije

Uprkos ograničenjima koja prate referendumsku demokratiju, uzmimo, ističe se nerijetko da je ona *funkcionalan* režim vlasti i *efikasan* model za donošenje odluka. U ovom političkom diskursu detektiraju se i identificiraju njene *pozitivne atribucije*. Štaviše, pristalice ovog političkog pristupa odbacuju i negiraju tvrdnje da narod ne posjeduje *adekvatno znanje* za participaciju u referendumskom odlučivanju.⁶ Usto, tvrdi se da *slabost institucionalne* i *partijske politike* u većini država stvara potrebu za učestalijom referendumskom participacijom u sferi upravljanja državom.⁷ Prema tome, apologira se praktična upotreba referenduma ili, bolje rečeno, insistira se na *intenzivnom* korištenju referenduma u političkoj praksi. Također, naglašava se da je neophodno efikasnije regulirati *legislativne procedure* koje se odnose na referendumsko odlučivanje, čime bi se eliminirala i onemogućila zloupotreba – od zainteresiranih društveno-političkih aktera – ovog instrumenta neposredne građanske participacije. Tako bi bili osigurani uvjeti – vjeruju pristalice referendumskog odlučivanja – za *slobodno formiranje* i *izražavanje volje* biračkog tijela, što je, u osnovi, temeljni zahtjev demokratije.

Praktična primjena instituta direktne demokratije u politici ima, ustvari, i širi *društveni značaj*: producira *osjećaj zadovoljstva* i *sreće* među građanima, te

⁶ S tim u vezi, naglašava se da taj prigovor „ne znači mnogo, jer se njime, u stvari, osporava narodno glasanje uopšte, pa i ono kada birači odlučuju o predstavnicima koji će upravljati zemljom u narednih nekoliko godina“ (Milosavljević, 2011: 144).

⁷ Tako se, naprimjer, apostrofira da sve više raste nezadovoljstvo „partitokratijom i želja za političkim učešćem izvan partijskih struktura. Izmenjena je priroda upravljanja i postoje brojna društvena pitanja za čije rešavanje birači pokazuju veću naklonost od političkih elita. Prenos suverenosti u okviru evropskih integracija doveo je, takođe, do širenja referendumske prakse u Evropi, jer je priličan broj zemalja održao prve državne referendume upravo u vezi sa pristupanjem Evropskoj uniji ili pojedinim ugovorima te unije“ (Milosavljević, 2011: 144).

utječe na stvaranje i etabliranje *participativne političke kulture*.⁸ Korist od prakticiranja direktne demokratije i referendumskog odlučivanja može imati istovremeno i politička vlast ali i građani. Državna vlast obavezno se poziva na *volju naroda* kada se konfrontira sa *akterima tržišnog fundamentalizma i korporacijskog imperijalizma* u doba neoliberalne globalizacije.⁹ Konzumiranje referendumske demokratije u razvijenim liberalno-demokratskim državama dovodi se u direktnu vezu sa izgradnjom i očuvanjem *stabilnosti* političkog sistema. Drugim riječima, države u kojima se permanentno primjenjuje referendumska demokratija – vjeruju pristalice ovog političkog diskursa – vremenom osiguravaju optimalnu *društvenu harmoniju* i neophodnu dozu *građanskog zadovoljstva* što je, u osnovi, atribucija razvijenih i stabilnih političkih režima.

U liberalno-demokratskim režimima vlasti građani bi trebali imati osiguranu mogućnost da, između ostalog, mijenjaju i kreiraju legislativu neposredno i autonomno od manipulacijskog utjecaja političke vlasti. Štaviše, nije dobro za *zdravlje demokratije* da to čine isključivo *politički predstavnici* umjesto naroda. *Sakrament individualizma* u liberalnim političkim režimima ne smije biti doveden u pitanje, a neposredno odlučivanje je, zapravo, samo jedan od vidova izražavanja *individualne volje* građana. S obzirom da je referendum najzastupljeniji institut direktne demokratije u političkoj praksi, upravo se putem njega najučestalije realizira i ostvaruje *neposredna politička volja*

⁸ Mogućnost neposredne političke participacije, recimo, utječe na „opće zadovoljstvo švicarskih građana životom. Premda nisu mogli definitivno potvrditi pozitivne posljedice na stavove pojedinaca prema njihovu političkom utjecaju, pokazalo se da je utjecaj na zadovoljstvo životom vrlo snažan“ (Kriesi, 2007: 55–56). Usto, ističe se da su – u švicarskoj političkoj praksi – intenzivno referendumsko odlučivanje i procesi „izravne demokracije izuzetno privlačni. U skladu s rezultatima općenitijih ispitivanja javnog mnijenja (...), iskustvo Švicarske, s jedne strane, pokazuje da građani doista nisu preopterećeni zadatkom čije se izvršenje od njih očekuje u okviru tih procesa. To prije svega proizlazi iz predstrukturiranja njihovih odluka zbog načina na koji su te institucije organizirane u Švicarskoj te uslijed mobilizacije i komuniciranja strategija političkih elita. S druge strane, iskustvo Švicarske ukazuje i na to da građani imaju dvostruku korist od procesa izravne demokracije: ti procesi povećavaju ne samo uspješnost javnih službi nego i legitimnost političkih odluka, te samim time i općenito zadovoljstvo građana životom“ (Kriesi, 2007: 56).

⁹ Tako je na prijedlog vlade Alexisa Ciprasa koja se protivila ekonomskom diktatu međunarodnih kreditora održan referendum u Grčkoj 5. jula 2015. godine. Na referendumu su se građani izjašnjavali o planu štednje koji su Grčkoj nametnule međunarodne finansijske institucije. Plan štednje su sačinili Evropska komisija, Međunarodni monetarni fond i Evropska centralna banka. Grčki narod podržao je prijedlog grčke vlade i premijera Alexisa Ciprasa ili, drugim riječima, više od 61% birača koji su participirali na referendumskom odlučivanju glasalo je protiv nametnutih striktnih mjera štednje. Detaljnije o tržišnom fundamentalizmu i korporacijskom imperijalizmu pogledati u: Fejzić, 2016.b.

građanstva.¹⁰ Dakle, intenzivno referendumsko odlučivanje – empirijska iskustva na to nedvosmisleno ukazuju – može utjecati na izgradnju *participativnog potencijala* političke kulture. No, ovo nije standardizirano pravilo jer se u nekim državama *razvijene političke kulture* skoro nikako ne upotrebljavaju instrumenti direktne demokratije. Prema tome, permanentno i intenzivno referendumsko odlučivanje nije obilježje isključivo razvijenih političkih kultura i stabilnih demokratija, bolje rečeno, učestalo referendumsko odlučivanje ne zavisi direktno od stepena razvijenosti političke kulture. Tako da se, naprimjer, u nekim tranzicijskim demokratijama *povremeno* organiziraju referendum iako se one, ustvari, ne ubrajaju u državne režime sa razvijenom političkom kulturom. U tranzicijskim državama nerijetko mogu *građanski protesti protiv vlasti i akcije građanskog neposluha* rezultirati referendumskim odlučivanjem naroda.¹¹ Na ovaj način vlast prihvata zahtjeve i kritike nezadovoljnih građana kao opravdane, pokušavajući tako smiriti strasti i revolucionarni potencijal depersonalizirane mase.

Na *konačan rezultat* referenduskog odlučivanja – čak i kada bi, naprimjer, bilo moguće isključiti *manipulacijski utjecaj* zainteresiranih društveno-političkih aktera – obično utječe više političkih faktora. *Podrška građana* koju neka vlada uživa u trenutku referenduskog odlučivanja nerijetko opredjeljujuće utječe na rezultate referenduma.¹² Stoga, ako državna vlast predlaže referendumsko izjašnjavanje naroda, uzmimo, ona će vjerovatno izabrati *najbolji moment* – to je, u pravilu, period kada uživa maksimalnu i sigurnu podršku naroda, odnosno snažnu potporu javnog mnijenja – za donošenje neke važne političke odluke. Izbor pravog termina za referendumsko glasanje od vlasti, zapravo, optimizira šanse za *očekivani ishod* referenduma. Uprkos tome apologete referendumske participacije

¹⁰ Tako da se smatra da građani trebaju imati aktivnu ulogu „u političkim procesima i nakon što daju svoj glas na izborima, a jedan od načina može biti odlučivanje na referendumu, bilo da je inicijator referenduma vlada ili sami građani. Referendumom se povećava utjecaj građana u procesima političkog odlučivanja, što u konačnici može imati pozitivan utjecaj na razvoj demokratske političke kulture“ (Pereša, Zelić, 2012: 6).

¹¹ Parlament Rumunije je – nakon višednevnih protesta desetina hiljada građana koji su bili nezadovoljni radom vlade Sorina Grindeanu – 13. februara 2017. godine jednoglasno izglasao prijedlog da se održi referendum o javnoj podršci borbi protiv korupcije. Prisutni poslanici podržali su prijedlog rumunskog predsjednika Klausa Iohannisa koji je inače zagovornik borbe protiv korupcije u državi. Referendumsko pitanje i termin referenduskog odlučivanja naknadno će biti utvrđeni i definirani.

¹² Ponekad su referendumske odluke „obilježene nekim drugim političkim događajima (...). Potpora aktualnoj vladi katkad bitno određuje glasanje na referendumima, možda i više od samoga referenduskog pitanja određuje rezultat referenduma“ (Lajh, Krasovec, 2007: 62), što referendumsko odlučivanje čini još više kompliciranim i neizvjesnim.

smatraju da *odlučivanje putem referenduma* nije inferiorno i limitirano – imajući u vidu komplicirane okolnosti u kojima se donose referendumske odluke – u odnosu na *institucionalno odlučivanje* na kojem počivaju savremeni demokratski režimi vlasti.

Protulibertanski karakter referenduma: Hendikepi i kontradikcije u političkoj praksi

Iako referendumsko odlučivanje može doprinijeti *revitaliziranju zdravlja demokratije* u državama sa razvijenom političkom kulturom i socijalizacijskim aparatom, ipak, njegova upotreba izaziva mnogo više *kontroverzi* i *kontradikcija* u doba globalizirane politike. Kritičari referendumske demokratije, uzmimo, ističu da je to *nepraktičan* i *skup* mehanizam političkog odlučivanja. Također, unutar ovog političkog pristupa akcentira se da rezultati referenduma nerijetko demonstriraju *konzervativnu* i *protulibertansku političku volju* – kao, naprimjer, u Švicarskoj – osim u pojedinim slučajevima kada su, recimo, predlagači referenduma akteri *političke ljevice*.¹³ Produciranje konzervativne političke volje putem referenduskog odlučivanja, čime se pokazuje da građani nisu spremni da prihvate istinske političke promjene i usvoje politiku multikulturalizma, predstavlja jedno od najizraženijih *ograničenja referendumske demokratije*.¹⁴ Zbog navedenih prigovora značajno je degradirana *normativna svrha* i detroniziran *demokratski potencijal* referendumske demokratije u modernoj politici. No, postoje i drugi razlozi zbog kojih je reducirano povjerenje u ovaj institut neposredne demokratije i oblik političkog odlučivanja.

Često se u demokratskim državama dovodi u pitanje *vjerodostojnost rezultata* odlučivanja na referendumu zbog nedostatne participacije građana, ali se, usto, apostrofira i *negativan utjecaj* referenduskog odlučivanja na

¹³ Protivnici referendumske participacije, imajući u vidu praktična ograničenja ovog modela odlučivanja, naglašavaju da su švicarski građani obično konzervativniji „od političara (...). Oni su tako odbijali uvođenje biračkog prava za žene sve do 1971. godine. U jesen 2009. godine na referendumu je izglasana zabrana gradnje minareta. Ali, ima i primera drugačije vrste: 2009. godine švajcarska vlada je izdvojila znatnu sumu novca iz budžeta za spasavanje jedne privatne banke, a građani su, reagujući na takvu odluku, izdejstvovali referendumom da se ista svota novca izdvoji iz budžeta za socijalna davanja“ (Milosavljević, 2011: 143).

¹⁴ Filip Lovo sarkastično ističe da su Švicarci „otvoreni prema promjenama da bi se što manje mijenjali“ (o njegovoj kritici referendumske demokratije detaljnije pročitati u: Lovo, 1999).

građanstvo i političke institucije.¹⁵ Pod utjecajem kompliciranih političkih okolnosti građani nerijetko iznenada mijenjaju i redefiniiraju mišljenje o nekom pitanju o kojem su se prethodno izjašnjavali na referendumu, što predstavlja ozbiljan problem, uz ograničenja i poteškoće koje prate referendumsku proceduru, koji referendumsku demokratiju čini *nepouzdanim* mehanizmom odlučivanja. No, na referendumima se često ne ostvari zadati cilj. Drugim riječima, u političkoj praksi referendumi nerijetko ne ispune svoje demokratske pretenzije. Ovaj politički institut ponekad se svodi na obični *instrument kontrole* u rukama političke elite koja putem njega kontrolira narod i legitimira svoje odluke. Izabrane političke vlasti mogu, usto, *vještački osigurati* željeni rezultat referenduma.¹⁶ Rezultatima referenduma može se manipulirati na više različitih načina, kao uostalom i rezultatima upotrebe drugih instituta direktne demokratije. Referendum nije *manipulacijski instrument* isključivo u autoritarnim državama ili, bolje rečeno, on takav karakter ponekad ima i u demokratskim državama.¹⁷ Zbog toga referendum nije uvijek adekvatan i funkcionalan instrument političkog odlučivanja, jer se njegovi rezultati mogu *kozmetički fabricirati*.

¹⁵ Destrktivne tendencije koje je javljaju praktičnom upotrebom referenduma i drugih instrumenata direktne demokratije sve su učestalije u savremenoj politici zbog čega se ističe – unutar diskursa koji kritizira i demonizira značaj direktne demokratije – da kvare „narod i da slabe predstavničke skupštine (...). Nizak procent glasača koji učestvuju u mnogim od tih odluka je pokrenuo problem vjerodostojnosti rezultata. U Sjedinjenim Državama se on veoma dovodi u pitanje. U popriličnom broju slučajeva biračko tijelo je brzo mijenjalo mišljenje. Moguća kašnjenja koja postoje u proceduri referenduma služe kao još jedan razlog za napade“ (Fridrih, 2005: 453).

¹⁶ Tako, naprimjer, vlast može utjecati na rezultate referenduma „određivanjem vremena njihova održavanja i formulacijom pitanja. Primjerice, 1997. godine britanska je vlada održala referendum u Walesu o devoluciji tek nakon sličnog glasovanja u Škotskoj, jer se znalo da je podrška za devoluciju tamo čvršća. Trik s određivanjem vremena održavanja referenduma je uspio – za dlaku. Može se ograničiti i doseg referenduma. U Italiji se referendumima mogu ukinuti samo postojeći zakoni; zadatak je parlamenta da poslije toga donese zamjenske zakone. Naravno, vladari se mogu jednostavno oglušiti na rezultate referenduma. Godine 1980. Švedska je na referendumu odlučila da se zatvore njezine nuklearne elektrane. No 1997. godine sve su one još radile“ (Hague, Harrop, Breslin, 2001: 175).

¹⁷ Politička komunikacija u monopartijskim socijalističkim režimima vlasti – čak i onim koji nisu bili zasnovani na sovjetskom ekonomsko-političkom modelu, a takav je bio jugoslavenski socijalistički režim vlasti – bila je „pod kontrolom autoritarnih vođa (...). Direktna građanska participacija koju su osiguravali (...) imala je obilježja prividne političke participacije (...). Prividna politička participacija u jugoslavenskoj političkoj praksi, u osnovi, uključivala je slijedeće forme građanskog sudjelovanja u politici: štrajkove, studentske demonstracije, referendume oko samodoprinosu, javne rasprave oko zakona i promjena, aktivitet radničkih i omladinskih organizacija koje su bile produžena ruka komunističke partije te, uz to, vijeća udruženog rada i vijeća općina ili republika“ (Fejzić, 2016.a: 151).

Referendumsko pitanje trebalo bi biti jasno, odnosno to je kriterij koji bi morao ispunjavati svaki referendum. Štaviše, neke države ovo pravilo predviđaju u svojim ustavima.¹⁸ Nejasno formulirana referendumska pitanja često otežavaju objektivno izjašnjavanje građana na referendumu. To se posebno odnosi na građane koji su nedovoljno politički socijalizirani. U ovom slučaju dovodi se u vezu *sloboda odlučivanja* i *informiranost građana*, odnosno tvrdi se da birači koji nisu adekvatno informirani o predmetu odlučivanja ne mogu slobodno donositi odluke o njemu. Građani se, u prvom redu, trebaju *socijalizirati* o nekom pitanju kako bi mogli *autonomno odlučivati* o njemu. Međutim, veliki broj građana nerijetko nije u dovoljnoj mjeri educiran o bitnim političkim pitanjima, pa čak i u razvijenim demokratijama. Iako je zakonom strogo zabranjeno *naknadno formuliranje*, odnosno *preformuliranje referenduskog pitanja* – nakon što je provedena procedura prikupljanja potpisa za referendum koji su inicirali građani – i to se nažalost povremeno događa u političkoj praksi. To je, ustvari, u koliziji sa prvobitnim zahtjevom i inicijativom građana, odnosno njihovom stvarnom političkom voljom.¹⁹ Drugim riječima, ova politička praksa kontradiktorna je i zahtjevima politike *konstitucionalizma* na kojoj su zasnovani savremeni demokratski režimi vlasti.

Referendum s *plebiscitarnim karakterom* je, u osnovi, uvijek potencijalna opasnost za vladavinu naroda i na različite načine destruiira njen *libertanski duh*. Osim što sakralizira *liderokratsku viziju politike*, čak može zadirati u

¹⁸ Jasnoća referenduskog pitanja, u osnovi, odnosi se „na formulaciju pitanja, izbor odgovora mora biti nedvojbjen. Opasnost od nerazumijevanja pitanja je stvarna. D. Briffault navodi da su istraživanja u Kaliforniji pokazala da je za razumijevanje nekih referenduskih pitanja potrebno dvogodišnje obrazovanje nakon mature. Ta pojava uzrokuje apstinenciju neškolovanih i siromašnih birača koji su ponekad i objekt referenduma. D. B. Magleby iznosi da su birači na referendumu prema ostatku biračkog tijela neproporcionalno dobro obrazovani, imućni i bijelci. Primjerice, u Texasu birači nekoliko dana prije odlučivanja dobivaju vodič (engl. Voter information pamphlet) s pitanjem, sažetim objašnjenjem problema i pozitivnim i negativnim argumentima za usvajanje kako bi se informiranjem zajamčila sloboda odlučivanja. Međutim, S. Demiert ističe da su vodiči kompliciraniji i nejasniji od samog referenduskog pitanja. Dodajmo tomu da uložena financijska sredstva u promidžbu referenduskog prijedloga imaju velik utjecaj na uspjeh ili neuspjeh referenduma. Ako njihov izvor i uporaba nisu kontrolirani i ostaju u rukama interesnih skupina, sloboda odlučivanja birača nije zajamčena“ (Kostadinov, Barić, 2006: 68).

¹⁹ Zbog toga insistiranje da se naknadno ili, bolje rečeno, „različito od referenduskog pitanja za koje su prikupljeni potpisi, formulira 'prava volja birača' nedopušteno je i izrazito opasno, jer smjera na rušenje načela ustavne vladavine. Referendum se ne može i ne smije raspisati po populističkom načelu 'institucionalno ili vaninstitucionalno', pri čemu se još namigujući naglašava kako se, pored formalno postavljenog referenduskog pitanja, za koje su prikupljeni potpisi birača, 'dobro znade koje je pravo, ali prikriveno pitanje, premda ono nije izrijekom formulirano'“ (Smerdel, 2010: 5).

suverenitet i teritorijalni integritet drugih država.²⁰ Dakle, referendumsko odlučivanje koristi se ponekad u *nehumane, agresorske i ekspanzionističke svrhe*, odnosno putem njega se zadire u unutarnje poslove drugih država, njihovu nezavisnost, suverenost, teritorijalni integritet i kontinuitet te, u osnovi, asistira u okupiranju i pripajanju teritorije drugih država. Imajući u vidu navedeno, protivnici referendumske demokratije smatraju da se putem referenduma ne trebaju rješavati *teritorijalni i granični sporovi država* zato što je riječ o *osjetljivim političkim pitanjima* koja zahtijevaju pažnju, posvećenost i permanentnu diplomatsku aktivnost.

Kritičari referenduskog odlučivanja ističu da su referendumske odluke često *netolerantne* zato što su birači *isključivi* u pogledu izjašnjavanja na referendumu.²¹ U ovom diskursu se vladavina zasnovana na referendumu ocjenjuje kao režim vlasti koji dovodi do *majorizacije i segregacije manjina* u političkoj zajednici. Referendumska demokratija preferira i promovira *model većinskog odlučivanja*, odnosno mišljenje većine, dok mišljenje manjine ostaje marginalizirano i obezvrijeđeno.²² Stoga unutar ovog političkog pristupa naglašava se da referendumsko odlučivanje producira *nepравedan* režim vlasti. Uzimajući u obzir apostrofirane hendikepe referendumske participacije građana, evidentno je da treba više ulagati u *razvoj* političkog obrazovanja, tehničke procedure glasanja – kao što je razvoj elektronskog glasanja i informiranje birača – te, usto, dati *posrednicima* – političkim partijama ili, pak, interesnim grupama koje su

²⁰ Tako, naprimjer, iako su političke vođe Francuske buržoaske revolucije proklamirale „jedan uzvišeni princip, pogrešno su ga primenjivale u praksi. Preciznije rečeno, oni su upotrebljavali dati tekst kako bi opravdavali pripajanje zemalja koje su pripadale drugim suverenima. Kad god su rezultati plebiscita išli u prilog Francuskoj, aneksija je bila 'legalna'. Na primer, 28. oktobra 1790, Merlin de Due, pozivajući se na želju alzaške populacije da bude pripojena Francuskoj, tvrdio je da Alzas pripada Francuskoj i da njime više ne treba da upravljaju nemački vladari koji su polagali pravo na tu regiju na osnovu Vestfalskog sporazuma. Po njemu, želja Alzašana imala je veću snagu od Sporazuma“ (Kaseze, 2011: 31).

²¹ S tim u vezi, Stiven Šalom tvrdi da ljudi, kada donose političke odluke koje ne nastaju „kao posledica učešća u nekoj vrsti dogovornog procesa, njihovi nepromišljeni stavovi pre će biti netolerantni i neinformisani. Dok razmatranje ohrabruje ljude da traže tačku poklapanja i nađu načine da ozbiljno razmotre mišljenja drugih, glasanje na referendumu ohrabruje ljude da izraze svoje već postojeće poglede na polarizovane pozicije. U referendumskoj demokratiji, kada izgubite glasanje ne osećate se bolje što ste učestvovali; osećate se pregaženima što niko nije ozbiljno razmotrio vaše interese. Kada pobedite na glasanju osećate da imate pravično ubeđenje, bez potrebe da razmatrate interese onih koje ste porazili“ (Šalom, 2007: 5).

²² Narod može biti doveden u zabludu kroz referendumsko odlučivanje, ali može „učiniti i nepravdu. Budući da se njegova volja izražava u većinskim odlukama, nepravda se događa većinom na štetu manjina, čija se temeljna i ljudska prava krše“ (Ballestrem, 1998: 74).

uključene u organizaciju *referendumske kampanje* – veći značaj u kontekstu proaktivne socijalizacije građana o temeljnom problemu. Referendumsko pitanje mora biti uvijek ispravno i jasno formulirano kako bi izbor odgovora bio jednostavan i nedvojben. No, referendumima ne ispunjavaju uvijek ovaj kriterij jer se u referendumskom pitanju ujedno *sugerira odgovor*, a onda rezultati takvog referenduskog odlučivanja ne mogu imati istinski *demokratski potencijal*.

Referendum i polemike o nacionalnom samoopredjeljenju

Kada se uz pomoću referendumske demokratije rješavaju *osjetljiva politička pitanja* – kao, recimo, ona iz sfere *prava na nacionalno samoopredjeljenje* – nemoguće je u potpunosti eliminirati pojavu *političkih kontradikcija i paradoksa*.²³ Takvo izjašnjavanje naroda često ima *plebiscitarne atribucije* te, usto, ne rezultira uvijek *trajnim političkim rješenjima, stabilnošću i progresom*. Pravo na nacionalno samoopredjeljenje tretiralo se dugo vremena – posebno u periodu između dvaju svjetskih ratova, tj. do formiranja organizacije Ujedinjenih nacija – kao *irelevantno* kad god je bilo izvjesno da je *narodna volja* protivna geopolitičkim, ekonomskim i strateškim interesima *pobjedničkih država*. Dvije najpoznatije *klasične koncepcije* politike nacionalnog samoopredjeljenja su Lenjinova i Vilsonova teorijska vizija koje su prepoznatljive po svojim redukcionističkim obilježjima. Ove doktrine nacionalnog samoopredjeljenja znatno se razlikuju što može biti posljedica *dominantne ideologije* pod čijim su utjecajem formulirane. I pored neuspjeha Ujedinjenih nacija u ostvarivanju *suštinske misije*, ova organizacija napravila je određene *pozitivne iskorake* u rješavanju pitanja koja su povezana sa implementiranjem *prava na nacionalno samoopredjeljenje*. Bolje rečeno, ova planetarna politička organizacija kritizirala je način na koji se provodio referendum o nacionalnom samoopredjeljenju u nekim državama u određenim slučajevima kada su bile prekršene temeljne normativne odredbe međunarodnog prava.²⁴

²³ O iluzijama i zabudama prava na nacionalno samoopredjeljenje opširnije se informirati u: Fiš, 2013.

²⁴ Tako je, recimo, Generalna skupština Ujedinjenih nacija zauzela stav da je referendum – u organizaciji britanskih vlasti – održan na Gibraltaru bio „u suprotnosti sa Rezolucijom 2231 (XXI), ali nije išla toliko daleko da načelno zabrani održavanje referenduma. Generalna skupština nije saopćila razloge za takav stav. Ona je samo podvukla da je britanska odluka podložna kritici zbog toga što su britanske vlasti, prilikom organizovanja referenduma, ponudile Gibraltarcima samo dve opcije: ili da se pridruže Španiji ili da ostanu pod britanskom jurisdikcijom“ (Kaseze, 2011: 250). U ovom slučaju nije bila ponuđena

Usto, prilikom organiziranja referenduma o nacionalnom samoodređenju državna vlast ne bi smjela dopustiti – što je osnovni zahtjev – da se *mijenja sastav* biračkog tijela preseljavanjem ljudi sa drugih teritorija.²⁵ No, u nekim slučajevima svjesno su zanemareni i prekršeni međunarodni pravni standardi kako bi se ostvarili *realpolitički ciljevi* egocentričnih političkih aktera. Primarni cilj referenduma nije uvijek da utvrdi *stvaranu političku volju* zainteresirane populacije. Naprotiv, ponekad je osnovni zadatak referenduma da *zloupotrebom* političke volje zainteresirane populacije pomogne u ostvarivanju megalomanskih, ekspanzionističkih i realpolitičkih ciljeva i ambicija. Tako, naprimjer, Ujedinjene nacije nisu adekvatno pristupile *saharskom problemu* – odnosi se na rješavanje pitanja o pravu naroda Zapadne Sahare na samoopredjeljenje – zbog toga što je napravljen *kompromisni presedan*, pri čemu se pridavao veći značaj *teritoriji* nego ljudima koji je naseljavaju. Prema tome, referendumska demokratija ne može se primjenjivati u *kompliciranim političkim okolnostima* – gdje nije omogućeno *slobodno izražavanje volje* zainteresiranog naroda – zato što tada referendum ne može ispuniti svoju *normativnu svrhu*. Referendumsko odlučivanje o pravu na nacionalno samoopredjeljenje je veliki izazov i za savremenu politiku jer postoji veliki broj autonomnih regija, federalnih jedinica, manjina, etničkih grupa i nacija koje žele konzumirati ovo pravo iako ne ispunjavaju – prema normativnim odredbama međunarodnog prava – temeljne uvjete za takav politički aktivitet. Ipak, u nekim drugim slučajevima referendumska demokratija ispunila je svoju *primarnu svrhu* – onda kada su bili osigurani uvjeti za referendumsko odlučivanje – u pogledu izjašnjavanja o nacionalnom samoodređenju, tj. omogućila je *zainteresiranoj populaciji* da nesmetano i slobodno izrazi svoju *političku volju*. Jedan od uspješnih primjera referenduskog odlučivanja o nacionalnom samoodređenju, zapravo, predstavlja *bosanskohercegovačko iskustvo* s referenduskim izjašnjavanjem naroda o pravu na samoopredjeljenje.

mogućnost narodu Gibraltara da odabere nezavisnu političku egzistenciju na referenduskom odlučivanju.

²⁵ Ipak, historijski nalazi ukazuju da se to dešavalo „u nekim slučajevima posle Prvog svetskog rata, kada su organizovana masovna preseljenja stanovništva s ciljem da se modifikuje društvena jedinica koja je bila pozvana da izrazi svoje želje na referendumu. Takve manipulativne mere bile bi potpuno protivne doktrini o 'slobodnom i istinskom izražavanju volje'; one bi poništile vrednost referenduma kao sredstva za utvrđivanje želja stanovništva“ (Kaseze, 2011: 253).

Kritičke akcentacije:

Referendumske prakse u heterogenim društvima

Referendum ne može – zbog kompliciranih političkih odnosa u savremenoj politici – zamijeniti *političke institucije*, ali može biti njihov *dopunski instrument*. Zbog toga protivnici direktne demokratije kritiziraju učestalu upotrebu referenduma i njegovu demokratsku ortodoksiju. Protive se njegovoj češćoj upotrebi jer on, zapravo, ne može zamijeniti „predstavničke institucije i demokratske postupke. Središnji argument protiv referenduma glasi da on ugrožava demokratske institucije višestranačkog političkog sustava“ (Grdešić, 2011: 48). Usto, ističe se da se moć parlamenta – kao zakonodavnog organa – znatno „smanjuje ako se njegove odluke unaprijed usmjeravaju ili naknadno potvrđuju na referendumu. Referendumom se dugoročno slabi i derogira sustav predstavničke vlasti. Gubeći moć, zakonodavna tijela gube i ugled i poštovanje građana“ (Grdešić, 2011: 48). Prema tome, u kritičkom diskursu tvrdi se da je učestalo korištenje referenduma u političkoj praksi jedan od uzroka degradiranja, ružniranja i detroniziranja moći i ovlaštenja političkih institucija. Referendumsko odlučivanje izražava se i realizira *realpolitičkom logikom* ili-ili, odnosno biranjem odgovora *da* ili *ne* koje je suprotstavljeno, u osnovi, predstavničkoj demokratiji i donošenju odluka u političkim institucijama. S druge strane, političko odlučivanje u institucijama vlasti – uz sve njegove mane i hendikepe – naklonjeno je *pregovaranju* i *političkom dijalogu*, odnosno traganju za *dogovorom* što, ustvari, uopće ne poznaje referendumska demokratija, a to je jedan od njenih eliminatorskih nedostataka i ograničenja.

S obzirom da referendumska demokratija uopće ne apostrofira značaj *pregovaranja* i *dogovaranja* u politici, ona nije dobar mehanizam za donošenje političkih odluka u heterogenim društvima. Njenom primjenom *majoriziraju* se manjinske i marginalne grupe u društvu. Takva politička praksa distancirana je od krucijalnih načela liberalne demokratije ili, bolje rečeno, ima jasno izražen *autoritarni karakter*. S takvim *kontradikcijama* u sferi praktične politike referendumska demokratija konvertira se u svoju *političku negaciju*, odnosno politički aktivitet koji ne proširuje, već rapidno reducira prostor za konzumiranje političkih sloboda. Autoritarni potencijal referendumske participacije dodatno etabliraju njena *plebiscitarna obilježja* i *protudemokratski implementacijski mehanizmi*. Drugim riječima, ona može imati dominantna *liderokratska* i *egokratska svojstva* – pri čemu služi samo kao *instrumentalni paravan* protudemokratske državne vlasti – ali, usto, može se, uzimimo, čak i realizirati u političkoj praksi na način koji ne anticipira *demokratsku proceduru* i *legalistički rezon*. Aksiološki duh i praktični kapacitet referendumske demokratije *ne odgovaraju* u potpunosti

komplíciranom biću i karakteru savremene politike, države i društva, zbog čega taj model političkog odlučivanja *nije podesan* instrument za donošenje nekih političkih odluka u heterogenim i globaliziranim državama i društvima. Stoga *sakralizacijske naracije* o referendumu u političkoj teoriji treba uzeti s rezervom, a vladavinu koja je zasnovana na njegovoj upotrebi treba kritički akceptirati.

Literatura

1. Aron, R. (1996) *Demokracija i totalitarizam: Izabrani teorijsko-politički spisi*, Politička kultura, Zagreb.
2. Ballestrem, C. (1998) „Narodni suverenitet u ustavnoj državi“, *Politička misao*, 35 (3), str. 64–77.
3. Fejzić, E. (2016.a) „Neposredna demokratija u monopartijskim socijalističkim državama: O minimiziranju volje naroda i paradoksima savremene politike“, *Znakovi vremena*, 19 (73), str. 141–153.
4. Fejzić, E. (2016.b) *Transformacija upravljanja državom: Korporacijski imperijalizam na djelu*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
5. Fiš, J. (2013) *Pravo naroda na samoopredeljenje: Obuzdavanje jedne iluzije*, Albatros plus, Beograd.
6. Fridrih, K. J. (2005) *Konstitucionalna demokratija: Teorija i praksa u Evropi i Americi*, CID, Podgorica.
7. Grdešić, I. (2011) „Referendum protiv parlamentarizma“, *Političke analize*, 2 (5), str. 46–49.
8. Hague, R., M. Harrop, S. Bresiln (2001) *Komparativna vladavina i politika: Uvod*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
9. Hejvud, E. (2004) *Politika*, Clio, Beograd.
10. Kaseze, A. (2011) *Samoodređenje naroda*, Službeni glasnik, Beograd.
11. Kos-Stanišić, L. (2004) „Venezuela – demokratija ili poludemokratija?“, *Politička misao*, 41 (4), str. 92–112.
12. Kostadinov, B., S. Barić (2006) „Sudski nadzor referendumskih odluka u savezним državama Sjedinjenih Američkih Država“, *Hrvatska javna uprava*, 6 (3), str. 57–84.
13. Kriesi, H. (2007) „Izravna demokratija: Švicarsko iskustvo“, *Anali hrvatskog politološkog društva*, 4 (4), str. 43–58.
14. Lajh, D., A. Krasovec (2007) „Referendum o ulasku Slovenije u Europsku uniju: Međunarodni komparativni pogled“, *Politička misao*, 44 (3), str. 45–65.
15. Lovo, F. (1999) *Velike savremene demokratije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad.
16. Milosavljević, B. (2011) *Uvod u teoriju ustavnog prava*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, JP Službeni glasnik, Beograd.

17. Pereša, I., D. Zelić (2012) *Analiza referenduma u Hrvatskoj: U odnosu na evropske standarde*, GONG, European Fund for the Balkans, Zagreb.
18. Prelot, M. (2002) *Političke institucije*, Politička kultura, Zagreb.
19. Smerdel, B. (2010) „Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice“, *Hrvatska pravna revija*, 10 (11), str. 1–9.
20. Šalom, S. R. (2007) „Politički sistem za dobro društvo“, *Z magazin Balkan*, 1 (1), str. 4–7.