



Podnet: 23.8.2022.  
Revidiran: 30.11.2022.  
Prihvaćen: 22.12.2022.

# IZRAVNA DEMOKRACIJA: SLIJEPA PJEGA HRVATSKE POLITOLOGIJE?

*Berto Šalaj*

## SAŽETAK

Središnji je cilj rada ustanoviti u kojoj je mjeri i na koje načine koncept izravne demokracije bio tema znanstvenog i stručnog istraživačkog interesa u okviru hrvatske političke znanosti. Analiza je obuhvatila članke objavljene u hrvatskim politološkim znanstvenim i stručnim časopisima u razdoblju od 1990. do 2020. godine. Glavni je nalaz provedene analize da je izravna demokracija bila na marginama istraživačkih interesa hrvatske politologije. To je posebice vidljivo ukoliko se opseg tematiziranja izravne demokracije uspoređi s tematiziranjem različitih institucija predstavničke demokracije. Hrvatska politologija primarno je fokusirana na model predstavničke demokracije, a tek sporadično se bavi izravnom demokracijom. Dodatno, provedena analiza pokazuje da hrvatski politolozi na izravnu demokraciju dominantno gledaju negativno, te su vrlo oprezni prema njenom eventualnom češćem korištenju u hrvatskoj politici.

**KLJUČNE RIJEČI:** izravna demokracija, referendum, narodna inicijativa, hrvatska politička znanost

„Engleski narod vjeruje da je slobodan, no to uvjerenje nije točno. Slobodni su samo dok biraju članove parlamenta. Nakon što izaberu članove, postaju robovi koji nemaju nikakva prava.”

Jean-Jacques Rousseau,  
*The Social Contract*, (1994[1762], 127)

Unatoč citiranim Rousseauovim upozorenjima model predstavničke demokracije i izbori kao središnja institucija tog modela predstavljaju danas dominantan način organiziranja političkih sustava u društvima koja se nazivaju liberalno-demokratskima. Zagovornici izravne demokracije više ne nude taj model, poput Rousseaua, kao alternativu nego kao nadopunu

### Kontakt autora:

Berto Šalaj, redovni profesor Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.  
E-mail: [bsalaj@fpzg.hr](mailto:bsalaj@fpzg.hr); ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0002-9913-8477>.

predstavničkom obliku. Nije stoga neobično da se većina suvremenih politoloških radova koji tematiziraju demokraciju bavi predstavničkim modelom i najvažnijim institucijama tog modela, kao što su izbori, političke stranke i parlamenti. Ipak, politički se sustavi međusobno razlikuju s obzirom na opseg i načine institucionaliziranja pojedinih elemenata modela izravne demokracije.

Upravo je izravna demokracija u Hrvatskoj glavna tema ovoga rada, no pritom se rad ne bavi dominantno opsegom i načinom institucionalizacije izravne demokracije u hrvatski politički sustav, nego je središnji cilj rada ustanoviti kako se hrvatska politička znanost odnosila prema izravnoj demokraciji, odnosno u kojoj je mjeri i na koje načine model izravne demokracije bio tema znanstvenog i stručnog istraživačkog interesa.

S obzirom na navedeni glavni cilj, rad je strukturiran u nekoliko cjelina. Nakon uvoda prikazujem, na temelju analize recentne literature, suvremeno politološko razumijevanje izravne demokracije i glavne instrumente tog modela. Drugi, kontekstualni dio ukratko opisuje opseg i načine institucionalizacije izravne demokracije u hrvatskom političkom sustavu te, u obliku teza za buduća istraživanja, navodi stavove glavnih hrvatskih političkih aktera prema modelu izravne demokracije. Glavna je svrha ovog dijela prikazati ustavno-pravni i politički okvir razumijevanja kojeg olakšava praćenje provedene empirijske analize. U trećem dijelu eksplicirana je metodologija istraživanja. Četvrti, središnji dio donosi analizu opsega i načina tematiziranja izravne demokracije od strane hrvatske političke znanosti. Pritom se tom analizom pokušava odgovoriti na dva glavna istraživačka pitanja. Prvo je ono o relevantnosti izravne demokracije kao teme suvremenih hrvatskih politoloških analiza, dok se drugo odnosi na normativni stav istraživača koji su se bavili tom temom. U zaključnom dijelu sažimam najvažnije rezultate provedene analize, ekspliciram neka ograničenja rada, te propitujem moguće smjerove budućih istraživanja ove teme.

## IZRAVNA DEMOKRACIJA: TEORIJSKI OKVIR

Kako suvremena politološka literatura razumijeva pojam izravne demokracije i koje instrumente navodi kao najvažnije elemente tog modela demokracije? Suvremena izravna demokracija, naime, za razliku od klasične izravne demokracije koja se prakticirala u antičkoj Grčkoj, nije neposredna, „lice u lice” demokracija u kojoj se građani fizički okupljaju na skupštinama i donose političke odluke (Ober 2017), nego se sastoji od korištenja određenih instrumenata, to jest mehanizama.

Na općenitoj razini razumijevanja i definiranja suvremene izravne demokracije među istraživačima postoji dosta visoka razina suglasnosti. Tako Altman navodi da se (2019, 6) izravna demokracija odnosi na ustavno i zakonski institucionalizirane mehanizme putem kojih građani direktno

izražavaju svoje mišljenje o političkim pitanjima. Taj autor navodi kako je riječ o mehanizmima putem kojih građani, nakon što su na izborima izabrali svoje političke predstavnike, i dalje mogu ostati važan akter u političkom procesu. Slično tome, izravna je demokracija za Matsusaku (2020, 62) svaki oblik demokracije u kojemu ljudi direktno, a ne izborom svojih predstavnika, odlučuju o političkim pitanjima. Na istom tragu Morel (2018, 27) izravnu demokraciju određuje kao svaki oblik direktnog glasanja građana o političkim pitanjima ili javnim politikama.

Razlike među pojedinim istraživačima javljaju se kod terminologije koja se koristi za označavanje pojedinih instrumenata, a te razlike jednim dijelom odražavaju i činjenicu da pojedine države u svojim ustavnim i zakonskim odredbama koriste različite nazive za označavanje, u načelu, vrlo sličnih instituta i procesa. U ovom radu ne bavim se detaljnije tim terminološkim razlikama, nego prihvaćam, na tragu značajnog broja autora (primjerice, Cronin 1999; Qvorturp 2018; Altman 2019) kako su glavni instrumenti suvremene izravne demokracije referendumi, narodne inicijative i opozivi. U nastavku, na temelju sinteze recentne relevantne literature (Cronin 1999; Qvorturp 2018; Altman 2011, 2019; Matsusaka 2020), iznosim svoje razumijevanje tih instrumenata.

Referendum je instrument koji građanima daje mogućnost da neposredno odlučuju o nekom političkom pitanju, pri čemu je važno napomenuti da inicijativa za održavanje referenduma dolazi od strane zakonodavne ili izvršne vlasti, to jest od strane političke elite.<sup>1</sup> Vlast to čini zbog toga što je na to obavezana ustavom, pa se u tom slučaju govori o obveznom referendumu, ili zato što zbog nekih drugih razloga želi propitati mišljenje građana, u kom slučaju se govori o fakultativnom referendumu. Najvažnije je obilježje drugog instrumenta, narodne inicijative, u tome što je inicijativa za pokretanje procesa o direktnom odlučivanju o nekom pitanju u rukama građana. Ukoliko inicijativa prikupi određeni, unaprijed zadani broj potpisa održava se referendum na kojemu o nekom pitanju neposredno odlučuju svi građani. Treći instrument, opoziv, omogućuje građanima da, na temelju prikupljanja određenog broja potpisa i potom neposrednog glasanja svih građana, opozovu nekog izabranog dužnosnika i prije kraja mandata na koji je izabran na izborima.<sup>2</sup> Pritom je važno ista-

1 Održavanje referenduma može, kako prikazujem u nastavku rada, biti i posljedica uspješne narodne inicijative, te se u tom slučaju govori o referendumu narodne inicijative, dok se pojmom referenduma opisuju situacije u kojima inicijativa dolazi od strane vlasti.

2 Norberto Bobbio (1987) smatra da opoziv ima svoje utemeljenje u razumijevanju načela predstavništva kao delegacije, a ne povjereništva, odnosno da je povezan s konceptom obvezujućeg, a ne slobodnog mandata izabranih predstavnika. Opoziv je, dakle, povezan s idejom da izabrani zastupnici tijekom čitavog svog mandata moraju ostati odgovorni onima koji su ih izabrali.

knuti kako je kod tog instrumenta riječ o opozivu zbog političkih razloga, a ne o slučaju kada izabrani dužnosnik počini neko kazneno djelo.<sup>3</sup>

U ovoj klasifikaciji treba dodatno naglasiti pitanje razlikovanja aktera koji mogu pokrenuti proces aktiviranja instrumenata izravne demokracije, pri čemu, pojednostavljeno, razlikujemo situacije u kojima to čini politička klasa (*top-down*) od situacija u kojima to mogu činiti građani (*bottom-up*).<sup>4</sup> U prvom slučaju, kada govorimo o referendumima, građani ne mogu biti proaktivni politički akteri jer niti mogu kontrolirati pitanje o kojemu će se odlučivati, niti vrijeme kada će se referendum održati. Izravna demokracija kao alat proaktivnog građanskog sudjelovanja postoji u slučajevima institucionalizacije instrumenta narodne inicijative, no kod tog instrumenta treba razlikovati nekoliko varijanti. Naime, u nekim varijantama narodna inicijativa može biti korištena isključivo kao način suspenzije već postojećih ustavnih odredbi ili zakona. Drugim riječima, u takvim varijantama građani mogu biti veto akter, no ne mogu sami na politički dnevni red stavljati pitanja koja smatraju važnima. Vjerojatno najvažniji instrument izravne demokracije, gledano iz perspektive građana, je varijanta narodne inicijative u kojoj građani, osim što mogu reagirati na već postojeće ili najavljene zakone, mogu, prema vlastitoj procjeni, pokrenuti proces odlučivanja o nekom društvenom i političkom pitanju kojeg smatraju važnim. Tek u takvom obliku narodne inicijative mogu biti korištene kao sredstvo artikulacije novih političkih ideja od strane građana.

Iz prethodno navedenih razumijevanja izravne demokracije u kojima se direktno odlučivanje građana eksplicitno ili implicitno uspoređuje s izborom političkih predstavnika može se naslutiti da se o izravnoj demokraciji može razmišljati kao alternativni modelu predstavničke demokracije. Međutim, ovdje spomenuti autori (Cronin 1999; Qvorturp 2018; Altman 2019; Matsusaka 2020), kao i većina drugih istraživača, polazi od pretpostavke da u suvremenim političkim sustavima ta dva tipa demokracije koegzistiraju. Pritom, pojedini politički sustavi na različite načine reguliraju odnos između predstavničke i izravne demokracije, što opet ovisi o tome kako se dominantni politički akteri odnose prema tim modelima.

3 Pojedini istraživači (primjerice, Beramendi i sur. 2008; Blagojević i Sesvečan 2019) u glavne instrumente izravne demokracije ubrajaju i inicijative za uvrštavanje određene točke na dnevni red (*agenda* inicijativa). U tom slučaju, nakon što građani prikupe propisani broj potpisa, određeno pitanje uvrštava se na dnevni red parlamenta, te su zastupnici obavezni o njemu raspravljati. Međutim, s obzirom da konačnu odluku, koja može biti potpuno suprotna od onoga što predlažu građani, donosi politička elita, smatram da uvrštavanje tog procesa u instrumente izravne demokracije nije opravdano. Naime, riječ je primarno o mogućnosti utjecaja na dnevni red, a ne o direktnom sudjelovanju u donošenju političkih odluka.

4 Dodatne kategorizacije pojedinih instrumenata izravne demokracije, poput onih koji, primjerice, razlikuju, s obzirom na posljedice donesene odluke, obvezujuće i savjetodavne referendume, nisu u središtu zanimanja ovog rada.

U suvremenim liberalnim demokracijama postoji suglasnost najvažnijih političkih aktera o postojanju općih i jednakih političkih prava za sve građane, a neslaganja se javljaju oko pitanja opsega prakticiranja tih političkih prava. Na jednoj strani kontinuuma su politički akteri koji smatraju kako je jedina uloga građana jednom u četiri godine izabrati političke predstavnike koji će potom donositi sve političke odluke. Na drugoj strani su oni koji misle da građani trebaju sudjelovati uvijek, to jest biti konzultirani prilikom svake važne političke odluke. Većina političkih sustava nalazi se negdje između tih suprotstavljenih pozicija, no pritom je jasno vidljiv značajan otklon njihala prema modelu koji naglašava važnost izabranih političkih predstavnika. U tom su smislu sve suvremene demokracije, uključujući i Švicarsku koja najčešće koristi instrumente izravne demokracije, predstavničke demokracije, jer najveći broj odluka donose izabrani politički predstavnici, a ne građani. Razlike među pojedinim političkim sustavima javljaju se po pitanju opsega i načina institucionalizacije instrumenata izravne demokracije. U sljedećem dijelu, s ciljem kontekstualizacije politoloških istraživanja izravne demokracije, analiziram kako je model izravne demokracije institucionaliziran u hrvatski politički sustav.

## IZRAVNA DEMOKRACIJA U POLITIČKOM SUSTAVU RH

Republika Hrvatska ustavno je konstituirana kao demokratska politička zajednica, što je u samom tekstu ustava u članku 1 izraženo sljedećim sadržajima: „Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država. U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Narod ostvaruje svoju vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem”. Zadnji stavak navedenog članka implicira da se demokratska ideja u hrvatskom političkom sustavu implementira kroz oba poznata suvremena modela demokracije – predstavnički i izravni.

Glavni elementi svakog od tih modela dodatno se razrađuju kroz pojedine odredbe ustava pa se tako, vezano uz izravnu demokraciju, u stavcima 1 i 2 članka 87 navodi da „Hrvatski sabor može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svog djelokruga. Predsjednik Republike može na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike Hrvatske”. Dodatno, u stavku tri istog članka navodi se da će „O pitanjima iz stavka 1 i 2 ovoga članka Hrvatski sabor raspisati referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj”. Citirani članci sugeriraju da su dva od tri instrumenta izravne demokracije opisana u teorij-

skom dijelu – referendum i narodna inicijativa – institucionalizirana na razini ustava.

Blagojević i Sesvečan (2019) u radu koji se bavi pregledom razvoja ustavnopravnog okvira izravne demokracije u Hrvatskoj navode da je referendum kao instrument izravne demokracije u hrvatski politički sustav ugrađen od samih početaka demokratskog političkog sustava, to jest od usvajanja ustava iz 1990. godine. U izvornoj verziji ustav je navodio kako se referendum može pojaviti u dva oblika. Prvi je fakultativni, kojeg je mogao pokrenuti, to jest raspisati, Sabor o promjeni Ustava, prijedlogu zakona ili o nekom drugom pitanju iz svog djelokruga. Fakultativni referendum mogao je pokrenuti, to jest raspisati i Predsjednik RH, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, o promjeni Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Hrvatske. Drugi oblik referenduma bio je obvezni, dakle onaj koji mora biti raspisan u slučajevima odlučivanja o eventualnom razdruživanju i pridruživanju Hrvatske u saveze drugih država. U oba slučaja referendum je, po pitanju važenja odluke, bio obvezujući, s tim da je u slučaju fakultativnog potrebna većina za važenje referendumske odluke bila većina birača uz uvjet da je referendumu pristupila većina birača, dok se u slučaju obveznog tražila većina glasova ukupnog broja birača u državi. Ustavnim promjenama iz 2010. godine mijenjaju se uvjeti važenja referendumske odluke i to na način da se za obje vrste referenduma, fakultativni i obvezni, uvodi jedinstveno pravilo prema kojemu je za važenje odluke dovoljna većina birača koji su pristupili referendumu. Dodatno, navedenim promjenama u politički sustav Hrvatske uvedena je mogućnost savjetodavnog referenduma.

U samim počecima demokratske Hrvatske izravna je demokracija, dakle, bila institucionalizirana samo kroz instrument referenduma, a ne i narodne inicijative i opoziva. Situacija se bitno promijenila 2000. godine kada je izmjenama ustava u hrvatski politički sustav po prvi puta uvedena mogućnost narodne inicijative i to na način da je određeno da se narodna inicijativa može pokrenuti o svim pitanjima o kojima referendum može raspisati i parlament. Pritom je uvjet za raspisivanje referenduma da inicijativa u roku od petnaest dana prikupi 10 posto potpisa od ukupnog broja birača. Pitanje koje se logično nameće jest ono o razlozima zbog kojih se politička klasa odlučila na takav potez. Čini se da razlozi nisu bili u otvaranju mogućnosti da građani i između izbornih ciklusa postanu aktivni politički akteri, to jest glavni razlog nije bila ideja osnaživanja izravne demokracije u hrvatskom političkom sustavu. Naime, Podolnjak (2015) navodi kako je tadašnja vlast lijevog centra na čelu s premijerom Ivicom Račanom pristala na konstitucionalizaciju narodne inicijative jer je to bio glavni uvjet koji je postavila jedna od manjih parlamentarnih stranaka, Hrvatska stranka prava, da bi podržala paket predloženih ustavnih

promjena. Najvažnijim dijelom te ustavne promjene smatrana je transformacija sustava iz polupredsjedničkog u parlamentarni, dok je dio o institucionalizaciji narodne inicijative bio svojevrsni „trošak” koji mora biti plaćen kako bi se ostvario najvažniji cilj.

Treći glavni instrument izravne demokracije, opoziv, u hrvatski politički sustav institucionaliziran je Zakonom o lokalnoj i regionalnoj samoupravi, kojim se predviđa mogućnost opoziva neposredno izabраниh općinskih načelnika, gradonačelnika i župana (Blagojević i Sesvečan 2019). Proces opoziva građani mogu pokrenuti ukoliko uspiju prikupiti potpise 20 posto birača u njihovoj lokalnoj ili regionalnoj zajednici. Nakon toga se održava referendum o opozivu, a prema odredbama važećeg zakona odluka je donesena kada se za nju izjasni većina birača koji su glasali, uz uvjet da ta većina iznosi bar jednu trećinu ukupnog broja birača.

Ukoliko bi se odnos prema modelu izravne demokracije u Hrvatskoj ocjenjivao samo na temelju ustavnih i zakonskih odredbi, onda bi ta ocjena bila povoljna. Naime, komparativni pregled opsega i načina institucionalizacije izravne demokracije u drugim demokratskim državama (Beramendi i sur. 2008; Altman 2019) sugerira da je Hrvatska među rijetkim državama koja u svom političkom sustavu ima institucionalizirana sva tri glavna instrumenta izravne demokracije. Ovdje posebice treba istaknuti činjenicu da je u hrvatski politički sustav od 2000. godine uvedena mogućnost narodne inicijative koja građanima omogućuje da, formalno gledano, praktički cijelo vrijeme budu aktivni politički akteri koji mogu artikulirati važna politička pitanja, a onda i odlučivati o njima. Drugim riječima, narodna je inicijativa u suvremenim sustavima institut koji je vjerojatno najbliže oživotvorenju demokratske ideje o tome kako svi oni na koje se neka odluka odnosi trebaju sudjelovati u donošenju te odluke.

Situacija u vezi izravne demokracije bitno je, čini se, drugačija kada se s razine ustavnih i zakonskih odredbi spustimo na razine političke prakse. Pitanje odnosa hrvatske političke klase prema modelu izravne demokracije nije u središtu interesa ovoga rada, te sustavan odgovor na njega pretpostavlja zasebno istraživanje. Međutim, ovdje, u obliku teze koja pretpostavlja provjeru u budućim studijama, iznosim tvrdnju da etabrirane, *mainstream* hrvatske političke elite, pod kojima prije svega razumijevam HDZ i SDP, imaju negativan odnos prema modelu izravne demokracije, te kako do sada nisu imale ozbiljne namjere sustavno i kvalitetno institucionalizirati taj model u politički sustav Hrvatske. Ipak, zbog spleta specifičnih političkih okolnosti upravo su te dvije stranke bili glavni akteri usvajanja ustavnih promjena iz 2000. i 2010. godine kojima su, paradoksalno, u hrvatski politički sustav uvedeni i osnaženi neki instrumenti izravne demokracije.

U nastavku iznosim nekoliko indikatora za koje smatram da potkrepljuju tezu da su *mainstream* hrvatske političke elite imale negativan stav prema izravnoj demokraciji.

Prvo, unatoč ustavnom okviru koji omogućava korištenje izravne demokracije, u Hrvatskoj su u proteklih 30 godina održana samo tri referenduma na nacionalnoj razini, od kojih je pak samo jedan bio rezultat narodne inicijative. Jedini fakultativni referendum dogodio se još na početku samostalnosti, 1991. godine, a inicirao ga je tadašnji predsjednik Franjo Tuđman. Nakon tog referenduma u sljedećih 30 godina hrvatske demokracije političke elite nisu niti jednom smatrale potrebnim propitati stavove građana o važnim političkim pitanjima.

Drugo, ustavnim promjenama iz 2010. godine u hrvatski politički sustav uvodi se mogućnost održavanja savjetodavnog referenduma, a ustav navodi kako se uvjeti za održavanje savjetodavnog referenduma trebaju propisati zakonom koji će sustavno i precizno regulirati područje izravne demokracije. Postojeći, važeći zakon koji regulira to područje usvojen je davne 1996. godine, a već dugi niz godina stručnjaci, ali i određeni društveni i politički akteri, ukazuju na potrebu donošenja novog zakona. Zanimljivo je da to priznaju i *mainstream* političke elite, pa se tako, primjerice, u najnovijoj najavi, to jest obrazloženju o potrebi usvajanja novog zakona o referendumu navodi: „Donošenjem ovog Zakona znatno se poboljšava zakonodavni okvir instituta referenduma u pravnom poretku Republike Hrvatske, a ujedno se otklanjaju dosadašnje manjkavosti, nedostaci i nedorečenosti koji su bili objektivna smetnja djelotvornoj i urednoj provedbi postupaka referenduma narodne inicijative u praksi”. (Vlada RH 2021, 15) Očito je, dakle, da i HDZ, a prije njega slično i SDP, ukazuju na postojanje manjkavosti koje idu tako daleko da je ugroženo djelotvorno odvijanje referenduma narodne inicijative.

Treće, u Hrvatskoj je od 2000. godine do danas održan samo jedan referendum na temelju narodne inicijative, iako su u još nekoliko situacija bili stvoreni uvjeti za raspisivanje takvih referenduma. Naime, u slučajevima pokretanja narodne inicijative hrvatske političke elite niti u jednom slučaju nisu bile spremne ući u javni dijalog s inicijatorima inicijativa, na način da su građanima pokušali objasniti zašto je prijedlog vlasti bolji od onoga što nude inicijatori narodne inicijative. U slučajevima u kojima su narodne inicijative bile usmjerene na odbacivanje nekih zakonskih prijedloga vlasti, ta vlast nije bila spremna upustiti se u deliberativni proces putem kojeg bi građane uvjerala da na referendumu trebaju odbaciti prijedlog inicijative građana i time podržati prijedlog vlasti. U takvim slučajevima vlast je najčešće odustajala od svojih prijedloga, s tim da je to odustajanje često bilo praćeno obraćanjem Ustavnom sudu od kojeg se očekivalo da navedene inicijative ocijeni kao protuustavne.



Iznimku predstavlja jedini referendum održan na temelju narodne inicijative, onaj o ustavnoj definiciji braka iz 2013. godine. S obzirom da u tom slučaju nije bila riječ o tome da se inicijativa pokreće kako bi se zaustavio ili odbacio neki zakonski prijedlog vlasti, nego o promjeni ustavnih odredbi, vlast nije mogla povući svoj prijedlog. Međutim, tadašnja vlast odlučila je ne sudjelovati, kao zainteresirana strana, u tom procesu, o čemu svjedoči činjenica da u tom slučaju nisu iskoristili mogućnost obraćanja Ustavnom sudu. Navedena narodna inicijativa i referendum koji su održani izrazito su značajni za pitanje razumijevanja izravne demokracije od strane hrvatske političke elite. O tome kako te elite doživljavaju izravnu demokraciju možda najbolje svjedoči stav tadašnjeg predsjednika parlamentarnog Odbora za ustav, poslovnik i politički sustav Peđe Grbina, koji je tvrdio da referendumska odluka građana o promjenama Ustava mora biti potvrđena u parlamentu. Drugim riječima, ma kakva bila odluka građana, zadnju riječ će imati zastupnici. Pokušavajući pojasniti svoj stav Grbin objašnjava da je to „zato što smo mi predstavnička demokracija” (Index.hr 2013).

Četvrto, hrvatske se političke elite, kako je već spomenuto, uvelike oslanjaju na Ustavni sud, očekujući od njega da svojim odlukama zapravo zaustavi narodne inicijative. Dosadašnja praksa Ustavnog suda pokazuje da je ta institucija uvelike ispunjavala očekivanja hrvatske političke elite, te je svojim odlukama, kako navodi Horvat Vuković (2015), značajno pridonijela zatvaranju narodno-iniciranog referenduskog puta, to jest uvelike umanjila mogućnost građana da koriste referendum narodne inicijative kao sredstvo političkog odlučivanja.

Peto, Hrvatska u usporedbi s drugim demokratskim državama (Altman 2019) ima izrazito restriktivne uvjete za pokretanje referenduma na temelju narodne inicijative. Šesto, o nemaru hrvatske političke elite prema području izravne demokracije svjedoči i njihov odnos prema lokalnim referendumima o čemu Sesvečan i Blagojević navode: „Lokalni referendumi su se do sada rijetko provodili. O njima se ne vodi jedinstvena i javna baza podataka, što nas dovodi do otežanog načina izučavanja i istraživanja kao forme najizravnijeg načina kojom bi građani neposredno izjasnili svoje mišljenje, te se time eventualno usprotivili štetnim političkim odlukama od lokalnog značaja” (2019, 865).

## METODOLOGIJA

U kojoj mjeri i na koje načine je hrvatska politička znanost kroz znanstvene i stručne radove tematizirala izravnu demokraciju? S obzirom da je riječ o istraživačkom pitanju koje nije prethodno tematizirano, ovaj rad predstavlja svojevrsnu eksplorativnu studiju koja za cilj ima utvrditi glavne elemente koji trebaju biti detaljnije obrađeni u budućim analizama. U

takvoj vrsti istraživanja (Manheim i Rich 1997) na rezultate provedene analize ne treba gledati kao na definitivne odgovore na postavljena istraživačka pitanja, nego više kao na naputke o pravcima budućih analiza. Uzimajući u obzir navedeno, u ovom radu sam pri analizi odnosa hrvatske političke znanosti prema izravnoj demokraciji kao izvor podataka koristio isključivo hrvatske politološke časopise. Dakle, bez pretenzija na davanje definitivnih sveobuhvatnih odgovora u ovoj ću studiji na navedena istraživačka pitanja pokušati odgovoriti analizom sadržaja politoloških znanstvenih i stručnih časopisa.<sup>5</sup>

Analiza obuhvaća sve hrvatske politološke časopise, pri čemu su dva od njih znanstvena, *Politička misao* i *Anali hrvatskog politološkog društva*, a jedan stručni, *Političke analize*. Cilj je analize ustanoviti broj radova koji su u navedenom razdoblju objavljeni u tim časopisima, a koji za svoju glavnu temu imaju izravnu demokraciju. Pritom, analiza obuhvaća sve brojeve časopisa *Anali hrvatskog politološkog društva* objavljene u razdoblju od početka izlaženja časopisa, 2004. pa do 2020. godine, što iznosi ukupno 17 brojeva. U slučaju stručnog časopisa *Političke analize* analiza je obuhvatila sve objavljene brojeve, ukupno 36, u razdoblju izlaženja od 2010. do 2018. godine. Kod časopisa *Politička misao* analiza se odnosi na sve brojeve objavljene u razdoblju od 1990. do 2020. godine, što uključuje ukupno 132 broja.

U prvom sam koraku analizirao, u slučaju znanstvenih časopisa, sažetke i ključne riječi članaka kako bi utvrdio u koliko njih je izravna demokracija glavna ili jedna od glavnih tema. To sam napravio i za *Političke analize*, s tim da je, s obzirom da taj časopis objavljuje stručne tekstove koji nisu opremljeni sažetkom i ključnim riječima, bio potreban uvid u sam sadržaj članka.

Kako bi opseg tematiziranja izravne demokracije u politološkim časopisima smjestio u širi kontekst, odlučio sam taj opseg usporediti s tematiziranjem najvažnijih institucija predstavničke demokracije, pa je u analizu uključeno i detektiranje članaka koji za svoju glavnu temu imaju neku od važnih institucija predstavničke demokracije. U navedene institucije uključio sam, za potrebe ovog rada, izbore i izborne modele, stranke i stranačke sustave, parlament, te modele vlasti koji tematiziraju odnos zakonodavne i izvršne vlast. Pritom su u kategoriju izbora i izbornih modela uključeni i tekstovi koji tematiziraju izborne kampanje i izbornu ponašanje birača.<sup>6</sup> Dodatno, zanimalo me u kojoj mjeri se objavljeni tekstovi odnose

5 Tema izravne demokracije područje je znanstveno-stručnog istraživačkog interesa i nekih drugih profesija. Tu prije svega mislim na ustavne pravnike koji su u proteklom razdoblju objavili brojne važne radove od kojih sam se na neke (Horvat Vuković 2015; Blagojević i Sesvečan 2019) referirao i ovdje. Međutim, u ovom radu empirijskom analizom obuhvatio sam isključivo studije objavljene u politološkim časopisima.

6 U budućim istraživanjima moguće je, uz modele predstavničke i izravne, tematizirati i model sudioničke demokracije (Barber, 1984; Pateman, 2012), u kojem se političko sudje-

na empirijske analize političkog sustava i političkih procesa u Hrvatskoj, pa su tekstovi za svaku kategoriju razvrstani u dvije grupe. U jednoj su tekstovi koji se eksplicitno odnose na hrvatsku politiku, a drugoj članci koji navedene teme obrađuju kroz različite teorijske okvire ili se u njima provedena empirijska analiza odnosi na neke druge države.

## HRVATSKA POLITIČKA ZNANOST I IZRAVNA DEMOKRACIJA: REZULTATI I INTERPRETACIJA

Rezultati analize prikazani su u tablici 1, pri čemu prvi broj označava ukupan broj članaka u nekoj kategoriji, a broj u zagradi broj članaka koji svojim sadržajem neposredno tematiziraju neke aspekte hrvatske politike.

Tablica 1. Broj članaka o institucijama predstavničke demokracije i izravnoj demokraciji u hrvatskim politološkim časopisima (1990–2020)

	Politička misao	Anali hrvatskog politološkog društva	Političke analize	UKUPNO
Parlament	11(9)	4(1)	5(3)	20(13)
Političke stranke i stranački sustavi	21(15)	8(4)	18(6)	47(25)
Izbori i izborni modeli	41(22)	6(3)	28(11)	75(36)
Modeli vlasti	14(5)	3(0)	1(1)	18(6)
Izravna demokracija	8(4)	4(3)	10(5)	22(12)
UKUPNO	95(55)	25(11)	62(26)	182(92)

Rezultati sugeriraju da se hrvatska politička znanost, bar kada je riječ o glavnim politološkim časopisima, puno više bavila predstavničkom nego izravnom demokracijom. Uvjerljivo najveći broj članaka tematizira izbore i različite aspekte izbornog procesa, a potom slijede članci koji obrađuju političke stranke i stranačke sustave. Kategorija koja se odnosi na izbore veća je gotovo četiri puta od kategorije izravne demokracije, dok je broj članaka o strankama i stranačkim sustava više nego dvostruko brojniji od članaka o izravnoj demokraciji. Tematiziranje izravne demokracije u politološkim je časopisima po svom opsegu slično tematiziranju parlamenta ili modela vlasti. Ukoliko bi u jednu kategoriju svrstali sve tekstove koji se

lovanje građana, osim kroz izbore i referendum, promatra i kroz neke druge tipove neposredne participacije građana kao što su protesti, plenumi, participativno budžetiranje itd.

odnose na institucije predstavničke demokracije onda dolazimo do podataka da se blizu devedeset posto analiziranih tekstova bavi nekim aspektima predstavničke demokracije, a tek nešto preko deset posto izravnom demokracijom.<sup>7</sup> Bez šireg komparativnog okvira, koji bi sadržavao slične analize za neke druge demokratske države, teško je reći u kojoj je mjeri takva dominacija tematiziranja predstavničke u odnosu na izravnu demokraciju specifičnost hrvatske političke znanosti, no jasno da se hrvatska politologija dominantno orijentirala na istraživanje predstavničke demokracije i njezinih institucija.<sup>8</sup>

Ipak, u navedenom razdoblju detektirana su 22 članka koji se svojim sadržajem orijentiraju na izravnu demokraciju. Stoga, u drugom koraku analize, detaljnije analiziram načine na koji se u navedenim člancima pristupa izravnoj demokraciji. Zanimljivo je prije toga primijetiti da je gotovo polovina članaka, 10 od 22, objavljena u stručnim a ne u znan-

7 Iako se u ovom tekstu usredotočujem samo na tekstove objavljene u politološkim časopisima, a ne i u knjigama i zbornicima radova, ipak treba napraviti jednu iznimku. Riječ je o, za sada, jedinjoj sustavnoj politološkoj studiji o političkom sustavu Hrvatske, knjizi *Politički sustav Hrvatske* (2002), hrvatskog politologa Nenada Zakoška. Ta knjiga potvrđuje ocjenu o dominaciji bavljenja predstavničkom, te zanemarivanju izravne demokracije. Dvije trećine knjige posvećeno je analizi izbornog i stranačkog sustava, a ostatak obrađuje još neke važne aspekte političkog sustava kao što su parlament, ustavna revizija, interesne grupe itd. Izravnoj demokraciji nije posvećeno zasebno poglavlje.

8 U ovom radu bavim se znanstveno-istraživačkim aspektom odnosa hrvatske političke znanosti prema izravnoj demokraciji, no zanimljivo bi bilo analizirati i kakav je taj odnos bio u nastavnom segmentu. Drugim riječima, u kojoj mjeri i na koji način se studentima politologije nude uvidi o izravnoj demokraciji? Kao mogući smjer za buduća istraživanja ovdje nudim svojevrsnu preliminarnu analizu koja je obuhvatila analizu sadržaja programa kolegija na jedinom sveučilišnom preddiplomskom studiju politologije i jedinom sveučilišnom diplomskom studiju politologije u Hrvatskoj. Oba studija izvode se na Fakultetu političkih znanosti (2020a; 2020b) Sveučilišta u Zagrebu. Provedena analiza sugerira da je stanje u nastavnom segmentu, gledano iz perspektive tematiziranja izravne demokracije, još poraznije nego u znanstveno-istraživačkom aspektu.

To posebno vrijedi za diplomski studij, gdje u 22 kolegija koja su se izvodila u akademskoj godini 2020/2021. izravna demokracija niti jednom nije tematizirana u obliku zasebne nastavne jedinice, pa čak niti u okviru kolegija pod nazivom „Moderne teorije demokracije”. Na razini preddiplomskog studija, na kojemu se u akademskoj godini 2020/2021. izvodilo 75 kolegija, izravna demokracija spominje se četiri puta. Na kolegiju „Demokracija i civilno društvo” jedan nastavni susret obrađuje temu suvremene izravne demokracije, te prakse izravne demokracije u Švicarskoj i Sjedinjenim Američkim Državama. Kolegij „Politički sustav Hrvatske” u okviru dvije nastavne teme obrađuje tri referenduma koji su u Hrvatskoj održana od 1990. godine. Na kolegiju „Uvod u komparativnu politiku” jedna nastavna tema posvećena je tipovima i oblicima referenduma, te poveznicama i prijedporima između predstavničke i izravne demokracije.

Za razliku od ovako skromnog tematiziranja izravne demokracije, model predstavničke demokracije vrlo je intenzivno tematiziran kroz nastavu. Primjerice, izbori i stranke obrađeni su kroz zasebne kolegije, „Izborni modeli” i „Političke stranke”, koji su isključivo orijentirani na te institucije predstavničke demokracije, a istovremeno su te institucije, ali i druge, poput parlamenta, tematizirane i kroz brojne nastavne jedinice na drugim kolegijima.

stvenim časopisima. U daljnjoj analizi usredotočujem se na tekstove koji se odnose na hrvatsku politiku, no potrebno je spomenuti i tko su autori i koje su konkretne teme preostalih tekstova.

Ti preostali tekstovi mogu se, s obzirom na sadržaj, podijeliti u tri grupe. U prvoj je stručni članak slovenske politologinje Cirile Toplak (2013) koja na načelnoj razini analizira prednosti i nedostatke korištenja referenduma kao instrumenta izravne demokracije. U drugoj grupi su članci koji analiziraju iskustva s praksom u pojedinim državama. Tako se u stručnom članku hrvatska politologinja Marija Erceg (2011) bavi referendumskom praksom u Sloveniji, hrvatski politolog Damir Velički (2008) opisuje u znanstvenom članku iskustvo s neposrednom demokracijom u Austriji i Njemačkoj, švicarski politolog Hanspeter Kriesi (2007) analizira u znanstvenom članku bogato švicarsko iskustvo s institucijama izravne demokracije, a hrvatski politolog Tihomir Cipek (2014) u svom stručnom članku propituje mogućnosti implementacije izravne demokracije u politički sustav Bosne i Hercegovine. U treću grupu možemo svrstati članke koji tematiziraju održavanje određenog konkretnog referenduma. Tako u stručnom članku hrvatski politolog Višeslav Raos (2014) analizira škotski referendum o neovisnosti održan 2014. godine, a slovački politolog Daniel Krošlak (2015) referendum o definiciji braka održan u Slovačkoj 2015. godine. U istoj grupi su i znanstveni članci poljske politologinje Katarzyna Czernicke (2005), koja analizira poljski referendum o pristupanju Europskoj uniji održan 2003. godine, slovenskih politologa Damjana Lajha i Alenke Krašovec (2007), koji analiziraju isti tip referenduma održan iste godine u Sloveniji, te hrvatskog ustavnog pravnika Roberta Podolnjaka (2006), koji propituje razloge zbog kojih su građani u pojedinim europskim državama na referendumima odbacili Europski ustav.

U nastavku se usredotočujem na 11 tekstova za koje sam, pregledom ključnih riječi, sažetaka i sadržaja, ustanovio da tematiziraju izravnu demokraciju u Hrvatskoj.<sup>9</sup> Spomenute tekstove analizirao sam s ciljem pokušaja davanja odgovora na dva pitanja. Prvo, koja je precizna tema članka te, s tim u vezi, s kojim je drugim temama izravna demokracija povezana? Dodatno me zanimalo može li se ustanoviti je li izravna demokracija glavna ili ipak sporedna tema članka. Drugo, može li se u članku prepoznati normativna pozicija autora u smislu njegovog odnosa prema

9 Iz tablice 1 vidljivo je da je riječ o 12 tekstova, no uvidom u sadržaje ustanovio sam da su dva teksta potpuno istovjetna. Riječ je o tekstovima hrvatskog politologa Damira Grubiše u kojima se bavi analizom referenduma o pristupanju Europskoj uniji, koji je u Hrvatskoj održan 2012. godine. Jedan je znanstveni članak, „Hrvatski referendum za Europsku uniju: anatomija zakašnjelog (ne)uspjeha” (2012a) objavljen u *Političkoj misli*. Drugi članak objavljen je nešto kasnije u stručnom časopisu *Političke analize* (2012b), te je u tom slučaju zapravo riječ o skraćenoj, neizmijenjenoj verziji prethodno objavljenog teksta. Stoga je u analizu uključen prvotno objavljeni, sadržajem opsežniji, znanstveni članak.

modelu izravne demokracije? Je li ona dominantno pozitivna, negativna ili se ne može prepoznati?

Od ukupno 11 članaka četiri su stručna, a sedam ih je znanstvenih. U smislu preciziranja teme kojom se bave moguće ih je razvrstati u nekoliko grupa. U prvoj, najvećoj, je pet radova (Čular 2010; Grubiša 2012a; Jović 2012; Širinić 2012; Henjak 2016) koji tematiziraju referendum o pristupanju Hrvatske EU održan 2012. godine. U drugoj grupi su tri rada koja se bave ili ustavno-zakonskim okvirom izravne demokracije u Hrvatskoj (Rodin 2000; Prkut 2015) ili mogućim prednostima i nedostacima osnaživanja izravne demokracije u hrvatskom političkom sustavu (Grdešić 2011). U trećoj grupi su tri rada koja se bave konkretnim narodnim inicijativama (Podolnjak 2015; Petričušić, Čehulić i Čepo 2017; Čepo i Nikić Čakar 2019).

Analiza sadržaja navedenih 11 radova sugerira da ih se zapravo manji dio, njih pet, neposredno bavi izravnom demokracijom, dok je kod ostalih šest zapravo riječ o tome da je događaj koji se može opisati kao prakticiranje izravne demokracije, referendum ili narodna inicijativa, povod za bavljenje nekom drugom temom. Pritom je takav postupak autora potpuno legitiman, no za ovaj rad bitna je distinkcija između tekstova koji se izravnom demokracijom bave direktno i onih koji se bave posredno. Glavnina daljnje analize odnosi se na četiri od pet članaka koji se izrijekom bave izravnom demokracijom, no prije toga ću ukratko analizirati i ostale radove.

Četiri od pet članaka koji se bave referendumom o pristupanju Hrvatske EU zapravo se izravnom demokracijom bave samo posredno. Politolog Goran Čular (2010) u svom stručnom članku bavi se, u trenutku kada ustavne promjene u Hrvatskoj 2010. godine još nisu usvojene, pitanjem većine koja će biti potrebna da bi izglasavanje referendumske odluke o pridruživanju bilo važeće. Pretpostavlja da će političke elite usvojiti ustavnu promjenu prema kojoj će važeće pravilo o tome da za odluku da bi bila važeća treba glasati većina svih registriranih birača zamijeniti većinom onih koji su glasovali uz uvjet da je referendumu pristupilo više od 50 posto birača. Čular je izrazito kritičan prema takvoj praksi: „... svjedoci smo pokušaja da se jedan odlučivački postupak, i to ustavni postupak koji je na snazi gotovo dvadeset godina, mijenja s izričitim ciljem da se postigne točno određen rezultat glasovanja o točno određenom pitanju, to jest da se demokratska procedura 'naštima' tako da proizvede poželjan ishod”. (24) Danas znamo da je autor bio previše optimističan, jer su usvojene promjene propisale da je referendum važeći u slučaju da za odluku glasuje većina onih koji su mu pristupili. Riječ je o zanimljivoj analizi, no autor se u članku zapravo ne osvrće na izravnu demokraciju pa se u tekstu niti ne može prepoznati njegov odnos prema tom modelu. Drugi stručni članak koji tematizira hrvatski referendum o EU je onaj politologinje Daniele

Širinić (2012) u kojemu se ona bavi usporedbom rezultata predreferendumskih istraživanja javnog mnijenja i stvarnih rezultata referenduma. Niti ona se u članku ne bavi izravnom demokracijom, pa se ni kod nje ne može prepoznati odnos prema tom modelu.

Vrlo slična situacija, u smislu izravnog tematiziranja izravne demokracije, vidljiva je i u dva znanstvena članka koja obrađuju hrvatski referendum o pristupanju EU. Politologu Dejanu Joviću (2012) taj referendum poslužio je kao povod za razmatranje dva druga pitanja. Jović kreće od teze da je odaziv na navedenom referendumu bio nizak te ga zanimaju mogući uzroci onoga što on označava kao euroravnodušnost hrvatskih građana. Dodatno, zanima ga kako će članstvo Hrvatske u EU utjecati na buduće odnose u regiji, među državama Zapadnog Balkana. Politologa Andriju Henjaka (2016) zanimaju motivi biračkih odluka na navedenom referendumu. Niti jedan od dva navedena teksta na bavi se direktno izravnom demokracijom, pa se niti normativan odnos autora prema tom modelu ne može prepoznati.

U grupi radova koji se bave konkretnim narodnim inicijativama dva su znanstvena članka u kojima se konkretne narodne inicijative koriste kao povod za tematiziranje neke druge teme. Tako ustavni pravnik Robert Podolnjak (2015) piše o narodnoj inicijativi koju je pokrenula udruga „U ime obitelji” 2014. godine, s ciljem konstitucionalizacije dijela izbornih pravila putem referenduma za promjenu ustava. Riječ je o prvom od dva pokušaja te udruge da se putem referenduma narodne inicijative izmijene dijelovi izbornih pravila. Glavna su tema članka izborna pravila i analiza mogućih načina na koja se ta izborna pravila mogu mijenjati. U tom članku autor, dakle, ne tematizira direktno model izravne demokracije, no njegov odnos prema tom modelu se ipak može ocijeniti kao implicitno pozitivan. Naime, Podolnjak navodi kako je prihvatio poziv spomenute udruge da bude pravni savjetnik inicijative i pomogne formulirati referendumsko pitanje.

Drugi rad iz iste grupe, onaj dviju sociologinja, Antonije Petričušić i Mateje Čehulić, i politologa Daria Čepe (2017), tematizira narodnu inicijativu koju je 2013. godine pokrenula udruga „U ime obitelji”, a koja je rezultirala održavanjem referenduma o ustavnoj definiciji braka. Međutim, ni u ovom članku primarna tema nije sama izravna demokracija, nego jedan poseban tip društvenih pokreta, kojeg autori označavaju kao religijsko-politički pokret. Autori smatraju da je institut narodne inicijative, nakon ustavnih promjena iz 2010. godine, iskorišten od strane određenih religijsko-političkih pokreta kako bi stekli politički kapital i etablirali se kao novi, relevantni politički akteri na hrvatskoj sceni. U radu je moguće prepoznati negativan stav autora prema konkretnoj narodnoj inicijativi koja je, po njima, rezultirala ograničavanjem temeljnih ljudskih prava za

određene dijelove stanovništva, no općeniti stav prema modelu izravne demokracije ne može se detektirati.

Uz prethodno opisanih šest radova koji se modelom izravne demokracije ne bave direktno, u daljnjoj analizi neću se detaljnije baviti i jednim radom koji to čini. Riječ je o znanstvenom članku ustavnog pravnika Siniše Rodina (2000) u kojemu autor analizira ustavne i zakonske odredbe koje reguliraju područje izravne demokracije u Hrvatskoj. Međutim, tekst je objavljen prije važnih ustavnih promjena 2000. godine te nam, gledano iz perspektive onoga što će se događati kasnije, nije previše relevantan. S obzirom da je u tekstu riječ o formalnoj analizi ustavnih i zakonskih odredbi, u tekstu nije moguće razaznati odnos autora prema modelu izravne demokracije.

U zadnjem dijelu analize usredotočujem se na četiri članka koja neposredno tematiziraju neki aspekt modela izravne demokracije u Hrvatskoj. No, prije same analize primijetiti ću da smo, od relativno pristojnog broja od 22 članka za koje sam detektirao da spominju izravnu demokraciju, u zaključnom razmatranju završili na samo četiri rada koja se zaista direktno bave izravnom demokracijom u Hrvatskoj. S obzirom da je analiza obuhvatila članke objavljene u politološkim časopisima u proteklih 30 godina, smatram da je opravdano ustvrditi da je izravna demokracija bila na marginama interesa hrvatske političke znanosti.

Navedena četiri teksta prikazana su kronološkim redom objavljivanja. Prvi od njih je stručni članak politologa Ivana Grdešića (2011) znakovita naslova „Referendum protiv parlamentarizma”. Članak se, zapravo, ne odnosi eksplicitno na hrvatski politički sustav, nego općenito tematizira prednosti i nedostatke modela izravne demokracije, odnosno učestalog korištenja referenduma kao instrumenta izravne demokracije. Ipak, autor napominje da je neposredan povod za članak pokretanje narodne inicijative kojom su se sindikati usprotivili promjenama u Zakonu o radu koje je 2010. godine predložila vlada pod vodstvom Jadranke Kosor. Glavni cilj rada je sažeti argumente o prednostima i nedostacima učestalog korištenja instrumenta referenduma. Iako je, dakle, po intenciji riječ o svojevrsnom preglednom radu, zanimljivo je kako se autor poziva na tek pet referenci, od kojih se samo jedna, i to iz 1980. godine, odnosi na izravnu demokraciju. U radu su prikazane i pozitivne i negativne strane referendumske demokracije, no ipak je dominantna tema koja se provlači kroz članak zabrinutost da bi prečesta upotreba referenduma mogla ozbiljno ugroziti stabilnost predstavničke demokracije. Stoga smatram da je opravdano zaključiti da je odnos autora prema modelu demokracije primarno negativan. Tako u zaključku navodi da je glavni problem referenduma u tome što pluralističku demokraciju transformira u binarnu demokraciju, o čemu detaljnije piše sljedeće: „Referendumska odluka, bila ona izražena na staromodnom



papiriću ili u elektroničkom obliku, jedna je vrsta binarnog mišljenja: da ili ne, pozitivno ili negativno, crno ili bijelo, prijatelj ili neprijatelj, mi ili oni. Politički život tako se prečesto svodi na pojednostavnjene suprotnosti dobro – loše, točno – pogrešno, lijepo – ružno, moralno – nemoralno” (Grdešić 2011, 49).

Znanstveni članak politologa Damira Grubiše (2012a) tematizira referendum o ulasku Hrvatske u EU, pri čemu je riječ o izrazito informativnom tekstu koji se bavi s nekoliko aspekata tog događaja. Grubiša se tako bavi pitanjima datuma održavanja, odazivom birača, legalnošću i legitimnošću, informativnom kampanjom koja je prethodila održavanju, te usporedbom hrvatskog referenduma i referenduma održanih u drugim europskim državama petog kruga proširenja. Za ovu analizu posebno je zanimljivo da autor u uvodnom dijelu članka navodi da će nakon provedene analize ponuditi „... opći zaključak o referendumu i njegovoj svrsishodnosti u (takvom) političkom sustavu kao što je hrvatski te poučak o daljnjoj sudbini referenduma u Hrvatskoj kao članici EU-a u kojoj se otvaraju perspektive uvođenja referenduma europskih građana o nekim pitanjima od temeljnog značenja za funkcioniranje EU-a” (2012a, 47). Međutim, unatoč takvoj najavi spomenuti zaključak o izravnoj demokraciji u Hrvatskoj autori ne nudi, nego se tek poziva na radove dvoje drugih hrvatskih politologa. Jedan je u ovoj analizi već spomenuti tekst Ivana Grdešića s kojim Grubiša dijeli stav da bi funkcija referenduma u demokratskom političkom sustavu trebala biti samo pomoćna i dodatna. Drugi je kolumna politologinje Mirjane Kasapović objavljena u *Večernjem listu* u siječnju 2012. godine u kojoj ona napominje kako referendumima mogu poslužiti potkopavanju načela predstavničke demokracije i nerijetko se pretvaraju u sredstvo veta na odluke koje donose demokratski izabrana predstavnička tijela. Grubiša je u potpunosti suglasan sa stavom autorice koja smatra da referendume treba koristiti izrazito rijetko i samo kada se odlučuje o najvažnijim političkim i društvenim pitanjima. Iako, dakle, u članku nije direktno eksplicirao svoje stavove prema modelu izravne demokracije unatoč tome što je to uvodno najavio, s obzirom da se u radu referira na politologe koji su skeptični prema učestalom korištenju referenduma, možemo zaključiti kako je i Grubišin stav prema izravnoj demokraciji primarno negativan.

Suprotan stav o izravnoj demokraciji prepoznatljiv je u stručnom članku politologa Duje Prkuta (2015) koji je u trenutku objavljivanja teksta bio zaposlen u nevladinoj organizaciji Gong. Autor eksplicitno navodi da je aktivno sudjelovao u kampanjama narodnih inicijativa „Građani glasuju protiv” i „Ne damo naše autoceste” koje je koalicija nekoliko sindikata i udruga pokrenula 2014. godine. U tekstu se referendum promatra kao važan kanal mogućeg sudjelovanja građana u političkim procesima, a glavni je cilj rada analiza zakonskih promjena, predloženih od strane

parlamentarne većine i vlade Zorana Milanovića krajem 2014. godine, koje su trebale sustavno regulirati referendumsku materiju. Predložene izmjene nikada nisu usvojene u parlamentu, pa nam je za ovaj rad zanimljivije pogledati stav autora prema inicijativama u kojima je sudjelovao te prema izravnoj demokraciji općenito. Autor je, očekivano, izrazito pozitivno orijentiran prema narodnim inicijativama u kojima je sudjelovao i smatra kako „na pokrenute referendume treba u prvom redu gledati kao na pokušaj ponovnog postavljanja nekog javnopolitičkog problema na dnevni red i pokretanje sadržajne javne rasprave, a tek potom kao na pokušaj zaustavljanja provedbe odluka” (Prkut 2015, 13). Glavni problem u praksi izravne demokracije u Hrvatskoj vidi u izostanku političke volje, posebice kod najjačih političkih stranaka HDZ-a i SDP-a, da se izmjenama ustavnog i zakonskog okvira sustavno i precizno uredi okvir za korištenje instrumenata izravne demokracije. Nasuprot ideji neformalne koalicije udruga i sindikata, koja je predlagala takvo sustavno uređenje ustavno-zakonskog okvira, političke su elite po autoru, hineći nemogućnost dogovora sa suprotnom stranom, namjerno odlučile za apsolutnu neaktivnost glede promjene ustavnih i zakonskih referendumskih odredbi. O tome autor završno navodi: „Odustajanje od ustavnih izmjena, te problematične zakonske odredbe otkrivaju da politička elita ne želi daljnje referendume koji joj otežavaju ili onemogućavaju provedbu odluka koje ne ispunjavaju temeljne demokratske standarde i osnovne principe dobrog upravljanja” (20).

Vjerojatno najsustavniji politološki rad o izravnoj demokraciji u Hrvatskoj, odnosno o narodnim inicijativama, je znanstveni članak “Direct democracy and the rise of political entrepreneurs: an analysis of citizens’ initiatives in post-2010 in Croatia” politologa Daria Čepe i Daria Nikić Čakara (2019). U uvodnom dijelu autori navode kako je glavni cilj njihovoga rada istražiti narodne inicijative koje su u Hrvatskoj pokrenute nakon ustavnih promjena 2010. godine, pri čemu kao osnovnu metodologiju koriste kvalitativnu analizu ustavno-zakonskog okvira i kvalitativnu dubinsku analizu svih događanja oko inicijativa koje su pokrenute u Hrvatskoj u razdoblju od 2010. do 2019. godine. Autori svaku inicijativu, njih ukupno osam, analiziraju prema nekoliko kriterija: tko su akteri koji pokreću inicijativu, kakva je motivacija tih organizatora, kakav su uspjeh ostvarili u mobilizaciji građana, kakav je općeniti uspjeh inicijative, te u kojoj mjeri inicijativa ograničava moć i djelovanje izvršne vlasti i političkih elita. Jedan od glavnih zaključaka provedene analize je sljedeći: „Tvrđimo da se proliferacija referendumskih inicijativa nije dogodila zbog istinskog interesa građana za izražavanje mišljenja o različitim javnopolitičkim pitanjima. Riječ je o sve većem političkom utjecaju različitih interesnih grupa i političkih poduzetnika koji se referendumskim procesima koriste instru-

mentalno kako bi mobilizirali podršku građana za svoje partikularne interese” (Čepo i Nikić Čakar 2019, 28).

Spomenuti zaključak zaslužuje dva komentara. Prvo, nije sasvim jasno kako su autori iz tipa analize koju su proveli i podataka koje su prikupili ovako jednoznačno ocijenili motivaciju organizatora. S tim u vezi se može postaviti i pitanje razlikovanja zajedničkih i partikularnih interesa koje nije eksplicitno obrazloženo. Primjerice, je li protivljenje monetizaciji autocesta zajednički ili partikularni interes? Drugo, postojanje političkih poduzetnika koji su začetnici nekih inicijativa ne mora se nužno potirati s istinskim interesom građana za izražavanjem svojih stavova o nekim društvenim i političkim pitanjima. Mobilizacija velikog broja građana gotovo se nikad ne događa bez postojanja nekog aktera, kao što su primjerice sindikati ili udruge, koji već posjeduje određenu organizacijsku strukturu, a time i određenu količinu socijalne moći. Međutim, masovnost mobilizacije građana ovisi o spremnosti građana da se angažiraju, a to pak ovisi o percepciji važnosti neke teme. Čini se da autori očekuju da narodne inicijative pokreću, kako oni navode „istinske, *ad-hoc* stvorene grupe građana organizirane oko zajedničke ideje koju žele staviti na glasanje” (Čepo i Nikić Čakar 2019, 40). Međutim, u uvjetima izrazito restriktivnih ustavnih odredbi oko rokova prikupljanja potpisa, te potrebnog broja potpisa, vrlo je teško očekivati da bi bilo kakve *ad hoc* akcije građana mogle biti uspješne. Općenito, ukoliko se uzme u obzir i njihova ocjena da učestalo korištenje narodnih inicijativa nije rezultiralo smanjivanjem političke apatije i nezainteresiranosti građana, čini se da autori imaju prevelika očekivanja od narodnih inicijativa i izravne demokracije.

## ZAKLJUČAK

Pozicija modela izravne demokracije u aktualnom hrvatskom političkom sustavu izgleda paradoksalno. S jedne strane, ustavno-zakonski gledano, svi najvažniji instrumenti izravne demokracije – referendum, narodna inicijativa i opoziv – institucionalizirani su u hrvatski politički sustav, što Hrvatsku, komparativno gledano, smješta pri vrhu demokratskih država po pitanju mogućnosti implementacije modela izravne demokracije. Međutim, ti instrumenti korišteni su vrlo rijetko, što je vjerojatno povezano s nesklonošću etabliranih hrvatskih političkih elita, prije svega HDZ-a i SDP-a, prema modelu izravne demokracije.<sup>10</sup>

10 U razdoblju završavanja ovog teksta ponovno su u hrvatskoj politici otvorena pitanja o potrebi izmjeni ustavnih odredbi koje se odnose na reguliranje referendumske materije, te o potrebi usvajanja novog zakona o referendumu (Lukić 2022). Rezultati rasprava i inicijativa o tim pitanjima, kao i kvaliteta eventualno usvojenih novih rješenja, na određeni su način test za u ovom radu iznesenu tezu o tome da hrvatske *mainstream* političke elite zapravo nemaju iskrene volje za osnaživanje modela izravne demokracije u hrvatskom političkom sustavu.

Na koji način je takvu poziciju modela izravne demokracije percipirala politologija u Hrvatskoj? Što nam o odnosu hrvatske političke znanosti prema izravnoj demokraciji sugerira u ovom radu provedena analiza? Prvo, izravna demokracija u proteklih 30 godina bila je na marginama interesa hrvatske politologije. Posebno to vrijedi ukoliko se intenzitet bavljenja izravnom demokracijom komparira s onim bavljenjem različitim institucijama predstavničke demokracije. Politička znanost u Hrvatskoj primarno je usredotočena na predstavnički model demokracije, a tek rubno i sporadično bavi se i modelom izravne demokracije. Drugo, od ukupnog, ionako skromnog broja radova za koje smo detektirali da tematiziraju izravnu demokraciju, zapravo se tek manji dio dubinski bavi nekim aspektima izravne demokracije, dok značajan dio koristi neki održani referendum ili narodnu inicijativu kao povod za bavljenje nekom drugom temom. Treće, metodološki gledano, većina radova koristi neku vrstu deskripcije utemeljene na analizi sadržaja, bilo ustavnih i zakonskih odredbi bilo dokumenata koji opisuju neke konkretne referendume ili inicijative. Kompleksnije analize koje bi obuhvatile istraživanje odnosa ustavnog okvira, ponašanja političkih aktera i birača, te učinaka primjene instrumenata izravne demokracije na funkcioniranje hrvatskog političkog sustava za sada ne postoje. Četvrto, analizirani radovi sugeriraju da hrvatski politolozi na izravnu demokraciju gledaju ili negativno ili su, u najboljem slučaju, vrlo oprezni prema mogućem osnaživanju tog modela demokracije u hrvatskom političkom sustavu. Za većinu njih izravna demokracija tek je pomoćno oruđe za predstavničku demokraciju, i to oruđe koje treba koristiti vrlo oprezno i rijetko. Ideja da bi hrvatski politički sustav mogao biti demokratiziran pokušajima da se između predstavničkog i izravnog modela pronađe prava ravnoteža zapravo je vrlo rijetka među politolozima zaposlenima na sveučilištu. Jedini eksplicitno pozitivan stav prema izravnoj demokraciji detektirali smo kod politologa zaposlenog u sferi civilnog društva.

Ovaj rad predstavlja tek prvi korak u tematiziranju odnosa hrvatske političke znanosti prema modelu izravne demokracije, a onda i prema konceptu demokracije općenito. Mogućnosti generalizacija uvida iz njega ograničene su činjenicom da se usredotočio samo na tekstove objavljene u hrvatskim časopisima, te nije obuhvatio druge izvore poput stranih časopisa, knjiga, zbornika, portala itd. Također, za još preciznije određenje odnosa hrvatske političke znanosti prema modelu izravne demokracije vrlo bi korisno bilo usporediti taj odnos sa situacijom u drugim demokratskim državama. Ukoliko bi buduća istraživanja potvrdila nalaz o nedostatku istraživačkog interesa hrvatskih politologa za temu izravne demokracije bilo bi zanimljivo analizirati i glavne uzroke te nezainteresiranosti.

## LITERATURA

- Altman, David. 2011. *Direct Democracy Worldwide*. New York: Cambridge University Press.
- Altman, David. 2019. *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy. Participatory for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Beramendi, Virginia, Andrew Ellis, Bruno Kaufmann, Miriam Kornblith, Larry LeDuc, Paddy McGuire, Theo Shiller and Palle Svensson, ed. 2008. *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Blagojević, Anita i Ana Sesvečan. 2019. „Ustavnopravni okvir referendumu u RH: trenutno stanje i budući izazovi”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56(4): 835-876.
- Bobbio, Norberto. 1987. *The Future of Democracy: A Defense of the Rules of the Game*. New York: Polity.
- Čipek, Tihomir. 2014. „Križa demokracije u Bosni i Hercegovini. Je li neposredna demokracija rješenje?” *Političke analize*, (19): 3-8.
- Cronin, Thomas. 1999. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge: Harvard University Press.
- Czernicka, Katarzyna. 2005. „Mobiliziranje poljskoga društva: referendum o pristupanju Poljske Europskoj uniji”. *Politička misao*, 42(3): 117-140.
- Čepo, Dario i Dario Nikić Čakar. 2019. “Direct democracy and the rise of political entrepreneurs: an analysis of citizens’ initiatives in post-2010 in Croatia”. *Anali hrvatskog politološkog društva*, 16: 27-48.
- Čular, Goran. 2010. „Odluke i rituali. Kolika će nas većina uvesti u Europsku uniju?” *Političke analize*, (1): 22-26.
- Erceg, Marija. 2011. „Referendumska demokracija u Sloveniji”. *Političke analize*, (6): 59-61.
- Fakultet političkih znanosti. 2020a. *Informacijski paket ECTS-a za akademsku godinu 2020/2021 – Preddiplomski studij*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti. Dostupno na: [https://www.fpzg.unizg.hr/\\_download/repository/Informacijski\\_paket%2C\\_preddiplomski\\_studiji%2C\\_akad.\\_god.\\_2020.-2021.pdf](https://www.fpzg.unizg.hr/_download/repository/Informacijski_paket%2C_preddiplomski_studiji%2C_akad._god._2020.-2021.pdf)
- Fakultet političkih znanosti. 2020b. *Informacijski paket ECTS-a za akademsku godinu 2020/2021 – Diplomski studij*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti. Dostupno na: [https://www.fpzg.unizg.hr/\\_download/repository/Informacijski\\_paket%2C\\_diplomski\\_studiji%2C\\_akad.\\_god.\\_2020.-2021.pdf](https://www.fpzg.unizg.hr/_download/repository/Informacijski_paket%2C_diplomski_studiji%2C_akad._god._2020.-2021.pdf)
- Grdešić, Ivan. 2011. „Referendum protiv parlamentarizma”. *Političke analize*, (5): 46-49.

- Grubiša, Damir. 2012a. „Hrvatski referendum za Europsku uniju: anatomija zakašnjelog (ne)uspjeha”. *Politička misao*, 49(2): 45-72.
- Grubiša, Damir. 2012b. „'Europski referendum' u Hrvatskoj: prijevori, dvojbe i poučci”. *Političke analize*, (9): 3-9.
- Henjak, Andrija. 2016. „Odnos prema nacionalnoj politici i odluka o pristupanju EU na referendumu 2012. godine”. *Anali hrvatskog politološkog društva*, 13: 55-82.
- Index.hr. 2013. „Grbin o referendumu o definiciji braka: Odluku o promjeni Ustava donosi Sabor, a ne neko drugo tijelo”. Dostupno na: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/Grbin-o-referendumu-o-definiciji-braka-Odluku-u-promjeni-Ustava-donosi-Sabor-a-ne-neko-drugo-tijelo/707892.aspx>
- Jović, Dejan. 2012. „Hrvatski referendum o članstvu u Europskoj uniji i njegove posljedice za smanjeni Zapadni Balkan”. *Anali hrvatskog politološkog društva*, 9: 163-182.
- Kasapović, Mirjana. 2012. „Referendum je skup i treba ga koristiti samo u najvažnijim slučajevima”. *Večernji list*, 21. siječanj.
- Kriesi, Haspeter. 2007. „Izravna demokracija: švicarsko iskustvo”. *Anali hrvatskog politološkog društva*, 4: 43-58.
- Krošlak, Daniel. 2015. „Referendum o definiciji braka u Slovačkoj”. *Političke analize*, (21): 39-44.
- Lajh, Damjan i Alenka Krašovec. 2007. „Referendum o ulasku Slovenije u Europsku uniju: međunarodni komparativni pogled”. *Politička misao*, 44(3): 45-65.
- Lukić, Slavica. 2022. „Jutarnji list u posjedu dokumenata: Evo koje ustavne promjene o referendumu predlaže HDZ”. *Jutarnji list*, 10. lipanj.
- Manheim, Jarol, B. and Richard C. Rich. 1997. *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science*. London: Longman.
- Matsusaka, John. 2020. *Let the People Rule: How Direct Democracy Can Meet the Populist Challenge*. Princeton: Princeton University Press.
- Morel, Laurel. 2018. “Types of referendum, provisions and practice at the national level worldwide”. In *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, eds. Laurel Morel and Matt Qvortrup, 27-59. London: Routledge.
- Ober, Josiah. 2017. *Demopolis – Democracy before Liberalism in Theory and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Qvortrup, Matt. 2018. “Introduction: Theory, Practice and History”. In *Referendums Around the World*, ed. Matt Qvortrup, 1-18. London: Palgrave Macmillan.
- Pateman, Carole. 2021. “Participatory Democracy Revisited”. *Perspectives on Politics*, 10(1): 7-20.
- Petričušić, Antonija, Mateja Čehulić i Dario Čepo. 2017. “Gaining Political Power by Utilizing Opportunity Structures: An Analysis of the Conservative Religious-Political Movement in Croatia”. *Politička misao*, 54(4): 61-84.

- Podolnjak, Robert. 2006. "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*, 43(5): 99-120.
- Podolnjak, Robert. 2015. "Abolishing All Mechanisms for Fixing Elections': The Citizens' Initiative to Change the Electoral System of Croatia". *Politička misao*, 52(4-5): 101-123.
- Prkut, Duje. 2015. „Uređenje referendumskog pravnog okvira – onemogućavanje građanskih referenduma”. *Političke analize*, (21): 11-21.
- Raos, Višeslav. 2014. „Strukturna objašnjenja ishoda referenduma o neovisnosti Škotske”. *Političke analize* (20): 51-60.
- Rodin, Siniša. 2000. "Direct Democracy in Croatia". *Politička misao*, 37(5): 21-29.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1994[1762]. *The Social Contract*. Oxford: Oxford University Press.
- Širinić, Daniela. 2012. „Predreferendumska istraživanja i rezultati referenduma”. *Političke analize*, (9): 10-15.
- Toplak, Cirila. 2013. „Referendum – prednosti i nedostaci”. *Političke analize*, (14): 44-49.
- Velički, Damir. 2008. „Ostvarivanje neposredne demokracije u Austriji i Njemačkoj”. *Politička misao*, 40(3-4): 119-135.
- Vlada Republike Hrvatske. 2021. *Prijedlog Zakona o referendumu*. Zagreb: Ministarstvo uprave i pravosuđa.
- Zakošek, Nenad. 2002. *Politički sustav Hrvatske*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

## SUMMARY

### DIRECT DEMOCRACY: BLIND SPOT OF CROATIAN POLITICAL SCIENCE?

The main goal of the paper is to establish to what extent and in what ways the concept of direct democracy was a topic of scientific and professional research interest within the Croatian political science. The analysis included articles published in scientific and professional political science journals in the period from 1990 to 2020. The main finding of the conducted analysis is that direct democracy was on the margins of the research interests of Croatian political science. This is particularly visible if the extent of the thematization of direct democracy is compared with the thematization of various institutions of representative democracy. Croatian political science is primarily focused on the model of representative democracy, and only sporadically deals with direct democracy. In addition, the analysis carried out shows that Croatian political

scientists predominantly view direct democracy negatively and are very wary of its possible more frequent use in Croatian politics.

**KEYWORDS:** direct democracy, referendum, citizen's initiative, Croatian political science