

Analiza referenduma u Hrvatskoj

u odnosu na europske
standarde



European Fund for the Balkans

Bringing the Western Balkans closer to the European Union

Impressum

— — — — —
Autori: Irena Pereša i Dragan Zelić

Recenzenti: Maja Djuric, Nives Miošić, Duje Prkut, Berto Šalaj, David Walker

Oblikovanje: Vito Deverić

U Zagrebu, veljača 2012. godine

European Fund for the Balkans

Bringing the Western Balkans closer to the European Union

European Fund for the Balkans, zajednička inicijativa Zaklade Robert Bosch, Compagnia di San Paolo, ERSTE Zaklade i Zaklade King Baudouin, uz podršku NEF-a.



Trg bana Josipa Jelačića 15/4

10 000 Zagreb, Hrvatska

e-mail: gong@gong.hr

www.gong.hr

www.facebook.hr/gong

Sadržaj

Sažetak	4
1. Uvod	6
2. Kontekst, svrha i metodologija	8
3. Referendum(i) u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi	10
4. Vrste referenduma i pravni okviri za njihovo pokretanje	11
4.1 Državni referendumi	11
4.2 Lokalni referendumi	13
4.3 Savjetodavni referendumi	14
4.4 Opoziv općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika	14
5. Pokretanje referenduma od strane građana	16
5.1. Broj potpisa i rokovi za njihovo prikupljanje	16
5.2. Nekonzistentnost i nelogičnost ostalih odredbi za pokretanje referenduma na inicijativu građana	19
6. Preporuke	24
Bibliografija	26
Dodatak	27

Sažetak

Ova analiza bavi se nedorečenostima i manjkavostima pravnog okvira za referendum u Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na dio koji regulira otežano pokretanje referenduma od strane građanskih inicijativa. Naime, postojeći zakonodavni okvir vezan uz pitanje referenduma ima mnogo manjkavosti u vidu nejasnih ili pak odsustva odredbi kojim bi se uredila neka bitna pitanja poput reguliranja kampanje za referendum, promatranja referenduma, sastava tijela koja provode referendum te otvorenim mogućnostima izigravanja građanskih referendumskih inicijativa od strane izvršne vlasti.

U izradi ove analize napravljena je sveobuhvatna analiza hrvatskog pravnog okvira za referendum, koja je ukazala na nedorečenosti i manjak konzistentnosti cijelog okvira, kao i na izuzetno ograničavajuće elemente za pokretanje referenduma građanskih inicijativa. Stoga se pristupilo komparativnoj analizi pravnog okvira pojedinih starih i novih članica EU, s ciljem identificiranja relevantnih međunarodnih praksi koje bi se mogle iskoristiti za unaprjeđenje domaćeg okvira, uključujući i preporuke Venecijanske komisije.

Pravni okvir koji regulira organiziranje i provođenje referenduma u Hrvatskoj predstavlja gotovo nepremostivu prepreku za pokretanje bilo kakvog referenduma od strane građana, jer građani moraju u roku od 15 dana prikupiti minimalno 10% potpisa birača od ukupnog broja birača u Hrvatskoj ili cca. 450 000 potpisa! S obzirom na nerealno visok broj birača u Hrvatskoj uzrokovanog tzv. fiktivnim prebivalištima propisani vremenski rok i broj potpisa predstavlja prepreku za pokretanje inicijative za raspisivanje referenduma. Osim toga, analiza je ukazala i na nekonzistentnost pravnog okvira po pitanju pravila koja vrijede za državni i lokalni referendum, pa je tako trenutno u Hrvatskoj teže pokrenuti lokalni nego državni referendum, dok institucije vlasti imaju pravnu mogućnost mijenjanja proceduralnih pravila, ali i odredbi koje su pitanje referenduskog izjašnjavanja. Dodatno, institucije vlasti nemaju ograničenje roka do kojeg trebaju provjeriti pravovaljanost prikupljenih potpisa što im u praksi omogućava izigravanje pokretanja referenduma za koji je prikupljen dovoljan broj potpisa.

Nova pravila trebala bi ići u pravcu lakšeg pokretanja državnog

referenduma od strane građanskih inicijativa, uz, primjerice, uvjet prikupljanja 5% potpisa (cca. 200 000) birača, prikupljenih u roku od 30 dana, umjesto dosadašnjih 10% potpisa (cca. 400 000) prikupljenih u roku od 15 dana što bi bilo slično uvjetima u drugim europskim zemljama¹. Istovremeno, međutim, važno je propisati pitanja o kojima se ne može odlučivati na referendumu, kako bi se zaštitile temeljne vrijednosti demokratskog poretka. U tom smislu bilo bi potrebno da se pitanja ljudskih prava, poreznih davanja, državnog proračuna i ratifikacije međunarodnih ugovora ne mogu postavljati kao referendumsko pitanje.

Na kraju analize donosimo i nekoliko specifičnih preporuka za reguliranje pravnog okvira provođenja referenduma u cilju pojednostavljivanja uvjeta zapokretanje referenduma od strane građana.

¹ Uvjeti za raspisivanje referenduma pokrenutog od strane građana nalaze se u prilogu ove analize.

1. Uvod

“ U većini zemalja postoje ograničenja o čemu se na referendumu ne može odlučivati, a uključuju pitanja ljudskih prava, poreza, proračuna, pomilovanja te prihvatanja i ratifikacije međunarodnih sporazuma.

Referendum kao oblik izravnog izjašnjavanja građana jedan je od najraširenijih oblika izravne demokracije i sudjelovanja građana u donošenju odluka.² Građani trebaju biti 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.

Kako bi referendum osigurao izjašnjavanje stvarne slobodne volje birača potrebno je detaljno urediti pravni okvir za njegovu provedbu. Bilo da referendum pokreću državna ili lokalna tijela ili pak građani svojim inicijativama, on građanima omogućuje značajno veću participaciju u procesima donošenja odluka.

Međutim, referendum ponekad može ugroziti osnovne temelje suvremenih demokracija. Naime, liberalna demokracija kao koncept predstavlja oblik vladavine u kojem su spojeni dihotomni liberalni elementi vladavine ograničene osiguranjem i zaštitom ljudskih i građanskih prava, te demokratski elementi u vidu direktnih oblika demokracije. Stoga su rizične situacije u kojima se putem mehanizama izravne demokracije odlučuje o ljudskim pravima (koja moraju biti zaštićena od ugrožavanja od strane države, ali i od strane samih građana). Upravo zato, posebnu pozornost treba posvetiti regulatornim rješenjima koja se odnose na uvjete za pokretanje referenduma na inicijativu građana.

Švicarski primjer izjašnjavanja i odlučivanja građana putem referenduma o vjerskim slobodama 2009. godine, tj. o prijedlogu švicarske populističke Narodne stranke o zabrani gradnje minareta, pokazuje sve izazove referenduma kad građani odlučuju o ljudskim i manjinskim pravima - 57,5% švicarskih građana izjasnilo se za zabranu minareta, dakle za kršenje manjinskih prava. Slično tomu, u američkoj saveznoj državi Kaliforniji, građani putem referenduma odlučuju o proračunskim i poreznim pitanjima, a odluke su im vođene neodrživom željom za većim brojem i boljom kvalitetom

² Direct Democracy, IDEA Institute, 2009. http://www.idea.int/publications/direct_democracy/index.cfm

javnih usluga, uz što niža porezna davanja. Takve su referendumske odluke u uvjetima recesije američkog gospodarstva dovele do velikog manjka u proračunu, što je pak dovelo do otežanog funkcioniranja javnih službi. Stoga su danas sve prisutniji zahtjevi za promjenom pravila za referendum.

Upravo iz ovakvih razloga, u većini zemalja postoje ograničenja o čemu se na referendumu ne može odlučivati, a uključuju pitanja ljudskih prava, poreza, proračuna, pomilovanja te prihvaćanja i ratifikacije međunarodnih sporazuma.

2. Kontekst, svrha i metodologija

“Uvjet za valjanost referendumu bio je odaziv 50% plus 1 birač što je u uvjetima nerealnog broja birača u Hrvatskoj bilo teško ostvarivo. Stoga je Hrvatski sabor u okviru promjena Ustava 2010. godine ukinuo uvjet odaziva 50% plus 1 birač. Radilo se, zapravo, o „namještanju“ uvjeta za održavanje referendumu u svrhu lakšeg provođenja referendumu o ulasku u Europsku uniju.

U okviru svojih zagovaračkih aktivnosti, GONG je uz potporu The European Fund for the Balkans izradio ovu analizu, koja se kritički osvrće na pravni okvir referendumskog zakonodavstva u Hrvatskoj, te donosi preporuke za njegovo unaprjeđenje, s naglaskom na olakšavanje procedure za pokretanje referendumu iniciranog građanskom inicijativom, uz jasno ograničenje onih pitanja o kojima se ne može odlučivati na referendumu, kako bi se zaštitile temeljne vrijednosti demokratskog poretka.

S ciljem kontekstualiziranja ove analize valja napomenuti kako je pravni okvir koji regulira organiziranje i provođenje referendumu u Hrvatskoj predstavljao prepreku za uspjeh bilo kakvog referendumu, jer je uvjet za valjanost referendumu bio odaziv 50% plus 1 birač što je u uvjetima nerealnog broja birača u Hrvatskoj bilo teško ostvarivo. Stoga je Hrvatski sabor u okviru promjena Ustava 2010. godine ukinuo uvjet odaziva 50% plus 1 birač. Radilo se, zapravo, o „namještanju“ uvjeta za održavanje referendumu u svrhu lakšeg provođenja referendumu o ulasku u Europsku uniju. Istovremeno, međutim, Sabor nije smanjio broj potrebnih potpisa (10%) kako bi se pokrenuo referendum od strane građana. Kako unatoč najavama, nije došlo do izmjene zakonodavnog okvira za referendum u mandatu HDZ-ove vlade, donošenje novih pravila bit će zadaća nove, koalicijske Vlade, koja je kao svoju prvu političku odluku donijela upravo onu o raspisivanju referendumu o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji. Referendum se održao 22. siječnja 2012. unatoč manjkavom pravnom okviru, a 66,27% birača koji su pristupili referendumu podržali su ulazak u EU, uz odaziv od svega 43,51% ukupnog broja birača u Hrvatskoj i inozemstvu.

Ova analiza bavi se nedorečenostima i manjkavostima pravnog okvira za referendum u Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na dio koji regulira otežano pokretanje referendumu od strane građanskih inicijativa. Naime, postojeći zakonodavni okvir vezan uz pitanje referendumu ima mnogo manjkavosti u vidu nejasnih ili pak odsustva odredbi kojim bi se uredila neka bitna pitanja poput reguliranja kampanje za referendum, promatranja referendumu, sastava tijela koja provode referendum te otvorenim mogućnostima izigravanja referendumskih inicijativa od strane izvršne vlasti.

Nakon kratkog opisa metodološkog pristupa izrade ove analize slijedi komparativni prikaz pravnih okvira koji se odnosi na vrste i procedure pokretanja referenduma od strane vlasti, dok drugi dio analize donosi komparativni prikaz normativnih okvira koje se odnose na pokretanje referenduma od strane građana. Zaključni dio analize donosi preporuke za unapređenje hrvatskog pravnog okvira, oslonjene na preporuke Venecijanske komisije³, kao i opis Europske građanske inicijative, kao sve jačeg europskog instrumenta direktne demokracije koji zahtijeva podjednako uvažavanje posredne/parlamentarne i neposredne/participativne forme donošenja političkih odluka na razini EU.

U izradi ove analize napravljena je sveobuhvatna analiza hrvatskog pravnog okvira za referendum, koja je ukazala na nedorečenosti cijelog okvira, kao i na izuzetno ograničavajuće elemente za pokretanje referenduma građanskih inicijativa. Stoga se pristupilo komparativnoj analizi pravnog okvira pojedinih starih i novih članica EU, s ciljem identificiranja relevantnih međunarodnih praksi koje bi se mogle iskoristiti za unapređenje domaćeg okvira, uključujući i preporuke Venecijanske komisije.

U analizu je uključen i opis iskustava članica EU, Italije, Danske, Slovenije i Poljske. Radi se o dvije nove i dvije stare članice, dvije male i dvije velike zemlje, dvije nama susjedne i dvije geografski udaljene zemlje, od kojih svaka ima specifično uređeno pitanje pokretanja referenduma, uključujući i one pokrenute od strane građanskih inicijativa. Italija, kao stara članica, ima razvijenu praksu izjašnjavanja građana na referendumu, dok Danska predstavlja primjer razvijene demokracije u kojoj postoji kvalitetan pravni okvir za referendum, ali bez odredbi o pokretanju referenduma od strane građana.⁴ Slovenija i Poljska primjeri su novih članica EU-a sa sličnom demokratskom tradicijom kao i Hrvatska, ali s razvijenom praksom referenduma.

Dodatno, GONG je u suradnji s relevantnim dionicima - domaćim stručnjacima s Fakulteta političkih znanosti i Pravnog fakulteta u Zagrebu, te predstavnicima civilnog sektora proveo niz konzultativnih aktivnosti koje su rezultirale plasiranjem zajedničke analize i preporuka za unapređenje Prijedloga Zakona Hrvatskom saboru, Vladi, Ministarstvu uprave i Ministarstvu pravosuđa tijekom 2011. godine, uz popratne konferencije za medije putem kojih su se tražili komentari i podrška šire javnosti. Cijeli proces izrade analize zaokružen je komentarima stručnjaka iz Overseas Development Institute (ODI).⁵

3 Skup preporuka za uređenje instituta referenduma vlastima država članica Vijeća Europe koje objedinjuje utvrđene europske demokratske standarde

4 Direct Democracy, IDEA Institute, 2009. http://www.idea.int/publications/direct_democracy/index.cfm

5 www.odi.org.uk, ODI je vodeći britanski nezavisni think tank koji se bavi međunarodnim razvojem

3. Referendum(i) u Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi

“ Hrvatska nema bogato iskustvo organiziranja i provođenja referenduma. Prvi referendum na državnoj razini održan je 1991., kada se odlučivalo o neovisnosti Republike Hrvatske.

Hrvatska nema bogato iskustvo organiziranja i provođenja referenduma. Prvi referendum na državnoj razini održan je 1991., kada se odlučivalo o neovisnosti Republike Hrvatske. Nakon toga, iako su uspjele prikupiti dovoljan broj potpisa, dvije građanske inicijative (Stožer za obranu digniteta Domovinskog rada, 2000. i Inicijativa sindikata 2010.) nisu uspjele pokrenuti raspisivanje referenduma. U slučaju Stožera za obranu digniteta Domovinskog rata, Zakon je propisivao da Hrvatski sabor „može“ raspisati referendum što nije predstavljalo izričitu obvezu. U slučaju iz 2010., Ustavni sud je zaustavio raspisivanje referenduma uz obrazloženje kako su prestale postojati pretpostavke za raspisivanje referenduma jer su izmjene Zakona povučene iz saborske procedure. Od sličnih pokušaja vrijedi je navesti i kako je 2008. godine građanska inicijativa za referendum o NATO-u u roku od 15 dana prikupila 124 457 potpisa od potrebnih cca. 450 000 što nije bio dovoljan broj potpisa na temelju kojih bi Hrvatski sabor morao raspisati referendum o ulasku Hrvatske u NATO savez.⁶

Prema podacima Udruge gradova, lokalni referendumi također su bili rijetkost. Iako nema službenih podataka o održanim lokalnim referendumima, bilježi se jedan lokalni referendum i dva savjetodavna referenduma u proteklih 20 godina.

Usporedbe radi, u Italiji je prvi zakon koji je detaljnije regulirao pitanje referenduma stupio na snagu 1970. godine, prvi referendum održao se 1974. (o pitanju razvoda brakova), a do 2006. godine održalo ih se više od 60. Slovenija je za 21 godinu (od osamostaljenja) održala 18 referenduma na nacionalnoj razini i 2 na lokalnoj⁷. Danska je također jedna od zemalja s velikim brojem održanih referenduma, naročito onih na lokalnoj razini. U razdoblju između 1970. i 2002., održano je više od 160 referenduma⁸, koji su, iako savjetodavne naravi, shvaćeni iznimno ozbiljno, a uglavnom su se odnosili na pitanja lokalne infrastrukture.

Razlozi neznatnog broja referenduma u Republici Hrvatskoj mogu se tražiti u zatvorenosti procesa odlučivanja od strane političkih elita u proteklih 20 godina, neuređenom zakonodavstvu kao i strogim uvjetima za pokretanje referenduma od strane građana.

⁶ <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/peticiju-za-raspisivanje-referenduma-o-ulasku-u-nato-potpisalo-124-457-gradzana.html>

⁷ Državna volilna komisija (<http://www.dvk.gov.si/>)

⁸ Direct democracy in Europe : a comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe Kaufmann, B.; Waters, M. Dane., str. 51

4. Vrste referenduma i pravni okviri za njihovo pokretanje

Sukladno hrvatskom Zakonu o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, referendum je oblik neposrednog odlučivanja birača u obavljanju državne vlasti o pitanjima određenim Ustavom i o pitanjima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određenim zakonom i statutom.

Sukladno hrvatskom *Zakonu o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave*, referendum je oblik neposrednog odlučivanja birača u obavljanju državne vlasti o pitanjima određenim Ustavom i o pitanjima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određenim zakonom i statutom.

Zakonski okvir u Hrvatskoj definira tri vrste referenduma:

- državni referendum,
- lokalni referendum i
- savjetodavni referendum.

Osim toga, iako opoziv općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika ne spada po definiciji u referendume jer se u institutu opoziva radi o izjašnjanju o smjeni čelnika lokalne i regionalne samouprave, on se u ovoj analizi navodi jer se organizira i provodi na isti način kao i referendum. Drugi oblici neposrednog odlučivanja i izjašnjanja birača u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave su: savjetodavni referendum, mjesni zborovi građana i predstavke građana.

4.1 Državni referendumi

U Hrvatskoj državni referendum može inicirati Hrvatski sabor, predsjednik Republike na prijedlog Vlade te građani. 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 Hrvatske⁹. Od dana objave odluke o raspisivanju referenduma do dana održavanja referenduma ne smije proći manje od 20 niti više od 40 dana.

⁹ O pokretanju referenduma od strane građana opširnije u poglavlju 5.

“ **Kao posljedica promjena Ustava 2010, u Hrvatskoj se na referendumu odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu, što uključuje i referendum o udruživanju Republike Hrvatske s drugim državama.**

Kao posljedica promjena Ustava 2010, u Hrvatskoj se **na referendumu odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu, što uključuje i referendum** o udruživanju Republike Hrvatske s drugim državama.¹⁰

U **Italiji** državni referendum može, pored parlamenta, sazvati i predsjednik Republike, a svaka regija donosi propise koji reguliraju građansku inicijativu i pitanja lokalnog referenduma. Pravo odlučivanja na referendumu imaju svi građani s biračkim pravom, a odluka se donosi većinom glasova izašlih birača uz uvjet da je referendumu pristupila većina birača od ukupnog broja birača. U **Poljskoj**, državni referendum može se raspisati o posebno važnim pitanjima za državu koje procijeni parlament, a ima ga pravo raspisati parlament apsolutnom većinom prisutnih zastupnika ili većinom ukupnog broja zastupnika. Rezultat referenduma je obvezujući, ako je na njemu sudjelovala većina od ukupnog broja birača. U **Sloveniji** je potrebna većina ukupnog broja birača kako bi odluka bila konačna, no u praksi se pokazalo da su te brojke često neostvarive. Naime, u Sloveniji je primjetan puno veći odaziv građana kod lokalnih pitanja, koja direktno utječu na njihovu svakodnevnicu (uspostavljanje novih općina, raspolaganje otpadom), nego na nacionalnoj razini¹¹. K tome, velik broj građana Slovenije smatra referendume privatnim bitkama pojedinih političara koji na taj način instrumentaliziraju javnost, uz visoku cijenu (troškovi održavanja referenduma). **Danski** ustav predviđa 4 vrste referenduma¹² (jako ne i inicijative građana). Za obvezujući referendum za izmjenu Ustava potrebno je ispunjenje niza pretpostavki, između ostalog i one da barem 40% svih glasača mora odobriti izmjenu. Osim toga, trećina parlamentarnih zastupnika ima pravo zahtijevati da se odluka o određenom prijedlogu zakona prepusti građanima. Za odbacivanje prijedloga zakona potrebno je, osim samog odbacivanja na referendumu, da broj birača koji su se izjasnili za odbacivanje prijedloga predstavlja barem 30% ukupnog biračkog tijela. Zakoni koji se ne mogu podvrci ovoj proceduri su oni koji uređuju pitanja vlasništva, poreza, financija, državnog duga, plaća i mirovina te postojećih međunarodnih obveza. Osim ovih oblika, referendum je obavezan u slučajevima kada se državne ovlasti iz danskoga Ustava (dijelom) prenose na međunarodne institucije, a u parlamentu nije postignut konsenzus od 5/6 zastupnika, a predviđen je i referendum o izmjeni dobne granice za biračko pravo¹³.

10 Na referendumu o udruživanju s drugim državama odlučuje se većinom glasova birača koji su pristupili referendumu.

11 Direct democracy in Europe : a comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe Kaufmann, B.; Waters, M. Dane., str. 110.

12 Ibid, str. 52.

13 Ibid.

“ Na lokalnom se referendumu odlučuje većinom birača koji su glasali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača općine, grada i županije

4.2 Lokalni referendumi

Sukladno zakonima, referendum se može raspisati i zbog odlučivanja o promjeni statuta, o prijedlogu općeg akta ili drugog pitanja iz djelokruga županija, gradova i općina. Županijska skupština, odnosno gradsko ili općinsko vijeće, raspisuje referendum na prijedlog jedne trećine svojih članova, a u općini i gradu i na prijedlog polovine mjesnih odbora na području grada ili općine, te na prijedlog 20% birača upisanih u popis birača općine, grada ili županije.

Na lokalnom se referendumu **odlučuje većinom birača koji su glasali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača općine, grada i županije** u kojoj je raspisan referendum. Za razliku od lokalnog, na državnom referendumu se odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu što pokazuje očitu neravnopravnost uvjeta za referendum na državnoj i lokalnoj razini. **Postavlja se pitanje zašto za lokalni referendum vrijede stroži uvjeti od onih propisanih za referendum na državnoj razini?** Ustavni sud nije se očitovao vezano za moguću analognu primjenu uvjeta državnog referenduma na referendum na lokalnoj razini.

Odluka donesena na referendumu je obvezujuća za to vijeće ili skupštinu, iako tijelo lokalne samouprave, odnosno tijelo područne (regionalne) samouprave **ima pravo, nakon proteka roka od godine dana, donijeti pravni akt ili odluku koja je sadržajno suprotna odluci donesenoj na referendumu.** Ovakve odredbe referendum čine besmislenim.

Ukoliko pak građani iniciraju lokalni referendum, moraju prikupiti 20% potpisa birača od ukupnog broja upisanih birača na obrascima na kojima se u naslovu navodi jasno formulirano pitanje o kojem se traži raspisivanje referenduma. Obrazac mora sadržavati prostore za ime i prezime, datum rođenja, adresu i potpis. Zakonom nisu propisani ostali bitni faktori pri pokretanju inicijative za referendum poput roka za prikupljanje potpisa, provjere potpisa itd., te je i u ovom segmentu **vidljiva nekonzistentnost hrvatskog pravnog okvira kad se radi o referendumima na različitim razinama.**

Na lokalnom referendumu u **Italiji** može se odlučivati o lokalnim propisima, a pravo pokretanja procedure ima jedna petina birača regije ili jedna petina članova predstavničkog tijela određene regije. Procedura se mora pokrenuti najkasnije 3 mjeseca nakon donošenja propisa. Ako propis ne bude prihvaćen na referendumu većinom glasova izašlih birača, ne stupa na snagu. Na referendumu se odlučuje i o spajanju postojećih regija ili stvaranju novih regija kao i pripajanju ili izdvajanju određenih općina.

Provedbu lokalnog referenduma u **Sloveniji** može zatražiti 10% birača naseljenih u određenom području, a odluku donosi većina izašlih

“ Postavlja se pitanje zašto za lokalni referendum vrijede stroži uvjeti od onih propisanih za referendum na državnoj razini?

“ Ukoliko pak građani iniciraju lokalni referendum, moraju prikupiti 20% potpisa birača od ukupnog broja upisanih birača

birača. Također, 5% birača neke općine može zatražiti usvajanje ili odbacivanje općeg akta ili odluke koja je donesena na općinskoj razini. Konačno, valja napomenuti da se nove općine često osnivaju upravo inicijalnim savjetodavnim referendumom (koji nije obvezujući, ali je iznimno prisutan), nakon kojega parlament uspostavlja i definira granice općine¹⁴.

4.3 Savjetodavni referendumi

Sukladno važećem Zakonu, Vlada Republike Hrvatske može raspisati savjetodavni referendum samo o područnom ustrojstvu pojedine općine, grada i županije radi pribavljanja mišljenja stanovnika. Zakonom nije predviđena mogućnost sazivanja savjetodavnog referenduma na nacionalnoj razini, iako Ustav dopušta i takvu mogućnost. Na savjetodavnom referendumu imaju pravo sudjelovati birači koji imaju prebivalište u općinama, gradovima i županijama za koje je savjetodavni referendum raspisan, a odlučuje se većinom glasova birača koji su izašli na birališta bez obzira na broj izašlih birača. Savjetodavni referendum provodi se po postupku po kojem se provodi i državni referendum, i to zato jer ga raspisuje Vlada RH, **što smatramo nelogičnim budući da se referendum održava u samo jednoj lokalnoj jedinici i o lokalnoj problematici, te bi se po logici stvari trebao provoditi po postupku po kojem se provodi lokalni referendum.**

U **Sloveniji** ovaj oblik referenduma može zatražiti jedino parlament, a isti se može provesti na cjelokupnom području Slovenije ili nekom određenom području (regiji), dok **dansko zakonodavstvo** omogućuje održavanje *ad hoc* savjetodavnih referenduma o različitim pitanjima koji mogu biti pokrenuti od strane državnih ili lokalnih vlasti¹⁵.

4.4 Opoziv općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika

Nakon uvođenja izravnog izbora općinskih načelnika, gradonačelnika i župana, *Zakonom o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika grada Zagreba, te njihovih zamjenika* uveden je i njihov opoziv putem lokalnog referenduma.

Sukladno modelu u vrijeme pisanje ove analize (veljača 2012.) prijedlog za raspisivanje referenduma o razrješenju općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovog zamjenika može podnijeti najmanje jedna trećina članova predstavničkog tijela, a odluka o raspisivanju referenduma o razrješenju općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovih zamjenika

¹⁴ Ibid, str.196.

¹⁵ Direct democracy in Europe : a comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe - Kaufmann, B.; Waters, M. Dane., str. 53.

“ **Osim predstavničkog tijela, i birači imaju pravo pokrenuti opoziv, pri čemu je minimalan broj potpisa za pokretanje opoziva od strane birača 20%.**

donosi se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela.

Osim predstavničkog tijela, i birači imaju pravo pokrenuti opoziv, pri čemu je minimalan broj potpisa za pokretanje opoziva od strane birača 20%. Odluku o raspisivanju referenduma predstavničko tijelo mora donijeti u roku od 30 dana od prijema prijedloga, ukoliko su ispunjene zakonom predviđene pretpostavke o broju potpisa. **Na referendumu se odlučuje većinom birača koji su glasali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača općine, grada i županije** u kojoj je raspisan referendum.

5. Pokretanje referenduma od strane građana

“ Kako hrvatski građani mogu pokrenuti raspisivanje državnog referenduma?

Ustavom je propisano da će Hrvatski sabor raspisati referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži 10% od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. Organizacijski odbor građana donosi odluku da se pristupi izjašnjava nju birača o potrebi da se zatraži raspisiva nje referenduma.

Odluka Odbora sadrži:

- jasno formulirano pita nje o kojem se traži raspisivanje referenduma,
- rok unutar kojeg će se sakupljati potpisi birača koji traže raspisiva nje referenduma koji ne može biti duži od 15 dana.

5.1. Broj potpisa i rokovi za njihovo prikupljanje

U većini demokratskih zemalja birači putem građanskih inicijativa imaju mogućnost pokrenuti donošenje odluka vezanih za određenu politiku, ustavno pitanje ili predložiti donošenje određenog zakona. Kako bi građani pokrenuli određenu inicijativu, moraju prikupiti propisan broj potpisa u određenom vremenskom razdoblju, a rezultati građanskih inicijativa mogu biti obvezujuće ili savjetodavne naravi.

Nadalje, građani imaju pravo predlagati zakonodavnim tijelima na nacionalnoj i lokalnoj razini donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz djelokruga rada vlasti na nacionalnoj i lokalnoj razini. Kao i u slučajevima građanskih inicijativa, zahtijeva se prikupljanje određenog broja potpisa, no razlika je u tome što kod inicijativa za donošenje određenog akta birači nemaju pravo glasati o inicijativi, već o njoj odlučuje predstavničko tijelo.

Konačno, građani imaju pravo pokrenuti opoziv već izabranog dužnosnika, primjerice, gradonačelnika ukoliko prikupe određen broj potpisa. Procedura je slična kao i kod građanskih inicijativa i zahtijeva prikupljanje potpisa te izjašnjava nje birača jesu li za smjenu ili ostanak dužnosnika. Rezultati izjašnjava nje na opozivu su obvezujući.

Referendum građanske inicijative u praksi se javlja u dva oblika:

- 1) *autor teksta* o kojem se odlučuje na referendumu je *parlament*, a *inicijatori referenduma* su *građani*;
- 2) *autor teksta i inicijator* postupka je *narod*.¹⁶

Ovdje je potrebno istaknuti kako u Hrvatskoj nadležno tijelo državne vlasti, tijelo lokalne samouprave, odnosno tijelo područne (regionalne) samouprave ima pravo donijeti pravni akt ili odluku koja je sadržajno suprotna odluci donesenoj na referendumu nakon proteka roka od godine dana od dana održavanja referenduma. Dakle, po isteku

¹⁶ Referendum građanske inicijative i građanska inicijativa D posebna studija i prijedlozi za uređenje u Hrvatskoj, prof. dr. sc. Biljana Kostadinov, Pravni fakultet u Zagrebu, str. 5.

“ U Italiji, kako bi se pokrenula procedura za ukidanjem dijela ili cijelog zakona, potrebno je prikupiti 500 000 potpisa (cca. 1% birača)

godine dana, odluka donesena na referendumu iniciranom od strane građana može se mijenjati pravnim aktima ili odlukama tijela državne vlasti, općina, gradova i županija. **Ovakvom odredbom referendum iniciran od strane građana i odluka donesena na takvom referendumu postaju besmisleni jer uvijek mogu biti izmijenjeni odlukom određene institucije.**

Kako hrvatski građani mogu pokrenuti raspisivanje državnog referenduma?

Ustavom je propisano da će Hrvatski sabor raspisati referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži **10% od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj**. Organizacijski odbor građana donosi odluku da se pristupi izjašnjanju birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma.

Odluka Odbora sadrži:

- jasno formulirano pitanje o kojem se traži raspisivanje referenduma,
- rok unutar kojeg će se sakupljati potpisi birača koji traže raspisivanje referenduma koji **ne može biti duži od 15 dana**.

Dakle, građani moraju u roku od 15 dana prikupiti minimalno 10% potpisa birača od ukupnog broja birača u Hrvatskoj ili cca. 450 000 potpisa! S obzirom na nerealno visok broj birača u Hrvatskoj uzrokovanog tzv. fiktivnim prebivalištima (građanin prijavi prebivalište iako stvarno ne prebiva na određenoj adresi), propisani vremenski rok i broj potpisa predstavlja prepreku za pokretanje inicijative za raspisivanje referenduma.¹⁷

Dodatno, od trenutka kad Sabor zaprimi zahtjev građanske inicijative za referendum, Sabor može mijenjati zakonske odredbe koje su predmet referendumskog pitanja što građansku inicijativu može učiniti potpuno besmislenom.

U **Italiji**, kako bi se pokrenula procedura za ukidanjem dijela ili cijelog zakona, potrebno je prikupiti 500 000 potpisa (cca. 1% birača), a proceduru može pokrenuti i 5 regionalnih vijeća. Procedura za raspisivanje referenduma može se pokrenuti nakon godinu dana od stupanja na snagu određenog propisa, a potpisi se mogu prikupljati 3 mjeseca. Ustavni sud utvrđuje ustavnost prijedloga za referendum. Referendumi se održavaju nedjeljom između 15. travnja i 16. lipnja. Promjena Ustava može se prihvatiti ili odbaciti na referendumu ukoliko u roku od 3 mjeseca od donošenja promjena

¹⁷ Kad 10% od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj zatraži raspisivanje referenduma, Ustavni sud će na prijedlog Sabora utvrditi je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene ustavne pretpostavke za njegovo raspisivanje.

“ Inicijativu za održavanje obvezujućeg referenduma o nekom zakonu/prijedlogu zakona u Sloveniji može pokrenuti 40 000 birača (cca. 2% od ukupnog broja birač)

jedna petina zastupnika u Zastupničkom domu ili 500 000 birača ili 5 regionalnih vijeća pokrenu postupak za referendum. Referendum se neće raspisati ukoliko su promjene Ustava donesene u drugom čitanju dvotrećinskom većinom.

Kako bi se od strane građana pokrenula procedura za odlučivanje o određenom problemu, tj. donošenje određenog akta, građani u **Poljskoj** moraju osnovati inicijalni odbor kojeg čini 15 građana. Inicijalni odbor mora obrazložiti svoj prijedlog te navesti kakve će socijalne, ekonomske i financijske učinke on imati. Odbor ne može podnijeti prijedlog za promjenu financijskih i poreznih zakona kao ni za promjene Ustava. Parlament će potvrditi valjanost prijedloga ukoliko ocijeni da je legalan te da je podržan s najmanje 1 000 potpisa birača. Ukoliko parlament odluči da nisu ispunjeni zahtjevi, odbor ima pravo u roku 14 dana doraditi prijedlog ili se žaliti Vrhovnom sudu. Kad se potvrdi pravovaljanost prijedloga, odbor mora objaviti svoj obrazloženi prijedlog u dnevnim novinama uz plaćanje troškova objave. Od dana objave, odbor mora u roku od 3 mjeseca prikupiti najmanje 100 000 potpisa birača (cca. 0,26%). Nakon što se prikupi odgovarajući broj potpisa, parlament upućuje prikupljene potpise na provjeru Nacionalnom izbornom povjerenstvu nakon čega slijedi rasprava u parlamentu o prijedlogu građana.¹⁸ Ukoliko odbor ne prikupiti dovoljan broj potpisa, odbor se raspušta.

Inicijativu za održavanje obvezujućeg referenduma o nekom zakonu/prijedlogu zakona u **Sloveniji**¹⁹ može pokrenuti 40 000 birača (cca. 2% od ukupnog broja birača) ili većina zastupnika zastupničkog doma. Kako bi pokrenuli zahtjev za referendum, tj. prikupljanje 40 000 potpisa birača, građani prethodno moraju prikupiti 5 000 potpisa. Ustavne promjene može zatražiti 30 000 građana. Parlament nije obvezan niti provesti zakonski prijedlog kroz relevantnu proceduru - može ga u stvari odbaciti već pri prvom čitanju. U tom slučaju ostaje jedino opcija prikupljanja 40 000 potpisa.

Iz ovog kratkog komparativnog prikaza, vidljivo je koliko je hrvatski zakon restriktivan u odnosu na zakone drugih zemalja razmatranih u ovoj analizi, govorimo li o potrebnom broju, kao i duljini perioda propisanog za prikupljanje potpisa građana. **Kako bi ovo demokratsko pravo hrvatskih građana doista imalo priliku zaživjeti u praksi, smatramo kako je nužno rokove produljiti, a broj odnosno postotak potpisa značajno smanjiti, uz preduvjet prethodnog uređenja nesređenog i nerealno velikog popisa birača.**

18 Središnje izborno povjerenstvo Poljske, <http://pkw.gov.pl>

19 "Slovenia": Luksic, I.;Kurnik, A. iz Direct democracy : the Eastern and Central European experience Auer, Andreas., Bützer, Michael. Aldershot : Ashgate, c2001., str 195.

“ **Odredbe zakona koje omogućavaju promjenu odluke donesene na referendumu nakon isteka godine dana djeluju obeshrabrujuće na građane i njihovu motivaciju za takav oblik političkog angažmana.**

5.2. Nekonzistentnost i nelogičnost ostalih odredbi za pokretanje referendumu na inicijativu građana

Kako bi građani mogli lakše pokrenuti proceduru za raspisivanje referendumu pored ublažavanja kriterija broja potpisa i rokova za prikupljanje potpisa, potrebno je urediti i ostale važne proceduralne elemente. **Procedura pokretanja raspisivanja referendumu mora biti precizna, razumljiva te utemeljena na pravnoj sigurnosti** kako ne bi dolazilo do krivih interpretacija ili u najgorem slučaju nepriznavanja već prikupljenih potpisa. Dodatno, **odredbe zakona koje omogućavaju promjenu odluke donesene na referendumu nakon isteka godine dana djeluju obeshrabrujuće na građane i njihovu motivaciju za takav oblik političkog angažmana.** Stoga je potrebno regulirati unutar kojeg vremenskog perioda se odluka donesena na referendumu pokrenutom od strane građana ne može promijeniti “odlukom vlasti”, odnosno da li se uopće odluka donijeta na referendumu može mijenjati na bilo koji drugi način osim ponovljenim referendumom o tom pitanju. Jedan od prijedloga²⁰ je da se primjeni tzv. paralelizam procedura što bi bilo u skladu i sa preporukama Venecijanske komisije, odnosno da se odluka donijeta na referendumu (posebno kada je isti pokrenut građanskom inicijativom) može promijeniti samo na referendumu. Alternativno, minimalni rok unutar kojeg se odluka donijeta na referendumu ne može dovoditi u pitanje odnosno mijenjati mogao bi biti minimalno dvije godine, kako bi odluka mogla zaživjeti u praksi. Taj bi rok omogućio i inicijalnu evaluaciju učinaka te odluke.

Kako smisao pokretanja građanske inicijative za referendum ne bi bio upitan, potrebno je **onemogućiti izmjenu pravila** u odnosu na provedbu referendumu, kao **i izmjenu zakonskih odredbi koje su predmet referendumskog pitanja.**

S obzirom na različita pravila vezana uz postupak prikupljanja i kontrole potpisa u postupku građanske inicijative za referendum na državnoj i lokalnoj razini, Ustavni sud bi u konačnici trebao biti instanca žalbe nad odlukama Ministarstva uprave o valjanosti prikupljenih potpisa. Valjanost potpisa trenutno utvrđuje Ministarstvo uprave bez mogućnosti žalbe na odluku Ministarstva uprave. U idealnom slučaju, **cjelokupna provjera potpisa i odluka o valjanosti trebala bi se prebaciti s Ministarstva uprave na Državno izborno povjerenstvo** kao neovisno tijelo koje obavlja slične poslove i tijekom izbornog procesa. Dodatan problem predstavlja **neograničavanje roka za provjeru prikupljenih potpisa od strane Ministarstva uprave**, što je u ogromnom nesrazmjeru o odnosu na izrazito kratak rok određen za njihovo prikupljanje. U praktičnom smislu, **relativno nedavno uveden identifikacijski broj (OIB) koji se traži od građana uz potpis stvara**

²⁰ Prijedlog prof. dr. sc. Roberta Podolnjaka, Pravni fakultet u Zagrebu

“ **Potrebno uvođenje mogućnosti da Ustavni sud provjeri, na zahtjev organizacijskog odbora, je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom prije nego Organizacijski odbor krene s prikupljanjem potpisa za referendum.**

poteškoće inicijatorima. Naime, OIB nije istaknut na službenim identifikacijskim dokumentima u Hrvatskoj, a poznato je da ga većina građana ne zna napamet. Stoga bi bilo puno praktičnije odrediti da se uz potpis uvede mogućnost navođenja broja osobne iskaznice. Konačno, **nepostojanje službenih obrazaca** za prikupljanje potpisa stvara mogućnost za kasnija osporavanja prikupljenih potpisa.

Trenutno je u Hrvatskoj teže pokrenuti lokalni nego državni referendum, jer se na lokalnom referendumu odlučuje većinom birača koji su glasali, **uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača općine, grada i županije** (na državnom referendumu ne postoji navedeni uvjet), a građani moraju prikupiti 20% potpisa birača (na državnom 10%) kako bi pokrenuli inicijativu za referendum. Dakle, za lokalni referendum, ali i za opoziv, trenutno je potreban kvorum izlaska birača 50%+1 glas, kako bi referendum bio valjan. Jedna od mogućnosti je brisanje kvoruma izlaska, tj. da je referendum valjan bez obzira na odaziv birača. Time bi se ujednačila pravila koja vrijede za lokalni i za državni referendum. Vezano uz opoziv, moglo bi se uvesti pravilo da je za opoziv potrebna minimalno ona većina koja je čelnika izabrala + 1 glas. Imajući na umu problematiku popisa birača u Hrvatskoj te slab odaziv birača, najpravednije rješenje se čini treći prijedlog koji omogućuje da se čelnik smijeni većim brojem glasova nego što je izabran.

Nadalje, kod propisivanja uvjeta za referendum **potrebno je propisati različitu potrebnu većinu glasova na referendumu kad se odlučuje o promjeni Ustava i o zakonskim prijedlozima.** Po našem mišljenju, za odlučivanje o promjeni Ustava treba veći broj glasova od onog potrebnog za odlučivanje o zakonskim prijedlozima.

- Uvjete za lokalni referendum potrebno je **dodatno ublažiti, tj. produžiti na, primjerice, 2 mjeseca za državni odnosno mjesec dana za lokalni referendum.**

Konačno, sukladno postojećem Zakonu, Hrvatski sabor, nakon što zaprimi zahtjev za raspisivanje referenduma, može zatražiti od Ustavnog suda da utvrdi je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom. Ovo rješenje pokazalo se kao otežavajuća okolnost za građansku inicijativu, jer nakon prikupljenih preko 450 000 potpisa birača, Ustavni sud može proglasiti pitanje neustavnim. Stoga je potrebno uvođenje mogućnosti da **Ustavni sud provjeri, na zahtjev organizacijskog odbora, je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom prije nego Organizacijski odbor krene s prikupljanjem potpisa** za referendum, kako bi se već na početku odredilo ima li referendum koji pokreću građani pravnu i ustavnu osnovu. Potrebno je odrediti i rok za provjeru ustavnosti sadržaja referendumskog pitanja kako se ne bi blokiralo referendumsku inicijativu i odugovlačilo s njenim početkom.

Europska građanska inicijativa (ECI)

Europska građanska inicijativa je inicijativa za donošenje prijedloga za regulaciju područja za koje građani EU smatraju da moraju biti uređena europskim zakonodavstvom, radi implementacije europskih sporazuma. Na putu je da postane najjači europski instrument direktne demokracije i odražava težnju za daljnjim političkim objedinjavanjem europskih zemalja, izraženu u čl. 11. Lisabonskog ugovora, koji postulira da se EU zasniva na reprezentativnoj demokraciji koja jednako uvažava posredne/parlamentarne i neposredne/participativne forme”.

Nakon višegodišnjeg promišljanja o formatu i regulaciji ovoga instituta od strane akademskog i civilnog sektora, te Europske Komisije, ECI je poprimio svoje konačne obrise, te će se prve inicijative moći prihvaćati nakon 1. travnja 2012. Važno je napomenuti da je snažan argument za jačanje participativne demokracije pronađen u istraživanjima koja su pokazala da je ona, suprotno uvriježenim pretpostavkama, stimulativna za ekonomski rast, odnosno da smanjuje poreznu evaziju i razinu javnoga duga²¹.

Inicijativa mora imati podršku barem milijun potpisnika s biračkim pravom (oko 0.2% europskog biračkog tijela), iz najmanje trećine zemalja članica. Europska građanska inicijativa je, treba napomenuti, tek sredstvo za nametanje tema. Ipak, ona je najjači oblik zakonodavne inicijative unutar EU, jer *de facto* daje građanima pravo jednako onome koje imaju Europski Parlament i Europsko Vijeće, ostavljajući ipak konačnu odluku Europskoj Komisiji.

Postupak:

- Inicijator ima 12 mjeseci vremena za prikupljanje milijun potpisa potpore, što može učiniti i putem interneta (postupak on-line potpisivanja reguliran je posebnim aktima). Europska komisija, kojoj se podnosi prijedlog, ima rok od 2 mjeseca za odlučivanje o prihvatljivosti prijedloga pokretanja inicijative za prikupljanje milijun potpisa (za što je dovoljno prikupiti 300 000 potpisa iz barem 3 europske države).
- Europska komisija odlučuje o tome (1) spada li prijedlog u domenu ovlasti Komisije, te (2) radi li se o pitanju zbog kojeg je nužno donošenje legislativnog akta EU u svrhu implementacije europskih sporazuma.
- Europska Komisija ima rok od 6 mjeseci nakon predaje punog broja potpisa za očitovanje o prijedlogu (u obliku zakonodavnog nacrtu).

21 Direct democracy, political culture, and the outcome of economic policy: a report on the Swiss experience by P. Feld, Lars; Kirchgassner, G. u European Journal of Political Economy Vol. 16 (2000), str. 298. - 301.

- Kako bi se naglasio trans-nacionalni karakter Europske građanske inicijative, razvijen je model za izračunavanje minimalnog broja potpisa iz svake europske zemlje, baziran na broju zastupnika u Europskom parlamentu. S obzirom na to da je izgledno da će Republika Hrvatska imati 12 zastupničkih mjesta (poput Irske i Litve), u ovom smislu imat će kvotu od barem 9.000 potpisa²². Ipak, u skladu s gore navedenim, za valjanost prijedloga neće biti nužno da se kvota ispuni u svim europskim zemljama.

“Kodeks dobre prakse o referendumima” Venecijanske komisije²³

“Kodeks dobre prakse o referendumima” na temelju smjernica Venecijanske komisije iz 2006. usvojen je na 14. plenarnom zasjedanju Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe. On predstavlja skup preporuka za uređenje instituta referenduma vlastima država članica koje objedinjuje utvrđene europske demokratske standarde, a kojih bi se Hrvatska kao članica Vijeća Europe trebala isto tako pridržavati.

Za referendume koji se održavaju na zahtjev jednog dijela građana, Venecijanska komisija preporuča:

- 1) univerzalno pravo svakog građanina da potpiše inicijativu građana, zatraži provedbu referenduma i prikuplja potpise;
- 2) jasno određivanje rokova za prikupljanje potpisa, te broj potrebnih potpisa;
- 3) zabranu, ili pak jasnu regulaciju privatnih plaćanja za prikupljanje potpisa;
- 4) provjeru potpisa, kao i ovlast nadležnog organa da provjeri i eventualno korigira nepravilne (nejasne, sugestivne, obmanjujuće) formulacije.

Iz Kodeksa izdvajamo sljedeće preporuke koje se odnose na referendum općenito:

- 1) Popisi birača trebaju se ažurirati barem jednom godišnje.
- 2) Javni mediji dužni su osigurati jednak medijski prostor akterima koji su za i protiv prijedloga koji se postavlja na referendumu. Jednako tako, državna uprava treba ostati nepristrana, te pružiti građanima sve relevantne informacije za donošenje odluke.

²² Guidebook to Direct Democracy 2010 Edition: Switzerland and Beyond - Kaufmann, B.; Buchi, R.; Braun, N.; str.217.

²³ Kodeks dobre prakse u oblasti referenduma Europska komisija za demokraciju kroz pravo - Venecijanska komisija Strasbourg; Mišljenje br. 371/2006

- 3) Predstavnici vlasti smiju u javnim nastupima predstavljati svoje stavove. Ipak, vlast ne smije jednostranom kampanjom utjecati na rezultate referenduma, niti smije koristiti sredstva iz državnog proračuna za potrebe kampanje. Dapače, preporuča se da vlast pripremi obrazloženje referendumskeg pitanja u kojem će biti izložena i stajališta suprotne strane. Referendumsko pitanje mora biti postavljeno na način koji je jasan, nesugestivan i nedvosmislen, a građane se mora, objektivno i na vrijeme, informirati o posljedicama referendumske odluke. Kao minimalni rok za dostavu svih informacija (pitanja i obrazloženja) preporuča se 2 tjedna prije održavanja referenduma.
- 4) Osnovne postavke referenduma trebaju biti zadane Ustavom, ili propisane na razini iznad "običnih" zakona. Isto tako, one se ne smiju mijenjati u roku od najmanje 1 godine prije održavanja referenduma. U slučaju nepoštivanja zakonskih normi o referendumu, glasanje se mora poništiti.

U slučaju obvezujućih referenduma, vlast mora poštivati odluku birača, u smislu da u narednom razdoblju (do nekoliko godina) ne može prijedlog odbijen na referendumu "kompenzirati" u nekom drugom postupku.

- 5) Ne preporuča se uvođenje kako kvoruma izašlih birača (cenzus, minimalni postotak), tako i kvoruma podrške (minimalnog postotka upisanih birača). Razlog za prvu preporuku je bojazan da se apstinenti u stvari pribrajaju protivnicima referendumskeg prijedloga, dok je razlog za drugu, opasnost od političke nestabilnosti u slučaju usvajanja prijedloga običnom većinom koja je niža od neophodnog cenzusa, tj. opasnost da manjina donese važnu odluku na štetu većine.

6. Preporuke

Temeljem ove analize hrvatskog pravnog okvira i postojeće prakse, komparativnom analizom rješenja iz zemalja članica EU, te prijedloga poboljšanja od strane organizacija civilnog društva, donosimo preporuke za unaprjeđenje postojećih referendumskih pravnih normi kao i najrelevantnije adresate.

Preporuke vezane uz državni referendum (Hrvatski sabor, Vlada RH, Ministarstvo uprave)

- Propisati pitanja o kojima se ne može odlučivati na referendumu. U tom smislu bilo bi potrebno propisati da se pitanja ljudskih prava, poreznih davanja, državnog proračuna i ratifikacije međunarodnih ugovora ne mogu postavljati kao referendumsko pitanje.
- Smanjiti broj potrebnih potpisa za pokretanje državnog referenduma. Jedan od prijedloga može biti s 10% potpisa birača na 5%²⁴, u aktualnoj situaciji nerealnog broja birača u popisima birača.
- Produžiti rok prikupljanja potpisa. Jedan od prijedloga može biti na najmanje 2 mjeseca²⁵ za državni, odnosno mjesec dana za lokalni referendum. Takav bi postotak i dalje ostao značajno viši u odnosu na postotke propisane u drugim analiziranim zemljama, ali ne bi djelovao obeshrabrujuće na inicijatore referenduma.
- Zakon bi trebao regulirati i sljedeća područja: promatranje referenduma, edukaciju birača, medijsko praćenje kampanje, transparentnost financiranja kampanje za referendum, glasanje birača s invaliditetom i birača koji nisu u mogućnosti pristupiti biračkom mjestu te glasanje izvan mjesta prebivališta na državnom referendumu.
- Propisati različite uvjete za raspisivanje referenduma kojim se odlučuje o ustavnom pitanju i za onaj kojim se odlučuje o zakonskom pitanju.
- Osigurati da se odluka donesena na referendumu (posebno

²⁴ Za usporedbu broja potpisa Đ Europska građanska inicijativa može se pokrenuti s 0,2% potpisa biračkog tijela država EU-a; u Italiji cca. 1% potpisa, u Poljskoj cca. 0,26%, u Sloveniji cca. 2% potpisa birača.

²⁵ Za usporedbu rok prikupljanja potpisa Đ rok za prikupljanje potpisa za Europsku građansku inicijativu je 12 mjeseci; u Italiji 3 mjeseca; Poljskoj 3 mjeseca, Sloveniji 35 dana.

kada je isti pokrenut građanskom inicijativom) može promijeniti samo na referendumu ili najranije po isteku dvije godine od dana održavanja referendumu.

- Ustavni sud bi trebao, na zahtjev organizacijskog odbora, provjeriti je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom prije nego Organizacijski odbor krene s prikupljanjem potpisa za referendum kako bi se već na početku odredilo ima li referendum koji pokreću građani pravnu i ustavnu osnovu. Potrebno je odrediti i rok za provjeru ustavnosti sadržaja referenduskog pitanja kako se ne bi blokiralo referendumsku inicijativu i odugovlačilo s njenim početkom.
- Od trenutka zaprimanja građanske inicijative za raspisivanje referendumu, Sabor ne bi smio više mijenjati pravila u vezi provedbe referendumu niti mijenjati zakonske odredbe koje su predmet referenduskog pitanja.

Preporuke vezane uz lokalni referendum i opoziv (Hrvatski sabor, Vlada RH, Ministarstvo uprave, županije, gradovi i i općine)

- Ujednačiti pravila za određivanje valjanosti lokalnog referendumu s onima za valjanost državnog referendumu u pogledu potrebnog broja birača koji su pristupili glasanju.
- Za valjani opoziv bi trebala biti potrebna minimalno ona većina koja je čelnika izabrala +1 glas

Tehničke preporuke (Hrvatski sabor, Ministarstvo uprave, Državno izborno povjerenstvo)

- Propisati službene obrasce za prikupljanje potpisa te uvođenje mogućnosti navođenja broja osobne iskaznice, umjesto OIB-a, do trenutka dok OIB eventualno ne bude istaknut na službenim identifikacijskim dokumentima.
- Potpise za državni referendum treba kontrolirati DIP kao neovisno tijelo te niža izborna povjerenstva koja odredi DIP za lokalni referendum, u suradnji s Ministarstvom uprave i tijelima državne uprave.
- Ustavni sud bi, u konačnici, trebao biti instanca žalbe nad odlukama Državnog izbornog povjerenstva o valjanosti prikupljenih potpisa ukoliko bi Državno izborno povjerenstvo bilo nadležno za utvrđivanje valjanosti potpisa, a ne kao što je trenutno Ministarstvu uprave nadležno bez mogućnosti žalbe.

Bibliografija

Publikacije i članci

Voices of Europe : citizens, referendums, and European integration - Hug, Simon. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, c2002.

Guidebook to Direct Democracy 2010 Edition: in Switzerland and Beyond Kaufmann, Bruno; Buchi, Rolf; Braun, Nadja; The Initiative and Referendum Institute Europe, c2010.

"Western Europe" od Bogdanor, Vernon i "Eastern Europe and the Former Soviet Union" od Brady, Henry i Kaplan, Cynthia iz Referendums around the world : the growing use of direct democracy Butler, David, Ranney, Austin., Referendums. Washington, D.C. : AEI Press, 1994.

"Slovenia" od Luksic, Igor i Kurnik, Andrej iz Direct democracy : the Eastern and Central European experience - Auer, Andreas., Bützer, Michael. Aldershot : Ashgate, c2001.

Direct democracy in Europe: a comprehensive reference guide to the initiative and referendum process in Europe Kaufmann, Bruno; Waters, M. Dane., Initiative & Referendum Institute. Durham, N.C. : Carolina Academic Press, c2004.

Direct democracy, political culture, and the outcome of economic policy: a report on the Swiss experience od Lars P. Feld, Gebhard Kirchgassner iz European Journal of Political Economy Vol. 16 (2000), str. 287. – 306.

"Denmark: the referendum as minority protection" od Svensson, Pelle iz The referendum experience in Europe - Gallagher, Michael; Uleri, Pier Vincenzo; New York : St.Martin's Press, 1996.

Kodeks dobre prakse u oblasti referenduma Europska komisija za demokraciju kroz pravo - Venecijanska komisija Strasbourg, Mišljenje br. 371/2006

Referendum građanske inicijative i građanska inicijativa Đ posebna studija i prijedlozi za uređenje u Hrvatskoj, prof. dr. sc. Biljana Kostadinov, Pravni fakultet u Zagrebu

Internetske stranice

BBC News - "Europe's Direct Democracy in Action"
Cerkovnik, Maja; Cain, Phil; den Tek, Klaas; November 22, 2010
<http://www.bbc.co.uk/news/mobile/world-europe-11791272>

Regulation (EU) No. 211/2011 of the European Parliament and of the Council 16 February 2011 on the citizens' initiative
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:EN:PDF>

Your guide to the European Citizens' Initiative European Economic and Social Committee, EESC-2011-23-EN
<http://www.legislationline.org/topics/country/10/topic/6/subtopic/20> <http://www.legislationline.org/topics/country/22/topic/6/subtopic/20>

www.idea.int, Direct Democracy

Središnje izborno povjerenstvo Poljske, <http://pkw.gov.pl/>

Središnje izborno povjerenstvo Republike Slovenije - Državna volilna komisija <http://www.dvk.gov.si/>

Dodatak

Kako građani mogu pokrenuti raspisivanje referenduma?²⁶

Država	Broj potpisa	Postotak birača	Trajanje prikupljanja potpisa	Napomena
Italija	500 000	cca. 1%	3 mjeseca	Potreban kvorum, tj. odaziv od minimalno 50% birača. Ne može se raspisati referendum o ustavnim vrednotama, porezima, proračunu, pomilovanjima i međunarodnim sporazumima.
Slovenija	40 000	cca 2%	35 dana	
Švicarska	100 000	cca 2%	18 mjeseci	
Litva	300 000	cca 11,5%	3 mjeseca	Potreban kvorum, tj. odaziv od minimalno 50% birača.
Mađarska	200 000	cca 2%	4 mjeseca	
Poljska	Odbor mora prikupiti inicijalnih 1 000 potpisa kako bi se odobrilo pokretanje prikupljanja 100.000 potpisa	cca. 0,26%	3 mjeseca	Ne može se raspisati referendum o ustavnim vrednotama i porezima.
Austrija	100 000	cca. 1,2%	8 dana	



European Fund for the Balkans

Bringing the Western Balkans closer to the European Union