



# **REFERENDUM**

## **Pregled stanja i preporuke**

*Listopad, 2010. godine*

**SADRŽAJ**

Općenito o referendumu.....	3
Međunarodni standardi.....	3
Vrste referenduma.....	4
Pokretanje procedure raspisivanja referenduma.....	4
Referendum u Hrvatskoj.....	6
Pravni okvir – nedostaci i preporuke.....	8
Zaključak.....	14

## **Općenito o referendumu**

Referendum je jedan od najraširenijih oblika izravne demokracije i sudjelovanja građana u donošenju odluka. Referendum omogućuje građanima veću participaciju u procesima donošenja odluka bilo da referendum pokreću državna i lokalna tijela bilo da ga pokreću građani sa svojim inicijativama. Međutim, referendum kao oblik izravnog izjašnjavanja građana ponekad može ugroziti osnovne temelje suvremenih demokracija poput ljudskih prava, marginalizacije političkih stranaka te dovesti do jačanja populizma, širenja ksenofobije kao i slabljenja uloge predstavničke demokracije<sup>1</sup>.

Švicarski primjer izjašnjavanja i odlučivanja građana putem referenduma o religijskim slobodama pokazuje sve izazove referenduma kroz primjere odlučivanja građana o ljudskim i manjinskim pravima.

Kako bi referendum osigurao izjašnjavanje stvarne slobodne volje birača potrebno je detaljno urediti pravni okvir za provedbu referenduma. Posebna pozornost bi se trebala posvetiti regulatornim rješenjima koja se odnose na uvjete za pokretanje referenduma na inicijativu građana koji su različiti u pojedinim zemljama.

## **Međunarodni standardi**

*Kodeks dobre prakse provođenja referenduma Venecijanske komisije Vijeća Europe*<sup>2</sup> navodi kako je potrebno, kao i na izborima, osigurati opće, jednako, tajno i izravno pravo glasa.

Kodeks ističe nužnost da referendum organiziraju i provode neovisna tijela koja su inače zadužena za provedbu izbora. Poseban naglasak potrebno je staviti na objektivno informiranje i edukaciju građana o pitanjima na kojima se odlučuje na referendumu kao i transparentnost financiranja kampanja koje se provode na referendumu. U svrhu edukacije građana nužno je osigurati jednak pristup medijima posebice onim javnim za sve opcije koje sudjeluju u referendumu.

Uloga vlasti ne smije biti isključivo zagovaranje jedne od opcija iako vlasti mogu iskazati svoje mišljenje. Vlasti su dužne pružiti građanima objektivne informacije o svim ponuđenim opcijama prije referenduma.

Potrebno je osigurati promatranje referenduma od strane međunarodnih i domaćih promatrača uključujući i promatrače političkih stranaka, udruga i inicijatora opcija koje sudjeluju na referendumu.

Zaštita referendumskog prava pred posebnim tijelom i posebnom procedurom također se naglašava kao i jasna pravila i procedure za građanske inicijative za referendum.

---

<sup>1</sup> [www.idea.int](http://www.idea.int), Direct Democracy

<sup>2</sup> [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)008-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)008-e.asp)

## **Vrste referenduma**

S obzirom na njegov pravni karakter postoji nekoliko vrsta referenduma:

- konstitutivni,
- zakonodavni,
- obvezujući,
- savjetodavni.

*Konstitutivni referendumi* odlučuju o prijedlogu temeljnog pravnog i političkog akta države – Ustava, dajući mogućnost građanima da odluče o temeljnom aktu.

Na *zakonodavnim referendumima* građani odlučuju o prijedlogu zakona ili iznose svoje prijedlog zakona.

Na *obvezujućim referendumima* odluka koja se donosi je obavezna za tijela državne ili lokalne vlasti.

*Savjetodavni referendum* obično raspisuju tijela državne ili lokalne vlasti kako bi se konzultirali s građanima o strateškom ili osjetljivom pitanju za društvo i državu. Odluka donesena na referendumu nije obavezna pa se ova vrsta referenduma vrlo lako može koristiti kao puko zadovoljenje forme, a izostavljajući svrhu referenduma - traženje stava građana i njegovo ozbiljno razmatranje pri donošenju odluka.

## **Pokretanje procedure raspisivanja referenduma**

Referendum mogu pokrenuti državna ili lokalna tijela u skladu s utvrđenom procedurom ili građani sa svojim inicijativama.

U slučaju kad referendum pokreću državna (državni referendum) ili lokalna tijela (lokalni referendum) obično je propisano da referendum imaju pravo pokrenuti predsjednik države, parlament, Vlada ili predstavnička tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave.

U slučaju kad građani pokreću inicijativu za raspisivanje referenduma važno je utvrditi:

- broj potrebnih potpisa,
- period prikupljanja potpisa,
- teritorij na kojem se prikupljaju potpisi,
- način prikupljanja potpisa,
- procedura provjere prikupljenih potpisa od strane državnih tijela.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> [www.idea.int](http://www.idea.int), Direct Democracy

**Kako građani mogu pokrenuti raspisivanje referenduma?<sup>4</sup>**  
**- pregled po zemljama -**

Država	Broj potpisa	Trajanje prikupljanja potpisa	Napomena
<b>Italija</b>	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.
<b>Slovenija</b>	40 000, cca 2%	35 dana	
<b>Švicarska</b>	100 000, cca. 2%	18 mjeseci	
<b>Litva</b>	300 000, cca 11,5%	3 mjeseca	Potreban kvorum, tj. odaziv od minimalno 50% birača.
<b>Mađarska</b>	200 000, cca 2%	4 mjeseca	
<b>Poljska</b>	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.
<b>Austrija</b>	100 000, cca. 1,2%	8 dana	

Na referendumima pored teksta na referendumskom listiću bitna je većina kojom se donosi odluka u kombinaciji s potrebnom većinom izlaska birača (kvorumom).

Kvorum može varirati od većine ukupnog broja birača izašlih na referendum pa do unaprijed utvrđenog apsolutnog broja ili postotka izlaska glasača (25%, 30%, 40%, 50%) potrebnog kako bi referendum bio valjan.

Kod izjašnjavanja građana novih članica EU-a o ulasku u EU, većina država nije određivala potreban kvorum za valjanost referenduma pa je teoretski i 100 izašlih birača moglo donijeti referendumsku odluku.

<sup>4</sup> [www.idea.int](http://www.idea.int), Direct Democracy

## **Referendum u Hrvatskoj**

Hrvatska nema bogato iskustvo vezano za organiziranje i provođenja referenduma. Jedini i prvi državni referendum od uvođenja višestranačja održan je 1991. na kojemu se odlučivalo o neovisnosti Republike Hrvatske.

Lokalni referendumi su također bili rijetkost.

Razlozi neznatnog broja referenduma u Republici Hrvatskoj mogu se tražiti u zatvorenosti procesa odlučivanja od strane političkih elita u proteklih 20 godina kao i strogi uvjeti za pokretanje referenduma od strane građana.

U Hrvatskoj se razlikuju:

- državni referendum,
- lokalni referendum,
- savjetodavni referendnum.

Opoziv općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika ne spada po definiciji u referendum, ali ćemo ga ovdje navesti.

### **Državni referendum**

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.

Od dana objave odluke o raspisivanju referenduma do dana održavanja referenduma ne smije proći manje od 20 niti više od 40 dana.

**Na referendumu se odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu.** Također, na referendumu o udruživanju Republike Hrvatske s drugim državama donosi se većinom glasova birača koji su pristupili referendumu.

Nakon zadnjih promjena Ustava 2010. godine ukinut je potreban kvorum (većina od ukupnog broja birača) za izlazak na referendum kako bi referendum bio valjan, a potrebna je samo obična većina izašlih kako bi referendum uspio.

Potrebno je istaknuti da se odredba koja propisuje kako nadležno tijelo državne vlasti, tijelo lokalne samouprave, odnosno tijelo područne (regionalne) samouprave prije protoka roka od godine dana od dana održavanja referenduma, nema pravo donijeti pravni akt ili odluku koja je sadržajno suprotna odluci donesenoj na referendumu, NE ODNOSI na referendum koji su raspisani temeljem zahtjeva 10% birača i radi donošenja odluke o udruživanju Republike Hrvatske u savez s drugim državama.

*Kako građani mogu pokrenuti raspisivanje državnog referenduma?*

Hrvatski sabor će 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 izjašnjavaanju 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!

Sukladno Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu, na zahtjev Hrvatskoga sabora Ustavni sud će, u slučaju kad 10% od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj zatraži raspisivanje referenduma, utvrditi je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 86. stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za njegovo raspisivanje, a pretpostavke su:

*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.*

*O pitanjima iz stavka 1. i 2. ovoga članka Hrvatski sabor će raspisati referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. (2) Odluku iz stavka 1. ovoga članka Ustavni sud će donijeti u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva.*

### **Lokalni referendum**

Lokalni referendum može raspisati predstavničko tijelo općine, grada i županije. Predstavničko tijelo može raspisati referendum o pitanju iz svojega samoupravnog djelokruga o kojem predstavničko tijelo ima pravo donositi odluke.

Na lokalnom referendumu odlučuje se 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 Ustavom propisanih uvjeta gdje se ne traži kvorum odnosno potrebna je samo većina birača koji su pristupili.

Referendum se može raspisati radi odlučivanja o prijedlogu o promjeni statuta, o prijedlogu općeg akta ili drugog pitanja iz djelokruga predstavničkog tijela kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom.

Referendum, na temelju odredaba zakona i statuta, raspisuje predstavničko tijelo na prijedlog jedne trećine njegovih članova, na prijedlog općinskog načelnika, gradonačelnika ili

župana, a u općini i gradu i na prijedlog polovine mjesnih odbora na području općine, odnosno grada.

Pravo glasanja na referendumu imaju građani koji imaju prebivalište na području općine, grada, odnosno županije i upisani su u popis birača.

Odluka donesena na referendumu obavezna je za predstavničko tijelo.

*Kako građani mogu pokrenuti raspisivanje lokalnog referenduma?*

**Na prijedlog 20% birača** upisanih u birački popis općine ili grada pokreće se procedura za raspisivanje lokalnog referenduma.

Zakonom nisu propisani ostali bitni faktori pri pokretanju inicijative za referendum poput roka za prikupljanje potpisa, provjere 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.**

### **Savjetodavni referendum**

Vlada Republike Hrvatske može raspisati savjetodavni referendum za područje jedne ili više općina, gradova i županija radi prethodnog pribavljanja mišljenja stanovnika tog područja o područnom ustrojstvu općina, gradova i županija.

Na savjetodavnom referendumu imaju pravo sudjelovati birači koji imaju prebivalište u općinama, gradovima i županijama za koje je savjetodavni referendum raspisan.

Na savjetodavnom referendumu odlučuje se većinom glasova birača koji su izašli na glasanje.

Savjetodavni referendum provodi se po postupku na koji se provodi državni referendum.

### **Opoziv općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika**

Nakon uvođenja izravnog izbora općinskih načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika uveden je i njihov opoziv putem lokalnog referenduma.

Prijedlog za raspisivanje referenduma o razrješenju općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovog zamjenika može podnijeti najmanje jedan trećina članova predstavničkog tijela.

Odluka o raspisivanju referenduma o razrješenju općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovih zamjenika donosi se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela.

### **Minimalan broj potpisa za pokretanje opoziva od strane birača je 20%!**

Odluku o raspisivanju referenduma predstavničko tijelo mora donijeti u roku od 30 dana od prijema prijedloga.

**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.**



### **Pravni okvir – nedostaci i preporuke**

Pravni okvir referenduma u Hrvatskoj propisan je Ustavom, Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave te Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Zakon o referendumu donesen je 1996. s dopunama iz 2001. i 2009. godine, a posljednje ustavne promjene odnosile su se i na promjene kod referenduma u smislu ukidanja potrebnog broja birača za izlazak na referendum (kvorum) kako bi referendum bio valjan. Sukladno novoj regulativi za državni referendum nije propisan kvorum nego se **odluke donosi većinom izašlih birača**.

Postojeća regulativa za lokalni referendum nije u skladu s pravilima propisanim u Ustavu jer se za lokalni referendum i dalje traži izlazak/kvorum 50%+1 birač kako bi referendum bio valjan. Također, nesrazmjer se odnosi i na činjenicu da se čelnici izvršne vlasti biraju običnom većinom izašlih birača (bez uvjeta kvoruma) dok se kod opoziva mora zadovoljiti kvorum 50% + 1 što znači da toliko birača mora izaći na referendum za opoziv kako bi referendum za opoziv bio valjan.

Pored navedenih rješenja ipak postoje zabrinjavajuće nedorečenosti i problemi pravnog okvira za provedbu referenduma. Stoga je potrebno donošenje potpuno novog Zakona o referendumu koji bi regulirao sve aspekte referenduma ili nova regulativa može biti dio budućeg Izbornog kodeksa.

#### **Tijela za provedbu referenduma**

##### **SADAŠNJE STANJE:**

Sukladno Zakonu najviše tijelo za organizaciju i provedbu referenduma je Državno izborno povjerenstvo (DIP).

Povjerenstvo za provedbu **državnog referenduma u županiji i u Gradu Zagrebu** ima predsjednika i četiri člana i njihove zamjenike.

Predsjednika, zamjenika predsjednika, članove i zamjenike članova povjerenstva za provedbu državnog referenduma u županiji, odnosno u Gradu Zagrebu imenuje DIP iz reda sudaca s prebivalištem u toj županiji, odnosno u Gradu Zagrebu.

Povjerenstvo za provedbu državnog referenduma, u gradu i općini ima predsjednika i dva člana i njihove zamjenike.

Predsjednika, zamjenika predsjednika, članove i zamjenike članova povjerenstva za provedbu državnog referenduma, gradu i općini imenuje povjerenstvo za provedbu državnog referenduma u županiji.

Odbore se imenuje za svako glasačko mjesto, ima predsjednika i dva člana i njihove zamjenike. Odbore imenuje povjerenstvo za provedbu referenduma u Gradu Zagrebu, gradu i općini.

Ista struktura se primjenjuje i na lokalnom referendumu.

Rokovi imenovanja nisu određeni.

**PREPORUKA:**

Potrebno je preciznije utvrditi uvjete za članove povjerenstva na razini grada i općine kao i za članove odbora u smislu sastava, struka, iskustava te odrediti rokove imenovanja.

Sastav odbora bi trebao imati jednak broj članova iz vladajućih i oporbe temeljem rasporeda mandata u Saboru (državni referendum) ili temeljem sastava predstavničkog tijela na lokalnim razinama (lokalni referendum).

Bez obzira na moguće ujednačavanja zakonskih rješenja o sastavu i broju članova povjerenstava i odbora te na probleme vezane uz neodređenost rokova imenovanja članova tijela koja provode referendum, proces profesionalizacije izbornih tijela, do kojeg još nije došlo, osim djelomično na razini DIP-a, mora započeti i na nižim razinama kako bi se izbori i referendumi mogli organizirati i provesti efikasnije te kako bi javnost imala puno povjerenje u proces referenduma.

Profesionalizacija podrazumijeva ispunjavanje stručnih uvjeta za obavljanje posla, kontinuirano obavljanje posla te stalnu materijalnu naknadu za obavljeni posao. Stoga je potrebno izraditi modele daljnje profesionalizacije izbornih tijela i tijela za referendum, vodeći računa o postojećim resursima unutar ureda državne uprave ili pak po uzoru na imenovanje stalnih članova DIP-a koje bi imenovale skupštine/vijeća, uz ukidanje odredbe da je članstvo u izbornim povjerenstvima ograničeno na osobe pravne struke.

Bilo bi korisno uspostaviti jedinstvenu bazu podataka svih dosadašnjih članova biračkih odbora i izbornih povjerenstava po različitim vrstama izbora koji su sudjelovali u zemlji i inozemstvu. Nadalje, model profesionalizacije biračkih odbora mogao bi biti uspostava baze onih građana koji bi htjeli biti članovi biračkih odbora. Takvi građani trebali bi proći edukaciju i dobiti licencu za rad u biračkim odborima. Baza bi mogla uključivati i stranačke članove ukoliko su članovi biračkih odbora iz redova političkih stranaka. Tako bi se olakšao izbor članova biračkih odbora, bilo da se radi o nestranačkim ili o stranačkim osobama, a ovakav bi model omogućio i praćenje edukacije potencijalnih članova biračkih odbora, te u slučaju odustanka nekih članova, vrlo lako pronalaženje zamjene za članstvo u biračkom odboru.

**Nedorečenosti u slučaju građanske inicijative za referendumom**

**SADAŠNJE STANJE:**

Zakonom nije precizno koja institucija provjerava potpise i u kojem roku ukoliko građani ističu inicijativu za državni i lokalni referendum te komu se potpisi predaju za lokalni referendum. Nije određen niti rok u kojem je Hrvatski sabor dužan donijeti ili nedonijeti odluku o raspisivanju referenduma.

Također nije određena procedura i način prikupljanja potpisa za lokalni referendum.

Nepostojanje službenih obrazaca za prikupljanje potpisa stvaraju mogućnost za kasnija osporavanja prikupljenih potpisa.

Građani pored imena i prezimena te potpisa moraju navesti i JMBG koji je građanima većinom teško dostupan jer se ne nalazi na identifikacijskim ispravama.

**PREPORUKA:**

S obzirom da Hrvatski sabor, nakon što zaprimi potpise minimalno 10% birača, može od Ustavnog suda zatražiti je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom, potrebno je razmisliti o uvođenju mogućnosti da Ustavni sud provjeri 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 pravnu i ustavnu osnovu referendum koji pokreću građani.

Potpise za državni referendum bi trebao pregledavati DIP kao neovisno tijelo te niža izborna povjerenstva koja odredi DIP za lokalni referendum u suradnji s Ministarstvom uprave i tijelima državne uprave.

Radi pravne sigurnosti, potrebno je propisati rokove u kojem državna tijela moraju pregledati potpise kao i rokove raspisivanja referenduma od dana predaje potpisa građana. Dodatno, potrebno je propisati službene obrasce za prikupljanje potpisa koji neće sadržavati JMBG umjesto kojeg bi se mogao koristiti datum rođenja ili broj osobnih identifikacijskih isprava.

Potpisi za lokalni referendum bi se trebali predavati predstavničkom tijelu koje bi od DIP-a zatražilo provjeru potpisa.

Dodatno, potrebno je detaljno utvrditi proceduru i način prikupljanja potpisa za lokalni referendum jer je trenutno određeno osnivanje organizacijskog odbora samo kod građanske inicijative za državni referendum što bi mogao biti model i za lokalni referendum.

Rok i broj potpisa

**SADAŠNJE STANJE:**

Rok za prikupljanje minimalno 10% potpisa birača za državni referendum je 15 dana, a rok za prikupljanje minimalno 20% potpisa birača za lokalni nije propisan.

Na državnom referendumu nije propisan potreban odaziv birača dok je na lokalnom 50%+1 birač.

**PREPORUKA:**

U skladu s pravilima vezano za rokove i broj potpisa u razvijenim demokracijama potrebno je smanjiti broj potrebnih potpisa za državni referendum na 5% što je bio prijedlog organizacija civilnog društva kod promjene Ustava.

Svakako bi trebalo produžiti rok prikupljanja potpisa na bar 2 mjeseca.

Potrebno je ujednačiti pravila o potrebnom kvorumu za lokalni referendum s pravilima postavljenim u Ustavu za državni referendum jer je, primjerice kod opoziva čelnika lokalne izvršne vlasti, potrebno manje glasova da se čelnik izabere nego da ga se smijeni.

Obaveznost raspisivanja lokalnog referenduma temeljem građanske inicijative

**SADAŠNJE STANJE:**

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje da referendum raspisuje predstavničko tijelo.

**PREPORUKA:**

Dosadašnja iskustva su pokazala da predstavničko tijelo ne ispunjava odredbe Zakona, primjerice kad građani prikupe više od 20% potpisa birača te se time stvore uvjeti za raspisivanje lokalnog referenduma (slučaj iz 2008. u Hvaru kad je predstavničko tijelo odbilo raspisati referendum nakon inicijative građana).

Potrebno je jasnije precizirati obaveznost raspisivanja referenduma od strane predstavničkog tijela ako se ispune zakonski uvjeti te odgovornost i sankcije u slučaju neraspisivanja referenduma.

**Promatranje referenduma**

**SADAŠNJE STANJE:**

Nije regulirano promatranje referenduma.

**PREPORUKA:**

Promatranje referenduma i svih njegovih faza mora se omogućiti međunarodnim i domaćim promatračima uključujući promatrače udruga, inicijatora referenduma, političkih stranaka...

**Edukacija birača**

**SADAŠNJE STANJE:**

DIP je zadužen za informiranje i edukaciju birača.

**PREPORUKA:**

Kako bi birači mogli donijeti odluku na referendumu moraju biti dobro informirani o onom o čemu odlučuju. Pored DIP-a i ostala relevantna tijela javne vlasti bi građanima trebala ponuditi objektivnu informaciju uključujući i prednosti i nedostatke pojedine opcije.

**Medijsko praćenje kampanje**

**SADAŠNJE STANJE:**

Nije regulirano.

**PREPORUKA:**

Mediji imaju presudan utjecaj na informiranost građana o ukupnom procesu referenduma kao i na ostvarenja načela jednakopravnosti svih opcija u „utakmici“ te je stoga potrebno uvelike razraditi i precizirati aktualnu regulativu, ali i utjecati na razvitak dobrih praksi samoregulacije i edukacije na razini medijskih kuća, kako bi se povećala kvaliteta medijskog praćenja referenduma.

Svi mediji, a posebno javni bi trebali dati jednak pristup medijskom prostoru za sve opcije u referendumu te uravnoteženo pratiti aktivnosti u kampanji pojedinih inicijativa posebice u informativnom programu.

Posebno je osjetljiva problematika izlaznih anketa (*exit polls*) i objava njenih rezultata jer zbunjuju birače i javnost te donose nepovjerenje u izborni rezultat što iziskuje posebnu pažnju institucija u pogledu predlaganja regulative za izlazne ankete, ali i medije. Primjer dobre prakse predstavlja BBC koji u svojim uredničkim smjernicama ima posebne upute za način izvještavanja o statističkim pokazateljima, izlaznim anketama i ispitivanjima javnog mnijenja. Takav tip smjernica mogao bi biti jedno od poglavlja priručnika za urednike i

novinare o medijskom praćenju izbor, a kojeg bi mogli pripremiti DIP, Fakultet političkih znanosti, HND i relevantne udruge.

### **Transparentnost financiranja kampanje za referendum**

SADAŠNJE STANJE:

Nije regulirano.

PREPORUKA:

Financiranje kampanje za referendum mora biti transparentno kao i financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja pri čemu se mogu primjeniti slična pravila. Javnost i birači imaju pravo znati tko financijski podupire pojedinu opciju koja se natječe na referendumu, s kojim iznosima i kako su sredstva potrošena.

Potrebno je da svaki subjekt koji organizira kampanju za referendum 7 dana prije održavanja referenduma objavi prijevremeni financijski izvještaj kako bi javnost i građani mogla znati tko financijski podupire pojedinu kampanju i inicijativu prije nego se odluče za koju opciju će dati svoj glas.

Također, nakon referenduma potrebno je objaviti konačne, detaljne i istinite financijske izvještaje koje bi trebala pregledati privatna revizorska kuća, Porezna uprava i neovisno tijelo koje je inače zaduženo za nadzor financijskih izvještaja političkih stranaka i kampanja.

Izvještaji bi se predavali DIP-u koji bi ih objavljivao na lako vidljivom mjestu na svojim internetskim stranicama.

### **Zaštita referenduma**

SADAŠNJE STANJE:

Zbog nepravilnosti pri provedbi državnog ili lokalnog referenduma na glasačkom mjestu, birač ima pravo podnijeti prigovor Državnom povjerenstvu u roku od 48 sati od završetka glasanja.

PREPORUKA:

Birači imaju pravo podnijeti prigovor DIP-u zbog nepravilnosti pri provedbi referenduma. Međutim, nije određeno komu se birači mogu obratiti za nepravilnosti u kampanji za referendum.

Na Predsjedničkim izborima 2010. OESS je upozorio na problem nemogućnosti daljnje žalbe Ustavnom sudu na odluke DIP-a vezano za nepravilnosti u kampanji.

### **Glasanje birača s invaliditetom i birača koji nisu u mogućnosti pristupiti biračkom mjestu**

SADAŠNJE STANJE:

Nije regulirano.

PREPORUKA:

Potrebno je propisati način glasanja birača s invaliditetom i birača koji nisu u mogućnosti pristupiti biračkom mjestu kao što je propisano primjerice u Zakonu o izborima zastupnika u Hrvatski sabor i obvezatnim uputama DIP-a, a posebno ostaviti mogućnost slijepim i slabovidnim osobama koje se služe Braillovim pismom da glasaju koristeći se glasačkim materijalima na Braillovom pismu.

### **Glasanje izvan mjesta prebivališta na državnom referendumu**

#### **SADAŠNJE STANJE:**

Birači imaju pravo sudjelovati na referendumu ako se u vrijeme održavanja referenduma zateknu izvan granica Republike Hrvatske na način da se izjašnjavaju u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u državama u kojima su se zatekli ili na koji drugi način određen zakonom.

#### **PREPORUKA:**

Postojećim pravnim propisima nije određena procedura glasanja izvan mjesta prebivališta na državnom referendumu. Stoga je potrebno dopuniti Zakon o popisima birača kako bi se omogućio jednak način glasanja izvan mjesta prebivališta kao i na izborima.

Potrebno je poboljšati i olakšati procedure podnošenja zahtjeva i prethodne registracije za glasanje izvan mjesta prebivališta u smislu korištenja modernih informatičkih mogućnosti.

#### **ZAKLJUČAK**

Referendum može biti koristan demokratski mehanizam te pokretač građanskog aktivizma ukoliko je u političkom sustavu jasno određeno o čemu se može odlučivati na referendumu, a o čemu ne. Moraju biti jasno propisane odredbe o tome tko sve može pokrenuti referendum, a da uvjeti za raspisivanje referenduma na inicijativu građana ne budu prestrogi i neostvarivi.

Hrvatska u posljednjih 20 godina nije imala iskustva u provedbi državnih, lokalnih i savjetodavnih referenduma te su i propisi ostali nedorečeni s puno pravnih praznina.

Stoga je nužno što prije donijeti potpuno novi Zakon o referendumu koji bi odgovarao potrebama vremena, a posebice na skorašnji referendum o pristupanju Europskoj uniji te mogućnost sve učestalijih referenduma bilo na državnoj, bilo na lokalnoj razini u obliku zahtjeva za opozive čelnika izvršne vlasti, ali i kao rezultat povećane građanske inicijative koja samo može pridonijeti razvoju demokratskih procesa u Hrvatskoj.