



KOMENTARI NA PRIJEDLOG ZAKONA O REFERENDUMU

Prijedlog Zakona predstavlja usklađivanje normi sa zadnjim promjenama Ustava te reguliranje određenih zakonskih „rupa“ iz prijašnjeg Zakona, a ne postoji razlog da Zakon ide u saborsku proceduru po hitnom postupku.

Međutim, Zakon i dalje obiluje manjkavostima koje će otežati organizaciju i provođenje izbora, a bitni elementi procesa poput glasanja osoba s invaliditetom i glasanja izvan mjesta prebivališta, nisu regulirani.

Kuća ljudskih prava Zagreb, GONG i Zelena akcija su 29. travnja održali javni skup o novom Zakonu. Uvodničari su bili: prof. dr. sc. Robert Podolnjak i dr. sc. Đorđe Gardašević s Pravnog fakulteta u Zagrebu te Dragan Zelić iz GONG-a.

Navedeni probemi u vezi teksta prijedloga Zakona i procedure donošenja:

Ključan problem svi prisutni stručnjaci nalaze u činjenici da se ovako važan Zakon donosi u hitnoj procedure, a da za to ne postoje nikakvi objektivni razlozi. Naime, argument da se zbog odluke Ustavnog suda (odluka o inicijativi za referendum u vezi odredbi Zakona o radu) Zakon mora donijeti u roku od 6 mjeseci od navedene odluke više nije relevantan jer je taj rok ionako prošao, a sam zadani rok je instruktivne naravi. Dobro je da je Odbor za Ustav odlučio da Zakon ne ide po hitnom postupku.

Sam tekst prijedloga Zakona ne donosi očekivana poboljšanja u pogledu učinaka odluke donijete na referendumu pokrenutom građanskom inicijativom: nema odredbe koja bi regulirala unutar kojeg vremenskog perioda se odluka donijeta na referendumu 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. Tako prof. Podolnjak predlaže 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. Također, minimalni rok unutar kojeg se odluka donijeta na referendumu ne može dovoditi u pitanje odnosno mijenjati bi trebao biti dvije godinu dana, tj. pola mandata, a može se primijeniti i načelo paralelizma procedura.

U vezi sa učincima referenduma i pokretanja građanske inicijative za referendum predloženo je da se od trenutka zaprimanja inicijative od strane Sabora ne mogu više mijenjati pravila u

vezi provedbe referendum ili njegovih posljedica, te da se ne može mijenjati odredbe koje su predmet referenduskog pitanja.

Svi prisutni nalaze problematičnim propuštanje reguliranja postupka prikupljanja potpisa i kontrole potpisa u postupku građanske inicijative za referendum. Predlaže se da Ustavni sud preuzme kontrolu nad odlukama Ministarstva o valjanosti prikupljenih potpisa., odnosno da se cjelokupna provjera potpisa i odluka o valjanosti prebaci sa Ministarstva na DIP.

Također, preporučuje se da se regulira pitanje oblika i sigurnosti glasačkih kutija, izgled obrazaca za prikupljanje potpisa i mjesta gdje se prikupljaju potpisi za inicijativu za referendum, kao i mjesta za održavanje samog referenduma na način na koji je to određeno za izbore, te da se regulira izgled prostorija u kojima se održava referendum na način da u istima mogu biti prisutni samo najviši državni simboli (grb i zastava).

U vezi prikupljanja potpisa problematično je i neograničavanje roka za njihovu provjeru, te činjenica da se uz potpis od građana traži i OIB, a poznato je da većina građana ne zna svoj OIB, tj. da bi bilo puno praktičnije odrediti da se uz potpis uvede mogućnost navođenja broj osobne iskaznice, a kasnije, ukoliko OIB bude istaknut na dokumentima, može se ostaviti isključivo navođenje OIB-a kao jedinstvenog broja.

Predlaže se brisanje odredbe prijedloga Zakona kojom se predlaže da komisija na mjestu glasanja o referendumu građanima objašnjava i/ili tumači referendumsko pitanje.

Posebno problematičnim stručnjaci nalaze propuštanje reguliranja pitanja o kojima se ne može pokrenuti referendum. U tom smislu prof. Podolnjak i dr. Gardašević predlažu da se pitanja ljudskih prava, poreznih davanja, državnog proračuna i ratifikacije međunarodnih ugovora ne mogu postavljati kao referendumsko pitanje odnosno mijenjati na referendumu što bi trebalo propisati Ustavom.

Veliki propust predlagača je nereguliranje i nerazlikovanje potrebne većine na referendumu kojim se odlučuje o ustavnom pitanju za razliku od onog gdje se odlučuje o zakonskom pitanju.

LOKALNI REFERENDUM

Istaknuto je da je prema trenutnom prijedlogu Zakona teže pokrenuti lokalni nego državni referendum, a potrebno je razmisliti o potrebi propisivanja kvoruma izlaska na referendum za donošenje odluke na lokalnom referendumu ili u postupku opoziva.

Jedna od mogućnosti je neuvođenje kvoruma izlaska jer se smatra da zainteresirani građani trebaju izaći na referendum ukoliko žele sudjelovati u odlučivanju.

Druga mogućnost je i primjena njemačkog rješenja u pogledu postupka opoziva: a to je da primjerice 20-30% svih birača mora biti za opoziv. Zbog nesređenih popisa birača i slabog odaziva, u Hrvatskoj bi taj postotak mogao biti između 15-20%.

Treći prijedlog je da je za opoziv potrebna minimalno ona većina koja je čelnika izabrala+1 glas.

Nadalje, nije jasno zašto je na lokalnom referendumu potrebno prikupiti 20% potpisa, a na državnom 10% potpisa. Pokretanje lokalnog referenduma od strane građana bi trebalo olakšati te, u tom smislu, propisati 10% potpisa uz duži rok prikupljanja potpisa u većim

lokalnim i regionalnim jedinicama jer nije isto prikupiti 10% ili 20% potpisa u Zagrebu i u Gračacu

Pri izradi Prijedloga Zakona nije poštivan Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata kao temelj za transparentno donošenje Zakona i za kvalitetno sudjelovanje javnosti u zakonodavnoj proceduri. Kodeks kojega je donijela Vlada podrazumijeva pravovremeno informiranje i sudjelovanje javnosti pri donošenju zakona.

Smatramo da se jedino uz sudjelovanje šire stručne javnosti može doći do najkvalitetnijih rješenja kojima bi se osigurao dobar pravni okvir za ovo važno područje koje bi, između ostalog, poboljšalo i ohrabrilo inicijativu i participaciju građana u političkim procesima.

Analiza po člancima

Obveznost raspisivanja lokalnog referenduma (članci 7., 18. i 19.)

Iz Zakona nije jasno je li **predstavničko tijelo obvezno, tj. MORA li raspisati lokalni referenduma nakon što se prikupe potpisi.**

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.

Raspisivanje lokalnog referenduma (članak 8.)

Predviđeno je da se referendum raspisuje na prijedlog 1/3 članova predstavničkog tijela, na prijedlog župana, gradonačelnika Grada Zagreba, gradonačelnika, općinskog načelnika ili na prijedlog 20% od ukupnog broja birača u jedinici što je u suprotnosti s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da se odluka o razrješenju/opozivu donosi natpolovičnom odlukom svih članova predstavničkog tijela, a prijedlog za raspisivanje referenduma i razrješenja može podnijeti 1/3 članova predstavničkog tijela.

Nadalje, nije jasno zašto je na lokalnom referendumu potrebno prikupiti 20% potpisa, a na državnom 10% potpisa. Pokretanje lokalnog referenduma od strane građana bi trebalo olakšati te, u tom smislu, propisati 10% potpisa uz duži rok prikupljanja potpisa u većim lokalnim i regionalnim jedinicama.

Rok za prikupljanje potpisa (članak 10.)

Iako se rok prikupljanja potpisa birača produžuje s 15 na 30 dana za državni referendum, a uvodi se rok od 15 dana za lokalni referendum, potrebno je navedene uvjete **dodatno ublažiti, tj. produžiti na 2 mjeseca za državni odnosno mjesec dana za lokalni referendum.**

Također, potrebno je **propisati različite uvjete ovisno o veličini općine, grada i županije** pa tako u većim jedinicama propisati manji broj potpisa.

Rokove je potrebno produžiti jer će biračima i dalje biti problematično prikupiti najmanje 10% potpisa birača od ukupnog broja birača u Hrvatskoj ili *cca.* 450 000 potpisa zbog nerealno velikog broja birača koji zahtjeva prikupljanje većeg broja potpisa birača.

Prikupljanje i provjera potpisa (članci 10. – 18.)

Zakonom nije precizno **koja institucija provjerava potpise** (navodi se samo tijelo državne uprave) ukoliko građani pokreću inicijativu za državni i lokalni referendum.

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 točne rokove u kojem državna tijela moraju pregledati potpise kako se ne bi blokiralo ili nepotrebno odugovlačilo raspisivanje referenduma.

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

Građani pored imena i prezimena te potpisa moraju navesti i OIB koji je građanima većinom teško dostupan jer se ne nalazi na identifikacijskim ispravama, a umjesto kojeg bi se mogao koristiti datum rođenja ili broj osobnih identifikacijskih isprava.

Ocjena referendumskog pitanja pred Ustavnim sudom (članak 16.)

Novim Prijedlogom Zakona određuje se da 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 iz starog Zakona pokazalo se otežavajuća okolnost za građansku inicijativu jer nakon prikupljenih preko *cca* 450 000 potpisa birača, Ustavni sud može proglasiti pitanje neustavnim.

Stoga je potrebno uvođenje 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 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.

Neispunjavanje uvjeta za raspisivanje državnog referenduma - žalba (Članak 16.)

Propisano je da kad nadležna tijela utvrde i obavijeste Hrvatski sabor da nisu ispunjeni uvjeti za raspisivanje državnog referenduma, referendum se neće raspisati.

Međutim, nije propisano o kojem pravnom aktu se radi u slučaju obavijesti? Radi li se o rješenju ili nekom drugom pravnom aktu?! Koje su mogućnosti žalbe na obavijest/odluku nadležnih tijela?

Donošenje akata i odluka koje su suprotne odluci na referendumu (članak 22.)

Određba prema kojoj nadležno tijelo državne vlasti, tijelo općine, grada i županije prije proteka roka od godine dana od dana održavanja referenduma, ima pravo donijeti pravni akt ili odluku koja je sadržajno suprotna odluci donesenoj na referendumu, treba se mijenjati jer

se, sukladno propisanoj odredbi, odluka donesena na referendumu iniciranom od strane građana može mijenjati pravnim aktima ili odlukama tijela državne vlasti, općina, gradova i županija.

Rokovi referendumske procedure bi trebali teći od dana početka prikupljanja potpisa pri čemu **Vlada i Sabor, i tijela lokalne samouprave ne bi mogli odlučivati o problematici za koju je pokrenut postupak referenduma od strane građana sve dok ne završi pokrenuta referendumska procedura.**

Sastav nižih tijela koja organiziraju i provode referendum (članci 28. i 29.)

Povjerenstva za provedbu referenduma su županijska, gradska/općinska i glasački odbori, a jedini uvjet je da moraju biti pravne struke.

Potrebno je preciznije utvrditi uvjete za članove povjerenstva na razini županije, 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) kao i druge struke osim pravne.

Ostala pitanja koja bi trebalo urediti Zakonom:

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 primijeniti 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.

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.

Potpisivanje zahtjeva za raspisivanjem referenduma birača s invaliditetom i birača koji nisu u mogućnosti pristupiti potpisnom mjestu

SADAŠNJE STANJE:

Nije regulirano.

PREPORUKA:

Potrebno je propisati način potpisivanja zahtjeva za raspisivanjem referenduma birača s invaliditetom i birača koji nisu u mogućnosti pristupiti potpisnom mjestu i potpisati zahtjev za raspisivanjem referenduma. Propisana procedura treba biti slična, primjerice, načinu na koji je propisana takva mogućnost prilikom biranja u Zakonu o izboru zastupnika i obvezatnim uputama DIP-a.

Alternativa je liberalizirati način prikupljanja potpisa, na način da prikupljanje potpisa na posebno označenim mjestima bude mogućnost, a ne isključivi način provođenja prikupljanja potpisa te da se zakonom propiše obveza suradnje s Organizacijskim odborom bolnica, zatvora i ostalih mjesta na kojima borave birači koji nisu u mogućnosti pristupiti potpisnom mjestu, a koji su iskazali želju da isti potpišu.