

Izv. prof. dr. sc. Anita Blagojević i Ana Sesvečan, mag. iur.: Ustavnopravni okvir referendumu u Republici...
Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 56, 4/2019, str. 835-876

Izv. prof. dr. sc. Anita Blagojević¹
Pravni fakultet Osijek
Ana Sesvečan, mag. iur.

USTAVNOPRAVNI OKVIR REFERENDUMA U REPUBLICI HRVATSKOJ: TRENUTNO STANJE I BUDUĆI IZAZOVI

UDK: 342(497.5)
DOI: 10.31141/zrpf.2019.56.134.835
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: 1. VIII. 2019.

U radu se analiziraju osnovna obilježja temeljnog i najviše primjenjivanog oblika neposredne (izravne) demokracije – referendumu, te osnovna obilježja postojećeg ustavnopravnog okvira referendumu u Republici Hrvatskoj. Odlučivanje birača na referendumu Ustavom Republike Hrvatske u nekim je bitnim pitanjima regulirano kao obvezatno (udruživanje i razdruživanje), dok je u drugima regulirano kao fakultativno. S obzirom na dosadašnju praksu referendumu u Hrvatskoj, poseban naglasak u radu stavljam na poseban oblik referendumu koji je u hrvatski pravni poredak uveden Promjenom Ustava iz 2000. godine. Upravo je uvođenje referendumu narodne inicijative u obliku rješenja koje je po širini područja i po uvjetima primjene nepoznato razvijenim demokracijama pokazalo kako jedan institut koji može i treba imati pozitivan utjecaj na razvoj demokracije i demokratske političke kulture istovremeno može ugroziti temelje suvremene demokracije. Upravo zato, cilj je ovoga rada ukazati na nedorečenosti i manjkavosti ustavnopravnog okvira referendumu u Hrvatskoj, te predložiti neka rješenja koja će eventualne mogućnosti manipuliranja u bilo kojem smislu svesti na najmanju moguću mjeru.

Ključne riječi: *referendum, referendum građanske inicijative, Ustav Republike Hrvatske*

1. UVOD

Još od poznatog članka 6. francuske Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine,² koji jasno navodi kako je "zakon izraz narodne volje" i kako "svaki građanin ima pravo sudjelovati u njegovu donošenju osobno ili izborom svojih predstavnika", do današnjih odredbi svih demokratskih ustava, temeljno načelo političkog predstavljanja nadopunjeno je dodatnom mogućnošću neposrednog odlučivanja birača. Pri tome, temeljni i najviše primjenjivan oblik neposredne demokracije jest odlučivanje birača na referendumu.

¹ Izv. prof. dr. sc. Anita Blagojević, Pravni fakultet Osijek, e-mail: ablagoje@pravos.hr

² Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, dostupno na: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>.

Slično odredbama drugih suvremenih demokratskih ustava, i Ustav Republike Hrvatske³ (u daljnjem tekstu: Ustav) razlikuje dva temeljna načina ostvarivanja narodnog suvereniteta. Člankom 1. Ustava određeno je načelo narodnog suvereniteta i način njegova ostvarivanja. Prema stavku 2. istoga članka, "vlast u Republici Hrvatskoj proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana", dok prema stavku 3. "narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem".

U radu se analiziraju osnovna obilježja temeljnog i najviše primjenjivanog oblika neposredne (izravne) demokracije – referendumu, te osnovna obilježja postojećeg ustavnopravnog okvira referendumu u Republici Hrvatskoj. S obzirom na dosadašnju praksu referendumu u Hrvatskoj, poseban naglasak stavljen je na oblik referendumu koji je u hrvatski pravni poredak uveden Promjenom Ustava iz 2000. godine. Upravo je uvođenje referendumu narodne inicijative u obliku rješenja koje je po širini područja i po uvjetima primjene nepoznato razvijenim demokracijama pokazalo kako jedan institut koji može i treba imati pozitivan utjecaj na razvoj demokracije i demokratske političke kulture istovremeno može ugroziti temelje suvremene demokracije. Upravo zato, cilj je ovoga rada ukazati na nedorečenosti i manjkavosti ustavnopravnog okvira referendumu u Hrvatskoj, te predložiti rješenja koja će eventualne mogućnosti manipuliranja u bilo kojem smislu svesti na najmanju moguću mjeru.

2. OPĆENITO O REFERENDUMU

U suvremenoj demokratskoj ustavnopravnoj teoriji, kao i u odredbama svih demokratskih ustava, razlikuju se posredno (predstavničko) i neposredno odlučivanje kao dva temeljna načina ostvarivanja narodnog suvereniteta.⁴ Neposredno odlučivanje javlja se kada narod sam neposredno obnaša sve ili neke funkcije vlasti, dok je posredno odlučivanje slučaj kada narod bira svoje predstavnike preko kojih će posredno obnašati vlast.⁵ I dok jedni autori smatraju kako neposredna demokracija stoji nasuprot posrednoj demokraciji,⁶ drugi drže da je uloga neposredne demokracije korigirati i dopunjavati predstavničku demokraciju.⁷

U znanstvenoj i stručnoj literaturi postoje brojne definicije i klasifikacije različitih oblika neposredne demokracije koje se većinom temelje na razlikovanju

³ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 6/1990., 135/1997., 8/1998. (pročišćeni tekst), 113/2000., 124/2000. (pročišćeni tekst), 28/2001., 41/2001. (pročišćeni tekst), 55/2001., 76/2010., 85/2010. (pročišćeni tekst), 5/2014. (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj SuP-O-1/2014. od 14. siječnja 2014. u povodu okončanja postupka nadzora nad ustavnošću i zakonitošću provođenja državnog referendumu održanog 1. prosinca 2013.).

⁴ Smerdel, B., Sokol, S., *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 213.

⁵ Ibid.

⁶ Marxer, W., *Wir sind das Volk: Directs Demokratie – Verfahren, Verbreitung, Wirkung, Schriftliche Fassung des Vortrages am Liechtenstein-Institut vom 2. November 2004 in der Vorlesungsreihe "Herausforderung Demokratie"* Beiträge Nr. 24/2004, str. 2.

⁷ Schiller, T., *Directe Demokratie – eine Einführung*, Campus Studium, Frankfurt/Main, 2002., str. 11.

referenduma i građanske inicijative.⁸ Prema Sokolu, referendum je oblik neposrednog odlučivanja kojim se građani neposredno tajnim glasovanjem očituju o pitanju koje je tako postavljeno da se na njega može odgovoriti s "da" ili "ne", odnosno "za" ili "protiv", a u pravilu će predmet referendumu biti odlučivanje o prihvaćanju ili odbacivanju prijedloga nekog općeg propisa, odnosno neke političke odluke.⁹ Pritom reprezentativni uzorak sudionika na referendumu koji je dostatan za predstavljanje naroda može određenu inicijativu tijela državne vlasti potvrditi ili odbiti.¹⁰ Kostadinov navodi kako je većina država usvojila jednu od tri ustavne koncepcije referendumu čiji je kriterij razlikovanja usvojeni ustavni sustav inicijative za pokretanje referendumskog postupka. Tako razlikujemo referendum kao sredstvo političkih stranaka, referendum kao sredstvo državnog poglavara i referendum kao sredstvo građana. Pri tome, cilj koncepcije referendumu kao sredstva građana jest osigurati neposredno sudjelovanje naroda u oblikovanju državne politike i protiv volje oblikovane u predstavničkom ili u tijelima izvršne vlasti.¹¹ Osim referendumu, dakle, i građanska inicijativa predstavlja značajnu nadopunu predstavničke demokracije u nizu zemalja. Građanska inicijativa daje biračkom tijelu pravo da glasuje o političkom, ustavnom ili zakonodavnom pitanju predloženom od određenog broja građana, a ne od strane vlade, zakonodavnog tijela ili drugog državnog tijela. Kod građanske inicijative bitno je da predlagatelj prikupe dovoljan broj potpisa koji se zahtijeva ustavom ili zakonom, kako bi se o toj inicijativi moglo glasati.¹²

Jedna je od kategorizacija neposredne demokracije ona što ju je napravio Međunarodni institut za demokraciju i izbornu potporu, koji razlikuje četiri aplikacije neposredne demokracije: (1) referendum, kao proceduru koja daje biračkom tijelu neposredan glas u odlučivanju o specifičnom političkom, ustavnom ili zakonodavnom pitanju; (2) građansku inicijativu, koja daje biračkom tijelu pravo da glasuje o specifičnom političkom, ustavnom ili zakonodavnom pitanju predloženom od strane određenog broja građana; (3) inicijativu za uvrštenje u dnevni red (agenda inicijativa), kao proceduru putem koje se građani mogu organizirati i uvrstiti određeno pitanje na dnevni red parlamenta ili drugog predstavničkog tijela, pri čemu se kao prethodni uvjet ustavom ili zakonom traži prikupljanje određenog broja potpisa, te (4) opoziv, kao proceduru koja omogućuje biračkom tijelu da

⁸ Posebno se ističu brojne komparativne studije o referendumu, od kojih izdvajamo sljedeće: Butler, D., Ranney, A. (ur.), *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, AEI Press, Washington D.C., 1994.; Qvortrup, M., *A Comparative Study of Referendums. Government by the People*, Manchester University Press, Manchester, New York, 2002.; Galagher, M., Uleri, P.V. (ur.), *The Referendum Experience in Europe*, Macmillan Press, Houndmills, 1996.

⁹ Smerdel, B., Sokol, S., op. cit. (bilj. 3), str. 219.

¹⁰ Ljubić, Dubravko, "Promjena Ustava i narodna inicijativa", *Hrvatska pravna revija*, 13 (2013.), 11, str. 5.

¹¹ Kostadinov, B., "Referendum građanske inicijative", u: Podolnjak R., Smerdel, B. (ur.), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji – Ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2014., str. 122.

¹² Podolnjak, R., "Hrvatski ustav i neposredna demokracija", u: *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske* (Bačić, A. – ur.), Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2011., str. 266.

glasuje o opozivu izabranog dužnosnika, ukoliko je prikupljen dovoljan broj potpisa građana za taj opoziv.¹³

S obzirom na različite primijenjene kriterije, možemo razlikovati nekoliko vrsta referendumu. Prva podjela jest podjela prema širini političke zajednice čiji pripadnici odlučuju neposredno referendumom. Ovim kriterijem razlikujemo referendum na razini države kao cjeline, koji obuhvaća neposredno odlučivanje svih birača unutar određene države i referendum na razini lokalne političko-teritorijalne jedinice ili tzv. lokalni referendum.¹⁴ Već na ovom mjestu možemo navesti kako je člankom 2. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave¹⁵ državni referendum definiran kao oblik neposrednog odlučivanja birača u obavljanju državne vlasti o pitanjima određenima Ustavom, a lokalni referendum o pitanjima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određenima zakonom i statutom.

Prema predmetu odlučivanja, odnosno s obzirom na to odlučuje li se na referendumu o donošenju ili izmjeni ustava ili zakona, odnosno nekog drugog općeg akta, razlikujemo ustavotvorni i zakonodavni referendum, te referendum o udruživanju (razdruživanju) i referendum o "drugom pitanju".¹⁶

Nadalje, kada je riječ o tome mora li se referendum raspisati ili se samo može raspisati i odnosi li se na svaku ili samo na određenu djelomičnu izmjenu ustava, razlikujemo apsolutno obvezni, relativno obvezni i fakultativni ustavotvorni referendum.¹⁷

Sukladno najčešće prisutnoj ustavnoj praksi, i Ustav Republike Hrvatske predviđa fakultativni ustavotvorni referendum čije raspisivanje ovisi o volji ovlaštenih, Ustavom određenih tijela. Drugim riječima, referendum ne mora biti primijenjen ni u jednom, ali može biti primijenjen u svakom slučaju revizije ustava.¹⁸ Primjenom istovrsnog kriterija na zakonodavne referendume, također razlikujemo apsolutno obvezni, relativno obvezni i fakultativni zakonodavni referendum.

Nadalje, referendum može biti fakultativan ili oblatoran, s obzirom na obvezatnost poštovanja rezultata referendumu. Obligatorni referendum obvezuje tijela vlasti na određeno postupanje, a fakultativni primarno tijelima državne vlasti

¹³ *Direct Democracy*, The International IDEA Handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2008., str. 9. i 10.

¹⁴ Smerdel, B., Sokol, S., op. cit. (bilj. 3), str. 220.

¹⁵ Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine, br. 33/96., 92/01., 44/06. (čl. 27. st. 4. Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske), 58/06. (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-177/2002 od 20. travnja 2006. godine), 69/07. (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-2051/2007 od 5. lipnja 2007. godine), 38/09., 100/16. (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-1962/2008 od 27. rujna 2016. godine), 73/17.

¹⁶ Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 165.

¹⁷ Smerdel, B., Sokol, S., op. cit. (bilj. 3), str. 221.

¹⁸ Ibid.

pojašnjava volju naroda djelujući snagom potencijala biračkog tijela u sljedećem izbornom ciklusu.¹⁹

Konačno, po tome tko podnosi inicijativu, razlikuju se referendum po odluci državnih tijela (*top-down*) i referendum građanske inicijative (*bottom-up*).²⁰

Iako se prvi suvremeni referendum veže uz Francusku i 1793. godinu, činjenica je da je praksa održavanja referenduma bila vrlo rijetka sve do 20. stoljeća, odnosno do 70-ih godina.²¹ Promjene u frekvenciji održavanja referenduma u pojedinim vremenskim razdobljima svakako su refleksija (i) promjena koje su se dogodile na društveno-političkom planu, tako da se, primjerice, najjači rast referenduma veže uz devedesete godine prošlog stoljeća, odnosno uz kolaps Sovjetskog Saveza, ustavne revolucije u zemljama Središnje i Istočne Europe, te proglašavanje nezavisnosti niza država. No rast referenduma u posljednjih nekoliko desetljeća svakako je i refleksija promjena u očekivanjima građana od demokracije općenito i mogućnostima građanskog uključivanja u demokraciju.

3. RAZVOJ USTAVNOPRAVNOG OKVIRA ZA PROVEDBU REFERENDUMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Kao što je već napomenuto, neposredno odlučivanje u Republici Hrvatskoj zajamčeno je prije svega Ustavom Republike Hrvatske. Nadalje, Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske²² u Glavi IX. uređuje nadzor nad ustavnošću i zakonitošću državnog referenduma, dok se Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave uređuje raspisivanje i provedba referenduma i drugih oblika osobnog sudjelovanja hrvatskih državljana s biračkim pravom u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (u nastavku rada: Zakon o referendumu). Također, u odnosu na regulativu lokalnog referenduma, valja naglasiti kako ovo područje dijelom reguliraju i odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.²³

¹⁹ Ljubić, D., op. cit. (bilj. 9), str. 5.

²⁰ Smerdel, B., op. cit. (bilj 15), str. 165.

²¹ Report of the Independent Commission on Referendums, University College London, The Constitution Unit, 2018., dostupno na: https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/182_-_independent_commission_on_referendums.pdf.

²² Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99., 29/02., 49/02. (pročišćeni tekst).

²³ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17.

3.1. Ustav Republike Hrvatske i referendum

Uloga naroda kao suverena, kao i pravo izražavanja volje referendumom, imaju svoje mjesto u Temeljnim odredbama Ustava.²⁴ Tako Ustav u čl. 1. određuje načelo narodnog suvereniteta i način njegove primjene. U čl. 1. st. 2. Ustava određeno je da vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana, dok st. 3. određuje da tu vlast narod ostvaruje izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem. Članak 2. st. 4. Ustava propisuje da Hrvatski sabor ili narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom odlučuje o uređenju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa, o očuvanju prirodnog i kulturnog bogatstva i korištenju njime te o udruživanju u saveze s drugim državama. Iz tih je razloga propisivanje ustavnog i zakonodavnog okvira za provođenje referenduma, načina provođenja te pretpostavki za njegovu valjanost od velike političke i ustavnopravne važnosti.²⁵

Ustav Republike Hrvatske u dosadašnjih je nepunih dvadeset i devet godina pretrpio pet revizija,²⁶ pri čemu su se poglavito revizije iz 2000. i 2010. godine odnosile na područje referenduma.

Do 2000. godine Ustav Republike Hrvatske predviđao je u čl. 87. raspisivanje referenduma od strane Zastupničkog doma Sabora. Prema navedenoj odredbi Ustava, Zastupnički dom može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svog djelokruga (stavak 1.), dok 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 (stavak 2.).²⁷ Nakon Promjene Ustava 2000. godine čl. 87. Ustava dopunjen je novim stavkom 3., u kojemu je pisalo: "O pitanjima iz stavka 1. i 2. ovoga članka Zastupnički dom će raspisati referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj."²⁸ Dodajmo još kako je nakon promjene Ustava 2001. godine, kojom je ukinut bikameralni sustav, po pitanju raspisivanja referenduma Hrvatski sabor zamijenio do tada ovlaštenu Zakonodavni dom.

Dakle, poseban oblik referenduma kao oblika odlučivanja na zahtjev određenog broja građana uveden je u hrvatski ustavni poredak 2000. godine. Iako je uvođenje referenduma narodne inicijative u hrvatski pravni poredak predstavljeno kao

²⁴ Giunio, Miljenko A., "Još o referendumu – kvadratura referenduskog kruga: matematičko-logički aspekt tumačenja propisa – 10% čega?", *Informator: instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja/tur.* Abramović, D., -62 (2014.), 6332, str. 1.

²⁵ Ceranić, Vedran, "Neposredno ostvarivanje državne vlasti prema Ustavu Republike Hrvatske: odluka Ustavnog suda br. U-VIIR 4696/2010", *Pravnik*, Vol. 44, No. 89., 2010., str. 161.

²⁶ Ustav Republike Hrvatske donesen je 22. prosinca 1990. godine. Prvi put je izmijenjen Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske 18. prosinca 1997. Važna revizija izvršena je Promjenom Ustava od 9. studenoga 2000., a nove izmjene uslijedile su već u ožujku 2001. godine. Četvrta promjena Ustava uslijedila je 16. lipnja 2010., dok se peta revizija, u okviru koje je Ustav Republike Hrvatske izmijenjen na (ustavotvornom) referendumu, dogodila 1. prosinca 2013. godine.

²⁷ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90.

²⁸ Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 113/00.

"trijumf hrvatske demokracije bez presedana",²⁹ sva upozorenja znanstvenika o mogućnostima zlouporabe ovog instituta uvedenog u do tada nepoznatom, praktički neograničenom obliku,³⁰ zanemarena su. Nažalost, kaznu za ovakvo podcjenjivanje ne samo struke, nego i cjelokupne javnosti, nije trebalo dugo čekati.

Približavanjem pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, 2010. godine pristupilo se četvrtoj Ustavnoj promjeni kojom su ublaženi uvjeti za donošenje referendumske odluke o pridruživanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. Ustav je do 2010. godine u čl. 141. za udruživanje Republike Hrvatske u saveze s drugim državama tražio odluku Hrvatskoga sabora donesenu dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika i referendumsku odluku birača koja bi bila donesena većinom glasova ukupnog broja birača u državi. Do Ustavnih promjena 2010. godine članak 86. st. 4. propisivao je da se "na referendumu odlučuje većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj". Promjenom Ustava Republike Hrvatske 2010. godine uspostavljeno je jedinstveno pravilo da je referendum konstitucionalan i legalan ako na referendumsko pitanje valjano odgovori većina birača koji su pristupili referendumu. Dakle, Ustavnim promjenama 2010. godine ukinut je ne samo kvorum³¹ prihvaćanja kod referenduma o udruživanju odnosno razdruživanju već i kvorum sudjelovanja kod ostalih državnih referenduma koji mogu biti raspisani radi odlučivanja o promjeni Ustava, zakona ili o nekom drugom pitanju. Također, Ustavnim promjenama 2010. godine čl. 86. st. 6. dopunjen je rečenicom koja glasi: "Zakonom se mogu propisati i uvjeti za održavanje savjetodavnog referenduma",³² čime je u hrvatski pravni sustav uveden savjetodavni referendum.

Peta promjena Ustava 2013. godine donesena je na državnom ustavotvornom referendumu na kojem se odlučivalo treba li promijeniti Ustav tako da se na ustavnoj razini brak odredi kao životna zajednica žene i muškarca. Referendum je održan 1. prosinca 2013. godine i većinom glasova birača koji su pristupili referendumu odlučeno je da se Ustav Republike Hrvatske na navedeni način i dopuni. Ta je promjena bila izrazito važna iz razloga što je prvi put Ustav Republike Hrvatske promijenio "narod" koji je neposredno odlučivao o prijedlogu promjene na ustavotvornom referendumu.³³

²⁹ Smerdel, B., "Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice", *Hrvatska pravna revija*, 10 /2010), 11, str. 3.

³⁰ Vidi npr.: Tomljenović, B., "Referendum građanske inicijative", *Zbornik PFZ*, 51 (2001.), 6.; Kostadinov, B., "Referendum građanske inicijative u Europi: Švicarska, Njemačka, Hrvatska", *Informator*, 5887-5888, 2010.

³¹ Postoje dvije vrste kvoruma, kvorum sudjelovanja i kvorum prihvaćanja. Kvorum sudjelovanja ili minimalnog odaziva na referendum znači da je glasovanje na referendumu pravovaljano samo ako određeni postotak građana sudjeluje u glasovanju. Kvorum prihvaćanja čini pravovaljanost glasovanja ovisnim o prihvaćanju ili odbijanju prijedloga od određenog postotka biračkog tijela. Više o tome: Podolnjak, R., "O "ustavnom inženjeringu" referenduma narodne inicijative: neke preporuke hrvatskom ustavotvoru", u: *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji. Ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2014., str. 216-220.

³² Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine broj 76/10.

³³ Ceranić, V., "Načini promjene Ustava Republike Hrvatske i Ustava Republike Slovenije – komparativan prikaz", *FIP – Financije i pravo*, Vol. 4, No. 1, 2016., str. 106.

Sve navedene promjene rezultirale su današnjim Ustavnim odredbama o referendumu, temeljem kojih se referendum može raspisati o sljedećim pitanjima: prijedlog za promjenu Ustava, prijedlog za promjenu zakona, o drugom pitanju iz djelokruga Hrvatskog sabora (čl. 87. st. 1. Ustava), te o pitanju za koje Predsjednik Republike drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike Hrvatske (čl. 87. st. 2. Ustava). Nadalje, ustavotvorni i zakonodavni referendum može raspisati Hrvatski sabor, svojom odlukom (donesenom većinom glasova uz uvjet da je na sjednici nazočna većina zastupnika)³⁴ ili na zahtjev deset posto birača, odnosno Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske i uz supotpis predsjednika Vlade. Na referendumu se odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu (čl. 87. st. 4. Ustava), a odluka donesena na referendumu obvezatna je (čl. 87. st. 5. Ustava). Prema čl. 87. st. 6. Ustava, o referendumu se donosi zakon, a zakonom se mogu propisati i uvjeti za održavanje savjetodavnog referenduma.

Osim fakultativnog, Ustav izričito predviđa i slučaj primjene obveznog referenduma kod donošenja odluke o udruživanju Republike Hrvatske u saveze s drugim državama.³⁵

Konačno, sukladno čl. 129. Ustava, Ustavni sud Republike Hrvatske, *inter alia*, prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti i u skladu s tim o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor, te nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma i rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova. Ovdje je bitno naglasiti kako Ustavni sud ima opću zadaću jamčiti poštovanje Ustava i nadzirati ustavnost državnog referenduma sve do formalnog okončanja referenduskog postupka. Drugim riječima, kao što je to Ustavni sud naglasio u svom Priopćenju o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka, (čak i) nakon što Hrvatski sabor na temelju građanske inicijative donese odluku o raspisivanju državnog referenduma, a da prije toga nije postupio po čl. 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, Ustavnom sudu ne prestaju opće nadzorne ovlasti nad ustavnošću tako raspisanog referenduma.³⁶ Pri tome se naglašava kako se Ustavni sud ovim općim nadzornim ovlastima smije koristiti samo iznimno,

³⁴ Iako u Ustavu ne nalazimo izričitu odredbu o potrebnoj većini za donošenje odluke o raspisivanju referenduma, analogno čl. 82. st. 1. Ustava, prema kojoj "ako nije drugačije određeno, Hrvatski sabor donosi odluke većinom glasova ukoliko je na sjednici nazočna većina zastupnika", dolazimo do zaključka o potrebnoj većini.

³⁵ Čl. 142. Ustava precizno regulira postupak udruživanja i razdruživanja. Naime, pravo da pokrene postupak udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama ima najmanje jedna trećina zastupnika Hrvatskog sabora, Predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske. Ustavom se izričito zabranjuje pokretanje postupka udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama u kojem bi udruživanje dovelo ili bi moglo dovesti do obnavljanja jugoslavenskog državnog zajedništva ili neke balkanske državne sveze u bilo kojem obliku. O udruživanju Republike Hrvatske prethodno odlučuje Sabor, i to dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, a odluka o udruživanju donosi se na referendumu većinom glasova birača koji su pristupili referendumu. Referendum se mora održati u roku od 30 dana od dana donošenja odluke Hrvatskoga sabora. Odredbe o udruživanju odnose se i na postupak razdruživanja Republike Hrvatske.

³⁶ Priopćenje Ustavnoga suda Republike Hrvatske o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka broj: Sus-1/2013 od 14. studenoga 2013., Narodne novine broj 138/2013., toč. 5.

odnosno "kad utvrdi takvu formalnu i/ili materijalnu protuustavnost referendumskog pitanja ili tako tešku proceduralnu pogrešku koje prijete narušavanjem strukturalnih obilježja hrvatske ustavne države, to jest njezina ustavnog identiteta, uključujući najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske".³⁷ Također je važno naglasiti kako zaštita navedenih vrijednosti ne isključuje ovlast ustavotvorca da i neka druga pitanja izrijekom isključi iz kruga dopuštenih referendumskih pitanja.

3.2. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske i referendum

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske drugi je primarni ustavnopravni izvor koji regulira provođenje referenduma.

Institut državnog referenduma, uključujući i referendum građanske inicijative, podliježe nadzoru ustavnosti s Ustavom. Mehanizam kojim se ustavni poredak štiti od narodnih ustavotvornih inicijativa nesuglasnih s Ustavom dan je u čl. 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, kojim se propisuje da će Ustavni sud, u slučaju kada deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj zatraži raspisivanje referenduma, na zahtjev Hrvatskoga sabora utvrditi je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke za raspisivanje referenduma propisane člankom 87. st. 1. do 3. Ustava, i to u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva. Nadležnost Ustavnog suda da ocjenjuje je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke koje traži Ustav iz članka 87. st. 1. do 3. uvedena je tek Odlukom o proglašenju Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske 2002. godine,³⁸ s obzirom na to da prije nije bila ni potrebna jer je referendum građanske inicijative bio moguć tek uvođenjem u hrvatski ustavnopravni poredak ustavnim promjenama 2000. godine. Dakle, člankom 95. Ustavnog zakona predviđen je mehanizam kojim se ustavni poredak štiti od narodnih ustavotvornih inicijativa nesuglasnih s Ustavom.³⁹ Ustavni sud je, dakle, nadležan, što znači da je ovlašten i dužan dati mišljenje i preporuku Hrvatskom saboru temeljem članka 95. Ustavnog zakona.

Nadalje, Ustav u čl. 129. i Ustavni zakon u čl. 104. propisuju da Ustavni sud prati "pojave od interesa za ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti" te na sjednici utvrđuje stajališta o tim pitanjima, da bi o njima izvijestio Hrvatski sabor. Prvi put Ustavni sud se u svojoj praksi bavio pitanjima vezanima uz provedbu konkretnog državnog referenduma na zahtjev Hrvatskoga sabora 2010. godine povodom građanske inicijative za izmjenu određenih odredaba Zakona o radu. Polazeći od složenih problema koji su se pojavili u praktičnoj provedbi Zakona o radu, Ustavni sud

³⁷ Ibid.

³⁸ Izmjene i dopune Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine broj 29/02.

³⁹ Priopćenje Ustavnog suda Republike Hrvatske o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka, op. cit. (bilj. 35), toč. I.2.

smatrao je svojom ustavnom obvezom svojim odlukama doprinijeti i postavljanju temeljnih demokratskih standarda u provedbi referenduma u Republici Hrvatskoj.⁴⁰

3.3. Razvoj zakonodavnog okvira referenduma

Zakonom o referendumu razrađene su odredbe o odlučivanju na referendumu, uređen je način i postupak izjašnjavanja birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma, određuju se tijela za provedbu državnog i lokalnog referenduma, provedba referenduma, troškovi za provedbu referenduma, zaštita referenduma te se propisuju drugi oblici osobnog sudjelovanja birača u obavljanju državne vlasti i lokalne, a sve u skladu s Ustavom kako bi se referendum mogao tehnički raspisati i provesti.

Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave donesen je 1996. godine⁴¹ te u skladu s tadašnjim Ustavnim odredbama nije predviđao mogućnost da birači sami zatraže raspisivanje referenduma. Ustavnim promjenama 2000. godine institut građanske inicijative unesen je u hrvatski Ustav te se javila potreba da Zakon o referendumu treba uskladiti s promjenama Ustava, što je i učinjeno Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o referendumu koji je donesen u listopadu 2001. godine.⁴²

Zakon je člankom 6. unio odredbu da "na državnom referendumu imaju pravo sudjelovati hrvatski državljani koji imaju prebivalište i prebivaju u Republici Hrvatskoj najmanje godinu dana bez prekida do dana održavanja referenduma". Dakle, ovom je odredbom izvorna odredba Zakona o pravu sudjelovanja na referendumu sužena, odnosno ukida se pravo glasa dijaspore na referendumima u Republici Hrvatskoj.⁴³ Člankom 9. također je dodana nova Glava II. kojom se uređuje način i postupak izjašnjavanja birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma.

Ustavni sud je 2006. godine samoinicijativno pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 9. Zakona u dijelu koji se odnosi na odredbe novog članka 8.h te ga je ukinuo. Naime, novi članak 8.h propisivao je da Ustavni sud utvrđuje je li referendumsko pitanje u skladu s Ustavom i zakonom. Ustavni sud navodi da zakonodavac nije bio ovlašten propisati mogućnost ocjenjivanja suglasnosti referendumskog pitanja sa zakonom zbog toga što su u članku 86. stavcima 1. i 2. Ustava taksativno navedena pitanja o kojima se može raspisati referendum odnosno

⁴⁰ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-4696/2010. od 20. listopada 2010., toč. 20.1.

⁴¹ Narodne novine, br. 33/96.

⁴² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave, Narodne novine br. 92/01.

⁴³ Članak 5. stavak 1. Zakona o referendumu, Narodne novine, br. 33/96., propisivao je da: "na državnom referendumu imaju pravo sudjelovati birači koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj kao i birači koji imaju prebivalište u inozemstvu ili se tamo zateknu za vrijeme državnog referenduma".

da je sadržaj referendumskih pitanja u cijelosti uređen Ustavom i pripada području tzv. ustavnih rezervata te se stoga može samo ocjenjivati suglasnost referendumskog pitanja s Ustavom, ali ne i sa zakonom.⁴⁴

Ustavni sud ponovno je samoinicijativno 2007. godine pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 6. stavka 1. Zakona u dijelu koji glasi: "koji imaju prebivalište i prebivaju u Republici Hrvatskoj, najmanje godinu dana bez prekida do dana održavanja referenduma" te ga ukida. Sud navodi da je tom odredbom ograničeno pravo sudjelovanja na državnom referendumu hrvatskim državljanima tako da je to pravo dano samo hrvatskim državljanima koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, dok su tog prava lišeni hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Također, tom izmjenom pravo sudjelovanja na državnom referendumu nije dano ni svim hrvatskim državljanima koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj već je uz to, za sudjelovanje na državnom referendumu, propisan dodatan uvjet da državljani Republike Hrvatske moraju i prebivati u Republici Hrvatskoj najmanje godinu dana bez prekida do dana održavanja referenduma.⁴⁵ Dakle, Ustavni sud ukidanjem sporne odredbe odlučuje da pravo sudjelovanja na referendumu imaju svi državljani Republike Hrvatske neovisno o mjestu prebivališta, čime raste broj birača koji imaju pravo glasa na referendumu.

Sukladno čl. 9. Zakona, referendum se raspisuje odlukom koja se objavljuje u "Narodnim novinama", dnevnom tisku i drugim sredstvima javnog priopćavanja, a od dana objave odluke o raspisivanju referenduma do dana održavanja referenduma ne smije proći manje od 20 niti više od 40 dana.⁴⁶

I Ustav (čl. 87.) i Zakon o referendumu (čl. 8.) propisuju da je odluka koja je donesena na referendumu obvezatna. Nadležno tijelo državne vlasti, tijelo jedinice lokalne samouprave, odnosno tijelo područne (regionalne) samouprave prije proteka roka od godine dana od dana održavanja referenduma, nema pravo donijeti pravni akt ili odluku koja je sadržajno suprotna odluci donesenoj na referendumu (čl. 8. st. 2. Zakona). Nadalje, o istom pitanju ne može se ponovno raspisati referendum prije proteka roka od šest mjeseci od dana održanog referenduma (čl. 8. st. 3. Zakona). Odredba stavka 2. ne odnosi se na referendume raspisane temeljem zahtjeva deset posto birača i radi udruživanja Republike Hrvatske u savez s drugim državama (čl. 8. st. 4. Zakona). Odredba se odnosi na sve slučajeve fakultativnog državnog (ustavotvornog i zakonodavnog) referenduma i sve slučajeve lokalnog referenduma koji je uvijek fakultativan.⁴⁷

Glasovanje na državnom referendumu obavlja se, u pravilu, na glasačkim mjestima u Republici Hrvatskoj, a iznimno u diplomatsko konzularnim predstavništvima

⁴⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-177/2002 od 20. travnja 2006., Narodne novine, broj 58/06.

⁴⁵ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2051/2005 od 5 lipnja 2007., Narodne novine broj 69/07.

⁴⁶ Čl. 11. Zakona o referendumu.

⁴⁷ Smerdel, B., Sokol, S., op. cit. (bilj. 3), str. 227.

Republike Hrvatske za hrvatske državljane koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, a zateknu se u vrijeme održavanja referenduma izvan granica Republike Hrvatske.

U hrvatskoj ustavnopravnoj literaturi bio je prihvaćen samo klasični oblik provedbe referenduma kao neposrednog tajnog glasovanja o nekom pitanju koje na glasačkom listiću mora biti tako oblikovano da se na njega može odgovoriti sa "za" ili "protiv", odnosno s "da" ili "ne". U suvremenim se demokracijama sve češće na referendumima koristi tehnika da se birači opredjeljuju o jednom između dva ili čak više prijedloga, ne izjašnjavajući se za ili protiv već zaokružujući redni broj prijedloga za koji glasaju kako bi se u sadržajno interesno složenim pitanjima omogućilo bolje snalaženje i opredjeljivanje birača na referendumima.⁴⁸ Člankom 33. Zakona propisano je da se glasovanje na referendumu obavlja glasačkim listićima koji sadrže pitanje odnosno jedan ili više prijedloga o kojem odnosno o kojima birač treba odlučiti na referendumu. Pitanje, odnosno jedan ili više prijedloga na glasačkom listiću moraju biti tako napisani da birač koji glasuje može o pitanju odlučiti "ZA" ili "PROTIV", odnosno na nedvojbena način odlučiti se za jedan od prijedloga. Kada se na referendumu odlučuje o nekom pitanju, birač na glasačkom listiću zaokružuje riječ "ZA" ili "PROTIV", a kada se odlučuje o jednom između više prijedloga, birač na glasačkom listiću zaokružuje redni broj prijedloga za koji glasuje.

Sukladno čl. 47. Zakona, troškovi za provedbu državnog i savjetodavnog referenduma podmiruju se iz državnog proračuna.

Ustavnost i zakonitost državnog i lokalnog referenduma nadziru Državno povjerenstvo za provedbu referenduma i Ustavni sud Republike Hrvatske. Zbog nepravilnosti pri provedbi državnog ili lokalnog referenduma na glasačkom mjestu, birač ima pravo podnijeti prigovor Državnom izbornom povjerenstvu u roku od 48 sati od završetka glasovanja. Državno izborna povjerenstvo će po primitku prigovora zatražiti od nadležnog tijela očitovanje na navode u prigovoru i glasački materijal koji se odnosi na prigovor.⁴⁹

3.4. Lokalni referendum

Koprić i Manojlović navode kako je lokalni referendum danas najprikladniji oblik neposrednog odlučivanja građana na lokalnoj razini koji se sastoji u izjašnjavanju građana o prihvaćanju ili odbijanju pojedinog prijedloga ili odluke o pitanju od lokalnog interesa.⁵⁰

⁴⁸ Ibid., str. 229.

⁴⁹ Čl. 51. Zakona o referendumu.

⁵⁰ Koprić, I., Manojlović, R., "Participacija građana u lokalnoj samoupravi – nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva", u: Davitovski, B. (ur.) *Četvrti skopsko-zagrebački pravni kolokvij: Zbornik radova Skopje*: Pravni fakultet Iustinijan Prvi, Sveučilište Sv. Kiril i Metodij, 2013. str. 12.

Ustav Republike Hrvatske načelno u čl. 133. st. 3. uređuje lokalni referendum propisujući da "građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima, putem zborova, referenduma i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom". Tom odredbom, dakle, ostavljena je mogućnost zakonu i statutima jedinica da razrade lokalni referendum.⁵¹ Prema st. 4. istoga članka Ustava, navedena prava ostvaruju i građani Europske unije, u skladu sa zakonom i pravnom stečevinom Europske unije.

Institut lokalnog referenduma razrađuju pojedine odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Predstavničko tijelo jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave može raspisati referendum pod uvjetima propisanim zakonom i statutom o pitanju iz svojega samoupravnog djelokruga o kojem ima pravo donositi odluke,⁵² a radi odlučivanja o prijedlogu o promjeni statuta, o prijedlogu općeg akta ili drugog pitanja iz djelokruga predstavničkog tijela kao i o drugim pitanjima određenima zakonom i statutom.⁵³ Prema čl. 2. st. 3. Zakona o lokalnoj i regionalnoj samoupravi, raspisivanje referenduma može predložiti najmanje jedna trećina članova predstavničkog tijela, općinski načelnik, gradonačelnik ili župan, dvadeset posto ukupnog broja birača u jedinici za koju se traži raspisivanje referenduma, a u općini, gradu i Gradu Zagrebu i većina vijeća mjesnih odbora, odnosno gradskih četvrti ili gradskih kotareva na području općine, grada, odnosno Grada Zagreba. Dakle, ako građani iniciraju lokalni referendum, moraju prikupiti dvadeset posto ukupnog broja birača u jedinici, što čini uvjete raspisivanja strožim od uvjeta za raspisivanje referenduma građanske inicijative na državnoj razini za koju je potrebno deset posto potpisa od ukupnog broja birača.

Za određivanje potrebnog broja potpisa Republika Hrvatska spada u mali krug država koje propisuju "sustav postotka" kojim se pravilnom interpretacijom relevantnih normi može s pouzdanošću doći do broja birača potrebnog za raspisivanje referenduma.⁵⁴ Prema Rešetaru, da bi se olakšala orijentacija prilikom prikupljanja potpisa birača, povećala pravna sigurnost i određenost postupka prikupljanja potrebnih biračkih potpisa praktičnije bi bilo da se to utvrdi kao apsolutni, fiksni broj (ovisno o veličini lokalne jedinice) umjesto kroz postotak ukupnog biračkog tijela.⁵⁵

Ako je raspisivanje referenduma predložila najmanje jedna trećina članova predstavničkog tijela, općinski načelnik, gradonačelnik ili župan te većina vijeća mjesnih odbora, odnosno gradskih četvrti ili gradskih kotareva na području

⁵¹ Smerdel, B., Sokol, S., op. cit. (bilj. 3), str. 226 i 227.

⁵² Čl. 4. Zakona o referendumu.

⁵³ Čl. 24. st. 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

⁵⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-7346/2014 od 10. prosinca 2014., Narodne novine 156/14., t. 11.

⁵⁵ Rešetar, V., "Lokalni referendum kao institucionalni mehanizam participacije građana u Hrvatskoj", *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Vol. 14, No. 3, 2014., str. 722 i 723.

općine, grada odnosno Grada Zagreba, predstavničko tijelo dužno je izjasniti se o podnesenom prijedlogu te ako prijedlog prihvati, donijeti odluku o raspisivanju referenduma u roku od 30 dana od zaprimanja prijedloga. Odluka o raspisivanju referenduma donosi se većinom glasova svih članova predstavničkog tijela.⁵⁶ Dakle, predstavničko tijelo nije dužno prihvatiti prijedlog odnosno raspisati referendum te za takvo postupanje odnosno neraspisivanje referenduma ne snosi nikakve sankcije koje bi bile propisane zakonom.

Kada dvadeset posto građana od ukupnog broja upisanih birača u jedinici inicira lokalni referendum, predstavničko tijelo dostavit će zaprimljeni prijedlog središnjem tijelu državne uprave nadležnom za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u roku od 8 dana od zaprimanja prijedloga koje mora u roku od 60 dana od dostave utvrditi ispravnost podnesenog prijedloga, odnosno utvrditi je li prijedlog podnesen od potrebnog broja birača u jedinici i je li referendumsko pitanje sukladno odredbama Zakona te odluku o utvrđenom dostaviti predstavničkom tijelu. Ukoliko utvrdi da je prijedlog ispravan, predstavničko tijelo raspisat će referendum u roku od 30 dana od zaprimanja odluke. Protiv odluke središnjeg tijela državne uprave kojom je utvrđeno da prijedlog nije ispravan nije dozvoljena žalba, već se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.⁵⁷ Dakle, predstavničko tijelo dužno je raspisati referendum kada ga iniciraju građani. Ukoliko ga ne raspiše, zakonodavac je člankom 84. Zakona predvidio sankciju koja se sastoji u raspuštanju predstavničkog tijela od strane Vlade Republike Hrvatske, a na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Pravo sudjelovanja na lokalnom referendumu imaju birači s prebivalištem na području jedinice za koju je raspisan referendum.⁵⁸ Na lokalnom referendumu odlučuje se većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača jedinice u kojoj je raspisan referendum.⁵⁹ Dakle, da bi lokalni referendum bio valjan, na isti se mora odazvati većina birača općine, grada odnosno županije za razliku od državnog za koji nije potreban uvjet izlaska većine birača da bi bio valjan. Na temelju izloženog zaključujemo da je za uspjeh lokalnog referenduma propisan stroži uvjet u odnosu na državni referendum.

Odluka koja je donesena na lokalnom referendumu jednako je obvezna za predstavničko tijelo kao i ona donesena na državnom referendumu. Troškovi za provedbu lokalnog referenduma osiguravaju se u proračunu jedinice u kojoj se referendum provodi.⁶⁰

Nadalje, prema čl. 57. Zakona o referendumu, a radi prethodnog pribavljanja mišljenja stanovnika za područje jedne ili više jedinica lokalne odnosno područne

⁵⁶ Čl. 24. st. 4. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

⁵⁷ Čl. 24. st. 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

⁵⁸ Čl. 5. st. 2. Zakona o referendumu.

⁵⁹ Čl. 6. st. 2. Zakona o referendumu.

⁶⁰ Čl. 48. st. 1. Zakona o referendumu.

(regionalne) samouprave o područnom ustrojstvu tih jedinica, Vlada Republike Hrvatske može raspisati savjetodavni referendum. Međutim, odredba da Vlada Republike Hrvatske "može" raspisati referendum govori o savjetodavnoj naravi takvog referenduma, što se onda može tumačiti na taj način da bi se u slučaju teritorijalnog preustroja mogla izabrati i druga varijanta, odnosno varijanta "ne mora". Ipak, smatramo kako navedenu zakonsku odredbu valja tumačiti na taj način da je pribavljanje mišljenja stanovnika obveza Vlade, koja se valja ispuniti baš referendumom, a ne na neki drugi način.⁶¹

Isto to pravo raspisivanja savjetodavnog referenduma dodijeljeno je predstavničkom tijelu lokalne i područne (regionalne) samouprave iz njenog djelokruga.⁶² Pravo sudjelovanja na savjetodavnom referendumu imaju birači koji imaju prebivalište u jedinici za koju je savjetodavni referendum raspisan. Na savjetodavnom referendumu odlučuje se većinom birača koji su izašli na glasovanje.⁶³ Savjetodavni referendum provodi se po postupku na koji se provodi državni referendum.

Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi predviđa i mogućnost opoziva općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana putem opoziva od strane birača. Opoziv izabranih dužnosnika predstavlja pravo građana da odluče o prestanku mandata izabranih dužnosnika prije redovnog isteka njihova mandata. Opoziv se u novije vrijeme odnosi na načelnike birane direktno od građana te se nekad naziva referendumom za opoziv. Iako slična, to je institucija koju treba razlikovati od referenduma.

Postupak provedbe referenduma za opoziv općinskih načelnika, gradonačelnika i župana reguliran je odgovarajućim odredbama Zakona o lokalnoj i regionalnoj samoupravi i Zakona o referendumu. Raspisivanje referenduma za opoziv može predložiti dvadeset posto ukupnog broja birača u jedinici u kojoj se traži opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihova zamjenika koji je izabran zajedno s njima ili 2/3 članova predstavničkog tijela.⁶⁴ Do donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u prosincu 2017. referendum za opoziv lokalnih izvršnih čelnika mogao se inicirati samo na zahtjev dvadeset posto birača. Ipak, smatramo da uvođenjem pokretanja opoziva na inicijativu određenog broja članova predstavničkog tijela kao dodatnih inicijatora referenduma nema bitnijeg utjecaja u smjeru poboljšanja provođenja referenduma, a još manje prema jačanju političke stabilnosti u lokalnim jedinicama. Tako Klarić piše kako praksa pokazuje da je postupak opoziva nemoguće provesti jer je potreban izlazak i većina glasova od ukupnog broja građana upisanih u birački

⁶¹ Blagojević, A., "Teritorijalna reforma hrvatske lokalne samouprave: ustavnopravne pretpostavke", *Pravni vjesnik*, Vol. 28, no. 3-4, 2012., str. 41.

⁶² Čl. 24. st. 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

⁶³ Čl. 58. Zakona o referendumu.

⁶⁴ Čl. 40.b Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

popis što je praktički nemoguće jer je odaziv građana na lokalne izbore obično manji, a neke sredine imaju specifične okolnosti koje to dodatno kompliciraju.⁶⁵

Ako je raspisivanje referenduma za opoziv inicirano od strane građana odnosno dvadeset posto od ukupnog broja birača u jedinici u kojoj se traži opoziv, predstavničko tijelo u tom slučaju mora zatražiti od središnjeg tijela državne uprave nadležnog za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu da u roku od 60 dana od dostave provjeri je li prijedlog podnesen od dovoljnog broja birača,⁶⁶ te ako se središnje tijelo pozitivno izjasni o ispunjenim svim potrebnim pretpostavkama, dužno je raspisati referendum. Ako ga predstavničko tijelo ne raspiše, Vlada Republike Hrvatske će ga raspustiti. Ukoliko je raspisivanje referenduma za opoziv predložilo 2/3 članova predstavničkog tijela, odluku o raspisivanju referenduma za opoziv općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihova zamjenika koji je izabran zajedno s njima predstavničko tijelo donosi dvotrećinskom većinom glasova svih članova predstavničkog tijela. Referendum za opoziv ne smije se raspisati prije proteka roka od 6 mjeseci od održanih izbora ni ranije održanog referenduma za opoziv, kao ni u godini u kojoj se održavaju redovni izbori za općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana.⁶⁷ Iz navedenih je odredaba vidljiva zakonodavčeva intencija ograničenja odnosno onemogućavanja čestih iniciranja pokretanja postupka opoziva, iako su ona u hrvatskoj praksi i do sada bila vrlo rijetka. Odluka o opozivu donesena je kada se na referendumu za opoziv pozitivno izjasni većina birača koji su glasovali uz uvjet da ta većina iznosi najmanje 1/3 ukupnog broja birača upisanih u popis birača u jedinici.⁶⁸

3.5. Kodeks dobre prakse o referendumima Europske komisije za demokraciju kroz pravo

Suvremeno međunarodno "mekano pravo" (*soft law*) sadrži brojne preporuke za reguliranje referendumskog postupka kao dijela izbornog-političkog procesa. Kodeks dobre prakse o referendumima koji je Europska komisija za demokraciju kroz pravo (Venecijanska komisija) objavila u Strasbourgu 2009. godine,⁶⁹ predstavlja skup preporuka za uređenje instituta referenduma vlastima država članica koje objedinjuje utvrđene europske demokratske standarde, a kojih bi se Republika Hrvatska kao članica Vijeća Europe trebala isto tako pridržavati.⁷⁰ Dokument nabroja načela

⁶⁵ Klarić, M., "Izvršna tijela u lokalnoj samoupravi – komparativni primjeri i hrvatsko iskustvo", *Pravni vjesnik*, Vol. 33, no. 3-4, 2017., str. 109.

⁶⁶ Čl. 40.b Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

⁶⁷ Čl. 40.b st. 6. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

⁶⁸ Čl. 40.c Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

⁶⁹ Code of the Good Practice of the Referendums, adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting/ Venice 16 December 2006/ Venice Commission at its 70th plenary session/ Venice, 16-17 March 2007/, Study No. 371/2006., CDL-AD(2007)008rev, Strasbourg, 20 January 2009., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e), 10. I. 2019.

⁷⁰ Pereša, I., Zelić, D., *Analiza referenduma u Hrvatskoj u odnosu na europske standarde*, Gong, Zagreb, veljača 2012. godine., str. 22.

europskog izbornog nasljeđa koja su primjenjiva i na referendume (univerzalnost, jednakost, sloboda, tajno i izravno glasovanje), sadrži uvjete za primjenu navedenih načela (poštovanje temeljnih prava, stabilnost prava, organizacija glasovanja od nepristranog tijela, postojanje učinkovitog žalbenog sustava), prilagođujući to specifičnim obilježjima referendumu. Lauc navodi kako smjernice ukazuju da učinak referendumu mora biti jasno definiran u ustavu ili zakonu te da pribavljanje kvoruma nije najvažnije.⁷¹

Smjernice preporučuju posebna pravila za referendume koji se održavaju na zahtjev jednog dijela birača i na građanske inicijative ako ih predviđa ustav. Pravila su da: svatko tko uživa politička prava ima pravo zahtijevati održavanje referendumu i potpisati inicijativu građana; jasno mora biti određen rok za prikupljanje potpisa i broj potpisa koje treba prikupiti; svatko mora imati pravo prikupljati potpise; privatna financiranja za prikupljanje potpisa građanskih inicijativa i zahtjeva za održavanje referendumu trebala bi biti zabranjena ili jasno regulirana; svi potpisi se moraju provjeriti, a kako bi se olakšala provjera, spisak potpisa treba sadržavati imena birača koji su upisani u biračke popise iste jedinice kako bi se izbjeglo proglašenje cjelokupnog glasanja nevažećim, nadležni organ mora imati ovlaštenje da prije glasanja korigira nepravilne formulacije, na primjer: kada je pitanje nejasno, obmanjujuće ili je sugestivno.⁷²

4. REFERENDUM GRAĐANSKE INICIJATIVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

S obzirom na dosadašnju praksu referendumu u Republici Hrvatskoj, poseban naglasak u radu stavljamo upravo na poseban oblik referendumu koji je u hrvatski pravni poredak uveden Promjenom Ustava iz 2000. godine.

Načelno, uvođenje instituta građanske inicijative u Ustav Republike Hrvatske predstavljalo je izniman demokratski iskorak u kontekstu dosljedne primjene čl. 1. st. 3. Ustava, prema kojemu narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika, ali i neposrednim odlučivanjem. Međutim, prihvaćanje ovog oblika neposredne demokracije u obliku rješenja koje je po širini područja i po uvjetima primjene nepoznato razvijenim demokracijama pokazalo je kako jedan institut koji može i treba imati pozitivan utjecaj na razvoj demokracije i demokratske političke kulture istovremeno može ugroziti temelje suvremene demokracije.

Iako je referendum kao sredstvo neposrednog odlučivanja građana prisutan u velikom broju europskih država, valja istaknuti da od zapadnoeuropskih država jedino Švicarska i Italija, te Lichtenstein i San Marino imaju oblike referendumu inicirane

⁷¹ Lauc, Z., "Referendum narodne inicijative i lokalna demokracija", u: Podolnjak, R., Smerdel, B. (ur), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji: ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive*, op. cit. (bilj. 30), str. 103.

⁷² Code of the Good Practice of the Referendums, op. cit. (bilj. 68), III.4.

od građana,⁷³ dok je situacija skoro dijametralno suprotna u istočnoeuropskim državama. Naime, ustavi skoro svih istočnoeuropskih država s velikom su dozom entuzijazma prigrlili građansku inicijativu, tako da je ona dio ustavnog poretka Albanije, Latvije, Litve, Mađarske, Makedonije, Slovačke, Slovenije, Srbije,⁷⁴ te, naravno, Hrvatske. Podolnjak i Smerdel navode kako su upravo zbog širine i otvorenosti referenduskog odlučivanja referendumima građanske inicijative u pojedinim državama prouzročili mnoge političke i/ili gospodarske probleme, a u nekim su slučajevima čak doveli zemlju do ruba ustavne i političke krize, što se dogodilo upravo u Hrvatskoj.⁷⁵

Među prvim ustavnopravnim stručnjacima u Hrvatskoj koji su upozorili na ishitreno i nepromišljeno prihvaćanje građanske inicijative bila je Kostadinov, koja je istaknula kako je nepoznavanje komparativnog iskustva primjene instituta građanske inicijative "dovelo do usvajanja rješenja kakvo, i po širini područja i po uvjetima primjene, ne poznaje niti jedan ustav razvijenih demokracija".⁷⁶ Nažalost, niti pravovremena, niti kasnija sustavna i višegodišnja upozorenja stručnjaka nisu urodila plodom. Nedostaci na koje su upozoravali ustavni stručnjaci, a koja nisu uzeta u obzir prilikom oblikovanja instituta, ulaze u prijepore između inicijatora građanskih inicijativa i vladajućih, i to ubrzo nakon uvođenja instituta pa sve do danas.

4.1. Način i postupak izjašnjavanja birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma

Način i postupak izjašnjavanja birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma uređuje se člankom 8. Zakona o referendumu.

Ako birači ocijene da postoji potreba za raspisivanje referenduma o prijedlogu za promjenu Ustava, o promjeni zakona ili o drugom pitanju iz djelokruga Hrvatskog sabora ili o pitanju za koje drže da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike Hrvatske, osnovat će organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma. Kako broj birača koji bi bio potreban za osnivanje organizacijskog odbora nije određen zakonom, može se zaključiti da bi ga mogla osnovati najmanje tri birača s obzirom na to da je zakonski izričaj u množini.⁷⁷

Organizacijski odbor donosi odluku o pristupanju izjašnjavanju birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma koja se objavljuje u dnevnom tisku i u drugim

⁷³ Serdult, U., Welp, Y., "Direct Democracy Upside Down", *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 8, No. 1, 2012., str. 76.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Podolnjak, R., Smerdel, B., "Uvod: O referendumu narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji", u: *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji. Ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive*, op. cit. (bilj. 30), str. 3.

⁷⁶ Kostadinov, B., "Referendum građanske inicijative", *Zbornik PFZ*, 51, br. 6, 2001., str. 1392.

⁷⁷ Smerdel, B., Sokol, S., op. cit. (bilj. 3), str. 228.

sredstvima javnog priopćavanja. Ona sadrži jasno formulirano pitanje o kojem se traži raspisivanje referenduma i rok od 15 dana unutar kojega će se sakupljati potpisi birača koji traže raspisivanje referenduma. Smatramo da je rok od 15 dana za prikupljanje potpisa prekratak i restriktivan da bi inicijativa mogla prikupiti dovoljan broj potpisa za raspisivanje referenduma, te da bi budućim izmjenama zakonodavnog okvira rok za prikupljanje potpisa trebalo produljiti kako bi se nesmetano omogućilo ostvarivanje prava na prikupljanje potpisa.

Da bi građanska inicijativa na državnoj razini uspjela, potrebno je da prikupi deset posto potpisa od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. U svojoj odluci iz 2014. godine Ustavni je sud odredio da se pod "ukupnim brojem birača u Republici Hrvatskoj" smatra ukupan broj punoljetnih hrvatskih državljana s prebivalištem u Republici Hrvatskoj, upisan u evidenciju birača, kao dio registra birača, na dan koji je određen za prvi dan prikupljanja potpisa za raspisivanje referenduma (referentni dan), prema stanju na taj dan u 00:00 sati (referentni sat). U povodu odluke organizacijskog odbora o izjašnjavanju birača o potrebi raspisivanja referenduma nadležno tijelo dužno je posebnim rješenjem utvrditi ukupan broj birača u Republici Hrvatskoj na referentni dan i sat, kao i izračun deset posto od tog broja, te je to rješenje dužno objaviti na svojim internetskim stranicama na referentni dan i isti ga dan dostaviti za objavu u Narodnim novinama.⁷⁸

Izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma može se održavati na svakom za to prikladnom mjestu u skladu s odlukom predstavničkog tijela grada ili općine. Organizacijski odbor dužan je prijaviti mjesta na kojima će se održavati izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma policijskoj upravi na čijem se području izjašnjavanje održava, pet dana prije njegova početka. Dakle, potpisi se mogu prikupljati na javnim mjestima koja odlukom odredi predstavničko tijelo grada ili općine. U praksi su se pojavile situacije u kojima su navodno neke jedinice pokušale onemogućiti prikupljanje potpisa nekih građanskih inicijativa,⁷⁹ što smatramo nedopustivim, bez obzira kakvo tko imao mišljenje o pitanju za koje se prikupljaju potpisi. U skladu s tim, mišljenja smo kako bi se izmjenama pravnog okvira trebale propisati sankcije prema jedinicama koje bi eventualno pokušale opstruirati i otežati prikupljanje potpisa.

Mjesta na kojima će se održavati izjašnjavanje moraju biti označena, s tim da njihovo označavanje ne smije sadržavati državna obilježja, a moraju imati i popis s uvezanim listovima koji sadržavaju jasno formulirano pitanje o kojem se traži raspisivanje referenduma i jasno odijeljene vodoravne redove označene rednim brojevima.

⁷⁸ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-7346/2014 od 10. prosinca 2014., Narodne novine, broj 156/14., toč. III.

⁷⁹ Riječ je o građanskoj inicijativi "Narod odlučuje" koja je na konferenciji za medije iznijela navode da je dio gradonačelnika i načelnika sprečavao građane svojih jedinica da se izjasne na način da su naplaćivali lokacije izjašnjavanja kao da se radi o komercijalnoj djelatnosti, a ne ustavnom pravu, da su im ograničili broj lokacija, nisu dopustili prikupljanje potpisa na najfrekventnijim lokacijama jedinica te su dozvole izdavali sa zakašnjenjem tako da je ionako prekratak rok prikupljanja potpisa dodatno skraćen. <https://narod.hr/hrvatska/video-narod-odlucuje-objavio-397-024-potpisa-za-prvo-pitanje-390-189-za-drugo-hvala-svim-volonterima>, 20. II. 2019.

Prema već spomenutoj Odluci Ustavnog suda iz 2014. godine, propisivanje zakonskih obveza predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave u postupku prikupljanja potpisa, kao i obveze organizacijskog odbora da policijskoj upravi na čijem se području izjašnjavanje održava prijavi mjesta na kojima će se ono održavati, ali i propisivanje zabrane isticanja državnih obilježja na mjestima na kojima će se potpisi prikupljati, po prirodi stvari podrazumijevaju samo područje Republike Hrvatske i isključuju bilo kakvu mogućnost njihova prikupljanja izvan državnih granica, uključujući i diplomatsko-konzularna predstavništva Republike Hrvatske u inozemstvu.⁸⁰ Dakle, potpisi za raspisivanje državnog referenduma smiju se prikupljati isključivo na području Republike Hrvatske.

O potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma mogu se izjašnjavati samo osobe koje mogu sudjelovati na referendumu, i to samo na jednom od mjesta na kojem će se održavati izjašnjavanje. Pravo sudjelovati na državnom referendumu imaju hrvatski državljani, a ako se u vrijeme održavanja referenduma zateknu izvan granica Republike Hrvatske, izjašnjavaju se u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u državama u kojima su se zatekli ili na koji drugi način. Na lokalnom referendumu imaju pravo sudjelovati birači koji imaju prebivalište na području jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave za koju je raspisan referendum.⁸¹

Ako organizacijski odbor utvrdi da se o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma izjasnilo deset posto birača od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj uputit će zahtjev predsjedniku Hrvatskog sabora za raspisivanje referenduma i dostaviti sve potpise kojima se dokazuje da je raspisivanje referenduma zatražio potreban broj birača. Smatramo da je također jedan od otežavajućih razloga za raspisivanje referenduma ispunjavanje uvjeta od potrebnih visokih 10 posto prikupljenih potpisa od ukupnog broja birača u odnosu na rok koji je prekratak za prikupljanje potpisa. Zakonodavac bi svakako trebao propisati manji broj potrebnih potpisa ili na drugi način točno definirati izračun potrebnog broja birača, a sve u smjeru kako bi se izbjegle moguće različite interpretacije i manipulacije o potrebnom broju, što pak dovodi do pravne nesigurnosti i destimulacije oko prikupljanja potpisa. Zakon ne propisuje ni rok u kojem je organizacijski odbor dužan predati Hrvatskom saboru potpisne liste, što također smatramo neodgovarajućim rješenjem.

Nakon što su Hrvatskom saboru predani potpisi, Zakon ne govori u kojem se roku mora raspisati referendum ako su ispunjene ostale pretpostavke potrebne za raspisivanje referenduma, a time je, smatramo, otvorena mogućnost odugovlačenja raspisivanja referenduma. Također, postoji i pravna praznina oko procedure i načina prikupljanja potpisa za lokalni referendum te kome se oni predaju. Svemu tome zakonodavac bi trebao posvetiti posebnu pozornost prilikom izrade novog zakona.

Pravo glasovanja (odlučivanja) na referendumu imaju svi birači upisani u registar birača, neovisno o prebivalištu, dok pravo dati svoj potpis za raspisivanje

⁸⁰ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-7346/2014. od 10. prosinca 2014., Narodne novine broj 156/14, toč. 15.1.

⁸¹ Čl. 5. Zakona o referendumu.

referenduma ima svaki punoljetni hrvatski državljanin bez obzira na prebivalište gdje se u dane prikupljanja potpisa nalazi i zatekne na području Republike Hrvatske, jer na taj način izražava svoju pravno relevantnu volju da Hrvatski sabor raspiše referendum s predloženim referendumskim pitanjem. Pravo birača da svojim potpisom zatraži raspisivanje referenduma ne ovisi, dakle, ni o kakvim drugim pretpostavkama kao što su prebivalište, važeća osobna iskaznica, činjenica da stvarno živi na području Republike Hrvatske i sl., nego o pravnoj činjenici da je potpisnik birač (što znači da je upisan u registar birača) i o faktičnoj činjenici da je potpis dao na području Republike Hrvatske. Dakle, svi birači upisani u registar birača svojim potpisom imaju pravo zatražiti raspisivanje referenduma pod uvjetom da potpis daju na području Republike Hrvatske.⁸²

4.2. Postupak provjere broja i vjerodostojnosti potpisa birača

Aktualni Zakon ne sadrži odredbe kojima se reguliraju pitanja vezana uz predreferendumske aktivnosti. Zakonodavac je propustio regulirati proceduru provjere broja i vjerodostojnosti potpisa birača, odnosno koja će institucija i u kojem roku provesti taj postupak te zakonitost prikupljanja potpisa. Npropisivanjem navedenoga ostavljena je mogućnost odugovlačenja provjere potpisa i raznih manipulacija s prikupljenim potpisima. Također, s obzirom na to da ne postoje službeni obrasci za prikupljanje potpisa, mogu se pojaviti nepravilnosti prilikom samog prikupljanja potpisa, a i osporavanje potpisa prilikom provjere njihova broja i vjerodostojnosti.

U nastavku rada ukratko ćemo dati pregled radnji koje su prethodile provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača na konkretnom primjeru zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative "Narod odlučuje" o izmjeni članka 72. Ustava Republike Hrvatske i "Narod odlučuje" o dopuni Ustava Republike Hrvatske člankom 72.a kako bismo dali uvid u predreferendumske aktivnosti koje nisu regulirane zakonom. U slučaju ovih referendumskih inicijativa potpisi nisu provjeravani na temelju slučajno odabranog uzorka, kao što se to činilo prilikom provjere potpisa prijašnjih inicijativa, nego se pristupilo provjeri svakog prikupljenog potpisa.

Nakon što je Građanska inicijativa "Narod odlučuje" predala Hrvatskom saboru materijale s prikupljenim potpisima građana i zahtjeve za raspisivanje državnog referenduma za dva referendumska pitanja, Hrvatski je sabor pozvao Vladu Republike Hrvatske da provjeri jesu li se potpisi prikupljali sukladno odredbi 8.c Zakona o referendumu, te da dostavi izvješće o provedenoj provjeri Hrvatskom saboru. Vlada RH je zaključkom zadužila Ministarstvo uprave za koordinaciju aktivnosti vezanih za provjeru broja i vjerodostojnosti svih potpisa iz zahtjeva za raspisivanje državnih referenduma građanske inicijative te Ministarstvo uprave

⁸² Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-7346/2014. od 10. prosinca 2014., Narodne novine 156/14., toč. 14. i 14.1.

i Ministarstvo unutarnjih poslova za provjeru zakonitosti prikupljanja potpisa. Ministarstvo uprave (Naručitelj) angažiralo je APIS IT d.o.o. (Izvršitelj) koji će izvršiti provjeru broja i vjerodostojnost potpisa u roku od četrdeset i pet kalendarskih dana, računajući od dana preuzimanja potpisnih lista po dostavljenim zahtjevima za raspisivanje državnog referenduma.⁸³

Opći kriterij za valjanost potpisa predstavlja obveza da se potpisnik nalazi u registru birača pod istim imenom i prezimenom te OIB-om kao što je navedeno i na potpisnoj listi. Ovisno o naravi nepravilnosti u potpisu, Izvršitelj je Povjerenstvu dostavio pet vrsta kontrolnih lista koje se odnose na razliku u imenu i prezimenu (ime i prezime s potpisne liste ne odgovara imenu i prezimenu u registru birača), razliku u OIB-u (OIB s potpisne liste ne odgovara OIB-u u registru birača uz navedeno ime), OIB ne postoji u registru birača, nečitko ime i prezime, prazan redak za retke u kojima nisu popunjeni svi podaci ili su podaci prekriveni, prepravljani, nadopunjavani. Kriteriji za naknadnu kontrolu valjanosti potpisa od strane Povjerenstva: potpisnik nije bio punoljetan u vrijeme potpisa, preminuo je prije početka prikupljanja potpisa, nema hrvatsko državljanstvo u vrijeme prikupljanja potpisa, a promjenu osobnog imena potrebno je uvažiti.⁸⁴

U pogledu zakonitosti prikupljanja potpisa, uvidom u potpisne liste utvrđeno je da ne sadrže naznaku mjesta prikupljanja te se nije mogla provesti provjera jesu li se potpisi prikupljali sukladno članku 8.c Zakona o referendumu. Potpisi onih koji imaju prebivalište u gradovima i općinama u kojima nije bilo prijavljeno mjesto za prikupljanje potpisa prihvaćeni su.⁸⁵ Provjerom broja i vjerodostojnosti svih potpisa birača iz zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma, utvrđeno je da ni za jedan zahtjev nije prikupljen dovoljan broj potpisa,⁸⁶ za raspisivanje državnog referenduma sukladno čl. 87. st. 3. Ustava i čl. 3. st. 4. Zakona o referendumu.

Kako bi provjera i vjerodostojnosti potpisa bila što pravednija i nepristranija, smatramo da je potrebno jasno i nedvosmisleno definirati sve kriterije provjere te provjeru potpisa povjeriti nezavisnim tijelima kako bi se eliminirale eventualne

⁸³ Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave, Izvješće Povjerenstva o provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača iz zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma građanske inicijative "Narod odlučuje" o izmjeni članka 72. Ustava Republike Hrvatske i "Narod odlučuje" o dopuni Ustava Republike Hrvatske člankom 72. A te građanske inicijative "Istina o Istanbulskoj", Zagreb, listopad 2018. godine, str. 8 i 9, <https://uprava.gov.hr/vijesti/izvjesce-povjerenstva-o-provjeri-broja-i-vjerodostojnosti-potpisa-biraca-iz-zahjteva-za-raspisivanje-drzavnog-referenduma-gradjanskih-inicijativa-narod-odlucuje-i-istina-o-istanbulskoj/14813>, 20. II. 2019.

⁸⁴ Ibid., str. 16.

⁸⁵ Ibid., str. 44 i 45.

⁸⁶ Građanska inicijativa "Narod odlučuje" o izmjeni članka 72. URH trebala je prikupiti 374.740 potpisa s obzirom na to da je u registar birača na referentni dan bilo upisano 3.747.409 birača hrvatskih državljana s prebivalištem u RH. Izvršitelj provjere potpisa unio je 412.325 potpisa od kojih je 40.875 ukupno neispravnih potpisa koji se mogu razvrstati prema kriterijima: 7488 dvostrukih potpisa, 1844 OIB-a ne postoji u registru birača niti u drugim evidencijama, 365 osoba nije bilo punoljetno u vrijeme prikupljanja potpisa, 332 osobe nisu hrvatski državljani, 120 osoba je preminulo prije početka prikupljanja potpisa, 30.726 potpisa utvrđeno je neispravnim iz razloga: osobno ime na potpisnoj listi ne odgovara osobnom imenu u registru birača; nečitko upisani podaci; neispravan OIB; prazan redak (podaci na potpisnoj listi su prekriveni, nisu uneseni svi podaci – nedostaje ime, prezime, OIB ili potpis, podaci ispravljani ili nadopunjavani, uneseni su podaci koji nisu propisani MBG-om i sl.).

pristranosti oko valjanosti pojedinih potpisa i pristupilo njihovoj objektivnoj procjeni. Također je potrebno dodatno educirati građane oko pravilnog prikupljanja potpisa, odnosno uputiti ih da eventualno utvrđene neregularnosti kao što su unošenje OIB-a preminulih osoba, krivotvorenje tuđih i ostale zlouporabe osobnih podataka nose sa sobom elemente kaznene odgovornosti.

4.3. Građanske inicijative za prikupljanje potpisa za raspisivanje državnog referenduma u praksi Republike Hrvatske

Tablica 1. prikazuje građanske inicijative za prikupljanje potpisa za raspisivanje državnog referenduma u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2007. do 2019. godine. Od trinaest u tablici navedenih građanskih inicijativa, samo je jedna bila uspješna te je rezultirala raspisivanjem referenduma na kojem su se građani izjašnjavali o ustavnoj definiciji braka kao životnoj zajednici žene i muškarca. Pa ipak, iako su referendumske inicijative imale tužnu i neuspješnu povijest sve do prosinca 2013., upravo je uspjeh ove inicijative razotkrio niz nedostataka u ustavnopravnom okviru referenduma u Hrvatskoj.

Uzrok neuspjeha čitavom nizu građanskih inicijativa jer nisu prikupile dovoljan broj potpisa za raspisivanje referenduma može se tražiti u restriktivnom roku od petnaest dana u kojem moraju prikupiti 10 posto potpisa ukupnog broja birača. To upućuje na to da građanska inicijativa da bi uspjela morala bi imati veliku organizacijsku strukturu s dobrom koordinacijom, podršku javnosti i medija te financijske kapacitete.

Dovoljan broj potpisa u propisanom roku prikupila je građanska inicijativa koja je prikupljala potpise za raspisivanje referenduma koji je bio usmjeren na rušenje prijedloga novog Zakona o radu. Međutim, taj referendum nije bio raspisan usprkos ispunjenju pretpostavki jer je Vlada Republike Hrvatske odustala od novog prijedloga Zakona o radu povlačeći ga iz zakonodavnog postupka. Ustavni sud u svojoj dotadašnjoj praksi prvi se put bavio u ustavnosudskom postupku pitanjima provedbe državnog referenduma na inicijativu građana, te je donio odluku da su prestale postojati pretpostavke za raspisivanje referenduma samim povlačenjem Prijedloga zakona iz procedure.⁸⁷

Tri građanske inicijative prikupile su više od 10 posto potpisa od ukupnog broja birača potrebnih za raspisivanje referenduma, međutim temeljem čl. 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud je donio odluku da nije dopušteno raspisivanje referenduma povodom tih inicijativa jer predložena referendumska

⁸⁷ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-4696/2010. od 20. listopada 2010.

pitanja u zahtjevima organizacijskih odbora nisu u skladu s Ustavom.⁸⁸ S obzirom na to da su te inicijative prikupile dovoljan broj potpisa, a naknadnom ocjenom ustavnosti pitanja nije dopušteno raspisivanje referendumu, smatramo da bi referendumski okvir trebalo urediti na način da se ustavnost referendumskog pitanja ocjenjuje na način da organizacijski odbor prije početka prikupljanja potpisa podnese zahtjev Ustavnom sudu na ocjenu je li pitanje podobno za referendumsko odlučivanje uz istodobno propisivanje o čemu se može, a o čemu ne može odlučivati na referendumu, kako bi se pak spriječilo zatrpavanje Ustavnog suda zahtjevima. Time bi se uštedjelo vrijeme i novac oko prikupljanja potpisa, a prikupljeni potpisi ne bi propali već bi dobili smisao i svrhu.

Tablica 1.: Građanske inicijative na državnoj razini u Republici Hrvatskoj

<i>Broj</i>	<i>Predmet inicijative</i>	<i>Datum inicijative</i>	<i>Broj prikupljenih potpisa</i>	<i>Ishod</i>
1.	Prekid suradnje s Haaškim sudom	30. IX. 2007.	296.000	Nedovoljan broj potpisa
2.	Pristupanje Hrvatske NATO-savezu	29. III. 2008.	126.392	Nedovoljan broj potpisa
3.	Arbitraža o hrvatsko-slovenskom razgraničenju	15. XI. 2009.	200.000	Nedovoljan broj potpisa
4.	Izmjene Zakona o radu	9. VI. 2010.	717.149	Vlada odustaje od prijedloga novog Zakona o radu
5.	Četiri pitanja	13. II. 2013.	Približno 120.000 po pitanju	Nedovoljan broj potpisa
6.	Ustavna definicija braka	12. V. 2013.	749.316	Inicijativa uspjela
7.	Promjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina	17. XI. 2013.	576.338	Protuustavno pitanje
8.	Zabrana outsourcinga	6. VI. 2014.	563.815	Protuustavno pitanje
9.	Promjena izbornog sustava (promjena čl. 72. URH-a)	21. IX. 2014.	386.649	Nedovoljan broj potpisa
10.	Protiv monetizacije autocesta	11. X. 2014.	498.545	Protuustavno pitanje

⁸⁸ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014. povodom zahtjeva za raspisivanje referendumu Građanske inicijative "Stožer za obranu hrvatskog Vukovara" za promjenu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, tzv. referendum o ćirilici; odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015. povodom zahtjeva Organizacijskog odbora za donošenje Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru, tzv. referendum o outsourcingu; odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015. povodom zahtjeva Organizacijskog odbora za donošenje Zakona o dopuni i izmjenama Zakona o cestama, tzv. referendum o monetizaciji hrvatskih autocesta.

<i>Broj</i>	<i>Predmet inicijative</i>	<i>Datum inicijative</i>	<i>Broj prikupljenih potpisa</i>	<i>Ishod</i>
11.	Referendum o referendumu	30. V. 2015.	Približno 340.000	Nedovoljan broj potpisa
12.	Promjena izbornog sustava (promjena čl. 72. URH-a)	13. V. 2018.	367.169	Nedovoljan broj potpisa
13.	Otkazivanje tzv. Istanbulske konvencije	13. V. 2018.	345.942	Nedovoljan broj potpisa

Izvor: Butković, Hrvoje; *The Rise of Direct Democracy in Croatia: Balancing or Challenging Parliamentary Representation*, Croatian International Relations Review, Vol. 23 No. 77, 2017., str. 62 i 63; Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave, Izvješće Povjerenstva o provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača iz zahtjeva za raspisivanje državnog referendumu građanske inicijative "Narod odlučuje" o izmjeni članka 72. Ustava Republike Hrvatske i "Narod odlučuje" o dopuni Ustava Republike Hrvatske člankom 72. A te građanske inicijative "Istina o Istanbulskoj", Zagreb, listopad 2018. godine, str. 27 i 44, <https://uprava.gov.hr/vijesti/izvjesce-povjerenstva-o-provjeri-broja-i-vjerodostojnosti-potpisa-biraca-iz-zahjteva-za-raspisivanje-drzavnog-referenduma-gradjanskih-inicijativa-narod-odlucuje-i-istina-o-istanbulskoj/14813>, 20. II. 2019.

5. PREDMET I USTAVNA OGRANIČENJA REFERENDUMSKOG ODLUČIVANJA

Postupak provedbe referendumu strogo je formalan postupak.⁸⁹ Da bi referendum bio dopušten potrebno je ispunjenje formalnih pretpostavki: da je riječ o inicijativi za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili pitanju iz djelokruga Hrvatskog sabora (čl. 87. st.1. Ustava), da je prikupljeno više od deset posto potpisa birača (čl. 87. st. 3. Ustava) i da je ispunjen zahtjev s obrazloženim prijedlogom referendumskog pitanja koji je postavio Ustavni sud povodom odluke o tzv. "referendumu o ćirilici". Osim navedenih pretpostavki, potrebno je i da predloženi tekst referendumskog pitanja bude proceduralno i materijalnoopravno usklađen s Ustavom. U pogledu proceduralne i materijalnopravne valjanosti predloženog teksta referendumskog pitanja, Ustavni sud poziva se na pravne standarde Venecijanske komisije utvrđene u Kodeksu dobre prakse o referendumima iz 2009. godine.⁹⁰ Što se tiče proceduralne valjanosti tekstova upućenih na referendum, pitanja koja se upućuju na referendum moraju poštovati jedinstvo forme, sadržaja i hijerarhijskih razina. Materijalna valjanost predloženog teksta referendumskog pitanja zahtijeva da tekstovi koji se upućuju na referendum moraju biti u skladu sa svim višim zakonima (načelo hijerarhije normi), ne smiju biti suprotni međunarodnom pravu ili statutarnim načelima Vijeća Europe (demokracija, ljudska prava i vladavina prava). Tekstovi

⁸⁹ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015., toč. 25.

⁹⁰ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015., toč. 30.

koji su suprotni zahtjevima proceduralne i materijalne usklađenosti ne smiju se staviti na narodno izglasavanje.⁹¹

Horvat Vuković navodi kako Ustavni sud Republike Hrvatske prilikom ocjenjivanja predloženog referenduskog pitanja mora u svakom pojedinom slučaju utvrđivati ustavne rezervate koji su isključeni od referenduskog odlučivanja jer ih Ustav izrijeком ne nabraja.⁹² U svojem Priopćenju o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka Ustavni sud upućuje da postoje pitanja o kojima je po sili Ustava zabranjeno provoditi referendum te ih utvrđuje u svakom konkretnom slučaju.⁹³ Nisu dopuštena referendumska pitanja o prijedlozima zakona koja nisu u skladu s pravnim sustavom kao cjelinom kao ni ona za koja izrijeком ili iz cjeline Ustava proizlazi da su u isključivoj nadležnosti tijela predstavničke demokracije (primjerice, donošenje državnog proračuna i njegova održivost). Utoliko je opseg dopuštenih referenduskih pitanja, utemeljen na čl. 87. st. 1. u vezi sa st. 3. Ustava, ograničen. Jesu li referendumska pitanja u skladu s Ustavom, odlučuje Ustavni sud, pri čemu ustavotvorac nije izrijeком naveo pitanja koja su stvar isključive nadležnosti tijela predstavničke demokracije već se izvode iz cjeline Ustava. Pri promjeni Ustava, obveza je Ustavnog suda da na temelju općih nadzornih ovlasti ne dopusti održavanje bilo kojeg referenduma "kad utvrdi takvu formalnu i/ili materijalnu protuustavnost referenduskog pitanja ili tako tešku proceduralnu pogrešku koje prijete narušavanjem strukturalnih obilježja hrvatske ustavne države, to jest njezina ustavnog identiteta, uključujući najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (čl.1. i čl. 3. Ustava)".⁹⁴

Smerdel navodi primjer za nužnost tumačenja čl. 87. st. 1. Ustava prema kojoj bi se referendum mogao raspisati "o drugom pitanju iz djelokruga Hrvatskog sabora: "Odmah se postavlja pitanje da li o svakom drugom pitanju? Očigledno ne može jer se po naravi stvari referendumom ne može odlučivati primjerice o odgovornosti predsjednika Republike za povredu Ustava (čl. 105.), jer se radi o kvazi-sudbenom postupku koji zahtijeva primjerena jamstva (u pitanju je utvrđivanje materijalne istine), niti bi se referendum mogao raspisati o pitanjima koja spadaju u temelje pravnog poretka, kao što je pripadnost Republike Hrvatske međunarodnoj zajednici (Izvorišne osnove Ustava, *in fine*), nacionalna ravnopravnost ili pak ravnopravnost spolova (čl. 3.). Ne može se inicirati referendum o ukidanju političkog pluralizma i višestranačkog sustava, niti, primjerice, o ukidanju poreza, premda bi te inicijative

⁹¹ Code of the Good Practice of the Referendums, adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting/ Venice 16 December 2006/ Venice Commission at its 70th plenary session/ Venice, 16-17 March 2007/, Study No. 371/2006., CDL-AD(2007)008rev, Strasbourg, 20 January 2009., toč. III.2. i III.3., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e), 10. I. 2019.

⁹² Horvat Vuković, A., "Referendum narodne inicijative 2013. – ustavni identitet kao osnova ustavnosudskog aktivizma", u: Podolnjak, R.; Smerdel, B. (ur), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji – Ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive*, Zagreb, Hrvatska udruga za ustavno pravo, 2014., str. 159.

⁹³ Priopćenje Ustavnog suda Republike Hrvatske o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka, op. cit. (bilj. 36), toč. 2.

⁹⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-1159/2015. od 8. travnja 2015., Narodne novine broj 43/2015., toč. 33.3. i 33.4.

vjerojatno mnogi jedva dočekali. Jednako tako, referendum se ne može odlučivati o političkoj odgovornosti Vlade ili pojedinih njezinih članova, niti prikupljati potpise za takav referendum. Naknadno tumačiti kako je to prava, iako skrivena, svrha podnesene peticije – jer ovdje se nesumnjivo radi o peticiji u širem smislu riječi – za raspisivanje referendumu, protivno je temeljnim načelima funkcioniranja demokratskih ustavnih institucija.⁹⁵

Podolnjak navodi da postoji suglasnost ustavnopravnih analitičara kako se referendumom ne može odlučivati o svakom pitanju te kako se "temeljne ustavne i civilizacijske vrednote ne mogu negirati ni neposrednim odlučivanjem", dok se nesuglasice javljaju tek oko sadržaja tih pitanja i njihove ustavne formulacije. Riječ je pitanjima koja se tiču prijedloga kojima se umanjuju Ustavom utvrđena ljudska prava, temeljne slobode i ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina, o zakonima o nužnim mjerama za osiguranje obrane države, sigurnosti ili otklanjanje posljedica prirodnih nesreća, međunarodnim ugovorima te prijedlozima koji se odnose na porezni sustav i državni proračun. Kako to ne bi vodilo drugoj krajnosti da se referendum ne može raspisati ni o jednom značajnijem pitanju, bitno je kako će ta izuzeća biti formulirana.⁹⁶

Prijedlogom promjene Ustava Republike Hrvatske iz 2013. bilo je predloženo sljedeće: "Referendum se ne može raspisati o pitanjima: koja se odnose na ograničavanje ili umanjivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda sadržanih u glavama II. i III. Ustava; koja se odnose na obveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora, osim potvrđivanja, otkazivanja ili povlačenja iz tih ugovora; koja se odnose na donošenje i izvršenje proračuna i porezni sustav; koja se odnose na obranu i nacionalnu sigurnost; koja se odnose na izbore i imenovanja u djelokrugu Hrvatskog sabora."⁹⁷ Smerdel ukazuje da taj prijedlog ima dvije "konstrukcijske greške": Prvo, lista situacija o kojima se neće moći odlučivati na referendumu građanske inicijative ekstenzivna je i neodređena. Navođenjem cijelih glava Ustava, umjesto pojedinih odredbi pola Ustava je pod zabranom. Prihvati li se taj prijedlog, gotovo svaki referendum postaje nemoguć. Takvim rješenjem praktički se ukida pravo na referendum. Drugo, nije definirano tko će odlučivati spada li neko konkretno referendumsko pitanje u zabranjene teme (...).⁹⁸

Što se tiče lokalnog referendumu, predmet lokalnog referendumu određen je metodom opće klauzule i to može biti bilo koje pitanje iz samoupravnog djelokruga jedinice. Zakon i statuti jedinica lokalne samouprave ne utvrđuju pitanja o kojima se mora ili ne može raspisati lokalni referendum. U praksi to može dovesti do nepotrebnih sporova te populističkog zloupotrebljavanja. Normativno uređenje predmeta odlučivanja, tj. o čemu se mora i ne može odlučivati, otežalo bi njegovu zluporabu.⁹⁹

⁹⁵ Smerdel, B., op. cit. (bilj. 28), str. 7.

⁹⁶ Podolnjak, R., op. cit. (bilj. 30), str. 209 i 210.

⁹⁷ Hrvatski sabor, *Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske*, Zagreb, prosinac 2013., članak. 6., <http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080622/PRIJEDLOG%20PROMJENE%20USTAVA%20RH.pdf>, 23. II. 2019.

⁹⁸ Podolnjak, R., op. cit. (bilj. 30), str. 211.

⁹⁹ Rešetar, V., op. cit. (bilj. 54), str. 718.

5.1. Načelo jasnoće referenduskog pitanja

Positivno zakonodavstvo ne sadrži pravila o obvezi obrazlaganja zahtjeva za raspisivanje referenduma koje je relevantno za odlučivanje Hrvatskog sabora treba li postupiti na temelju čl. 95. Ustavnog zakona, kao i za odlučivanje Ustavnog suda u okviru čl. 95. Ustavnog zakona, a relevantno je i s aspekta zahtjeva za osiguranjem otvorene rasprave u demokratskom društvu. S obzirom na navedeno, Ustavni sud u svojoj Odluci iz 2014. godine utvrđuje da svaki budući zahtjev za raspisivanje referenduma koji Hrvatskom saboru bude podnesen na temelju čl. 87. st. 3. Ustava mora sadržavati detaljan prikaz činjenica i okolnosti koje su bile povod za referendumsko pitanje u predloženom sadržaju te dostatno i relevantno obrazložene razloge zbog kojih se traži raspisivanje referenduma. Ustavni sud neće razmatrati nove podneske koje bi organizacijski odbori za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma pripremili i dostavili Ustavnom sudu nakon što Hrvatski sabor od tog suda zatraži postupanje na temelju čl. 95. Ustavnog zakona, s obzirom na to da prethodno nisu bili dostavljeni Hrvatskom saboru, ne mogu se smatrati dijelom njihova zahtjeva. To pravilo ne isključuje ovlast Ustavnog suda da od organizacijskih odbora traži dopunske informacije ili dokumente radi razjašnjavanja samog zahtjeva podnesenog Hrvatskom saboru.¹⁰⁰ Navedeno pravilo ponovljeno je i u Odluci iz 2015. godine, u kojoj se navodi kako se, s obzirom na obvezujuću snagu odluka Ustavnog suda, navedeno pravilo smatra jednom od formalnih pretpostavki za valjanost zahtjeva za raspisivanje referenduma.¹⁰¹ Kostadinov je mišljenja da je Ustavni sud tom odlukom postavio temelje kontrole referenduskog pitanja prema načelu jasnoće,¹⁰² kojim štiti slobodu glasa i otklanja stavljanje glasača u poziciju da donesu odluku o više prijedloga i politika "u paketu" upotrebom jednog glasa, a time i mogućnost usvajanja zakonskih prijedloga i ustavnih promjena u kojima neki dijelovi dobivaju samo potporu manjine, te istodobno štiti građane od dvosmislenih referenduskih pitanja, pogodnih za tumačenja različita stvarno izraženoj volji birača.¹⁰³

5.2. Naknadno preformuliranje referenduskog pitanja

Referendum se može raspisati u skladu s Ustavom i zakonom samo u cilju traženja odgovora birača na specificirano i jasno formulirano pitanje koje mora biti postavljeno već prilikom započinjanja postupka prikupljanja potpisa kojima birači zahtijevaju održavanje referenduma.¹⁰⁴ Bilo kakvo zahtijevanje da se referendumsko

¹⁰⁰ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-4640/2014. od 12. kolovoza 2014., Narodne novine broj 104/2014., toč. 18.

¹⁰¹ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-1159/2015. od 8. travnja 2015., Narodne novine broj 43/2015., toč. 21.

¹⁰² Kostadinov, Biljana, "Načelo jasnoće referenduskog pitanja u Europi i SAD-u", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 65, no. 1, veljača 2015., str. 82.

¹⁰³ *Ibid.*, str. 56.

¹⁰⁴ Odluka Ustavnog suda broj: U-VIIR-4696/2010 od 20. listopada 2010., toč. 22.1.

pitanje za koje su prikupljeni potpisi naknadno i različito formulira opasno je i nije dopušteno jer smjera na rušenje načela ustavne vladavine. Referendum se ne može i ne smije raspisati po populističkom načelu "institucionalno ili izvaninstitucionalno" pri čemu se naglašava kako se, pored formalno postavljenog referendumskog pitanja za koje su prikupljeni potpisi birača, "dobro znade koje je pravo, ali prikriveno pitanje, premda ono nije izriječno formulirano".¹⁰⁵

Nedopušteno je i protivno samom konceptu referendumu u hrvatskom i međunarodnom pravu zahtijevati da se pitanje preformulira nakon što su za njega prikupljeni potpisi. Ukoliko bi takav zahtjev bio popraćen prijetnjama, pozivima na nasilje i nesnošljivost, on je protuustavan i kažnjiv (čl. 39. Ustava). Smerdel navodi kako se referendum ne može raspisati na temelju svojevoljnih tumačenja "zna se što je narod ustvari mislio".¹⁰⁶

Ograničenja materije o kojoj se može odlučivati na zakonodavnom referendumu otvaraju problem ustavnosti pitanja koje se putem narodne inicijative želi postaviti na referendumu. Postavlja se pitanje treba li ustavnosudska kontrola referendumskih pitanja biti *a priori* ili *a posteriori*.¹⁰⁷ Ustavni sud je u odlukama povodom "referenduma o monetizaciji" i "referenduma o outsourcingu" utvrdio da u tim ustavnosudskim postupcima sud ima zadaću provesti prethodnu (preventivnu, *a priori*) apstraktnu kontrolu ustavnosti zakona te ocijeniti jesu li ti prijedlozi zakona u skladu s Ustavom s obzirom na to da je referendumsko pitanje tih građanskih inicijativa postavljeno u obliku prijedloga zakona.¹⁰⁸

6. REFERENDUM U HRVATSKOJ PRAKSI

6.1. Državni referendum u Republici Hrvatskoj u praksi

Tablica 2. prikazuje podatke o svega tri održana državna referenduma u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 1991. godine do početka 2019. godine. Prvi državni referendum bio je održan 19. svibnja 1991. godine po odluci predsjednika, a na njemu se odlučivalo o pitanjima suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske. Više od dvadeset godina nakon održanog referenduma o državnoj samostalnosti, 22. siječnja 2012. godine održan je drugi državni (obvezujući) referendum o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji te je većinom glasova birača koji su pristupili referendumu donesena odluka "ZA" pristupanje Republike Hrvatske Europskoj

¹⁰⁵ Smerdel, B., op. cit. (bilj. 28), str. 5.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Podolnjak, R., op. cit. (bilj. 30), str. 212.

¹⁰⁸ Nadležnost Ustavnog suda da provodi *a priori* kontrolu ustavnosti prijedloga zakona različita je od uobičajene naknadne (represivne, *a posteriori*) apstraktna. Kod naknadne kontrole ustavnosti prijedloga zakona odluke Ustavnog suda djeluju slično rezolutivnom uvjetu: utvrdi li se da prijedlog zakona nije u skladu s Ustavom, taj prijedlog nije dopušteno uputiti na izjašnjavanje birača na referendumu. Za razliku od apstraktna kontrole ustavnosti zakona kod koje Ustavni sud ispituje je li zakon u suglasnosti s Ustavom, u postupku referendumskog nadzora Ustavni sud dužan je ispitati je li referendumsko pitanje u skladu s Ustavom. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR- 1159/2015., toč. 13.

uniji. Treći državni referendum bio je prvi slučaj neposrednog odlučivanja naroda o konkretnom prijedlogu promjene Ustava, koju su promjenu predložili birači (narodni ustavotvorni referendum),¹⁰⁹ održan 1. prosinca 2013., te je većinom glasova birača koji su pristupili referendumu donesena odluka "ZA" to da se u Ustav Republike Hrvatske unese odredba po kojoj je brak životna zajednica žene i muškarca. Taj referendum ujedno je razotkrio mnogobrojne probleme u hrvatskom referendumskom pravu i otvorio niz pravnih pitanja koja zahtijevaju odgovore¹¹⁰ te naglasio kako zakonska pravila o postupku i načinu provedbe narodne ustavotvorne inicijative u Republici Hrvatskoj nisu razrađena.¹¹¹

U slučaju referenduma o definiciji braka, Hrvatski je sabor donio odluku kojom je odbio prijedlog da postupi po članku 95. Ustavnog zakona i podnese zahtjev Ustavnom sudu o tome je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene ustavne pretpostavke za raspisivanje državnog referenduma jer je izrazio svoju pravnu volju da sadržaj referendumskog pitanja o definiciji braka smatra suglasnim s Ustavom i da potvrđuje kako su ispunjene ustavne pretpostavke za raspisivanje referenduma o tom pitanju. U svojem već spomenutom Priopćenju iz 2013. godine Ustavni sud navodi kako nakon što na temelju narodne ustavotvorne inicijative Hrvatski sabor donese odluku o raspisivanju državnog referenduma, a da prije toga nije postupio po čl. 95. Ustavnog zakona, Ustavnom sudu ne prestaju opće nadzorne ovlasti nad ustavnošću tako raspisanog referenduma. Međutim, Ustavni sud ocjenjuje da se općim nadzornim ovlastima u takvoj situaciji smije koristiti samo iznimno kad utvrdi formalnu i/ili materijalnu protuustavnost referendumskog pitanja ili tako tešku proceduralnu pogrešku koje prijete narušavanjem strukturalnih obilježja hrvatske ustavne države.¹¹²

Analiza tablice pokazuje kako se odaziv birača na održanim državnim referendumima smanjivao u velikom postotku. Na prvom referendumu odaziv birača je bio visokih 83,56 %, da bi se na drugom smanjio na 43,51 %, a na trećem se smanjio na poraznih 39,9 %. Smanjenje odaziva birača za više od polovice u odnosu na prvi referendum mogli bismo tražiti u različitim razlozima, od nezainteresiranosti građana koji su većinom mišljenja da njihov glas ionako neće imati bitnog utjecaja na konačan rezultat referenduma, preko nepovjerenja građana u političke institucije, do neinformiranosti.

Pereša i Zelić navode kako se razlozi malog broja održanih referenduma u Republici Hrvatskoj mogu tražiti u zatvorenosti procesa odlučivanja od strane političkih elita u proteklih dvadeset godina, u neuređenom zakonodavstvu, kao i u

¹⁰⁹ Upozorenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013., Narodne novine broj 131/2013.

¹¹⁰ Priopćenje Ustavnog suda Republike Hrvatske o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka broj: SuS-1/2013 od 14. studenoga 2013., NN 138/2013., toč. 11.

¹¹¹ Upozorenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013., Narodne novine broj 131/2013., toč. 4.

¹¹² Priopćenje Ustavnog suda Republike Hrvatske o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka broj: SuS-1/2013 od 14. studenoga 2013., Narodne novine broj 138/2013., toč. 4 i 5.

strogim uvjetima za pokretanje referenduma od strane građana.¹¹³ Otegotna okolnost za provedbu referenduma jest i financiranje jer je provedba referenduma financijski zahtjevnija, ne samo po državni, već posebice i po lokalni proračun, osobito što taj izdatak nije bio planiran prilikom donošenja proračuna.

Tablica 2.: Državni referendumi u Republici Hrvatskoj

Broj	Predmet referenduma	Datum održavanja	Odziv birača	'ZA'	'PROTIV'	Nevažeci listići
1.	Suverenost i samostalnost RH	19. V. 1991.	83,56 %	93,24 %	4,15 %	1,18 %
2.	Pristupanje Hrvatske EU-u	22. I. 2012.	43,51 %	66,27 %	33,13 %	0,56 %
3.	Ustavna definicija braka	XII. 2013.	39,90 %	65,87 %	33,51 %	0,57 %

Izvor: Službene stranice Državnog izbornog povjerenstva, https://www.izbori.hr/arhivaizbora/data/referendum/1991/rezultati/1991_Rezultati_Referendum.pdf, <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/referendum-2012>, <https://www.izbori.hr/arhivaizbora/index.html#/app/referendum-2013>, 20. I. 2019.

6.2. Lokalni referendum u Republici Hrvatskoj u praksi

Republika Hrvatska ne obiluje velikim iskustvom organiziranja i provođenja referenduma, kako na državnoj, tako ni na lokalnoj razini. Lokalni referendumi su se do sada rijetko provodili. O njima se ne vodi jedinstvena i javna baza podataka što nas dovodi do otežanog načina izučavanja i istraživanja kao forme najizravnijeg načina kojom bi građani neposredno izjasnili svoje mišljenje, te se time eventualno usprotivili štetnim političkim odlukama od lokalnog značaja.

S obzirom na nepostojanje službenih podataka te jedinstvene evidencije o održanim lokalnim referendumima u Republici Hrvatskoj, u analizi smo se služili samo dostupnim izvorima s interneta. Ulogu u tome uvelike su imale informacijske tehnologije, posebice mediji i lokalna glasila koji pak često pogrešno navode za neki lokalni referendum da je "prvi" iako je prije njega već bilo organizirano ili održano nekoliko ili barem jedan lokalni referendum.

Izučavajući broj organiziranih i provedenih lokalnih referenduma u Hrvatskoj putem interneta i tražilica, došli smo do podataka o mizerno malom broju od svega petnaestak održanih lokalnih referenduma. Naravno, kako nema službene evidencije o održanim referendumima, postoji mogućnost da podaci koje smo pronašli nisu potpuni, te da ih je možda bilo i više. U razdoblju od 1999. do 2003. godine održana su četiri lokalna referenduma, i to u jedinicama Kaštela, Viškovo, Senj i Babina. U razdoblju od 2011. do 2014. godine održano ih je šest, i to u jedinicama Pribislavec, Pučišća na Braču, Fužine, Dubrovnik, Lokve i Goričan. U 2015. godini provedena

¹¹³ Pereša, I., Zelić, D., op. cit. (bilj. 69), str. 10.

su tri lokalna referenduma: u jedinicama Ploče, Buzet i Labin. U 2016. godini održan je referendum u jedinici Novalja, a 2017. godini u jedinici Dugopolje.

Većina referenduma odnosila se na komunalna pitanja, odnosno na izgradnju raznih nepopularnih objekata, kao na primjer u jedinicama Kaštela – zabrana proizvodnje PVC-a, Viškovo – lokacija županijskog odlagališta otpada, Fužine – gradnja vjetroelektrane, Dubrovnik – projekt golf na Srđu, Lokve – izgradnja akumulacijskog jezera, Goričan – izgradnja kompostane, Ploče – izgradnja termoelektrane na ugljen, Buzet – izgradnja kompostane, Labin – izgradnja termoelektrane Plomin C na ugljen. U Novalji se odlučivalo o uređenju luke i marine odnosno o prihvaćanju urbanističkog plana, dok u jedinici Dugopolje o cijeni komunalnog doprinosa u postupku legalizacije bespravno sagrađenih objekata 1kn/m³. Dva lokalna referenduma odnosila su se na promjenu granica jedinica lokalne odnosno regionalne samouprave, Senj – izdvajanje iz Ličko-senjske županije i priključenje Primorsko-goranskoj županiji, Babina – izdvajanje iz općine Blata. Samo su dva referenduma raspisana za opoziv lokalnog čelnika.

Od provedenih lokalnih referenduma, dvanaest ih je doživjelo neuspjeh jer na birališta nije izašao dovoljan broj birača, čime nije bio ispunjen jedan od uvjeta za valjanost referenduma, a to je pristupanje većine ukupnog broja birača upisanih u popis birača jedinice lokalne samouprave u kojoj je raspisan referendum, odnosno 50 % plus jedan birač. Lokalni referendumi u jedinicama Babina s izlaznošću birača od 92 %, Goričan s izlaznošću od 56,2 % i Ploče s izlaznošću od 60,43 % birača upisanih u popis birača jedinice, uspjeli su jer je ukupna izlaznost bila viša od 50 % birača jedinice.

Postavlja se pitanje koji je razlog nezainteresiranosti i pasivnosti birača, smisla i svrhe raspisivanja lokalnog referenduma. Građani imaju u rukama alat koji ne koriste u dovoljnoj mjeri, a koji im pruža mogućnost aktivnije uloge u participaciji kreiranja, utjecaja i nadzora ne samo političkih odluka, već i poboljšanja uvjeta života u lokalnim jedinicama. Neuspješnost lokalnih referenduma svakako je pokazatelj slabog građanskog angažmana i nedovoljne političke socijalizacije. Također, politička opcija koja se protivi nekoj odluci često stimulira svoje simpatizere da na referendum uopće ne izađu ili pozivaju na njegov bojkot. Stoga bi buduće izmjene i dopune zakonodavnog okvira referenduma u odnosu na odaziv ponajprije trebale ići u smjeru veće edukacije, informiranosti i poticaja birača za sudjelovanjem u donošenju odluka.

Tablica 3.: Lokalni referendumi u Republici Hrvatskoj

Broj	Grad/ općina	Datum održavanja	Predmet odlučivanja	Odaziv birača	ZA/ PROTIV	Ishod
1.	Kaštela	14. III. 1999.	Zabrana proizvodnje PVC-a	31%	89% ZA	Nedovoljan odaziv
2.	Viškovo	4. VI. 2000.	Lokacija odlagališta otpada	Nedovoljan	Većina protiv	Nedovoljan odaziv

Broj	Grad/općina	Datum održavanja	Predmet odlučivanja	Odaziv birača	ZA/ PROTIV	Ishod
3.	Senj	19. I. 2003.	Izdvajanje županije	40,4%	92,5% ZA	Nedovoljan odaziv
4.	Babina	6. VII. 2003.	Izdvajanje iz općine	92%	96% PROTIV	Uspio
5.	Pribislavec	27. II. 2011.	Razrješenje načelnice	11%	70% ZA	Nedovoljan odaziv
6.	Pučića	6. V. 2012.	Razrješenje načelnika	31,6%	88,7% ZA	Nedovoljan odaziv
7.	Fužine	14. IV. 2013.	Izgradnja vjetroelektrane	46,6%	82% PROTIV	Nedovoljan odaziv
8.	Dubrovnik	28. IV. 2013.	Projekt golf na Srđu	31,51%	84% PROTIV	Nedovoljan odaziv
9.	Lokve	9. VI. 2013.	Izgradnja akumulacijskog jezera	37,8%	88,7% PROTIV	Nedovoljan odaziv
10.	Goričan	16. II. 2014.	Izgradnja kompostane	56,2%	97,7% PROTIV	Uspio
11.	Ploče	25. I. 2015.	Izgradnja TE na ugljen	60,40%	90,7% PROTIV	Uspio
12.	Buzet	3. V. 2015.	Izgradnja kompostane	30,97%	70,6% PROTIV	Nedovoljan odaziv
13.	Labin	29. III. 2015.	Izgradnja TE na ugljen	38,79%	94,2% PROTIV	Nedovoljan odaziv
14.	Novalja	20. XI. 2016.	Prihvatanje Urbanističkog plana	35,61%	80,11% ZA	Nedovoljan odaziv
15.	Dugopolje	20. VIII. 2017.	Cijena komunalnog doprinosa	33,78%	97,2 % ZA	Nedovoljan odaziv

Izvor: Oršić, Z., 2014. Lokalni referendum u Hrvata, <https://politika.com/lokalni-referendumi-u-hrvata>, 20.01.2019.; Izvješće o provedenom lokalnom referendumu na području Grada Ploča održanom 25. siječnja 2015. godine, <https://ploce.hr/wp-content/uploads/2018/03/izvjescje-o-provedenom-lokalnom-referendumu.pdf>, 20.01.2019.; Izvješće o provedenom lokalnom referendumu na području Grada Buzeta održanom 3. svibnja 2015. godine, http://www.buzet.hr/fileadmin/dokumenti/Referendum_kompostana/Izvjescje_o_provedenom_lokalnom_referendumu_-_Buzet_2015.pdf, 20.01.2019.; Izvješće o provedenom lokalnom referendumu na području Grada Labina održanom 29. ožujka 2015. godine, [http://labin.hr/Files/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20POVJERENSTVA%20O%20PROVEDENOM%20LOKALNOM%20REFERENDUMU%20\(2\).pdf](http://labin.hr/Files/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20POVJERENSTVA%20O%20PROVEDENOM%20LOKALNOM%20REFERENDUMU%20(2).pdf), 20.01.2019.; Izvješće o provedenom lokalnom referendumu na području Grada Novalje održanom dana 20. studenog 2016.g., http://www.novalja.hr/db/db_dir/news/extra_dir/211120167272/skm_c22716112113212.pdf, 20.01.2019.; Izvješće o provedenom lokalnom referendumu Općine Dugopolje održanom dana 20. kolovoza 2017. godine, <http://dugopolje.hr/wp-content/uploads/2017/08/izvjescje-o-provedenom-referendumu.pdf>, 20. I. 2019.

6.3. Savjetodavni referendum u Republici Hrvatskoj u praksi

Vlada Republike Hrvatske je 2. lipnja 1996. godine raspisala deset savjetodavnih referenduma temeljem kojih je trebala dobiti mišljenje birača o izmjenama teritorijalne podjele države, odnosno odgovor na pitanje jesu li građani određenih općina i gradova za to da se izdvoje ili ostanu unutar određene susjedne županije. Među ispitivanima našli su se građani šest općina: Pag i Novalja, Kloštar Ivanić, Križ, Đurđenovac, Feričanci, Podgorač; tri grada: Novska, Ivanić-Grad, Našice te Zagrebačka županija. Analizirajući izvješće o službenim rezultatima provedenoga glasovanja na savjetodavnim referendumima, sve provedene referendume karakterizirala je vrlo niska izlaznost.¹¹⁴

7. ZAKLJUČAK

Prije više od dva desetljeća Smiljko Sokol napisao je kako je u hrvatskom ustavnom pravu razmatranje instituta referenduma, kao jednog od najvažnijih oblika neposredne demokracije, posve zanemareno.¹¹⁵ Nažalost, ova je konstatacija skoro jednako relevantna i danas. Analiza ustavnopravnog okvira referenduma u Republici Hrvatskoj ukazuje na brojne nedorečenosti, nekonzistentnosti, na izuzetno ograničavajuće elemente za pokretanje referenduma građanskih inicijativa, nepostojanja regulacije mnogih pitanja, te mogućnost njihova izigravanja od strane izvršnih tijela. Kako bi se popunile mnogobrojne pravne praznine, osigurala veća pravna sigurnost, izbjegle konfuzije te eventualne zloupotrebe, smatramo da je potrebno što hitnije mijenjanje postojećeg referenduskog pravnog okvira i usklađivanje s pravnim standardima Venecijanske komisije sadržanima u Kodeksu dobre prakse o referendumima. Držimo da je od velike važnosti propisati materije o kojima se može i o kojima se ne može raspisati referendum, osobito kako bi se spriječilo ugrožavanje temeljnih ljudskih prava. Kako bi se povećao broj referenduma i olakšalo njihovo raspisivanje potrebno je smanjiti broj birača čiji je potpis potrebno prikupiti za raspisivanje referenduma te produžiti rok za njihovo prikupljanje. Kako bi referendum dobio legitimitet, potrebno je povećati odaziv biračkog tijela na način da se omogući i e-glasanje ili poštansko glasanje jer visoki postotak biračke apstinencije može rezultirati referendumom koji ne ocrta realnu sliku volje birača. Potrebno je detaljnije regulirati pravila oko samog prikupljanja potpisa i provjere njihove vjerodostojnosti, te onemogućiti tijelima državne i lokalne vlasti da se donošenjem akta poništi volja građana iskazana na provedenom referendumu, što se već može nakon proteka jedne godine od donošenja odluke na

¹¹⁴ Službene stranice Državnog izbornog povjerenstva, Izvješće o službenim rezultatima provedenog glasovanja na savjetodavnom referendumu održanom dana 2. lipnja 1996. godine, <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/referendum-1996>, 2. III. 2019.

¹¹⁵ Sokol, S., "Referendum i mogućnosti njegove primjene u Hrvatskoj", *Vladavina prava*, I., br. 1, 1997., str. 1.

referendumu. Valja ujednačiti pravila raspisivanja lokalnog i državnog referenduma. To su samo neka od pitanja koja je potrebno regulirati.

Iako postojeći ustavnopravni okvir ostavlja dojam u javnosti kao da je namjerno skrojen tako da ga je u praksi teško realizirati, promjene referendumskog pravnog okvira svakako bi trebale ići u smjeru jačanja neposredne demokracije, povećanja građanske participacije u kreiranju, utjecaju i nadzoru kod donošenja odluka na državnoj i lokalnoj razini, čime se ujedno otvara mogućnost utjecanja građana na poboljšanje uvjeta života ne samo u državi, već i u svojim lokalnim sredinama.

LITERATURA

Knjige i članci

1. Blagojević, A., "Teritorijalna reforma hrvatske lokalne samouprave: ustavnopravne pretpostavke", *Pravni vjesnik*, Vol. 28, No. 3-4, 2012.
2. Butković, Hrvoje, "The Rise of Direct Democracy in Croatia: Balancing or Challenging Parliamentary Representation", *Croatian International Relations Review*, Vol. 23, No. 77, 2017.
3. Ceranić, Vedran, "Načini promjene Ustava Republike Hrvatske i Ustava Republike Slovenije – komparativan prikaz", *FIP – Financije i pravo*, Vol. 4, No. 1, 2016.
4. Ceranić, Vedran, "Neposredno ostvarivanje državne vlasti prema Ustavu Republike Hrvatske: odluka Ustavnog suda br. U-VIIR 4696/2010", *Pravnik*, Vol. 44, No. 89., 2010.
5. *Direct Democracy*, The International IDEA Handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2008.
6. Giunio, Miljenko A., "Još o referendumu – kvadratura referendumskog kruga: matematičko-logički aspekt tumačenja propisa – 10% čega?", *Informator*, 62 (2014.), 6332.
7. Horvat Vuković, A., "Referendum narodne inicijative 2013. – ustavni identitet kao osnova ustavnosudskog aktivizma", u: Podolnjak, R.; Smerdel, B. (ur.), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji – Ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2014.
8. Klarić, Mirko, "Izvršna tijela u lokalnoj samoupravi – komparativni primjeri i hrvatsko iskustvo", *Pravni vjesnik*, Vol. 33, No. 3-4, 2017.
9. Koprić, I., Manojlović, R., "Participacija građana u lokalnoj samoupravi – nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva", u: Davitovski, B. (ur.) *Četvrti skopsko-zagrebački pravni kolokvij: Zbornik radova Skopje*, Pravni fakultet Iustinijan Prvi, Sveučilište Sv. Kiril i Metodij, 2013.
10. Kostadinov, B., "Referendum građanske inicijative", *Zbornik PFZ*, 51, br. 6, 2001.
11. Kostadinov, B., "Referendum građanske inicijative", u: Podolnjak R., Smerdel, B. (ur.), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji – Ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2014.

12. Kostadinov, Biljana, "Načelo jasnoće referendumskog pitanja u Europi i SAD-u", *Zbornik PFZ*, Vol. 65, No. 1, veljača 2015.
13. Lauc, Z., "Referendum narodne inicijative i lokalna demokracija", u: Podolnjak, R., Smerdel, B. (ur), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji: ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive*, Zagreb, Hrvatska udruga za ustavno pravo, 2014.
14. Ljubić, Dubravko, "Promjena Ustava i narodna inicijativa", *Hrvatska pravna revija*, 13 (2013.), 11.
15. Marxer, W., Wir sind das Volk: Directs Demokratie – Verfahren, Verbreitung, Wirkung, Schriftliche Fassung des Vortrages am Liechtenstein-Institut vom 2. November 2004 in der Vorlesungsreihe "*Herausforderung Demokratie*" Beiträge Nr. 24/2004.
16. Pereša, I., Zelić, D., *Analiza referenduma u Hrvatskoj u odnosu na europske standarde*, Gong, Zagreb, 2012.
17. Podolnjak, R., Smerdel, B., "Uvod: O referendumu narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji", u: *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji. Ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive*, Podolnjak, R., Smerdel, B. (ur.), Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2014.
18. Podolnjak, R., "Hrvatski ustav i neposredna demokracija", u: *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske* (ur. Bačić, A.), Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2011.
19. Podolnjak, R., "O "ustavnom inženjeringu" referendumu narodne inicijative: Neke preporuke hrvatskom ustavotvorcu", u: Podolnjak, R., Smerdel, B., (ur), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji: Ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive*, Zagreb, Hrvatska udruga za ustavno pravo, 2014.
20. Rešetar, V., "Lokalni referendum kao institucionalni mehanizam participacije građana u Hrvatskoj", *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Vol. 14, No. 3, 2014.
21. Serdult, U., Welp, Y., Direct Democracy Upside Down, *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 8, No. 1, 2012.
22. Schiller, T., *Directe Demokratie – eine Einführung*, Campus Studium, Frankfurt/Main, 2002.
23. Smerdel, Branko, "Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice", *Hrvatska pravna revija*, 10, 2010.
24. Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013.
25. Sokol, S., "Referendum i mogućnosti njegove primjene u Hrvatskoj", *Vladavina prava*, I., 1997.
26. Sokol, Smiljko, "Referendum i mogućnosti njegove primjene u Hrvatskoj", *Vladavina prava*, I., br. 1, 1997.
27. Tropina Godec, Željka, "Lokalni referendum i drugi oblici neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju", *Računovodstvo, revizija i financije*, 5, 2016.

Pravni propisi

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 6/90., 135/97., 8/98. (pročišćeni tekst), 113/00., 124/00. (pročišćeni tekst), 28/01., 41/01. (pročišćeni tekst), 55/01., 76/10., 85/10. (pročišćeni tekst), 5/14. (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj SuP-O-1/2014. od 14. siječnja 2014. U povodu okončanja postupka nadzora nad ustavnošću i zakonitošću provođenja državnog referendumu održanog 1. prosinca 2013.).
2. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99., 29/02., 49/02. (pročišćeni tekst).
3. Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, Narodne novine, br. 33/96., 92/01., 44/06. (čl. 27. st. 4. Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske), 58/06. (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-177/2002 od 20. travnja 2006. godine), 69/07. (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-2051/2007 od 5. lipnja 2007. godine), 38/09., 100/16. (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-1962/2008 od 27. rujna 2016. godine), 73/17.
4. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17.

Sudska praksa

1. Priopćenje Ustavnog suda Republike Hrvatske o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka broj: Sus-1/2013 od 14. studenoga 2013., Narodne novine broj 138/2013.
2. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-4696/2010. od 20. listopada 2010.
3. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-177/2002 od 20. travnja 2006., Narodne novine, broj 58/06.
4. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2051/2005 od 5 lipnja 2007., Narodne novine broj 69/07.
5. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I1962/2008 od 27. rujna 2016. godine.
6. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-7346/2014 od 10. prosinca 2014., Narodne novine, broj 156/14.
7. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015.
8. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-4640/2014. od 12. kolovoza 2014., Narodne novine 104/2014.
9. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-1159/2015. od 8. travnja 2015., Narodne novine broj 43/2015.
10. Upozorenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013., Narodne novine broj 131/2013.

Web-izvori:

1. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, dostupno na: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>
2. <https://narod.hr/hrvatska/video-narod-odlucuje-objavio-397-024-potpisa-za-prvo-pitanje-390-189-za-drugo-hvala-svim-volonterima>, 20. II. 2019.
3. Code of the Good Practice of the Referendums, adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting/ Venice 16 December 2006/ Venice Commission at its 70th plenary session/ Venice, 16-17 March 2007/, Study No. 371/2006., CDL-AD(2007)008rev, Strasbourg, 20 January 2009., [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e), 10. I. 2019.
4. Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave, Izvješće Povjerenstva o provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača iz zahtjeva za raspisivanje državnog referendumu građanske inicijative "Narod odlučuje" o izmjeni članka 72. Ustava Republike Hrvatske i "Narod odlučuje" o dopuni Ustava Republike Hrvatske člankom 72. A te građanske inicijative "Istina o Istanbulskoj", Zagreb, listopad 2018. godine, <https://uprava.gov.hr/vijesti/izvjesce-povjerenstva-o-provjeri-broja-i-vjerodostojnosti-potpisa-biraca-iz-zahtjeva-za-raspisivanje-drzavnog-referenduma-gradjanskih-inicijativa-narod-odlucuje-i-istina-o-istanbulskoj/14813>, 20. II. 2019.
5. Hrvatski sabor, *Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske*, Zagreb, prosinac, 2013., članak. 6., <http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080622/PRIJEDLOG%20PROMJENE%20USTAVA%20RH.pdf>, 23. II. 2019.
6. Službene stranice Državnog izbornog povjerenstva, https://www.izbori.hr/arhivaizbora/data/referendum/1991/rezultati/1991_Rezultati_Referendum.pdf, <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/referendum-2012>, <https://www.izbori.hr/arhivaizbora/index.html#/app/referendum-2013>, 20. I. 2019.
7. Oršić, Z., 2014. Lokalni referendum u Hrvata, <https://pollitika.com/lokalni-referendumi-u-hrvata>, 20. I. 2019.
8. Report of the Independent Commission on Referendums, University College London, The Constitution Unit, 2018., dostupno na: https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/182_-_independent_commission_on_referendums.pdf
9. Izvješće o provedenom lokalnom referendumu na području Grada Ploča održanom 25. siječnja 2015. godine, <https://ploce.hr/wp-content/uploads/2018/03/izvjesce-o-provedenom-lokalnom-referendumu.pdf>, 20. I. 2019.
10. Izvješće o provedenom lokalnom referendumu na području Grada Buzeta održanom 3. svibnja 2015. godine, http://www.buzet.hr/fileadmin/dokumenti/Referendum_kompostana/Izvjesce_o_provedenom_lokalnom_referendumu_-_Buzet_2015.pdf, 20. I. 2019.
11. Izvješće o provedenom lokalnom referendumu na području Grada Labina održanom 29. ožujka 2015. godine, <http://labin.hr/Files/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20>

POVJERENSTVA % 200 % 20PROVEDENOM % 20LOKALNOM % 20
REFERENDUMU % 20(2).pdf, 20. I. 2019.

12. Izvješće o provedenom lokalnom referendumu na području Grada Novalje održanom dana 20. studenog 2016., http://www.novalja.hr/db/db_dir/news/extra_dir/211120167272/skm_c22716112113212.pdf, 20. I. 2019.
13. Izvješće o provedenom lokalnom referendumu Općine Dugopolje održanom dana 20. kolovoza 2017. godine <http://dugopolje.hr/wp-content/uploads/2017/08/izvjesce-o-provedenom-referendumu.pdf>, 20. I. 2019.
14. Službene stranice Državnog izbornog povjerenstva, Izvješće o službenim rezultatima provedenog glasovanja na savjetodavnom referendumu održanom dana 2. lipnja 1996. godine, [https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/referendum-1996, 2. III. 2019.](https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/referendum-1996,2.III.2019)

PRILOZI

Tablica 1.: Građanske inicijative na državnoj razini u Republici Hrvatskoj, str.

Broj	Predmet inicijative	Datum inicijative	Broj prikupljenih potpisa	Ishod
1.	Prekid suradnje s Haaškim sudom	30.09.2007.	296.000	Nedovoljan broj potpisa
2.	Pristupanje Hrvatske NATO savezu	29.03.2008.	126.392	Nedovoljan broj potpisa
3.	Arbitraža o hrvatsko slovenskom razgraničenju	15.11.2009.	200.000	Nedovoljan broj potpisa
4.	Izmjene Zakona o radu	09.06.2010.	717.149	Vlada odustaje od prijedloga novog Zakona o radu
5.	Četiri pitanja	13.02.2013.	Približno 120.000 po pitanju	Nedovoljan broj potpisa
6.	Ustavna definicija braka	12.05.2013.	749.316	Inicijativa uspjela
7.	Promjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina	17.11.2013.	576.338	Protuustavno pitanje
8.	Zabrana outsourcinga	06.06.2014.	563.815	Protuustavno pitanje
9.	Promjena izbornog sustava (promjena čl.72.URH)	21.09.2014.	386.649	Nedovoljan broj potpisa
10.	Protiv monetizacije autocesta	11.10.2014.	498.545	Protuustavno pitanje
11.	Referendum o referendumu	30.05.2015	Približno 340.000	Nedovoljan broj potpisa

Broj	Predmet inicijative	Datum inicijative	Broj prikupljenih potpisa	Ishod
12.	Promjena izbornog sustava (promjena čl. 72. URH)	13.05.2018.	367.169	Nedovoljan broj potpisa
13.	Otkazivanje tzv. Istanbulske konvencije	13.05.2018.	345.942	Nedovoljan broj potpisa

Izvor: Butković, Hrvoje; *The Rise of Direct Democracy in Croatia: Balancing or Challenging Parliamentary Representation*, Croatian International Relations Review, Vol. 23 No. 77, 2017., str. 62 i 63; Republika Hrvatska, Ministarstvo uprave, Izvješće Povjerenstva o provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača iz zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma građanske inicijative "Narod odlučuje" o izmjeni članka 72. Ustava Republike Hrvatske i "Narod odlučuje" o dopuni Ustava Republike Hrvatske člankom 72. A te građanske inicijative "Istina o Istanbulskoj", Zagreb, listopad 2018. godine, str. 27 i 44, <https://uprava.gov.hr/vijesti/izvjesce-povjerenstva-o-provjeri-broja-i-vjerodostojnosti-potpisa-biraca-iz-zahtjeva-za-raspisivanje-drzavnog-referenduma-gradjanskih-inicijativa-narod-odlucuje-i-istina-o-istanbulskoj/14813>, 20.2.2019.

Tablica 2.: Državni referendumi u Republici Hrvatskoj, str.

Broj	Predmet referenduma	Datum održavanja	Odaziv birača	"ZA"	"PROTIV"	Nevažeći listići
1.	Suverenost i samostalnost RH	19.05.1991.	83,56%	93,24%	4,15%	1,18%
2.	Pristupanje Hrvatske EU	22.01.2012.	43,51%	66,27%	33,13%	0,56%
3.	Ustavna definicija braka	01.12.2013.	39,90%	65,87%	33,51%	0,57%

Izvor: Službene stranice Državnog izbornog povjerenstva, https://www.izbori.hr/arhivaizbora/data/referendum/1991/rezultati/1991_Rezultati_Referendum.pdf, <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/referendum-2012>, <https://www.izbori.hr/arhivaizbora/index.html#/app/referendum-2013>, 20.01.2019.

Tablica 3.: Lokalni referendumi u Republici Hrvatskoj, str

Broj	Grad/općina	Datum održavanja	Predmet odlučivanja	Odaziv birača	ZA/ PROTIV	Ishod
1.	Kaštela	14.03.1999.	Zabrana proizvodnje PVC-a	31%	89% ZA	Nedovoljan odaziv
2.	Viškovo	04.06.2000.	Lokacija županijskog odlagališta otpada	Nedovoljan odaziv birača	Većina protiv	Nedovoljan odaziv
3.	Senj	19.01.2003.	Izdvajanje iz Ličko-senjske županije	40.4%	92.5% ZA	Nedovoljan odaziv
4.	Babina	06.07.2003.	Izdvajanje iz općine Blata	92%	96% PROTIV	Uspio
5.	Pribisavec	27.02.2011.	Razrješenje općinske načelnice	11%	70% ZA	Nedovoljan odaziv

Broj	Grad/općina	Datum održavanja	Predmet odlučivanja	Odziv birača	ZA/ PROTIV	Ishod
6.	Pučišća na Braču	06.05.2012.	Razrješenje načelnika	31.6%	88.7% ZA	Nedovoljan odziv
7.	Fužine	14.04.2013.	Izgradnja vjetroelektrane	46.6%	82% PROTIV	Nedovoljan odziv
8.	Dubrovnik	28.04.2013.	Projekt golf na Srđu	31.51%	84% PROTIV	Nedovoljan odziv
9.	Lokve	09.06.2013.	Izgradnja akumulacijskog jezera	37.8%	88.7% PROTIV	Nedovoljan odziv
10.	Goričan	16.02.2014.	Izgradnja kompostane	56.2%	97.7% PROTIV	Uspio
11.	Ploče	25.01.2015.	Izgradnja TE na ugljen	60.40%	90.7% PROTIV	Uspio
12.	Buzet	03.05.2015.	Izgradnja kompostane	30.97%	70.63% PROTIV	Nedovoljan odziv
13.	Labin	29.03.2015.	Izgradnja TE Plomin C na ugljen	38.79%	94.2% PROTIV	Nije uspio
14.	Novalja	20.11.2016.	Prihvatanje Urbanističkog plana	35.61%	80.11% ZA	Nije uspio
15.	Dugopolje	20.08.2017.	Cijena komunalnog doprinosa u postupku legalizacije bespravno sagrađenih objekata	33.78%	97.2 % ZA	Nije uspio

Izvor: Oršić, Z., 2014. Lokalni referendum u Hrvata, <https://politika.com/lokalni-referendumi-u-hrvata>, 20.01.2019.; Izvješće o provedenom lokalnom referendumu na području Grada Ploča održanom 25. siječnja 2015. godine, <https://ploce.hr/wp-content/uploads/2018/03/izvjesce-o-provedenom-lokalnom-referendumu.pdf>, 20.01.2019.; Izvješće o provedenom lokalnom referendumu na području Grada Buzeta održanom 3. svibnja 2015. godine, http://www.buzet.hr/fileadmin/dokumenti/Referendum_kompostana/Izvjesce_o_provedenom_lokalnom_referendumu_-_Buzet_2015.pdf, 20.01.2019.; Izvješće o provedenom lokalnom referendumu na području Grada Labina održanom 29. ožujka 2015. godine, [http://labin.hr/Files/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20POVJERENSTVA%20O%20PROVEDENOM%20LOKALNOM%20REFERENDUMU%20\(2\).pdf](http://labin.hr/Files/IZVJE%C5%A0%C4%86E%20POVJERENSTVA%20O%20PROVEDENOM%20LOKALNOM%20REFERENDUMU%20(2).pdf), 20.01.2019.; Izvješće o provedenom lokalnom referendumu na području Grada Novalje održanom dana 20. studenog 2016.g., http://www.novalja.hr/db/db_dir/news/extra_dir/211120167272/skm_c22716112113212.pdf, 20.01.2019.; Izvješće o provedenom lokalnom referendumu Općine Dugopolje održanom dana 20. kolovoza 2017. godine, <http://dugopolje.hr/wp-content/uploads/2017/08/izvjesce-o-provedenom-referendumu.pdf>, 20.01.2019.

CONSTITUTIONAL FRAMEWORK OF REFERENDUM IN THE REPUBLIC OF CROATIA: THE CURRENT SITUATION AND FUTURE CHALLENGES

The paper analyses the basic characteristics of the fundamental and the most applicable form of direct democracy – referendum, and the basic characteristics of the existing constitutional framework of referendum in the Republic of Croatia. According to the Constitution of the Republic of Croatia there is one case of a mandatory referendum (entering into alliances with other states or of dissolution thereof), and in other cases referendum is facultative. Having in mind the previous practice of referendum in Croatia, the special emphasis in the paper is on the special form of referendum which is introduced in Croatian legal framework with the Revision of the Constitution in 2000. The introduction of the citizen-initiated referendum in a solution that is according to conditions of its application unknown to developed democracies has shown that one institute that can and should have a positive impact on the development of democracy and of democratic political culture can simultaneously jeopardize the foundations of modern democracy. In this context, the aim of this paper is to point to the shortcomings of the constitutional framework of referendum in Croatia, and to propose some solutions that will minimize possibility of abusing of direct democratic decision-making.

Key words: *referendum, citizen-initiated referendum, Constitution of the Republic of Croatia*