

# Ostvarivanje vlasti građana neposrednim odlučivanjem na referendumu

---

Franić, Katarina

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:446494>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-26**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Katedra za ustavno pravo

Katarina Franić

OSTVARIVANJE VLASTI GRAĐANA NEPOSREDNIM ODLUČIVANJEM NA  
REFERENDUMU

Diplomski rad

Mentor: prof. dr. sc. Robert Podolnjak

Zagreb, ožujak 2023.

## Sadržaj

Izjava o izvornosti .....	
Sažetak .....	1
Summary .....	2
Uvod .....	3
Pojam i obilježja pravnog instituta referendumu .....	4
Povijesno o referendumu u svijetu i Republici Hrvatskoj .....	6
Odnos predstavničke i neposredne demokracije .....	8
Argumenti u prilog referendumu i kritike referendumu .....	10
Švicarska Konfederacija – domovina neposredne demokracije .....	12
Republika Slovenija – primjer konsenzualne demokracije.....	16
Referendum u pravnom sustavu Republike Hrvatske .....	21
Ustav Republike Hrvatske .....	21
Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske o referendumu .....	23
Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave .....	24
Pravo referendumske inicijative.....	25
Tko glasuje na referendumu?.....	26
Način glasovanja na referendumu i obvezatnost odluke na referendumu .....	26
Organizacijski odbor građanske referendumske inicijative i prikupljanje potpisa podrške referendumskom pitanju .....	27
Raspisivanje referendumu.....	28
Tijela za provedbu referendumu.....	28
Provedba referendumu.....	29
Kodeks dobre prakse o referendumima .....	30
Kratki pregled dosadašnjih referendumskih građanskih inicijativa na državnoj razini u Republici Hrvatskoj.....	33
Granice odlučivanja na referendumu u Republici Hrvatskoj - građanska referendumska inicijativa 2021. i odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske .....	35
Prijedlog ustavnopravnih promjena za osnaživanje neposrednog odlučivanja građana referendumom u Republici Hrvatskoj .....	41
Zaključak .....	43
Literatura.....	44

## **Izjava o izvornosti**

Ja, Katarina Franić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada/završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Katarina Franić

## Sažetak

Početno će se u ovom radu analizirati teoretski pojam referenduma s njegovim prednostima i nedostacima. Zatim će se dotaknuti bitnih povijesnih činjenica koje su važne za razvoj samog instituta referenduma. Nakon toga, istaknut će se primjere ustavnog i zakonskog uređenja sudjelovanja naroda u neposrednom odlučivanju putem referenduma u Švicarskoj Konfederaciji i Republici Sloveniji te će se naglasiti pozitivni primjeri iz tih država koji bi mogli biti usvojeni i u Republici Hrvatskoj. Slijedom toga, analizirat će se uređenje instituta ustavotvornog referenduma građanske inicijative u Republici Hrvatskoj. Nastavno na to će se opisati sve dosadašnje referendumske inicijative te tijekom referendumske inicijative građana iz 2021. godine kao i odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske o ustavnosti i zakonitosti referendumskih pitanja te inicijative. Također, argumentirat će se pravo naroda na ostvarivanje svoje vlasti putem referenduma kao legitimnog oblika ostvarivanja vlasti građana. Obrazložit će se nužnost i važnost prava građana na referendum po njihovoj vlastitoj inicijativi kao instrumentu korektiva parlamentarne vlasti u modernom demokratskom društvu i političko-pravnoj zajednici te će se dati prijedloge *de lege ferenda* za osnaživanje neposrednog odlučivanja građana putem referenduma u Republici Hrvatskoj.

*Ključne riječi: referendum, građanska inicijativa, narodni suverenitet, Ustav Republike Hrvatske, Ustavni sud Republike Hrvatske*

## Summary

As a first step, this paper will analyze the theoretical concept of a referendum with its advantages and disadvantages. Afterwards, the essential historical facts that are important for the development of the referendum institute itself will be outlined. Following this, examples will be highlighted of constitutional and legal regulation of the participation of peoples in the direct decision-making process through referendums in the Swiss Confederation and the Republic of Slovenia and the positive examples of these countries that might be adopted in the Republic of Croatia will be emphasized. Moreover, the organization of the constitutional referendum institute of the citizens' initiative in the Republic of Croatia will be analyzed. This paper will further describe all previous citizen referendum initiatives and the course of the citizens' referendum initiative from 2021, as well as the ruling of the Constitutional Court of the Republic of Croatia on the constitutionality and legality of referendum issues of this initiative. Additionally, the right of the people to exercise their power through referendums as a legitimate form of exercising the power of citizens will be pointed out. The necessity and importance of citizens' right to a referendum on their own initiative will be explained as a tool of remedial parliamentary power within a modern democratic society and the political-legal community, and suggestions will be made to strengthen citizens' direct decision-making through referendums in the Republic of Croatia.

*Keywords: referendum, citizenship initiative, sovereignty of the people, Constitution of the Republic of Croatia, Constitutional Court of the Republic of Croatia.*

## Uvod

Neposredna demokracija u svojim pojavnim oblicima referendumu i građanske inicijative postaju sve aktualniji u zahtjevima za demokratizacijom društva i približavanju zakonodavnog odlučivanja građaninu kao pojedincu. Referendum je institut koji građanima, kao biračkom tijelu i nositelju narodnog suvereniteta u modernoj demokratskoj državi, daje neposredno pravo da svojim glasom odluče o određenom ustavnom, zakonodavnom ili lokalnom političkom pitanju.<sup>1</sup> Dodatne uloge neposrednog odlučivanja građana na referendumu su političko osvještavanje i aktiviranje građana u odnosu na procese upravljanja i života političke zajednice, te jačanje građanske svijesti o pripadnosti određenoj društveno-političkoj zajednici, kao i društvena odgovornost.

U kontekstu aktualne krize političkog sustava i razvijenog demokratskog deficita zapadnih demokracija institut referendumske odlučivanja iste negativne pojave može pomoći zaustaviti, kao i vratiti povjerenje građana u institucije vlasti, budući da se referendumom omogućuje da građani svoju državu promatraju kao *res publicu*, javnu stvar u kojoj je njihov glas bitan i kao vrijednost koju su pozvani održavati, braniti i unapređivati svojom vlastitom aktivnošću. U Republici Hrvatskoj referendum je oblik odlučivanja suverenog naroda o bitnim političkim pitanjima, koje se dopunja izborom zastupnika u Hrvatski sabor. Iako je u domaćoj javnosti referendum često karakteriziran kao za političku elitu nepopularan političko pravni institut, potrebno je analizirati dosege i mogućnosti referendumske odlučivanja u našoj državi i donijeti zaključke o mogućim blagotvornim učincima široke primjene neposredne demokracije za hrvatski politički život.

Činjenica je da je referendum svoju primjenu našao u brojnim državama, a posebno je svoju popularnost doživio u državama članicama Europske Unije, budući da se od 2004. godine za pristupanje punopravnom članstvu EU s europske razine tražio pristanak građana potencijalnih članica putem referenduma. Nedavna zbivanja referenduma o neovisnosti Škotske kao i referenduma o razdruživanju Ujedinjenog Kraljevstva od Europske Unije dodatno su aktualizirale važnost ovog instrumenta vlasti građana kao korektiva standardne parlamentarne demokracije. U modernom dobu političkih previranja, temeljni naglasak za očuvanje vrijednosti parlamentarne demokracije potrebno je vratiti njegovim izvornim nositeljima –

---

<sup>1</sup> Podolnjak, R., Smerdel, B., *Uvod: O referendumu narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji*, 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. 1.

narodu koji je nositelj narodnog legitimiteta vlasti i na čijem općem pravu glasa počiva čitav moderni zapadni stil političkog i društvenog života.

## Pojam i obilježja pravnog instituta referendumu

Referendum je pravni institut ustavnog prava putem kojeg se građani neposredno, tajnim glasovanjem izjašnjavaju o nekom pravnom pitanju sa za ili protiv tj. s da ili ne. U načelu se referendumom odlučuje o usvajanju ili odbacivanju prijedloga nekog općeg propisa, ali se može raditi i o nekom drugom političkom pitanju.<sup>2</sup>

Istim pravnim institutom dopunski se ostvaruje narodni suverenitet u modernoj demokratskoj državi. Naime, uz referendum kao osnovni oblik neposredne demokracije, suverenitet naroda iz kojeg i proizlazi vlast posredno se ostvaruje i putem nacionalnog parlamenta, odnosno putem predstavničke demokracije. Zakonodavni postupak u odnosu na odlučivanje naroda na referendumu češći je i u praksi redovniji način donošenja zakona.

Referendume međusobno možemo, prema Smerdelu, razlikovati po više kriterija. Temeljne podjele referendumu su s obzirom na širinu političke zajednice, s obzirom na predmet odlučivanja, s obzirom na pravnu narav referendumskih odluka i s obzirom na krug ovlaštenika koji može pokrenuti referendumsku inicijativu.<sup>3</sup>

U odnosu na širinu političke zajednice u kojoj se odlučuje referendumom, razlikujemo državni i lokalni referendum. Ponajprije, državni referendum je onaj koji se održava na razini cijele države, pa državnim referendumom o prijedlogu ili promjeni ustava ili zakona neposredno odlučuju svi birači države u kojoj se referendum raspisao. Lokalni referendum je institut neposrednog odlučivanja građana na razini pojedine političko – teritorijalne samoupravne jedinice, kao što su npr. općina, županija, kanton itd. U ovom radu naglasak je stavljen na analizu državnog referendumu.

U odnosu na predmet odlučivanja referendum možemo podijeliti na ustavotvorni, zakonodavni, referendum o udruživanju ili razdruživanju te referendum o drugom pitanju. Temeljna razlika između ustavotvornog i zakonodavnog referendumu je u tome da se ustavotvornim referendumom mijenja tekst ustava, vrhovnog pravnog akta u nekoj državi, a zakonodavnim referendumom mijenja se određeni zakon. Ukoliko se odlučivanjem na referendumu neposredno mijenja tekst ustava bit će riječ o ustavotvornom referendumu, a ako na referendumu birači izmjenom ustava ovlaste parlament na donošenje određene specifične

---

<sup>2</sup> Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2020., str. 177.

<sup>3</sup> *Ibid.*



zakonske odluke, radilo bi se o zakonodavnom referendumu.<sup>4</sup> Referendum o udruživanju ili razdruživanju neposredno je odlučivanje o pripadnosti države nekoj međunarodnoj organizaciji ili državi, a poznati primjeri održanih referenduma u Hrvatskoj tim povodom su referendum o razdruživanju Republike Hrvatske od Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije te referendum o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji.

U odnosu na narav odluke postignute na referendumu, referendume se može podijeliti na obvezujuće i na savjetodavne. Uspjela referendumska inicijativa obvezujućeg referenduma odmah postaje dijelom određenog pravnog propisa, dok je uspjela referendumska inicijativa savjetodavnog referenduma tek indikator zakonodavnoj vlasti o mišljenju građana u odnosu na pojedino političko pitanje, te takav savjetodavni referendum može služiti tek kao poticaj parlamentu za donošenje određenog zakona i koristan doprinos javnoj raspravi o pojedinom političkom pitanju.

Posljednja podjela referendume dijeli prema kriteriju pokretača referendumske inicijative na: referendum građanske inicijative, koja daje biračkom tijelu pravo da glasuje o političkom, ustavnom ili zakonodavnom pitanju predloženom od određenog broja građana te na referendum po odluci državnog tijela, kojeg raspisuju državni poglavar ili predsjednik vlade prema vlastitoj odluci, ukoliko procijene da je za dobrobit političke zajednice korisno da građani na referendumu odluče o pojedinom političkom pitanju. Važno je za naglasiti da je kod građanske inicijative bitno da predlagatelji prikupe dovoljan broj potpisa koji se zahtijevaju ustavom ili zakonom, kako bi se o toj inicijativi moglo glasati.<sup>5</sup>

Zaključno, ustavnopravna znanost je utvrdila da je u većini država usvojena jedna od tri ustavne koncepcije referenduma: referendum kao sredstvo političkih stranka, referendum kao sredstvo državnog poglavara i referendum kao sredstvo građana.<sup>6</sup> Prema Kostadinov, kriterij za razlikovanje tih koncepcija je usvojeni sustav inicijative za pokretanje referenduskog postupka. Cilj koncepcije referenduma kao sredstva građana jest osigurati neposredno sudjelovanje naroda u oblikovanju državne politike i protiv volje oblikovane u predstavničkom ili u tijelima izvršne vlasti.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Ibid. str. 179.

<sup>5</sup> Podolnjak, R., *Hrvatski ustav i neposredna demokracija*, u: Bačić, A., Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2011., str. 266.

<sup>6</sup> Hamon, F., *Le referendum*, L.G.D.J., 1995., str.2.

<sup>7</sup> Kostadinov, B., *Referendum građanske inicijative*, u: Podolnjak R., Smerdel B. (ur.), Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji- Ustavnopravna uređenja, iskustva i perspektive, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2014., str.122.

## Povijesno o referendumu u svijetu i Republici Hrvatskoj

Neposredno demokratsko odlučivanje građana i referendum kao njegov pojavni oblik stariji su od predstavničke demokracije kakvu je danas poznajemo. Elemente prvih pojavnih oblika direktne demokracije možemo naći još u gradovima državama antičke Grčke. Najpoznatiji predstavnik takvog političkog sudjelovanja u životu zajednice jest *polis* Atena, u kojem su se na agori, glavnom trgu, sastajali svi odrasli građani s pravom glasa kako bi vodili političku raspravu i odlučivali o svim društveno važnim pitanjima. Također, elementi referendumskog odlučivanja u Ateni vidljivi su i kod instituta *ostracizma*, kojim su Atenjani javnim glasovanjem svih prisutnih građana na *ekleziji*, određenom zboru nositelja političkih prava, izdvajali iz društveno-političke zajednice one njene članove za koje su smatrali da ugrožavaju njihov demokratski politički poredak, te bi ih javno prognali izvan granica polisa na određeni vremenski rok.<sup>8</sup>

Prvi suvremeni referendum povezuje se s Francuskom i 1793. godine tijekom kojeg je razdoblja kao institut dobio negativnu konotaciju, budući da su ga kao oblik odlučivanja vladajuće strukture koristile u populističke svrhe, odnosno za učvršćivanje i koncentraciju vlastite političke moći.<sup>9</sup> Ipak, referendum je poslužio i kao instrument jačanja političke kulture i svijesti građana o važnosti sudjelovanja u vlasti, a za razvoj instituta referenduma i građanske inicijative treba spomenuti dvije države na čijim iskustvima su ostale države našle uzor pri uređenju istih instituta. Jedna od njih je kolijevka neposredne demokracije, Švicarska Konfederacija, dok su Sjedinjene Američke Države zaslužne za razvitak instituta narodne inicijative.

Povijesno su se u Švicarskoj Konfederaciji, institucije izravne demokracije razvile "bottom-up", odnosno od lokalne, kantonalne razine do državne razine. Između 1848. i 1873. su jedino bili dopušteni obvezni referendum i građanske inicijative koje su imale za cilj reviziju cijelog Federalnog Ustava. Savjetodavni zakonodavni referendum je uveden 1874. godine, a građanska inicijativa za djelomičnu izmjenu Ustava 1891. godine. Ove institucije izravne demokracije bile su zagovarane od tzv. "demokratskog pokreta", koji je tada bio glavni oponent tada dominantnoj političkoj stranci Radikala.<sup>10</sup> Od 1997., svih 26 kantona dopuštaju inicijativu i svi osim jednoga dopuštaju obvezu ili peticiju referenduma o određenim fiskalnim odlukama. Više od 80 posto

---

<sup>8</sup> *Ostracizam*, Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007., str. 1008.

<sup>9</sup> Toplak, C., *Referendum: prednosti i nedostaci*, Politička misao, vol. 4., br. 14 (2013.), Zagreb, str. 44.

<sup>10</sup> Kobach, K.W., *Referendums in Switzerland*, u: Buttler, D. and Ranney, A. (eds.), *Referendums around the world: The growing use of direct democracy, Switzerland, 1994.*, str.66.

švicarskih općina uvodi obvezni ili peticijski referendum o proračunskim pitanjima. Švicarska pruža oba procesa na saveznoj, kantonalnoj i lokalnoj razini.<sup>11</sup>

U Švicarskoj Konfederaciji se od cjelovite revizije federalnog Ustava iz 1874. godine te uvođenja iste godine referenduma na saveznoj razini, pa do danas najčešće održavaju referendumima. Švicarska je zemlja neposrednog odlučivanja zbog niza razloga, među kojima ističemo federalizam, gdje referendum osigurava kantonima i građanima identitet i autonomiju u odnosu na centralnu vlast i neutralnost države, odbijanje pristupanja nadnacionalnim organizacijama koje sužavaju ovlasti nacionalnih parlamenata i ne potiču uporabu referenduma.<sup>12</sup>

Sjedinjene Američke Države s druge strane treba spomenuti jer su upravo one zaslužne za razvoj instituta narodne inicijative. Narodna inicijativa se prvi put u Sjedinjenim Američkim Državama pojavila 1893. godine u kalifornijskim okruzima. Prva država koja ju je usvojila bila je Južna Dakota 1898., a prvi grad San Francisco 1899. godine. Od 2002. godine 24 države i otprilike polovica svih gradova (uključujući 15 od 20 najvećih) imaju građansku inicijativu, 24 države dopuštaju peticiju – referendum, a sve osim jedne države zahtijevaju da se ustavne izmjene stave pred birače.<sup>13</sup>

Širu rasprostranjenost upotrebe instituta referenduma u političkom životu europskih država povezan je uz raspad komunističkog političkog sustava u državama istočne Europe, posebno kod dezintegracije Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika te analognih političkih promjena u državama iza nekadašnje *Željezne zavjese*, uz nastanak niza novih država na navedenom području uz sveprisutnu demokratizaciju i otvaranje društva.<sup>14</sup> S druge strane, u državama Europe koje su u tom trenutku već imale demokraciju dolazi do krize predstavničke demokracije, što je također aktualiziralo pitanje referenduma i njegovog mjesta u političkom životu svakog od tih društava.<sup>15</sup>

Usporedno s političkim previranjima na istoku Europe, u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji dolazi do jačanja srpskog nacionalizma i početka negiranja prava drugih naroda saveza na samoodređenje i vlastito odlučivanje o političkoj sudbini. Taj proces zahvatio je i Hrvatsku, u kojoj je nakon demokratske promjene vlasti dana 19. svibnja 1991. godine održan

---

<sup>11</sup> Matsusaka, J.G., *Initiative and Referendum*, u: The Encyclopedia of Public Choice (pp.624-628), Boston, 2004., str.2.

<sup>12</sup> Kostadinov, B., op. cit., str.126.

<sup>13</sup> Matsusaka, J.G., *Initiative and Referendum*, u: The Encyclopedia of Public Choice (pp.624-628), Boston, 2004., str.3.

<sup>14</sup> Toplak, C., loc. cit.

<sup>15</sup> Ibid.

referendum o samostalnosti i suverenosti Republike Hrvatske od Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije po odluci od 25. travnja 1991. godine donesene od strane prvog demokratski izabranog predsjednika dr. Franje Tuđmana. Građani su pozvani da se na tom referendumu izjasne o sljedećem pitanju: „*Da li se slažete da Republika Hrvatska, kao suverena i nezavisna država, koja jamči kulturnu autonomiju i sva građanska prava Srbima i drugim narodnostima u Hrvatskoj, može stupiti u savez suverenih država s drugim državama, prema prijedlogu Hrvatske i Slovenije?*“ Drugo pitanje postavljeno na referendumu omogućilo je građanima da se izjasne *jesu li za to da Hrvatska ostane u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji*, na prijedlog Socijalističke Republike Srbije i Socijalističke Republike Crne Gore. Izlaznost na prvom hrvatskom državnom referendumu je bila visoka, čak 83,56% birača, pa je tako za državnu samostalnost Republike Hrvatske bilo čak 94,17 % birača, dok je samo 5,38% birača željelo ostanak Republike Hrvatske u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji.<sup>16</sup>

Osim prvog državnog referenduma koji je Republici Hrvatskoj donio samostalnost, uspješno su održana još dva državna referenduma u Republici Hrvatskoj. Prvi od njih je bio referendum od 22. siječnja 2012. godine o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji kojim su se građani Republike Hrvatske izjasnili za članstvo u Europskoj Uniji većinom od 66,27% birača, dok je 33,13% birača bilo protiv ulaska Republike Hrvatske u Europsku Uniju.<sup>17</sup>

Treći održani referendum u Republici Hrvatskoj, koji je ujedno bio prvi referendum održan na inicijativu građana, bio je o prijedlogu promjene članka 62. Ustava Republike Hrvatske na način da se u njega unese definicija braka kao zajednice žene i muškarca. Referendum je nakon javne rasprave održan dana 1. prosinca 2013. godine. Referendumu je pristupilo 1.436.835 građana, odnosno 37,90% od ukupnog broja registriranih birača. Većina birača koji su pristupili glasovanju, njih 65,87%, glasovalo je da se u Ustav Republike Hrvatske unese da je brak životna zajednica muškarca i žene, dok je 33,51% birača bilo protiv.<sup>18</sup>

## **Odnos predstavničke i neposredne demokracije**

Predstavnička demokracija i uobičajeni zakonodavni proces u parlamentu u 21. stoljeću doživljavaju krizu povjerenja od strane građana, koji smatraju da su izabrani političari

---

<sup>16</sup> [https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/data/referendum/1991/rezultati/1991\\_Rezultati\\_Referendum.pdf](https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/data/referendum/1991/rezultati/1991_Rezultati_Referendum.pdf), stranici pristupljeno dana 29. studenog 2022. godine

<sup>17</sup> <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/referendum-2012>, stranici pristupljeno dana 29. studenog 2022. godine

<sup>18</sup> <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/referendum-2013>, stranici pristupljeno dana 29. studenog 2022. godine

odmaknuti od realnosti života običnog čovjeka, pa je referendum često percipiran kao rješenje koje na jednako dobar način može odgovoriti izazovima prethodne i naknadne krize legitimiteta nacionalnog zakonodavnog sustava.<sup>19</sup> Dok se prethodna kriza legitimiteta u odnosu na izborni proces odnosi na pad povjerenja u političke stranke i stvarnu razinu reprezentativnosti interesa skupina građana, naknadna kriza legitimiteta izbornog procesa u parlamentu očituje se u nemogućnosti izabrane izvršne vlasti proizišle iz parlamenta da u okružju novih globalnih izazova ponudi efektivne rezultate javnih politika koji bi zadovoljili sve fragmentiraniji i individualiziraniji elektorat.<sup>20</sup>

U skladu s izloženim, potrebno se podsjetiti na određene temeljne institute suvremenog demokratskog društva. Demokracija je oblik vladavine u kojem vlast obnaša svekoliki narod, a ne njegov pojedini dio, klasa ili interes unutar njega. Moderni koncept demokracije koja se u etimološkom smislu izvodi iz grč. riječi *demos* i *kratos* (*demokratia*) razvija se zajedno s načelima prirodnog prava i europskog prosvjetiteljstva osamnaestog stoljeća.<sup>21</sup>

U današnjem svijetu većina postojećih država je demokratski organizirana. Iako demokracija kao takva ima svoje manjkavosti, pokazala se povijesno najmanje lošom od ostalih oblika vladavine naroda kako je to svojedobno formulirao britanski premijer Winston Churchill. Smisao demokratskog sustava je onemogućivanje da manjina vlada većinom tj. da moć vlasti bude u rukama određenih pojedinaca. Dva oblika koja u demokraciji služe vladavini naroda su predstavnička i neposredna demokracija. Predstavnička demokracija označava oblik putem kojeg narod odabire svoje predstavnike za određeni vremenski period i putem kojih posredno ostvaruje svoju volju tj. vlast. Narodni predstavnici izabrani u predstavničko (zakonodavno) tijelo stoga su tek zastupnici narodnih interesa pozvani donositi odluke u narodno ime.

Građani koji nisu zadovoljni načinom donošenja odluke i kreiranja javnih politika mogu glasovanjem na novim izborima opozvati izabrane zastupnike te na taj način iskazati svoje nezadovoljstvo neskladom povjerenja iskazanog na prethodnim izborima i funkcionalno provedenim sadržajem zastupnika. S druge strane, političari bi se trebali, u želji da budu ponovno izabrani, truditi udovoljiti većini predizbornih obećanja na temelju kojih su prethodno dobili priliku zastupati interese zajednice. Iako je puna dobrih strana, predstavnička demokracija ima i svoje loše strane. Nažalost, vrlo često izabrane političke strukture zaborave

---

<sup>19</sup> Saskia Hollander, *The Politics of Referendum Use in European Democracies*, Palgrave Macmillan, 2019., str. 10.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Demokracija*, Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007., str 202.-203.

da su u parlamentu jer izvode svoju vlast iz volje naroda te koriste vlastitu poziciju za zadovoljavanje svojih privatnih interesa. Takvim ponašanjem gube povjerenje birača koji su ih na dužnost izabrali te dodatno produbljuju jaz nepovjerenja građana prema obnašateljima vlasti koji postoji u javnom mnijenju.

Određeni teoretičari upravo iz opisanih procesa produbljivanja nepovjerenja između građana i klasičnih političara smatraju da neposredna demokracija upravo može poslužiti kao korisna dopuna sustavu zakonodavnog odlučivanja u trenutku kada predstavnička demokracija zakaže, s obzirom da neposredno odlučivanje može uspješno ostvariti svrhu kontrole javnog interesa u situacijama u kojima predstavnička demokracija postane svrha samoj sebi, odvrćući djelatnost u predstavničkom tijelu od prvotno zamišljenih ciljeva.

### **Argumenti u prilog referendumu i kritike referendumu**

Pitanje referendumu kao korektivnog elementa parlamentarne demokracije kontroverzna je politička tema koja nerijetko podijeli javnost na zagovornike neposredne demokracije i kritičare uplitanja naroda u odluke vlade i parlamenta, kako zbog pitanja egzistencije samog instituta u ustavnopravnom poretku države, tako i zbog dosega neposrednog odlučivanja građana.

Zagovornici neposredne demokracije referendum drže dobrom dopunom predstavničke demokracije, budući da se mogućnošću održavanja referendumu građane može zainteresirati za političke procese i potaknuti da željom usmjerenom k vlastitoj uključenosti ostvare veći angažman u političkom životu i na taj način budu korektiv zastupnicima koje su izabrali na parlamentarnim izborima te, kao i da pristupe neposrednom odlučivanju sukladno načelu narodnog suvereniteta koje je temeljno ustavno pravo građana. Ta ustavna mogućnost naroda da nadzire političku elite ima vrlo važan utjecaj na ravnotežu političkih snaga, ali i na same političke stranke i institucije. Također, zagovornici referendumu ističu da se u doba široke primjene modernih tehnologija i mogućnosti redovnog načina obrazovanja građana mogu u bitnoj mjeri smanjiti organizacijski i financijski zahtjevi za organizaciju referendumu.

Kritičari i protivnici referendumu u ovom pravnom institutu vide opasno oruđe kojim se može vrlo lako zloupotrebjavati vrlo važne tekovine demokracije na način da se napadnu temeljna ljudska prava i slobode, kao i da referendum na vlastitu inicijativu traže nedovoljno kompetentni građani koji u dovoljnoj mjeri ne razumiju zakonodavni proces.

U vezi prigovora nedovoljne političke obrazovanosti i kompetentnosti pokretača građanske referendumske inicijative, iskustva s neposrednom demokracijom govore da birači donose

političke odluke jednako kompetentno kao zastupnici.<sup>22</sup> Politička nekompetentnost nije uzrok nego posljedica činjenice da u isključivo predstavničkoj demokraciji građanima nije omogućeno da neposredno sudjeluju u političkom odlučivanju o važnim političkim pitanjima.<sup>23</sup> Prigovoru nekompetentnosti građana za odlučivanje neposrednim putem moguće je lako ponuditi protu prigovor o izostanku iste kritike nekompetentnosti pojedinaca kao dijela nositelja narodnog suvereniteta pri provođenju izbora zastupnika u nacionalno predstavničko tijelo. Kako to da građani nisu kompetentni pri donošenju važnih odluka putem referendumu, a da su u isto vrijeme kompetentni pri izboru zastupnika na parlamentarnim izborima koji bi trebali također, po pobjedi na parlamentarnim izborima, donositi važne odluke za narod?

S druge strane, nedostatak povjerenja građana u institucije predstavničke demokracije na bitan način ukazuje da nedostaci u integritetu i djelovanju nisu na strani građana koji donose svoje političke izbore, već na političarima koji ne obavljaju svoju funkciju na častan i moralan način, već su skloni korupciji, nepotizmu, aroganciji te napuštanju vrijednosti i važnih političkih obećanja iz izbornih programa temeljem kojih je njihova vladajuća politička opcija i došla na vlast.

Kako bi se pomirili stavovi zagovornika i kritičara referendumu, potrebno je analizirati samu prirodu ovog političko pravnog instituta. Prekomjerno ograničenje ili čak ukidanje referendumu u svakom slučaju bi značilo povredu temeljnih ustavnih prava, s obzirom na to da je svrha i cilj referendumu izražavanje volje građana jedne države te se kao civilizacijski i demokratski doseg suradnje građana i političara ne bi smjela onemogućavati. Temeljna ljudska prava i slobode poput prava na život, slobodu, ravnopravnost, dostojanstvo te ostale esencijalne vrijednosti koje čine osnovni okvir prihvatljivog društvenog ponašanja i mirnog suživota, kao i financijski instrumenti neophodni za funkcioniranje jedne suvremene države, koje zakonodavac u suglasnosti s ostalim stručnjacima odredi, ne bi smjeli biti predmet odlučivanja na referendumu, uzevši u obzir da je tematska zabrana raspisivanja referendumu o pojedinom pitanju uistinu svedena na najužu moguću mjeru. Kao što je to lijepo izrazio slovenski ustavnopravni teoretičar i bivši sudac Ustavnog suda Ciril Ribičić, "većina, bilo parlamentarna, bilo većina ostvarena na referendumu, ne smije zloupotrebljavati svoju moć da bi posegnula u dostignuti nivo zaštite ljudskih prava i sloboda, a posebno ne u stečeni položaj manjina svih vrsta i političke opozicije. U tome vidim suštinu tzv. ustavne demokracije u kojoj je volja demokratske većine ograničena

---

<sup>22</sup>Toplak, C., op. cit., str. 46.

<sup>23</sup> Ibid.

i ne može zadirati u osnovne ustavne vrednote".<sup>24</sup> U vezi donošenja odluka o svim ostalim pitanjima važnim za funkcioniranje društvene zajednice, državnog poretka i odnosa između određenih djelatnosti, građani bi trebali biti potpuno slobodni predložiti bilo koje referendumsko pitanje te donijeti pravno obvezujuću odluku o tome.

Time bi se slično kao i u *državi uzoru* neposredne demokracije - Švicarskoj, stvorio oblik suradnje javnosti i struktura vlasti poznatiji pod nazivom *konsenzualna demokracija*.

## **Primjeri referenduma na europskom kontinentu**

Referendum kao oblik neposrednog odlučivanja građana o bitnim političkim pitanjima i način dopune parlamentarne zakonodavne vlasti uspješno je primijenjen u mnogim državama svijeta. U najvećoj mjeri referendumsko odlučivanje građana zaživjelo je na europskom kontinentu, u kojem su mnoge važne odluke za politički život građana donesene upravo neposrednim izjašnjavanjem građana. Prije svega, istaknuta upotreba referenduma u njegovim različitim modalitetima svoju primjenu našla je u političkom životu Švicarske Konfederacije, a svijetli primjeri države u kojoj građani imaju mogućnost sudjelovati u oblikovanju života političke zajednice je i Republika Slovenija bitna za analizu ovog političko pravnog pitanja kao susjedna država Republike Hrvatske, koja je političku sudbinu s našom državom dijelila stoljećima, kao i zbog sličnosti političkih sustava.

## **Švicarska Konfederacija – domovina neposredne demokracije**

Švicarska Konfederacija je država srednje Europe, federalna država, po državnom uređenju republika s parlamentarnim sustavom vlasti. Poznata je kao složena, visokorazvijena država u kojoj je neposredna demokracija uspješno funkcionira na svim razinama. Za razliku od procesa izravne demokracije u drugim državama, švicarski sustav neposredne demokracije omogućuje organiziraniju i izravniju kontrolu političkih elita, budući da narod kao suveren može na donošenje zakona utjecati *ex ante* i *ex post* odlučivanja predstavničkog tijela o pojedinom političkom pitanju.

Temeljni pojavni oblici neposredne demokracije u Švicarskoj su ustavni i zakonodavni referendum i građanska inicijativa.<sup>25</sup> U odnosu na pravni propis kojim se mijenja referendumom

---

<sup>24</sup> Ribičić, C., *Ljudska prava i ustavna demokratija: Ustavni sudija između negativnog i pozitivnog aktivizma*, Službeni glasnik, Beograd, 2012. str. 292.

<sup>25</sup> Kriesi, H., *Izravna demokracija: Švicarsko iskustvo*, Anali Hrvatskog politološkog društva, vol. 4., br. 1 (2007.), str. 45. – 46.



razlikujemo zakonodavni i ustavotvorni referendum. U odnosu na karakter odluke građana na referendumu isti možemo podijeliti na obvezatni i neobvezatni referendum.<sup>26</sup>

Ustavotvorni referendum u Švicarskoj služi da se putem njega donose najvažnije političke odluke koje se tiču švicarske društveno-političke zajednice, kao što su određene odredbe Ustava Švicarske Konfederacije, temeljene odluke koje se tiču neovisnosti same konfederacije itd. Da bi došlo do ustavotvornog referenduma potrebno je skupiti većinu glasova građana na nacionalnoj razini i na razini kantona. Inicijatori ustavotvornog referenduma u Švicarskoj su parlament (Federalna skupština) ili 100.000 birača, koji unutar osamnaest mjeseci moraju potpisati inicijativu s jasno predloženom promjenom ustava. Bitno je za naglasiti da se za izmjene Ustava raspisuje obvezatni referendum, što znači da se za takve izmjene uvijek mora dobiti odobrenje građana na referendumu.<sup>27</sup>

S druge strane, na razini federacije usvojen je suspenzivni zakonodavni referendum građanske inicijative o stupanju na snagu određenih propisa. Ako 50.000 tisuća osoba s pravom glasa ili osam kantona, unutar 100 dana (3 mjeseca) od usvajanja određenog propisa u Saveznom parlamentu to zahtjeva, o njihovom stupanju na snagu odlučivat će se na referendumu. Daju se na glasovanje narodu: savezni zakoni, hitno proglašeni zakoni čija je pravomoćnost duža od jedne godine, odluke Saveznog parlamenta o smjernicama sadržanim u zakonima i federalne odluke o potvrđivanju međunarodnih ugovora.<sup>28</sup> Iz navedenog citata proizlazi da građani mogu pokrenuti zakonodavni referendum samo za zakone koje je usvojila Federalna skupština te da putem zakonodavnih referenduma građani ne mogu preuzeti ulogu zakonodavca. Kao i u ostalim državama u kojima se održavaju referendumima građani za svaki prijedlog na referendumu, na glasačkom listiću zaokružuju mogućnosti "da" ili "ne". Za razliku od ustavotvornog referenduma, zakonodavni je referendum u pravilu neobvezatan. Suspenzivnost zakonodavnog referenduma znači da parlamentarne odluke, ukoliko su stavljene na glasanje na referendum, se mogu provesti tek istekom 3 mjeseca kada referendum nije potreban odnosno kada je referendum potreban ukoliko građani daju zakonu većinu svojih glasova.

Građanska (narodna) inicijativa u Švicarskoj konfederaciji je za razliku od referenduma kao kočnice parlamentarnih aktivnosti, predstavlja instrument reforme sustava. Građanska inicijativa kao vrsta pravnog instituta neposredne demokracije u Švicarskoj Konfederaciji ima bitno drukčija obilježja u odnosu na referendum, kako u pogledu pravila njenog provođenja,

---

<sup>26</sup> Ibid., str. 45.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Kostadinov, B., op.cit., str.128.

tako i u njenom utjecaju na stvaranje javnih politika. Referendum na donesene zakone djeluje pri samom kraju procesa formiranja javnih politika, dok s druge strane institutom građanske inicijative građani neposredno interveniraju u zakonodavnu djelatnost na početku procesa.<sup>29</sup>

Prema Ustavu Švicarske na saveznoj razini, 100.000 građana s pravom glasa može predložiti ustavni amandman unutar 18 mjeseci od službenog objavljivanja te inicijative. Potpuna izmjena Ustava mora biti formulirana u obliku općenito formulirane želje. Takav zahtjev treba podnijeti narodu na glasovanje. Ako se većina birača izjasni za tu izmjenu, oba novoizabrana doma Savezne skupštine izrađuju prijedlog izmjene u skladu s inicijativom. Taj se prijedlog podnosi narodu na glasovanje i mora dobit većinu birača i kantona da bi bio usvojen.<sup>30</sup>

Promjenama Ustava Švicarske od 9. siječnja 2003. godine omogućeno je da se institucija narodne inicijative upotrijebi na odgovarajućoj normativnoj razini – zakonodavnoj. Zakonska narodna inicijativa dopušta biračkom tijelu predlaganje usvajanja ili izmjena federalnih zakonskih normi, ali isključivo u obliku općenitog prijedloga, autori ne mogu podnositi konkretne prijedloge u obliku razrađenih nacрта, takva mogućnost ne postoji u Švicarskoj na federalnoj razini.<sup>31</sup>

Švicarski savezni Ustav zabranjuje narodne inicijative koje krše načelo jedinstva oblika ili jedinstva sadržaja ili obvezujuće (*ius cogens*) odredbe međunarodnog prava. Isključivo u jednom od navedenih slučajeva Savezna skupština može takvu inicijativu u cijelosti ili djelomično proglasiti nevažećom.<sup>32</sup>

U Švicarskoj su procesi izravne demokracije usko povezani s procesima predstavničke demokracije, s obzirom na to da u Švicarskoj Federalna vlada i Federalna skupština prije raspisivanja referenduma povodom građanske inicijative raspravljaju o samom tekstu inicijative. Također, tijekom javne rasprave vlada i parlament daju svoje smjernice o glasovanju povodom referendumskih pitanja te nerijetko sugeriraju odbacivanje predloženog pitanja. Osim što mogu davati svoje preporuke, švicarska vlada i parlament mogu iskoristiti svoju mogućnost da kao reakciju na prijedlog građanske inicijative raspišu referendum i povodom vlastitog

---

<sup>29</sup> Hanspeter Kriesi, op. cit., str. 46.

<sup>30</sup> Kostadinov, B., op. cit., str. 134.-136.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Podolnjak, R., *O ustavnom inženjeringu referenduma 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., str. 199.

protuprijedloga. O prijedlogu građana i protuprijedlogu Federalne vlade odnosno Federalne skupštine Švicarske Konfederacije odlučuje se na istom referendumu.<sup>33</sup>

Za kraj pregleda švicarskog modela neposredne demokracije važno je za naglasiti pozitivne učinke učestale primjene referenduma i ostalih oblika izravne demokracije na švicarsko gospodarstvo te političku uključenost njezinih građana.

Neposredna demokracija ima pozitivan utjecaj i na ekonomiju Švicarske što su u svojim istraživanjima ekonomisti Gebhard Kirchgassner i Lars Feld i dokazali. Naime prema njihovom istraživanju te zapanjujućim rezultatima u kantonima s jačim pravima sudjelovanja na financijskim pitanjima, ekonomski učinak je 15% veći u smislu BDP-a po glavi stanovnika. Nadalje u kantonima u kojima su građani mogli glasovati o proračunu je bila manja porezna evazija. Također u tim istim kantonima su dugovi bili odgovarajuće niži. U općinama u kojima proračun mora biti odobren putem referenduma, javna potrošnja je niža 10% po glavi nego u mjestima gdje nema takvih pravila. U općinama koje imaju financijski referendum je za 25% niža stopa javnog duga što je izravna posljedica nižih troškova i većih poreznih prihoda. Konačno, javne službe koštaju manje u gradovima s izravnom demokracijom: odvoz smeća je gotovo 20% jeftiniji.<sup>34</sup>

Iz istraživanja Hanspetera Kriesia<sup>35</sup> od 150 slučajeva glasovanja građana u Švicarskoj Konfederaciji vidljivo je da su građani koji sudjeluju u glasovanju puno kompetentniji od ukupnog biračkog tijela. Sustav neposrednog odlučivanja građana rezultirao je time da najnekompetentniji uglavnom ne sudjeluju u glasovanju te se na taj način njihovim nesudjelovanjem smanjuje mogućnost nerazumne odluke. Također, u slučajevima kad intenzivne kampanje mobiliziraju veći broj birača, sudjelovanje onih koji su neinformirani i manje zainteresirani i dalje je ograničeno u tim kampanjama. To Kriesi naziva posljedicom "samoispravljajućeg mehanizma", koji djeluje na način da te intenzivne kampanje služe podizanju opće razinu problemski specifične kompetentnosti u cjelokupnom biračkom tijelu, a skupina manje informiranih birača ostaje razmjerno mala. Osim što se većim sudjelovanjem građana u procesima neposredne demokracije povećava kompetentnost građana glede političkih odluka, povećava se i samo zadovoljstvo građana životom. Građani s mogućnošću sudjelovanja

---

<sup>33</sup> Kriesi, H., loc. cit.

<sup>34</sup> Lauc Z., *Referendum narodne inicijative i lokalna demokracija*, u: Podolnjak R., Smerdel B. (ur.), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji- Ustavnopravno uređenje, iskustva, perspektive*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2014., str. 114.

<sup>35</sup> Kriesi, H., op. cit., str. 52.

u procesu donošenja odluka postaju povezaniji sa samim političkim procesom donošenja odluka te se time u njima i razvija osjećaj da su odluke pravednije.<sup>36</sup>

## Republika Slovenija – primjer konsenzualne demokracije

Referendum je kao pravni institut u Republici Sloveniji uređen Ustavom Republike Slovenije (Uradni list Republike Slovenije 33/1991-1, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 47/2013, 75/2016, 92/21, dalje: Ustav RS) te Zakonom o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list Republike Slovenije, št. 26/07 – uradno prečišćeno besedilo, 6/18 – odl. US in 52/20). Analizirajući normiranje instituta referenduma u Sloveniji te uzimajući u obzir izmjene slovenskog ustava iz 2013. godine, koje se tiču zakonodavnog referenduma, slovenski primjer referendumskog uređenja može poslužiti kao pozitivan primjer hrvatskom zakonodavcu prilikom mogućih izmjena hrvatskog zakonodavstva čija je materija uređenje neposrednog sudjelovanja građana u izvršavanju vlasti putem referenduma.

Republika Slovenija uz zakonodavni referendum ima još devet institucionaliziranih vrsta i oblika referenduma. Na državnoj razini to su: referendum o promjeni Ustava, referendum o međunarodnim integracijama i savjetodavni referendum, na lokalnoj razini postoji šest oblika referenduma: referendum o općem aktu općine, referendum o pitanjima određenim zakonom, referendum o samodoprinosu, savjetodavni referendum, referendum o uspostavi i transformaciji općine i pokrajine.<sup>37</sup>

S obzirom da još nije formalno usklađeno ustavno uređenje zakonodavnog referenduma u Sloveniji u skladu sa ustavnim izmjenama iz 2013. godine u Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi fokus u ovom odjeljku će biti više na ustavnopravnom uređenju zakonodavnog referenduma u Sloveniji.

Ustav Republike Slovenije sadržava odredbe o referendumu u nekoliko svojih članaka. Ponajprije, u članku 3a Ustava Republike Slovenije propisano je da Republika Slovenija može prenijeti izvršavanja dijela suverenih prava na međunarodne organizacije koje poštuju ljudska prava i temeljne slobode, demokraciju i načela pravne države te da Republika Slovenija može ući u obrambene saveze s državama koje su utemeljene na poštivanju navedenih vrednota.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Kaučić, I., *Novo ustavno uređenje zakonodavnog referenduma u Sloveniji*, 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. 67.

<sup>38</sup> *Ustava Republike Slovenije* (Uradni list Republike Slovenije 33/1991-1, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 47/2013, 75/2016, 92/21), 3a član

Pred ratifikaciju međunarodnog ugovora o tim pitanjima, *Državni zbor Republike Slovenije* (slovenski parlament, dalje: Državni zbor) može raspisati referendum, na kojem je odluka obvezujuća za Državni zbor ako za nju glasuje većina birača koji su izašli na izbore. Ukoliko je proveden referendum za pitanja iz članka 3a, nije dopušteno raspisivati novi referendum o ratifikaciji takvog međunarodnog ugovora.<sup>39</sup>

U vezi zakonodavnog referenduma došlo je do izmjene Ustava Republike Slovenije iz 2013. godine u članku 90. Ustava. Do promjene je došlo u tri sastavna elementa referendumskog procesa, a to je *referendumska inicijativa* (smanjen je broj predlagatelja referenduma), *materije referendumskog odlučivanja* (neka ograničenja i zabrane referenduma) i *dizanje praga legitimnosti za odluke usvojene referendumom* (propisan je kvorum odbijanja).<sup>40</sup> Novouređeni stavak 1. članka 90. propisuje da će Državni zbor raspisati referendum o provedbi usvojenog zakona ako to zatraži 40 000 birača. Nadalje u stavku 2. članku 90., Ustav Republike Slovenije navodi da nije dopušteno raspisivati referendum o zakonima o nužnim mjerama kako bi se osiguralo nacionalnu obranu, sigurnost ili otklanjanje posljedica prirodnih nepogoda, o zakonima o porezima, carinama i ostalim obveznim davanjima, te o zakonu o provedbi državnog proračuna, o zakonima o potvrđivanju međunarodnih ugovora i o zakonima koji uklanjaju neustavnost na području ljudskih prava i temeljnih sloboda ili drugu neustavnost.<sup>41</sup> Nadalje isti članak u stavku 3. navodi da pravo glasovanja na referendumu imaju svi državljani s biračkim pravom, a 4. stavku uveden je i tzv. *kvorum odbijanja*, što znači da je za odbijanje zakona potrebno protivljenje određenog broja birača tj. predlagatelji takvog referenduma moraju uvjeriti dovoljno velik broj birača da se odazovu na referendum i glasaju protiv zakona uz uvjet da je protiv zakona glasovala najmanje jedna petina svih birača.<sup>42</sup> U posljednjem stavku istog članka Ustav Republike Slovenije propisuje da se referendum uređuje zakonom i to dvotrećinskom većinom od prisutnih zastupnika u Državnom zboru.<sup>43</sup>

Nadalje, u Ustavu RS referendum se spominje pri osnivanju općina u članku 139., u kojem se navodi da se općina u Republici Sloveniji ustanovljava po prethodno raspisanom referendumu, na temelju volje stanovnika određenog teritorija. U istom se članku navodi da se granice općine određuju zakonom.<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Kaučič, I., op. cit., str. 70.

<sup>41</sup> *Ustava Republike Slovenije*, op.cit., čl. 90.

<sup>42</sup> Kaučič, I., op.cit., str. 84.

<sup>43</sup> *Ustava Republike Slovenije*, loc. cit.

<sup>44</sup> Ibid., čl. 139.

Konačno, Ustav RS propisuje i ustavotvorni referendum svojim 170. člankom, u kojem stoji da Državni zbor mora prijedlog za promjenu Ustava RS predložiti biračima na referendumu ako to zahtijeva najmanje 30 zastupnika. Promjena Ustava RS stupa na snagu ako za nju glasuje većina birača, pod uvjetom da je na referendumskom odlučivanju o tom pitanju pristupila većina birača registriranih u Republici Sloveniji.<sup>45</sup>

Na zakonskoj razini u Republici Sloveniji uređeni su ustavotvorni referendum, zakonodavni referendum, referendum o međunarodnom povezivanju Republike Slovenije s drugim državama ili međunarodnim organizacijama te savjetodavni referendum.

Ustavotvorni referendum u Republici Sloveniji je propisan u formi biračkog veta predložene izmjene Ustava RS. Naime, ukoliko Državni zbor predloži određenu promjenu ustava, 30 zastupnika može tražiti referendumsku potvrdu izglasane ustavne promjene prije njenog stupanja na snagu. Zahtjev za raspisivanje referenduma o ustavnoj promjeni zastupnici mogu podnijeti u roku od sedam dana od donošenja ustavnog zakona o izmjeni Ustava RS.<sup>46</sup>

Zahtjev za raspisivanje referenduma može se odnositi na ustavni zakon o izmjeni Ustava RS u cjelini ili na jedan ili više njegovih dijelova koji određenu materijalnu cjelinu, ili samo na ustavni zakon u cijelosti ako se njime mijenja jedna ili više odredbi Ustava RS. Ukoliko se odnosi na više nepovezanih izmjena Ustava RS, zahtjev za izborni zakon može se odnositi samo na materijalno cjelovit dio donesenog ustavnog zakona. Nedopušten je referendum koji bi se odnosio samo na provedbeni dio ustavnog zakona o izmjeni Ustava RS.<sup>47</sup> Referendumska odluka stupa na snagu ukoliko za nju glasuje većina birača, pod uvjetom da je referendumskom odlučivanju pristupila većina birača registriranih u Republici Sloveniji.<sup>48</sup> Državni zbor ne smije donijeti ustavni zakon o izmjeni Ustava RS koji bi bio materijalno u suprotnosti s referendumskom odlukom u periodu od dvije godine od održanog referenduma<sup>49</sup>

Zakonodavni referendum u Republici Sloveniji je od izmjena iz 2013. godine stubokom promijenjen. Novo ustavno uređenje zakonodavnog referenduma je prilagođeno praksi i normativnim poteškoćama koje su se pojavile pri njegovom provođenju te modernim zahtjevima neposrednog odlučivanja o zakonodavnim pitanjima, čemu prijašnje uređenje nije bilo prilagođeno.<sup>50</sup> Po sadašnjem uređenju članka 90. Ustava Republike Slovenije, zakonodavni

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, čl. 170.

<sup>46</sup> *Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi* (Uradni list Republike Slovenije 26/2007), čl. 5.

<sup>47</sup> *Ibid.*, čl. 5.a

<sup>48</sup> *Ibid.*, čl. 6.

<sup>49</sup> *Ibid.*, čl. 8.

<sup>50</sup> Kaučič, I., op.cit., str. 68.

referendum može raspisati Državni zbor, o nekom zakonu kojeg je usvojio, a nije još objavljen niti je stupio na snagu, na zahtjev najmanje četrdeset tisuća birača. Tim referendumom birači zapravo odlučuju o odbacivanju prijedloga Državnog zbora, a ne o njegovom prihvaćanju kao što je to prije bila praksa. Taj referendum kojim se prijedlog odbija zapravo predstavlja veto birača tj. suspendira da se određeni zakon donese. Da bi protivljenje imalo učinka potrebno je prema istom članku Ustava Republike Slovenije da najmanje petina svih birača u Sloveniji tako glasa. Bitno je za naglasiti da građanske zakonodavne inicijative kao takve više nema prema "novom" uređenju. Naime u Sloveniji postoji razlika između građanske inicijative i građanskog zahtjeva za referendum. Prvi zahvaća prijedlog određenog broja birača za promjenu ustava (građanska ustavno revizijska inicijativa) i zakona (građanska zakonodavna inicijativa) te drugih akata (npr. lokalna građanska inicijativa), a građanski zahtjev (inicijativa) za referendum podrazumijeva zahtjev određenog broja birača za raspisivanje referenduma.<sup>51</sup> Sada je zakonodavna inicijativa po ovom uređenju izričito na biračima. Prema Kaučiču ovime uređenje referenduma dobiva važnu ulogu nadzora rada parlamenta i kao veto građana dok istovremeno odredbe ograničavaju mogućnost njegove primjene pri rješavanju unutar parlamentarnih (stranačkih) suprotnosti.

Nadalje u Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi se opisuje kako postupati s referenduskim zahtjevom. Inicijator zahtjeva mora u roku od sedam dana od donošenja zakona o svom zahtjevu obavijestiti predsjednika Državnog zbora. Državni zbor ne šalje zakon na proglašenje sve dok ne prođe rok za podnošenje zahtjeva za raspisivanje referenduma. Zahtjev za iniciranje referenduma mogu inicirati građani (birači, politička stranka, drugo udruženje građana). Inicijativa mora sadržavati referendusko pitanje i minimalno dvije tisuće i petsto potpisa. Rok za prikupljanje potpisa je trideset i pet dana, a zahtjev za raspisivanje referenduma je potrebno podnijeti najkasnije u roku od sedam dana nakon isteka roka za prikupljanje potpisa.<sup>52</sup> Predsjednik Državnog zbora u roku od sedam dana po zaprimanju inicijative o tome obavještava ministarstvo koje je nadležno za vođenje popisa birača i određuje kalendarski rok u kojem mora biti prikupljeno četrdeset tisuća potpisa birača za potporu zahtjevu za raspisivanje referenduma.<sup>53</sup> Potporu zahtjevu birač daje upisom osobnih podataka i potpisom na obrascu koji utvrđuje ministarstvo nadležno za evidenciju biračkog prava ili preko jedinstvenog državnog portala e- uprava zaštićenim elektronskim potpisom ovjerenim

---

<sup>51</sup> Kaučič, I., Referendum kot norma in kot stvarnost, Zbornik referata, IX. Dnevni slovenske uprave, Portorož, 26-28.9.2002., VUŠ, Ljubljana, 2002., str. 134-136

<sup>52</sup> *Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi*, op. cit., čl. 12.a

<sup>53</sup> *Ibid.*, čl. 16.a

kvalificiranom potvrdom.<sup>54</sup> Zahtjev za raspisivanje referenduma na koji se odnosi potpora birača mora biti naveden na obrascu. Birač može dati potporu potpisivanjem pojedinačnog zahtjeva za raspisivanje referenduma samo jednom.<sup>55</sup>

Važno je za naglasiti da su od referendumskog odlučivanja isključene određene vrste zakona. Ustavom u članku 90. stavku 2. se isključuje referendum o zakonima o nužnim mjerama za obranu države, sigurnost ili ukidanje posljedica prirodnih nepogoda, o zakonima o porezima, carinama i drugih obveznim davanjima te o zakonu o izvršavanju državnog proračuna, o zakonima o ratifikaciji međunarodnih ugovora i o zakonima koji ukidaju protuustavne odredbe s područja ljudskih prava i temeljnih sloboda ili druge oblike protuustavnosti.

Posljednja bitnija stavka zakonodavnog referenduma je uvedeni tzv. kvorum odbijanja. Naime prema ovom modelu kojem je smisao otežavanje donošenja referendumske odluke te podizanja legitimnosti odluke donesene na referendumu inicijatori moraju uvjeriti zakonom određeni broj birača da se odazovu referendumu i da glasaju protiv zakona. Temeljem članka 90. stavka 4. zakon je na referendumu odbijen ako protiv glasuje većina birača koji su valjano glasovali, uz uvjet da je glasovala protiv zakona najmanje petina svih birača.

Državni zbor šalje zakon koji je potvrđen na referendumu na objavu u Uradni list Republike Slovenije.<sup>56</sup> U roku godine dana od referendumske odluke Državni zbor ne smije donositi zakon čiji bi sadržaj bio suprotan zakonu koji je potvrđen na referendumu.<sup>57</sup>

Referendum je u Republici Sloveniji moguće raspisati i o prijenosu izvršavanja dijela suverenih prava Republike Slovenije na međunarodne organizacije, ali i o pristupanju u obrambene saveze, koja povezivanja se uređuju međunarodnim ugovorom.<sup>58</sup> Ovakav oblik referenduma Državni zbor može raspisati na prijedlog Vlade Republike Slovenije, najmanje deset zastupnika ili kluba zastupnika u Državnom zboru.<sup>59</sup> O prijedlogu za raspisivanje referenduma odlučuje Državni zbor u roku od 30 dana, a referendum će se održati po prijedlogu ukoliko za prijedlog u Državnom zboru glasuje većina zastupnika.<sup>60</sup> Prijedlog prijenosa izvršavanja dijela suverenih prava Republike Slovenije ili o njenom pristupanju vojnim obrambenim savezima potvrđen je

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, čl.16.b

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*, čl. 24.a

<sup>57</sup> *Ibid.*, čl. 25.

<sup>58</sup> *Ibid.*, čl. 25.a

<sup>59</sup> *Ibid.*, čl. 25.b

<sup>60</sup> *Ibid.*, čl. 25.d



na referendumu ako za njega glasuje većina od birača koji su pristupili referendumskom glasovanju.<sup>61</sup>

Savjetodavni referendum Državni zbor Republike Slovenije može raspisati o pitanjima iz svoje nadležnosti koje su od većeg značaja za državljane Republike Slovenije. Referendum može biti nacionalnog ili lokalnog karaktera, a Državni zbor nije vezan rezultatima provedenog referenduma.<sup>62</sup>

## Referendum u pravnom sustavu Republike Hrvatske

Unutar pravnog sustava u Republici Hrvatskog institut referenduma propisan je na ustavnoj i zakonskoj razini. Ponajprije, odredbe o referendumu nalaze se u Ustavu Republike Hrvatske (Narodne novine 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014, dalje: Ustav), kao i u Zakonu o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017), a odredbe vezane uz referendum postoje i u Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine 99/1999, 29/2002). Konačno, smjernice o provedbi referenduma u obliku *soft lawa* koje se uzimaju u obzir prilikom provedbe referenduma nalaze se u *Kodeksu dobre prakse o referendumima* koji je donijela Venecijanska komisija, savjetodavno tijelo Vijeća Europe.<sup>63</sup>

## Ustav Republike Hrvatske

Temeljni pravni izvor koji uređuje pitanje provedbe obveznog referenduma je Ustav Republike Hrvatske. U članku 1. Ustava tako je jasno naznačeno pravo naroda kao izvora narodnog suvereniteta izvršavati vlast u Republici Hrvatskoj na posredan i neposredan način, pa je za opstanak i uredan kontinuitet vlasti ovaj članak od iznimne važnosti.

Naime, u stavku 1. ovog članka se određuje da je Republika Hrvatska demokratska i socijalna država. U stavku 2. je opisano kako se izvršava i primjenjuje vlast te stoji da u Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.<sup>64</sup> U posljednjem, stavku 3. članka 1. Ustava propisan je način na koji narod može ostvarivati svoju vlast. Osim putem izabраниh zastupnika u Hrvatskom saboru, građani vlast

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, čl. 25.e

<sup>62</sup> *Ibid.*, čl. 26., 27. i 29.

<sup>63</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2006\)033rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2006)033rev-e), pristup ostvaren 1. prosinca 2022.

<sup>64</sup> *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014, čl. 1.

mogu ostvarivati i putem referendumu kao neposrednog oblika demokracije putem kojeg državljani mogu izravno odlučivati o gotovo svim pitanjima.<sup>65</sup>

Osim članka 1. u kojem se spominje neposredno odlučivanje građana tj. referendum, važan je i članak 87. Ustava. Njime se određuje o kojim pitanjima se može raspisati referendum. Pitanja o kojima se može raspisati referendum tako su prijedlog za promjenu Ustava, prijedlog zakona ili o drugo pitanje iz djelokruga Hrvatskog sabora. U stavku 2. članka određuje se da Predsjednik Republike Hrvatske može raspisati referendum i o pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike Hrvatske.<sup>66</sup> Promjenom Ustava Republike Hrvatske iz 2000. godine u zakonodavstvo Republike Hrvatske uveden je poseban oblik referendumske inicijative, uz dotadašnje oblike raspisivanja referendumu od strane Hrvatskog sabora ili od strane Predsjednika Republike Hrvatske na prijedlog i uz supotpis Predsjednika Vlade Republike Hrvatske. Naime, izmjenom članka 87. propisano je da će se referendum raspisati u skladu sa zakonom ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. Takav oblik referendumske inicijative naziva se referendum narodne (građanske) inicijative.<sup>67</sup> Uvođenjem građanske inicijative u hrvatski zakonodavni sustav uvedeno je jedno moćno sredstvo u rukama građana koje zagovornici referenduskog odlučivanja smatraju "*trijumfom hrvatske demokracije bez presedana*"<sup>68</sup>. Prema Kostadinov, bez promišljanja i uvida u komparativno iskustvo prihvaćeno je rješenje kakvo "i po širini područja i po uvjetima primjene, ne poznaje niti jedan ustav razvijenih demokracija".<sup>69</sup> Tako široka formulacija otvara mogućnost raspisivanja referendumu i o onim pitanjima o kojima inherentno, prema Ustavu, mora odlučivati parlament.<sup>70</sup> Također, izmjenom i dopunom Ustava Republike Hrvatske iz 2010. godine je uvedena mogućnost savjetodavnog referendumu, čime je omogućena veća uključenost građana u demokratski proces.

Odluka na obveznom referendumu u Republici Hrvatskoj prema 87. članku 4. stavku Ustava Republike Hrvatske se donosi glasovima većine birača koji su pristupili referendumu.<sup>71</sup> Važno je istaknuti da je odluka donesena na referendumu obvezatna, odnosno da u slučaju uspjeha referendumske inicijative i prihvaćanja odluke na referendumu od strane više od 50% birača

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*, čl. 87.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Smerdel, B., "Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice", Hrvatska pravna revija, (10/2010),11, str.3.

<sup>69</sup> Kostadinov, B., Referendum građanske inicijative, Zbornik PFZ, god. 51, br. 6, 2001., str. 1392.

<sup>70</sup> Podolnjak, R., O ustavnom inženjeringu referendumu narodne inicijative: neke preporuke hrvatskom ustavotvorcu, u: 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.184.

<sup>71</sup> *Ustav Republike Hrvatske*, loc. cit.

koji su pristupili glasovanju sadržaj referendumskog pitanja odmah postaje dio Ustava Republike Hrvatske, odnosno relevantnog zakona ili pak stupa na snagu novi zakon po referendumskoj odluci.<sup>72</sup>

Valja također naglasiti važnost članka 142. Ustava kojim se određuje obvezatni referendum kod postupka udruživanja i razdruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama. Prema članku 142. stavku 1. određeno je da inicijativu za pokretanje postupka udruživanja (razdruživanja) ima najmanje trećina zastupnika Hrvatskog sabora, Predsjednik Republike Hrvatske i Vlada Republike Hrvatske. U članku 142. stavku 2. određena je zabrana pokretanja postupka udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama koji bi mogli dovesti do obnavljanja jugoslavenskog državnog zajedništva ili bilo kakvog balkanskog saveza. U članku 142. stavku 3. određeno je da Hrvatski sabor prethodno mora donijeti odluku o udruživanju Republike Hrvatske dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. U spomenutom članku 142. Ustava opisano je još da se odluka o udruživanju Republike Hrvatske u saveze s drugim državama donosi na referendumu većinom glasova birača koji su pristupili referendumu, te da se referendum mora održati u roku od 30 dana od donošenja odluke u Hrvatskom saboru o udruživanju (razdruživanju) Republike Hrvatske s drugim državama.<sup>73</sup> Kvorum odobravanja, prema kojem bi odluka na referendumu trebala biti donesena od strane većine svih birača u Republici Hrvatskoj, za obvezatni referendum je ukinuta 2010. godine ustavnim amandmanom. Prevladavajuće mišljenje ustavnih stručnjaka i parlamentarnih zastupnika bilo je da bi kvorum odobravanja kod referenduma za ulazak Republike Hrvatske u Europsku uniju trebalo maknuti "s obzirom da sadržava praktički nemogući uvjet u svjetlu nesređenosti popisa birača zbog velikog broja osoba s dvojnim državljanstvom."<sup>74</sup>

### **Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske o referendumu**

Odredbama ovog zakona, koji ima pravnu snagu kao i Ustav Republike Hrvatske, ponajprije se uređuje položaj Ustavnog suda Republike Hrvatske kao nadzornog tijela za provedbu referenduma. Tako u članku 87. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske stoji da Ustavni sud kao jednu od nadležnosti ima i nadzor nad ustavnošću i zakonitosti državnog

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*, čl. 142.

<sup>74</sup> Podolnjak, R., Croatia, u: Moeckli, D., Forgacs, A., Ibi, H. (edt.), *The Legal Limits of Direct Democracy*, 2021., str. 157.

referenduma.<sup>75</sup> Članak 92. istog zakona propisuje da Ustavni sud u obavljanju djelatnosti nadzornog tijela odlučuje na sjednici.<sup>76</sup>

Način na koji se može djelovati na neustavne i nezakonite referendume je određen u članku 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, kojim je određeno da će na zahtjev Hrvatskog sabora Ustavni sud, u slučaju kad deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj zatraži raspisivanje referenduma, utvrditi je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom Republike Hrvatske za njegovo raspisivanje te odluku Ustavni sud mora donijeti u roku od 30 dana.<sup>77</sup> Upravo je člankom 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske postavljena sadržajna zakonska granica za referendum iniciran od građanske inicijative. Zbog manjka ispravne regulacije građanske inicijative, Ustavni sud Republike Hrvatske je razvio svoje ustavne interpretacije uloge i zakonskih granica referenduma iniciranog od građanske inicijative.<sup>78</sup>

### **Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Temeljni propis zakonske razine kojim se propisuju pravila za referendumsku inicijativu, provedbu i zaštitu referenduskog odlučivanja u Republici Hrvatskoj je *Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave* (Narodne novine 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, dalje: Zakon o referendumu).

Ovim zakonom se uređuje raspisivanje i provedba referenduma i drugih oblika osobnog sudjelovanja hrvatskih državljana s biračkim pravom u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne samouprave.<sup>79</sup> Odredbe o referendumu u Zakonu su podijeljene po glavama na: opće odredbe, izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma, o samom raspisivanju referenduma, o tijelima koja su nadležna za provedbu referenduma, o provedbi referenduma, troškovima, načinu zaštite referenduma te drugim oblicima osobnog sudjelovanja birača u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave.<sup>80</sup>

---

<sup>75</sup> *Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine 99/1999, 29/2002, 49/2002, čl. 87.

<sup>76</sup> *Ibid.*, čl. 92.

<sup>77</sup> *Ibid.*, čl. 95.

<sup>78</sup> Podolnjak, R, op. cit., str. 163.

<sup>79</sup> *Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave* (Narodne novine 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, članak 1.

<sup>80</sup> *Ibid.*

Zakonska definicija referendumu prema *Zakonu o referendumu* je da je *referendum oblik neposrednog odlučivanja birača u obavljanju državne vlasti o pitanjima određenim Ustavom (državni referendum) i o pitanjima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određenim zakonom i statutom (lokalni referendum)*. Uz obvezatni referendum, *Zakon o referendumu* uređuje i druge oblike neposrednog odlučivanja i izjašnjavanja birača u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao što su savjetodavni referendum, mjesni zborovi i predstavke građana.<sup>81</sup>

### ***Pravo referendumske inicijative***

Sukladno *Zakonu o referendumu*, državni referendum mogu raspisati Hrvatski sabor i Predsjednik Republike Hrvatske. S jedne strane, Hrvatski sabor raspisuje referendum o prijedlogu za promjene Ustava Republike Hrvatske, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svojeg djelokruga.<sup>82</sup> S druge strane, Predsjednik Republike Hrvatske raspisuje referendum na prijedlog Vlade Republike Hrvatske i uz supotpis Predsjednika Vlade Republike Hrvatske, i to o prijedlogu za promjenu Ustava Republike Hrvatske ili o drugom pitanju za koje procijeni da je bitno za neovisnost i opstojnost Republike Hrvatske.<sup>83</sup> Uz ove *top-down* oblike referendumske inicijative, postoji i građanska, *bottom-up* inicijativa za raspisivanje državnog referendumu, budući da je *Zakonom o referendumu* propisano da će Hrvatski sabor raspisati referendum o pitanjima prijedloga za izmjenu Ustava, prijedloga zakona ili drugog važnog pitanja, ukoliko to zatraži 10% od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.<sup>84</sup> Hrvatski parlament nikada nije na svoju inicijativu sazvaio fakultativni referendum, a Predsjednik Republike Hrvatske je sazvaio prvi nacionalni referendum koji je bio važan za neovisnost, jedinstvenost i postojanje Republike Hrvatske – to je bio referendum o Hrvatskoj samostalnosti održan u svibnju 1991. godine.<sup>85</sup>

Lokalni referendum prema *Zakonu o referendumu* može raspisati predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, odnosno predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave, u skladu s uvjetima iz Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i statuta samoupravnog tijela, o pitanju iz svojeg samoupravnog djelokruga o kojem predstavničko tijelo ima pravo donositi odluke.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, članak 2.

<sup>82</sup> *Ibid.*, čl. 3. st. 1. i st. 2.

<sup>83</sup> *Ibid.*, čl. 3. st. 3.

<sup>84</sup> *Ibid.*, čl. 3. st. 4.

<sup>85</sup> Podolnjak, R., op. cit., str. 158.

<sup>86</sup> *Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave*, op. cit., čl. 4.

### ***Tko glasuje na referendumu?***

Pravo sudjelovanja na državnom referendumu ograničeno je na hrvatske državljane s prebivalištem u Republici Hrvatskoj, pod uvjetom da prebivaju u Republici Hrvatskoj najmanje godinu dana bez prekida do dana održavanja referenduma.<sup>87</sup> Ukoliko se birači koji imaju pravo sudjelovati na referendumu u vrijeme održavanja referenduma nađu izvan granica Republike Hrvatske, imaju pravo pristupiti referendumskom glasovanju u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u inozemstvu.<sup>88</sup>

Kad je u pitanju lokalni referendum, pravo sudjelovanja imaju birači s prebivalištem na području samoupravne jedinice u kojoj se referendum održava,<sup>89</sup> a savjetodavnom referendumu i zborovima građana mogu pristupiti birači koji imaju prebivalište na području u kojem se provode ti oblici neposrednog sudjelovanja u upravljanju lokalnim poslovima.<sup>90</sup>

### ***Način glasovanja na referendumu i obvezatnost odluke na referendumu***

Referendumsko odlučivanje provodi se neposredno tajnim glasovanjem, a referendumska odluka na državnom referendumu se smatra usvojenom ako je od većine birača koji su pristupili glasovanju podržana glasom „za“.<sup>91</sup> S druge strane, referendumska odluka na lokalnom referendumu smatra se usvojenom ako je od većine birača koji su pristupili glasovanju podržana glasom „za“, uz uvjet da je referendumu pristupila većina birača uvrštena u popis birača samoupravne jedinice u kojoj je raspisan referendum.<sup>92</sup>

Povodom odluke obvezatnog državnog ili lokalnog referenduma nije potrebno donositi bilo kakve odluke državnih tijela kako bi podržano pitanje na referendumu postalo dijelom pravnog sustava, već je odluka donesena na referendumu obvezatna samim dovršetkom referenduskog odlučivanja.<sup>93</sup> Također, propisano je da nadležno tijelo državne vlasti, tijelo lokalne ili područne (regionalne) samouprave prije isteka roka od godine dana od održavanja referenduma nema pravo donijeti pravni akt ili odluku koja je sadržajno suprotna odluci donesenoj na referendumu.<sup>94</sup>

---

<sup>87</sup> *Ibid.*, čl. 5. st. 1.

<sup>88</sup> *Ibid.*, čl. 5. st. 2.

<sup>89</sup> *Ibid.*, čl. 5. st. 3.

<sup>90</sup> *Ibid.*, čl. 5. st. 4.

<sup>91</sup> *Ibid.*, čl. 6.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> *Ibid.*, čl. 8.

<sup>94</sup> *Ibid.*

Nadalje, *Zakon o referendumu* propisuje da se o istom pitanju ili pitanjima ne može ponovno raspisati referendum prije nego protekne rok od šest mjeseci od dana održanog referenduma.<sup>95</sup>

### ***Organizacijski odbor građanske referendumske inicijative i prikupljanje potpisa podrške referendumskom pitanju***

Građanska inicijativa za pokretanje referenduma provodi se sukladno određenim organizacijskim i funkcionalnim uvjetima. Tako *Zakon o referendumu* predviđa osnivanje organizacijskog odbora za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma o pojedinom pitanju.<sup>96</sup> Temeljna funkcija Organizacijskog odbora je formulacija referenduskog pitanja te određivanje roka unutar kojeg će se sakupljati potpisi birača koji traže raspisivanje referenduma. Rok za prikupljanje potpisa ne može biti dulji od 15 dana.<sup>97</sup> Samu odluku o pristupanju izjašnjavanja birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma Organizacijski odbor objavljuje u dnevnom tisku i drugim sredstvima javnog priopćavanja.<sup>98</sup>

Prilikom procesa prikupljanja potpisa, Organizacijski odbor dužan je prijaviti mjesta na kojima će se prikupljati potpisi podrške referendumske inicijative, o čemu odluku donosi predstavničko tijelo samoupravnih jedinica na čijem teritoriju su mjesta na kojima se potpisi skupljaju. Takva mjesta moraju se prijaviti i mjerodavnoj policijskoj upravi najmanje pet dana prije početka izjašnjavanja građana.<sup>99</sup>

Spomenuta mjesta na kojima se održava izjašnjavanje građana moraju biti označena i uočljiva i ne smiju sadržavati državna obilježja. Također, potrebno je da svako mjesto na kojem se izjašnjavanje provodi ima popis s uvezanim listovima koji sadržavaju jasno formulirano pitanje o kojem se traži raspisivanje referenduma i jasno odijeljene vodoravne redove označene rednim brojevima.<sup>100</sup> Birači koji se izjašnjavaju o potrebi raspisivanja referenduma u prvi slobodni red na listi upisuju svoje ime i prezime te osobni identifikacijski broj te se osobno potpisuju.<sup>101</sup> Bitno je naglasiti da se birači mogu tijekom izjašnjavanja o pokretanju referenduma povodom određenog pitanja izjasniti samo na jednom mjestu i jednom se potpisati.<sup>102</sup> Nakon isteka roka za prikupljanje potpisa svi popisi se dostavljaju Organizacijskom odboru, koji provjerava zakonitost izjašnjavanja, te ukoliko Organizacijski odbor utvrdi da se o potrebi raspisivanja

---

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> *Ibid.*, čl. 8.a

<sup>97</sup> *Ibid.*, čl. 8.b

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Ibid.*, čl. 8.c

<sup>100</sup> *Ibid.*, čl. 8.d

<sup>101</sup> *Ibid.*, čl. 8.e

<sup>102</sup> *Ibid.*

referenduma izjasnilo deset posto birača od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj, zahtjev se upućuje predsjedniku Hrvatskog sabora.<sup>103</sup>

### ***Raspisivanje referenduma***

Referendum se raspisuje odlukom koja sadrži naziv tijela koje raspisuje referendum, područje za koje se referendum raspisuje, te naziv akta o kojem se odlučuje na referendumu, uz naznaku pitanja o kojem ili kojima će birači odlučiti na referendumu. Odluka mora sadržavati i obrazloženje akta ili pitanja o kojima se referendum raspisuje, samo referendumsko pitanje i dan održavanja referenduma.<sup>104</sup> Takva odluka objavljuje se u Narodnim novinama, dnevnom tisku i drugim sredstvima javnog priopćavanja, a ukoliko se radi o raspisivanju lokalnog referenduma, odluka se objavljuje u službenom glasilu samoupravne jedinice, lokalnom dnevnom tisku te drugim sredstvima priopćavanja i na drugi pogodan način.<sup>105</sup> Od dana objave odluke o raspisivanju referenduma do dana održavanja referenduma ne smije proći manje od 20 niti više od 40 dana.<sup>106</sup>

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

Državni referendum provode Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, povjerenstva za provedbu državnog referenduma na razini županija, Grada Zagreba, općina i gradova te odbori za provedbu glasovanja na državnom referendumu.<sup>107</sup>

Povjerenstvo za provedbu državnog referenduma u županiji i u Gradu Zagrebu ima predsjednika i četiri člana i njihove zamjenike. Predsjednika, članove i njihove zamjenike za provedbu državnog referenduma u županiji, odnosno u Gradu Zagrebu imenuje Državno povjerenstvo iz reda sudaca s prebivalištem u toj županiji, odnosno u Gradu Zagrebu. Povjerenstvo za provedbu državnog referenduma u gradu i općini ima predsjednika i dva člana i njihove zamjenike. Predsjednika, članove i njihove zamjenike za provedbu državnog referenduma u gradu i općini imenuje povjerenstvo za provedbu državnog referenduma u županiji.<sup>108</sup> Odbori se imenuju za svako biračko mjesto, a imaju predsjednika i dva člana te njihove zamjenike.<sup>109</sup>

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, čl. 8.g

<sup>104</sup> *Ibid.*, čl. 9.

<sup>105</sup> *Ibid.*, čl. 10.

<sup>106</sup> *Ibid.*, čl. 11.

<sup>107</sup> *Ibid.*, čl. 12.

<sup>108</sup> *Ibid.* Čl.14.

<sup>109</sup> *Ibid.*, čl. 15.



Lokalni referendum provodi povjerenstvo za provedbu lokalnog referenduma u jedinici lokalne samouprave odnosno u jedinici područne (regionalne) samouprave te odbori za provedbu glasovanja na lokalnom referendumu.<sup>110</sup>

Povjerenstvo za provedbu lokalnog referenduma u županiji sastoji se od predsjednika i dva člana i njihovih zamjenika koje imenuje županijska skupština iz redova sudaca s prebivalištem na području županije.<sup>111</sup> Takvo povjerenstvo imenuje niže povjerenstvo za provedbu lokalnog referenduma na razini gradova i općina, koji onda imenuju članove odbora.<sup>112</sup>

Povjerenstvo za provedbu lokalnog referenduma u Gradu Zagrebu, gradu i općini sastoji se od predsjednika i dva člana i njihovih zamjenika koje imenuje predstavničko tijelo grada, odnosno općine.<sup>113</sup> Propisano je da se predsjednik i zamjenik predsjednika povjerenstva na razini Grada Zagreba, gradova ili općina imenuju iz redova diplomiranih pravnika.<sup>114</sup> Povjerenstvo za provedbu referenduma u gradu i općini imenuju odbore.<sup>115</sup>

### ***Provedba referenduma***

Pri provođenju samog referenduma glasovanje se na državnoj razini obično provodi na glasačkim mjestima u Republici Hrvatskoj.<sup>116</sup> Iznimno se glasovanje na referendumu može provesti i u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u inozemstvu, za državljane Republike Hrvatske koji se privremeno zateknu izvan granica Republike Hrvatske u vrijeme održavanja referenduma.<sup>117</sup>

Druge iznimke za mjesta glasovanja na referendumu su glasovanje građana na službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske, koji na državnom referendumu glasuju na mjestima koje odredi ministar obrane,<sup>118</sup> glasovanje građana koji se kao članovi brodova hrvatske trgovačke mornarice na dan provedbe državnog referenduma zateknu izvan granica Republike Hrvatske te glasuju na mjestima koje odredi ministar mora, prometa i infrastrukture,<sup>119</sup> te građani lišeni slobode koji na državnom referendumu glasuju na glasačkim mjestima za provedbu glasovanja koja odredi ministar pravosuđa.<sup>120</sup> Povjerenstva biračkih odbora za

---

<sup>110</sup> *Ibid.*, čl. 20.

<sup>111</sup> *Ibid.*, čl. 21.

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> *Ibid.*, čl. 22.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> *Ibid.*, čl. 26.

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> *Ibid.*, čl. 27.

<sup>119</sup> *Ibid.*, čl. 28.

<sup>120</sup> *Ibid.*, čl. 29.

glasovanje građana na službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske provode povjerenstva Grada Zagreba, općina i gradova na čijem području se nalaze glasačka mjesta, a za članove hrvatske trgovačke mornarice te građane lišene slobode biračke odbore imenuju povjerenstva Grada Zagreba, općina ili gradova na čijem području je registrirano trgovačko društvo koje je vlasnik broda, odnosno na čijem teritoriju je ustanova u kojoj se nalaze osobe lišene slobode.<sup>121</sup>

Nakon provedenog referenduma, na temelju rezultata glasovanja na svim glasačkim mjestima Državno povjerenstvo utvrđuje rezultat glasovanja na referendumu, a na temelju ukupnog broja birača upisanih u popise birača i ukupnog broja birača koji su glasovali na referendumu, ukupnog broja nevažećih glasačkih listića, ukupnog broja glasova ZA, ukupnog broja glasova *PROTIV*, te ukupnog broja glasova za svaki prijedlog.<sup>122</sup> Utvrđeni rezultati po dostavljanju izvješća i rezultata tijelu koje je raspisalo referendum, objavljuju se u Narodnim novinama, u dnevnom tisku te na Hrvatskoj radioteleviziji.<sup>123</sup>

### **Kodeks dobre prakse o referendumima**

Europska komisija za demokraciju kroz pravo, poznatija kao *Venecijanska komisija* prema mjestu održavanja njenih sastanaka, savjetodavno je tijelo Vijeća Europe sa zadaćom dizanja institucionalne i pravne razine demokracije, ljudskih prava i vladavine prava u državama koje su države članice Komisije ili surađuju s Komisijom. Također, neki od ciljeva Komisije su i širenje i konsolidacija zajedničke ustavnopravne baštine, jedinstvena uloga u rješavanju konflikata u državama članicama ili suradnicama, kao i usluga hitne ustavnopravne pomoći tim državama. Komisija ima 61 državu članicu, od čega je 46 članica Vijeća Europe, kao i 15 drugih država. Komisija surađuje s Europskom Unijom, Organizacijom za europsku sigurnost i suradnju te Organizacijom američkih država.<sup>124</sup> Javnosti najpoznatija publikacija Venecijanske komisije je *Kodeks dobre prakse o referendumima*<sup>125</sup> objavljen 2009. godine u Strasbourgu.

U *Kodeksu dobre prakse* su sadržane preporuke i pravila dobre prakse koja nemaju obvezujuću snagu za države članice Vijeća Europe ali su ih one pozvane poštivati snagom njihove uvjerljivosti. Također, *Kodeks* sadrži načela kojih bi se trebalo pridržavati pri provođenju referenduma: univerzalnosti, jednakosti, slobode te tajnog i izravnog glasovanja.

---

<sup>121</sup> *Ibid.*, čl. 30.

<sup>122</sup> *Ibid.*, čl. 33.

<sup>123</sup> *Ibid.*, čl. 44.

<sup>124</sup> [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN), pristup ostvaren 1. prosinca 2022.

<sup>125</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2006\)033rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2006)033rev-e), pristup ostvaren 1. prosinca 2022.

Kodeks uz preporučena načela postupanja na referendumima propisuje i važne upute kako organizirati i provoditi referendum. Zakon je određen kao jedini način kojim se može ograničiti opće pravo glasa na referendumima. Prilikom ograničavanja općeg prava glasa, trebalo bi se pridržavati načela razmjernosti kod ocjenjivanja razloga za uskratu, osobito zbog narušenog duševnog zdravlja, osude za teško kazneno djelo, za sudsko izricanje sigurnosne mjere uskrate političkih prava ili liječenja duševnih poremećaja. Također, kod prvog pravila navedeno je da birački popisi moraju biti stalni, pravovremeno ažurirani te podložni ispravcima koje mogu pokrenuti sami glasači pred upravnim i sudskim tijelima.

Slijedom toga određeno je načelo univerzalnosti i jednakosti prava glasa te sudjelovanja birača s pasivnim izbornim pravom u pred referendumskom nadmetanju s jednakim prikazima nadmetanja u javnim medijima. Upravne vlasti imaju prema Kodeksu dužnost paziti na svoju nepristranost i neutralnost te građani koji imaju pravo glasa moraju imat slobodu pri glasanju te se mora očuvati zakonitost samog referenduma te tajnost postupka glasovanja.

Drugo pravilo Kodeksa propisuje da pravila o provođenju referenduma moraju imati zakonski rang te se ne smiju mijenjati manje od godine dana prije referenduma, a trebaju se odnositi: sastav referendumskih tijela i komisija, biračke popise, postupovnu i supstancijalnu valjanost teksta referenduskog pitanja, učinak referenduma te na javne nastupe zagovornika i protivnika referenduma u javnim medijima.

Nadalje, provedbu referenduma se treba povjeriti neovisnim izbornim povjerenstvima na čelu sa stalnim, središnjim izbornim povjerenstvom te se mora omogućit pristup domaćih i međunarodnih promatrača.

Nadležna tijela koja moraju postojati u stvarima referenduma su nadležno izorno povjerenstvo ili sud. Sam postupak mora biti sličan kao i kod običnih izbora: jednostavan, ne pretjerano formalan, s točno razgraničenom nadležnošću tijela uključenih u proces. Žalbeno tijelo bi trebalo imat nadležnost razmatrati pitanja općeg prava glasa, popisa birača, samog pitanja referenduma te valjanosti samog teksta pitanja postavljenog na referendumu, koje bi se prethodno moralo moći javno raspraviti prije određivanja referenduskog glasovanja. Također žalbeno tijelo mora imat ovlast, u kratkom roku, poništiti referendum ukoliko su "nepravilnosti" mogle utjecati na ishod glasovanja" s time da može poništiti čitav referendum ili samo rezultate na pojedinim glasačkim mjestima. Ako je prizivno tijelo središnje izorno povjerenstvo, ono mora imat ovlast da ex offio preinači ili ukine odluke koje su donijela niža izborna povjerenstva.

U trećem pravilu *Kodeksa* propisano je da bi postupak raspisivanja te provedbe referenduma trebao biti u skladu s načelom vladavine prava. Pitanje koje se postavlja na referendumu bi trebalo postaviti na način na koji se njime ne kombinira specifično određeno pitanje s načelnim tj. da se da se poštuje *jedinstvo forme*. Također pitanje ne bi smjelo sadržavati unutrašnje proturječje odnosno mora se poštivati *jedinstvo sadržaja* te se ne bi smjelo istovremeno odnositi na državnu kao i na samoupravnu razinu tj. mora se poštovati *jedinstvo političke razine na kojoj se referendum provodi*. Osim toga, pitanje koje se postavlja na referendumu mora poštovati *jedinstvo pravnog poretka, hijerarhiju njegovih normi te ne smije biti u suprotnosti s međunarodnim pravom, načelima Vijeća Europe o demokraciji, vladavini prava i ljudskim pravima*. Tekstovi koji su u suprotnosti sa ovim zahtjevima proceduralne i materijalne usklađenosti ne smiju se staviti na narodno glasanje.

Također bitno je za naglasiti preporuku *Kodeksa* kojom se zahtjeva da svaki građanin kao nositelj političkih prava mora moći ostvariti svoja prava potpisivanjem zahtjeva za referendum u slučaju provođenja referenduma temeljem građanske inicijative. Rokovi za prikupljanje potpisa potpore održavanju referenduma moraju biti određeni, a isto načelo vrijedi i kod identifikacije javnih mjesta na kojima se mogu nalaziti štandovi za skupljanje potpisa građana. Zaključno, trećim pravilom *Kodeksa* određeno da je potrebno prekontrolirati sve predane potpise podrške građanskoj referendumskoj inicijativi, da je potrebno omogućiti nadležnom tijelu ovlast prethodne kontrole te ispravka pogrešno postavljenog referendumskog pitanja, kako bi se spriječile nepravilnosti, uz uključivanje u proces svih nadležnih tijela, ukoliko do samog referenduma zbog formalnih grešaka pri organizaciji i prikupljanju potpore ne bi smjelo doći.

Ni Hrvatski Ustav ni relevantni zakonski akti ne propisuju detaljne zahtjeve proceduralne valjanosti za tekstove koji se podnose na referendumu, kao što je to razrađeno u Kodeksu dobre prakse o referendumima Venecijanske komisije. Zakon o referendumu propisuje samo da odluka organizacijskog odbora narodne inicijative o raspisivanju referenduma mora sadržavati "*jasno pitanje o kojem se želi raspisivanje referenduma*". Ovaj zahtjev za jasnoćom nema opsežnu praksu, jer u svim slučajevima kada je Ustavni sud Republike Hrvatske trebao odlučivati o ustavnosti referendumskog pitanja, to pitanje je bilo vezano uz konkretan zakon. Stoga je u svakom slučaju postojalo jednostavno i jasno referendumsko pitanje: "*Jeste li za donošenje sljedećeg zakona na referendumu?*" Počevši od narodnih inicijativa u vezi sa zabranom outsourcinga u javnim i državnim službama i monetizacijom hrvatskih autocesta, Ustavni sud je ispitao postupovnu valjanost predloženih tekstova referendumskih pitanja, s

posebnim osvrtom na Kodeks dobre prakse. U nekoliko slučajeva je zaključio da su prijedlozi imali traženi oblik i da su imali sve posebne elemente zakonskog teksta – a to su jedinstvo oblika, sadržaja i hijerarhijske razine.<sup>126</sup>

## **Kratki pregled dosadašnjih referendumskih građanskih inicijativa na državnoj razini u Republici Hrvatskoj**

Prije pregleda zadnje odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske koja se odnosila na referendumsku inicijativu "*Odlučujmo zajedno*" i "*Dosta je stožerokracije*", valja se prisjetiti i svih ostalih nažalost "neuspješnih" referendumskih inicijativa u Republici Hrvatskoj. Prema Gardaševiću, praksa referenduma u Republici Hrvatskoj, u proteklih dvadeset i pet godina, uključuje jedanaest slučajeva koji se mogu podijeliti u dvije kategorije, ovisno o tome jesu li referendumi stvarno održani ili ne.<sup>127</sup>

Prva u nizu referendumskih inicijativa je bila *Inicijativa za raspisivanje referenduma o prekidu suradnje s Haaškim sudom* iz 2007. godine. Inicijatori inicijative bili su Hrvatska stranka prava i braniteljske udruge. Referendum nije održan jer je Ustavni sud ocijenio da su sakupljeni potpisi (296.000) pribavljeni uz proceduralne greške.<sup>128</sup>

Slijedeću inicijativu je pokrenuo Odbor za referendum 2008. godine čija je tematika bila o *pristupanju Republike Hrvatske u NATO savez*. Naime ta inicijativa nije uspjela jer nisu uspjeli skupiti dovoljan broj potpisa (126.392).<sup>129</sup>

Godinu dana iza, građanska inicijativa "*More je kopno*" također nije uspjela skupiti dovoljan broj potpisa (oko 200.000) te *referendum o arbitraži o hrvatsko- slovenskom razgraničenju* nije uspio.<sup>130</sup>

Prvi u nizu neuspješnih referendumskih inicijativa koji je skupio dovoljan broj potpisa u zadanom roku (717.149) je onaj iz 2010. godine iniciran od pet sindikalnih središnjica čija je intencija bila *referendumom tražiti rušenje prijedloga novoga Zakona o radu*. Međutim, taj referendum nije bio raspisan usprkos ispunjenu pretpostavki jer je Vlada Republike Hrvatske

---

<sup>126</sup> Podolnjak, R., op. cit., str. 170.

<sup>127</sup> Gardašević, Đ., *Constitutional interpretations of direct democracy in Croatia*, Zagreb Law Faculty, University of Zagreb, 2016., str. 7.

<sup>128</sup> Butković, H., *Uspon neposredne demokracije u Hrvatskoj: usklađivanje ili suprotstavljanje parlamentarnom zastupanju*, Croatian International Relations Review, 2017., str. 62.

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> *Ibid.*

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 trenutkom povlačenja Prijedloga zakona iz procedure.<sup>131</sup>

Slijedom toga 2013. godine inicijativa *Referendumski ustanak sa 4 referendumska pitanja (1. jesu li građani za poništenje pretvorbe i privatizacije; 2. Jesu li za zabranu rasprodaje državne imovine, prostora i resursa; 3. jesu li za zabranu proizvodnje, prometovanja i prodaje GMO proizvoda te 4. žele li da se građani ponovno očituju jesu li za članstvo Hrvatske u Europskoj uniji)* također nisu prikupili dovoljan broj potpisa (oko 120.000 po pitanju).<sup>132</sup>

Važno je istaknuti da među svim ovim inicijativama, koje su u pravilu bile neuspješne, bila i jedna uspješna, i to ona iz 2013. godine, koja je dovela do raspisivanja referenduma na kojem su se građani izjašnjavali o ustavnoj definiciji braka kao životnoj zajednici žene i muškarca. Upravo je uspjeh ove inicijative razotkrio niz nedostataka u ustavnopravnom okviru referenduma u Hrvatskoj.<sup>133</sup>

Slijedeće tri inicijative iz 2013. i 2014. godine, su uspjele skupiti dovoljan broj potpisa za raspisivanje referenduma ali je Ustavni sud u svojoj odluci odlučio kako pitanje nije u sukladnosti za Ustavom Republike Hrvatske. Predmetne inicijative su bile: Građanska inicijativa "Stožer za obranu hrvatskog Vukovara" kojom se željelo raspisivanje referenduma o kvoti za promjenu Ustavnog zakona o pravima manjina poznatiji kao *referendum o ćirilici*, inicijativa sedamnaest sindikata iz javnog sektora kojom se tražilo raspisivanje *referenduma o donošenju zakona protiv izdvajanja pomoćnih poslova u javnom i državnom sektoru* te Građanska inicijativa "*Ne damo naše autoceste*" kojoj je intencija bila održavanje referenduma protiv davanja hrvatskih autocesta u koncesiju.<sup>134</sup> *Referendum o ćirilici* je bitan među ostalim jer je u svojoj Odluci Ustavni sud naveo formalnu pretpostavku – da svaki budući zahtjev za raspisivanje referenduma koji Hrvatskom saboru bude podnesen temeljem članka 87. stavka 3. Ustava mora sadržavati detaljan prikaz činjenica i okolnosti koje su bile povod za referendumsko pitanje u predloženom sadržaju te dostatno i relevantno obrazloženje razloga

---

<sup>131</sup> Blagojević, A., Sesvečan, A., Ustavnopravni okvir referenduma u Republici Hrvatskoj: trenutno stanje i budući izazovi. Zbornik radova Pravnog fakulteta, Splitu, 2019., str. 857.

<sup>132</sup> Butković, H., op. cit., str. 63.

<sup>133</sup> <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/evo-zasto-je-ustavni-sud-dopustio-referendum-o-braku-20131114>, pristup ostvaren 9. veljače 2023.

<sup>134</sup> Butković, H., loc. cit.

zbog kojih se traži raspisivanje referenduma – koja mora biti ispunjena da bi referendum bio dopušten.

Građanska inicijativa "Za referendum" iz 2015. godine koja je željela raspisivanje *Referenduma protiv novog Zakona o referendumu* također nije skupila dovoljan broj potpisa. (340.000)<sup>135</sup>

Relativno novijeg doba su dvije referendumske inicijative "*Narod odlučuje*" (371.450 potpisa) i "*Istina o Istambulskoj*" (367.196 potpisa) koje 2018. godine koje na kraju nisu imale dovoljnih 10% za raspisivanje referenduma.<sup>136</sup>

Još jedan referendum vezan za radno zakonodavstvo je onaj iniciran od Saveza samostalnih sindikata Hrvatske iz 2019. godine koji je uspio skupiti dovoljan broj potpisa (748.624) za raspisivanje referenduma. Njihovim inicijativom "*67 je previše*" *referendumom se tražilo smanjenje dobi za umirovljenje sa 67 na 65*. S obzirom na to da je Vlada bila prihvatila zahtjeve inicijative, predmetni referendum je izgubio osnove za održavanje referenduma.<sup>137</sup>

Predzadnja neuspjela građanska inicijativa prikupljanja potpisa za referendum je došla od strane političke stranke Hrvatski suverenisti 2021. godine, kojom se tražilo raspisivanje *Referenduma o usvajanju ustavne odredbe prema kojoj bi se o promjeni valute odlučivalo na referendumu*. Također za njega nije skupljen dovoljan broj potpisa. (manje od 368 867)<sup>138</sup>

Posljednja neuspjela referendumska inicijativa je ona od Mosta nezavisnih lista iz 2022. godine kojom se tražilo odlučivanje o dvije inicijative (1. *Odlučujmo zajedno* i 2. *Dosta je stožerokracije*). Neovisno što je skupljen dovoljno potpisa (410 533 za prvu i 409 219 za drugu inicijativu)<sup>139</sup> Ustavni sud je u svojoj odluci naveo da pitanja postavljena u inicijativama nisu u skladu sa Ustavom.

## **Granice odlučivanja na referendumu u Republici Hrvatskoj - građanska referendumska inicijativa 2021. i odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske**

Pitanje granica odlučivanja na referendumu u Republici Hrvatskoj aktualna je politička tema, budući da je nedavnom odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske prijedlog građanske

---

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ustavni-sud-odlucio-odbacuju-se-zahtjevi-inicijativa-narod-odlucuje-i-istina-o-istanbulskoj-8293784>, pristup ostvaren 9. veljače 2023.

<sup>137</sup> <https://vlada.gov.hr/vijesti/prihvacamo-prijedloge-inicijative-67-je-previsje-onima-koji-zele-omogucit-cemo-rad-i-nakon-65-godine/27798>, pristup ostvaren 9. veljače 2023.

<sup>138</sup> <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/suverenisti-objavili-koliko-su-skupili-potpisa-za-referendum-o-euro-ovo-je-respektabilna-brojka-15120851>, pristup ostvaren 9. veljače 2023.

<sup>139</sup> <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/referendumske-inicijative-dosta-je-stozerokracije-i-odlucujmo-zajedno-prikupile-dovoljno-potpisa-15174156>, pristup ostvaren 9. veljače 2023.

inicijative za raspisivanje referenduma, u jeku pandemijske krize zbog bolesti COVID-19 u velikoj mjeri utjecao na temeljne građanske slobode u Republici Hrvatskoj. Vlada Republike Hrvatske velik dio odlučivanja o ograničavanju kretanja stanovništva i pri uvođenju tzv. *COVID potvrda* prepustila je Stožeru Civilne zaštite Republike Hrvatske kao pomoćnom tijelu Vlade RH. Budući da je određeni dio građana u Republici Hrvatskoj smatrao da se krše Ustav Republike Hrvatske i pozitivni zakonski propisi, građanske inicijative „Odlučujmo zajedno!“ i „Dosta je stožerokracije!“ prikupile su potpise građana i dostavile su dana 24. siječnja 2022. godine predsjedniku Hrvatskog sabora zahtjev za raspisivanje ustavotvornog referenduma o prijedlogu dopune članka 17. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske, kao i zahtjev za raspisivanje zakonodavnog referenduma o prijedlogu izmjene Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.

Referendumskim prijedlogom za izmjenu članka 17. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske zahtijevano je održavanje referenduma sa slijedećim pitanjem:

*Jeste li za to da se članak 17. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske mijenja i glasi:*

*„U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda te epidemije, odnosno pandemije, pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatski sabor ne može sastati na prijedlog Vlade, i uz supotpis predsjednika Vlade, predsjednik države.“*

Referendumskim prijedlogom za izmjenu Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (Narodne novine 79/2007, 113/2008, 43/2009, 130/2017, 114/2018, 47/2020, 134/2020, 143/2021) zahtijevano je održavanje referenduma sa slijedećim pitanjem:

*Jeste li za to da se na referendumu donese sljedeći:*

## **ZAKON O IZMJENI ZAKONA O ZAŠTITI PUČANSTVA OD ZARAZNIH BOLESTI**

### **Članak 1.**

*U Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti ('Narodne novine', br. 79/07., 113/08., 43/09., 130/17., 114/18., 47/20., 134/20. i 143/21.) u članku 47. stavak 4. mijenja se i glasi:*

*Kada je, sukladno članku 2. stavicima 4. i 5. ovoga Zakona, proglašena epidemija zarazne bolesti ili opasnost od epidemije zarazne bolesti u odnosu na koju je i Svjetska zdravstvena*



*organizacija proglasila pandemiju, odnosno epidemiju ili opasnost od epidemije, o primjeni sigurnosnih mjera iz stavaka 1. do 3. ovoga članka odlučuje Hrvatski sabor ako se tim mjerama ograničuju pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom Republike Hrvatske.*

*U stavku 7. riječi: 'i Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske' brišu se.*

## **PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE**

### **Članak 2.**

*Odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske donesene na temelju članka 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti ('Narodne novine', br. 79/07., 113/08., 43/09., 130/17., 114/18., 47/20., 134/20. i 143/21.) do stupanja na snagu ovoga Zakona, a koje su na snazi, Vlada Republike Hrvatske podnijet će na potvrdu Hrvatskom saboru u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.*

*Odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske iz stavka 1. ovoga članka prestaju važiti ako ih Vlada Republike Hrvatske ne podnese na potvrdu Hrvatskom saboru u roku iz stavka 1. ovoga članka ili ako ih Hrvatski sabor ne potvrdi u roku od 30 dana od podnošenja.*

*Iznimno od odredbi stavaka 1. i 2. ovoga članka, Odluka o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja dužnosnika, državnih službenika i namještenika, službenika i namještenika u javnim službama, službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te zaposlenika trgovačkih društava i ustanova ('Narodne novine', br. 121/21.) prestaje važiti tridesetog dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.*

### **Članak 3.**

*Ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave u 'Narodnim novinama'.*

Dana 8. travnja 2022. godine Hrvatski Sabor donio je odluku u povodu zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma građanskih inicijativa „Odlučujmo zajedno!“ i „Dosta je Stožerokracije!“ te je od Ustavnog suda Republike Hrvatske zatražio da utvrdi je li sadržaj referendumskih pitanja u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87, stavaka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za raspisivanje državnog referenduma na temelju zahtjeva spomenutih građanskih inicijativa.<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetima broj U-VIIR-2180/2022 i U-VIIR-2181/2022 od 16. svibnja 2022. godine

Ustavni sud Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 16. svibnja 2022. godine donio odluke broj: U-VIIR-2180/2022 i U-VIIR-2181/2022 kojima je utvrdio da oba referendumska pitanja nisu u skladu s Ustavom Republike Hrvatske. Prilikom obrazlaganja ovih odluka, Ustavni sud je potvrdio da je ispunjena pretpostavka iz članka 87. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske, odnosno da su zahtjevi građanskih inicijativa usmjereni na izmjenu članka 17. Ustava Republike Hrvatske te donošenje zakona kojim bi se izmijenio članak 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.<sup>141</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske je nadalje utvrdio da je ispunjena pretpostavka iz članka 87. stavka 3. Ustava Republike Hrvatske, odnosno da je raspisivanje predloženih referenduma zatražilo deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.<sup>142</sup>

U vezi pitanja je li sadržaj referendumskih pitanja u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, Ustavni sud je donio odluku da referendumska pitanja nisu u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, te da povodom tih referendumskih inicijativa nije dopušteno održavanje referenduma.

Odlučujući o referenduskim inicijativama, Ustavni sud Republike Hrvatske istaknuo je nekoliko zaključaka do kojih je došao odlučujući o referenduskim pitanjima dvaju inicijativa. Ponajprije, naglašeno je da organizacijski odbori inicijativa pogrešno i selektivno tumače stajališta Ustavnog suda o domašaju i međusobnom učinku članaka 16. i 17. Ustava Republike Hrvatske, zatim, Ustavni sud je kao netočnu i neutemeljenu tvrdnju okarakterizirao rečenicu iz obrazloženja referendumske inicijative „Odlučujmo zajedno!“ u kojoj stoji da će po uspjehu referenduma o tom pitanju Hrvatski sabor morati odlučivati najvišom kvalificiranom većinom o ograničavanju prava i sloboda u eventualnim budućim stanjima pandemije ili epidemije, jer da će to jamčiti predložena dopuna članka 17. Ustava Republike Hrvatske.

Također, Ustavni sud je istaknuo da predložena dopuna članka 17. Ustava ne može proizvesti učinke koji su navedeni u inicijativi i kakvi su prezentirani građanima. Zaključno, Ustavni sud je istaknuo da su građani svoje potpise dali motivirani očekivanjem učinaka koji se ne mogu ostvariti.

Međutim, predmetne odluke o zahtjevima za raspisivanje referenduma nisu donesene jednoglasno. Povodom odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu broj: U-VIIR-2180/2022 od 16. svibnja 2022. godine, ustavni sudac Andrej Abramović napisao je izdvojeno mišljenje u kojem je izrazio svoje neslaganje s donesenom odlukom, a podržali su ga i ustavni

---

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> *Ibid.*

suci Lovorka Kušan i dr. sc. Goran Selanec, uz drugo izdvojeno mišljenje ustavnih sudaca Lovorke Kušan i dr. sc. Gorana Selaneca koje je podržao i ustavni sudac Andrej Abramović.

U izdvojenom mišljenju suca Andreja Abramovića ponajprije je izneseno da je „*Ustavni sud Republike Hrvatske većinski protumačio da je odluka o tome hoće li se pojedine mjere radi suzbijanja pandemije/epidemije COVID-19 donijeti primjenom članka 16. ili članka 17. Ustava u isključivoj domeni Hrvatskog sabora.*“ Sudac Abramović dalje argumentira da članci 16. i 17. Ustava RH ne reguliraju istu materiju, pa ih zbog toga nije moguće primjenjivati istodobno, te je opisano tumačenje Ustavnog suda RH procijenio pogrešnim.<sup>143</sup>

Također, sudac Abramović kritički je ukazao na citat iz točke 14. Odluke, u kojoj stoji:

*„Slijedi da članak 95. stavak 1. Ustavnog zakona nalaže Ustavnom sudu strogi ustavni nadzor u okviru kojeg za valjanost referendumskog prijedloga nije dovoljna ocjena da je prijedlog ustavnopravno prihvatljiv, ili da je u suglasnosti s Ustavom odnosno da nije u nesuglasnosti s Ustavom, ili pak da nije protivan Ustavu. Traži se da prijedlog referendumskog pitanja bude u skladu s Ustavom.“* Tumačeći ovakvu formulaciju tumačenja većine ustavnih sudaca, sudac Abramović s pravom ukazuje da su riječi „u skladu“ i „suglasno“ sinonimi, te da je nemoguće da je određeno pitanje istovremeno u neskladu s Ustavom, iako je suglasno s Ustavom. Drugim riječima, u ovom dijelu odluke sudac Abramović osporava da je na bilo koji način referendumsko pitanje za promjenu članka 17. Ustava RH u neskladu s Ustavom, budući da je i sam Ustavni sud RH priznao da nema konkretne odredbe Ustava RH u odnosu na koje referendumsko pitanje ne bi bilo u skladu.<sup>144</sup>

Pri analizi stava većine ustavnih sudaca o smislu referendumskog pitanja za izmjenu članka 17. Ustava RH, sudac Abramović primjećuje da je očito jedini argument većine ustavnih sudaca povodom kojeg su donijeli odluku da se povodom predmetne referendumске inicijative ne može raspisati referendum ona da se ništa ne bi promijenilo navedenom promjenom Ustava RH. Ispravno sudac dalje argumentira da, s obzirom da nadopuna članka 17. Ustava ne bi koristila, ali ne bi ni štetila, zapravo ne radi o neustavnosti referendumskog pitanja, a da je dojam da se Ustavni sud RH u odnosu na birače postavio paternalistički. Sudac nadalje argumentira da je procjena većine ustavnih sudaca pogrešna, *budući da se uskraćivanjem građanima pokretanja referenduma njihove vlastite inicijative iskazuje nepovjerenje prema građanima kao cilju i sredstvu demokracije kao političkog sustava, te da bez povjerenja u sposobnosti građana birača*

---

<sup>143</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu broj: U-VIIR-2180/2022 od 16. svibnja 2022. godine, str. 24.

<sup>144</sup> *Ibid.*, str 25

*da shvate svoje vlastite inicijative i predvide njihove moguće rezultate demokracija kao sustav vlasti nije moguća.*<sup>145</sup>

Ustavni suci Lovorka Kušan i dr. sc. Goran Selanec u svojem izdvojenom mišljenju također su izrazili duboko razilaženje oko postavljanja Ustavnog suda RH prema ustavotvornoj referendumskoj inicijativi za izmjenu članka 17. Ustava RH, ocjenjujući ju činjenično neutemeljenom i ustavnopravno duboko pogrešnom. Ponajprije, ustavni suci kritizirali su pogrešno tumačenje povrede vladavine prava jer tobože predložena izmjena Ustava RH ne bi bila sposobna ostvariti svoj deklarirani cilj, kao i da se inicijativa temeljila na potpisima koje su građani dali kao podršku inicijativi na temelju nepotpune i netočne informacije od strane organizatora.

Ustavni suci ukazuju da je većina njihovih kolega priznala da izmjene teksta članka 17. stavka 1. Ustava formalno odnosno *same po sebi* nisu suprotne ustavu, a da je referendum na temelju takvih izmjena nedopušten isključivo zbog tobožnje neučinkovitosti te jer su u postupku prikupljanja potpisa organizatori građanima pružili polu informacije ili dezinformacije. Ustavni suci pritom kao neprihvatljiv pristup većinskog stava označuju argumentaciju *da iako bi referendum polučio rezultat koji bi bio sukladan Ustavu RH, jer pitanje samo po sebi nije suprotno Ustavu, većina neće dopustiti održavanje referenduma o ustavnom pitanju jer osporava legitimnost prikupljenih potpisa smatrajući da su dani bez potpune informacije o sposobnosti referendumske inicijative da ostvari svoj deklarirani cilj.*<sup>146</sup>

U vezi prigovora većine ustavnih sudaca referendumskoj inicijativi o navodnom dezinformiranju javnosti, ustavni suci Kušan i Selanec ističu da je Ustavni sud RH imao na raspolaganju pravovremeno upozoriti javnost o neispravnim ili čak manipulativnim radnjama koje narušavaju pravo građana na referendumsko izjašnjanje, kao što je to učinio tijekom prikupljanja potpisa za referendumsku inicijativu za ustavnu definicije braka 2013. godine. Međutim, Ustavni sud RH nije se oglasio o takvim nedopuštenim radnjama.<sup>147</sup> Također, ustavni suci podsjećaju da se o predloženom referendumskom pitanju vodila otvorena i živa demokratska javna rasprava, pa je neuvjerljiv argument da su birači o bilo čemu bili neinformirani.<sup>148</sup> Suci dalje navode da činjenično nije točno da tzv. „kozmetička“ izmjena Ustava RH ne bi postigla svoj učinak, budući da je prijedlog propisivao zahtjev za odlučivanje dvotrećinskom većinom zastupnika u Hrvatskom saboru o aktivaciji članka 17. za stanja

---

<sup>145</sup> *Ibid.* str. 26.

<sup>146</sup> *Ibid.*, str. 29.

<sup>147</sup> *Ibid.*, str. 30.

<sup>148</sup> *Ibid.*, str. 31.

pandemije i epidemije. Nadalje suci argumentiraju da su jedini koji ne žele da predložena izmjena Ustava RH ispuni svoje postojanje upravo većina sudaca u Ustavnom sudu RH.<sup>149</sup> Ustavni suci Kušan i Selanec su iz obrazloženja referendumske inicijative protumačili da je stav organizatora bio da se odluke o ograničavanju temeljnih prava i sloboda građana u svim posebnim okolnostima – uključujući i ratno stanje odnosno ugrozu teritorijalne cjelovitosti – moraju donositi dvotrećinskom većinom, a da je Ustavni sud RH u kontekstu ocjene ustavnosti ovlasti Sabora da ograničava temeljna prava tijekom COVID pandemije dopustio Saboru da takve odluke ne donosi temeljem članka 17. Ustava RH već natpolovičnom većinom, zbog čega je ustavotvorna referendumska građanska inicijativa i pokrenuta.<sup>150</sup> Stoga je intencija referendumske inicijative bila obvezivanje Hrvatskog sabora da sukladno izmijenjenom članku 17. Ustava RH tijekom posebnih okolnosti uslijed pandemije ili epidemije donosi odluke dvotrećinskom većinom.<sup>151</sup> Zaključno ustavni suci ovakvu odluku većine u Ustavnom sudu RH smatraju pogrešnom, te navode da se referendum povodom ove građanske inicijative trebao raspisati i održati.<sup>152</sup>

## **Prijedlog ustavnopravnih promjena za osnaživanje neposrednog odlučivanja građana referendumom u Republici Hrvatskoj**

Opisano postupanje Ustavnog suda u velikoj mjeri predstavlja mogućnost da u budućnosti neke nove referendumske inicijative budu podvrgnute sličnoj ustavnosudskoj kontroli, u kojoj bi Ustavni sud Republike Hrvatske mogao ponovno nametnuti procjenu referendumskih pitanja sa stajališta svrsishodnosti i mogućnosti ispunjenja cilja radi kojeg su predložena, čime bi prekoračio svoje ovlasti u bitnoj mjeri.

Radi zaštite instituta ustavotvornog i zakonodavnog državnog obveznog referenduma stoga bi trebalo razmisliti o propisivanju pravila za referendum u Ustavu Republike Hrvatske, s jasnim pravilima o tome o kojim pitanjima se referendum eventualno ne bi smio raspisivati kao što je to u Republici Sloveniji. Zbog manjka takvog pravila, Horvat Vuković navodi da Ustavni sud Republike Hrvatske prilikom ocjenjivanja predloženog referenduskog pitanja mora u svakom

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, str. 35.

<sup>150</sup> *Ibid.*, str. 41. – 42.

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> *Ibid.*, str. 56.

pojedinom slučaju utvrđivati ustavne rezervate koji su isključeni od referendumskog odlučivanja jer ih Ustav izrijekom ne nabraja.<sup>153</sup>

Radi olakšavanja pristupa građanstvu mogućnosti da pokrenu referendumsku inicijativu i prikupe potpise za raspisivanje referenduma kojem je tema pitanje od njihovog interesa, bilo bi potrebno razmisliti o snižavanju minimalnog broja potpisa i ograničiti ga na određenu razumnu mjeru, npr. 50.000 potpisa. Prema Blagojević i Sesvečan jedan od otežavajućih razloga za raspisivanje referenduma je ispunjavanje uvjeta od potrebnih visokih 10 posto prikupljenih potpisa od ukupnog broja birača u odnosu na rok od 15 dana koji je prekratak za prikupljanje potpisa. Po njima bi zakonodavac trebao propisati manji rok potrebnih potpisa ili na drugi način točno definirati izračun potrebnog broja birača, a sve u smjeru kako bi se izbjegle moguće različite manipulacije o potrebnom broju, što pak dovodi do pravne nesigurnosti i destimulacije oko prikupljanja potpisa.<sup>154</sup>

Također, dobra intervencija u referendumskim pravila bilo bi produljivanje vremenskog perioda u kojem se mogu prikupljati potpisi, s obzirom da je vrijeme od dva tjedna premalo vremena za organizaciju bilo kakve referendumske inicijative.

Zakon ne propisuje ni rok u kojem je organizacijski odbor dužan predati Hrvatskom saboru potpisne liste, što je također neodgovarajuće rješenje i valjalo bi ga urediti novim izmjenama.<sup>155</sup>

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 otvorena mogućnost odugovlačenja raspisivanja referenduma.<sup>156</sup>

Nadalje, kako bi se osuvremenio pristup referendumu građanske inicijative, valjalo bi ostaviti mogućnost elektronskog oblika prikupljanja potpisa i glasovanja na referendumu putem sustava e-Građani, nalik na odlučivanje građana na parlamentarnim izborima u Republici Estoniji, s obzirom na to da bi taj potez uvelike omogućio veću dostupnost neposrednog odlučivanja građana u Republici Hrvatskoj, a i odgovara dinamici modernog demokratskog društva sa sve većim zahtjevima digitalizacije komuniciranja građana s političkim institucijama države.

---

<sup>153</sup> 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, perspektive, Zagreb, Hrvatska udruga za ustavno pravo, 2014., str. 159.

<sup>154</sup> Blagojević, A., Sesvečan, A., op.cit., str. 854.

<sup>155</sup> Ibid.

<sup>156</sup> Ibid.

## Zaključak

Državni ustavotvorni i zakonodavni obvezujući referendum je politički instrument kojim građani jedne demokratske države u najvećoj mjeri neposredno mogu utjecati na odvijanje političkih procesa. U današnjem demokratskom političkom životu dinamika odnosa između zakonodavca u parlamentu i skupa građanstva često je takva da zastupnici u parlamentu nemaju uvijek previše razumijevanja za specifična politička pitanja koja su od interesa za građane, već svoje djelovanje u zakonodavnom tijelom u velikoj mjeri podređuju internim potrebama svoje vlastite političke stranke i posebnih interesa koje ta stranka predstavlja.

Upravo iz tog razloga referendum je kao instrument sudjelovanja građana u ostvarivanju vlasti mimo volje nesklonih im političara bitan korektiv vlasti u modernoj demokratskoj parlamentarnoj državi. Opasnost koju pojedini politički predstavnici vide u ekstenzivnoj primjeni instituta referenduma dodatno potvrđuje tezu da je dobro i korisno da građani ponekad uzmu mogućnost odlučivanja u svoje ruke, a posebno se to odnosi na situaciju u kojoj većina u parlamentu počne donositi odluke koje su u sebi duboko politički, sigurnosno i financijski štetne po dobrobit naroda kao suverena u cjelini.

Također, referendum kao pravni institut morao bi doživjeti svoj procvat u demokratskoj državi, s obzirom na to da današnji moderan svijet donosi pitanja na koja parlament ne može uvijek odgovoriti dovoljnom brzinom, a ponekad građani brže uviđaju potrebu za ustavotvornom i zakonodavnom promjenom u odnosu na zakonodavca. Referendum svakako ne bi smio biti talac Ustavnog suda, te bi za buduća vremena bilo korisno preciznije odrediti doseg ustavnosudske kontrole pojedinog referendumskeg pitanja, kako bi se izbjegao efektivni veto referendumske inicijative od strane sudaca Ustavnog suda.

Jednostavno rečeno, ukoliko prijedlog referendumskeg pitanja nije neustavan, ne postoji valjan razlog da Ustavni sud zabrani održavanje ustavotvornog ili zakonodavnog referenduma. Takva praksa jednostavno ne odgovara prirodi moderne demokratske države, već podsjeća na neka davno prošla vremena u kojima su građani bili tek podanici bez pravih političkih prava, a odluke su se donosile bez uvažavanja njihova mišljenja i iza zatvorenih vrata uskog kruga ljudi.

Republika Hrvatska svoje uzore u pogledu primjene instituta državnog ustavotvornog i zakonodavnog referenduma može i treba tražiti u državama s boljim demokratskim standardima, posebno u uređenju Švicarske Konfederacije, u kojoj je referendum postao svakodnevna stvar i građanima omogućio prilično efikasno sudjelovanje u političkom životu u aspektu neposredne demokracije. Dobra praksa bila bi i uvođenja referenduma u obliku

zakonodavnog veta, čime bi narodu kao suverenu bio omogućen specifičan instrument da izvan snage stavi odluke političara koje smatra štetnim za svoj život i razvoj kao društvene zajednice. Nadalje, građanska inicijativa bi omogućila narodu da sudjeluje i kao predlagatelj izmjena Ustava ili pojedinog zakona, čime bi se korigirala dominacija Vlade Republike Hrvatske kao dominantnog predlagatelja zakonskih prijedloga, koji često ne uzimaju u obzir pravi interes građana niti njihove novonastale potrebe.

## Literatura

1. Blagojević, A., Sesvečan, A., *Ustavnopravni okvir referendumu u Republici Hrvatskoj: trenutno stanje i budući izazovi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Split, 2019.
2. Butković, H., *Uspon neposredne demokracije u Hrvatskoj: usklađivanje ili suprotstavljanje parlamentarnom zastupanju*, Croatian International Relations Review, 2017.
3. Gardašević, Đ., *Constitutional interpretations of direct democracy in Croatia*, Zagreb Law Faculty, University of Zagreb, 2016.
4. Hanspeter Kriesi, *Izravna demokracija: Švicarsko iskustvo*, Anali Hrvatskog politološkog društva, vol. 4., br. 1, Zurich, 2007.
5. Hamon, F., *Le referendum*, L.G.D.J., 1995.
6. 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, perspektive*, Zagreb, Hrvatska udruga za ustavno pravo, 2014.
7. Kaučič, I., *Novo ustavno uređenje zakonodavnog referendumu u Sloveniji*, 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.
8. Kaučič, I., *Referendum kot norma in kot stvarnost*, Zbornik referata, IX. Dnevni slovenske uprave, Portorož, 26-28.9.2002., VUŠ, Ljubljana, 2002.
9. Kobach, K.W., *Referendums in Switzerland*, u: Buttler, D. and Ranney, A. (eds.), *Referendums around the world: The growing use of direct democracy, Switzerland*, 1994.



10. Kostadinov, B., *Referendum građanske inicijative*, u: Podolnjak R., Smerdel B. (ur.), Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji- Ustavnopravna uređenja, iskustva i perspektive, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2014.
11. Kostadinov, B., *Referendum građanske inicijative*, Zbornik PFZ, god. 51, br. 6, 2001.
12. Lauc. Z., *Referendum narodne inicijative i lokalna demokracija*, u: Podolnjak R., Smerdel B. (ur.), Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji- Ustavnopravno uređenje, iskustva, perspektive, Hrvatska udruga za ustavno pravo, Zagreb, 2014.
13. Matsusaka, J.G., *Initiative and Referendum*, u: The Encyclopedia of Public Choice (pp.624-628), Boston, 2004.
14. Podolnjak, R., Smerdel, B., *Uvod: O referendumu narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji*, 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.
15. Podolnjak, R., *O ustavnom inženjeringu referenduma 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.
16. Podolnjak, R., *Croatia*, u: Moeckli, D., Forgacs, A., Ibi, H. (edt.), The Legal Limits of Direct Democracy, 2021.
17. Podolnjak, R., *Hrvatski ustav i neposredna demokracija*, u: Bačić, A., Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2011.
18. Ribičić, C., *Ljudska prava i ustavna demokratija: Ustavni sudija između negativnog i pozitivnog aktivizma*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.
19. Saskia, H., *The Politics of Referendum Use in European Democracies*, Palgrave Macmillan, 2019.
20. Smerdel, B., *Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice*, Hrvatska pravna revija, (10/2010),11
21. Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2020.
22. Toplak, C., *Referendum: prednosti i nedostaci*, Politička misao, vol. 4., br. 14, Zagreb, 2013.
23. *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014

24. *Ustava Republike Slovenije* (Uradni list Republike Slovenije 33/1991-1, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 47/2013, 75/2016, 92/21)
25. *Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine 99/1999, 29/2002, 49/2002
26. *Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave* (Narodne novine 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017)
27. *Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi* (Uradni list Republike Slovenije 26/2007)
28. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu broj: U-VIIR-2180/2022 od 16. svibnja 2022. godine
29. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu broj: U-VIIR-2181/2022 od 16. svibnja 2022. godine
30. [https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/data/referendum/1991/rezultati/1991\\_Rezultati\\_Referendum.pdf](https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/data/referendum/1991/rezultati/1991_Rezultati_Referendum.pdf), stranici pristupljeno dana 29. studenog 2022. godine
31. <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/referendum-2012>, stranici pristupljeno dana 29. studenog 2022. godine
32. <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/referendum-2013>, stranici pristupljeno dana 29. studenog 2022. godine
33. [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN), stranici pristupljeno dana 1. prosinca 2022. godine
34. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2006\)033rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2006)033rev-e), stranici pristupljeno dana 1. prosinca 2022. godine
35. <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/evo-zasto-je-ustavni-sud-dopustio-referendum-o-braku-20131114>, stranici pristupljeno dana 9. veljače 2023. godine
36. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ustavni-sud-odlucio-odbacuju-se-zahtjevi-inicijativa-narod-odlucuje-i-istina-o-istanbulskoj-8293784>, stranici pristupljeno dana 9. veljače 2023. godine
37. <https://vlada.gov.hr/vijesti/prihvacamo-prijedloge-inicijative-67-je-previsje-onima-koji-zele-omogucit-cemo-rad-i-nakon-65-godine/27798>, stranici pristupljeno dana 9. veljače 2023. godine
38. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/suverenisti-objavili-koliko-su-skupili-potpisa-za-referendum-o-euru-ovo-je-respektabilna-brojka-15120851>, stranici pristupljeno dana 9. veljače 2023. godine

39. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/referendumske-inicijative-dosta-je-stozerokracije-i-odlucujmo-zajedno-prikupile-dovoljno-potpisa-15174156>, stranici  
*pristupljeno dana 9. veljače 2023. godine*