

Prijedlog ustavnih i zakonskih promjena za provedbu referenduma

zajednički pripremili:

Savez samostalnih sindikata Hrvatske, Nezavisni hrvatski sindikati, Hrvatska udruga radničkih sindikata, Udruga radničkih sindikata Hrvatske, Matica hrvatskih sindikata, GONG, Zelena akcija, Pravo na grad, Baza za radničku inicijativu i demokratizaciju uz potporu koalicije Platforma 112 – za hrvatsku vladavine prava

Zagreb, 13. studenog 2013.

Ovaj prijedlog ustavnih i zakonskih promjena za provedbu referenduma ishod je zajedničkog promišljanja i usuglašavanja aktivista/ica, politologa, ustavnih i pravnih stručnjaka/inja okupljenih oko svih pet sindikalnih središnjica i organizacija civilnog društva koje se intenzivno bave problemom participativne demokracije. **Olakšavanje pokretanja referenduma od strane građana** (povećanje broja dana za prikupljanje potpisa i smanjenje postotka broja potpisa birača), uz **preciziranje pitanja o kojima se ne može odlučivati putem referenduma** (ustavne vrijednosti) jedan je od zahtjeva Platforme 112 – za Hrvatsku vladavine prava ali i predizborno obećanje ove vlasti.

Pravni okvir koji regulira organiziranje i provođenje referenduma u Hrvatskoj jedan je od najzahtjevnijih u Europi te predstavlja gotovo nepremostivu prepreku za pokretanje bilo kakvog referenduma od strane građana jer građani moraju za državni referendum u roku od 15 dana prikupiti minimalno 10% potpisa birača od ukupnog broja birača u Hrvatskoj ili cca. 450 000 potpisa!¹ Tako zahtjevni uvjeti favoriziraju velike, dobro organizirane skupine i organizacije sa snažnom financijskom i masovnom potporom u ljudstvu.

Osim toga, postoji nekonzistentnost pravnog okvira po pitanju pravila koja vrijede za državni i lokalni referendum, pa je tako **trenutno u Hrvatskoj teže pokrenuti i donijeti odluku na lokalnom negoli na državnom referendumu** iako se očito radi o odlukama koje se tiču ukupno manjeg broja ljudi te su uvelike komunalnog, a ne općedruštvenog karaktera. Na lokalnom se referendumu odlučuje većinom birača koji su glasali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača općine, grada i županije u kojoj je raspisan referendum. Za razliku od lokalnog, na državnom referendumu se odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu što pokazuje očitu neravnopravnost uvjeta za referendum na državnoj i lokalnoj razini. Postavlja se pitanje zašto za lokalni referendum vrijede stroži uvjeti od onih propisanih za referendum na državnoj razini?

¹ Usporedbu uvjeta za raspisivanje referenduma na inicijativu građana moguće je pogledati u Analizi GONG-a: <http://gong.hr/media/uploads/dokumenti/AnalizareferendumauHrvatskojuodnosunaeuropskestandarde2.pdf>

Reformski ciljevi i ponuđena rješenja

Ciljevi reforme ustavnog i zakonskog okvira za referendum uključuju povećanje povjerenja građana u izborne i referendumske procese, kao i osiguranje dodatnih mehanizama za sudjelovanje građana u političkim procesima, te povećanje otvorenosti, transparentnosti i pravne sigurnosti izbornog i referendumskeg procesa.

Prioritetna pitanja izmjene referendumskeg pravnog okvira uključuju:

- definiranje područja/tema o kojima se ne može odlučivati na referendumu
- postotak potrebnih prikupljenih potpisa te vrijeme i mjesto (način) prikupljanja
- potrebna izlaznost ili kvorum za donošenje odluke na referendumu
- transparentno iskazivanje troškova referendumskeg kampanja
- uređenje pravnog okvira lokalnog referenduma

Kako bi postupak pokretanja i provedbe referenduma od strane građana bio koherentan, potrebno je međusobno uskladiti više parametara – koje nazivamo ključnim točkama, a prikazani su na sljedećoj shemi.



Svi krakovi trokuta međusobni su, trebaju biti pažljivo razmotreni i odabrani, te očuvati ravnotežu među između nekoliko predloženih opcija.

PET KLJUČNIH TOČAKA

1. Postupak prikupljanja potpisa

Izmjene pravnog okvira vezane uz broj, vremenski period i mjesta prikupljanja potpisa trebaju ići u pravcu lakšeg pokretanja državnog referenduma od strane građanskih inicijativa.

1.1. Broj potpisa:

Predlaže se **uvjet prikupljanja 5% potpisa birača** (ili fiksna brojka približna ovom postotku – 200 tisuća potpisa) **za državni referendum.**

Za **lokalni referendum**, predlaže se **uvjet prikupljanja 5% potpisa birača** za jedinice lokalne i regionalne samouprave.

1.2. Vremensko razdoblje prikupljanja:

Predlaže se razdoblje od **45 radnih dana**.

1.3. Mjesto (način) prikupljanja potpisa

Lokacije za prikupljanje potpisa ne smiju se vezati uz državne i lokalne institucije s obzirom na četiri realna problema u praksi:

- a) radno vrijeme i prostorna dostupnost državnih i lokalnih institucija negativno bi utjecali na mogućnost birača da se izjasne o potrebi raspisivanja referenduma (s obzirom da svi zaposleni birači rade u radno vrijeme institucija);
- b) prostorna dostupnost institucija diskriminirala bi birače koji se nalaze izvan direktnog dosega pojedinih državnih ureda, što je posebno izraženo u nizu ruralnih, gorskih i otočnih područja. Ograničavanje prikupljanja potpisa na lokacije ureda državnih institucija jest **i protuustavno, imajući na umu ustavne odredbe o općem i jednakom pravu glasa** – koje u slučaju referendumske inicijative podrazumijeva opće i jednako pravo izjašnjavanja birača o potrebi raspisivanja referenduma, dok bi osiguranje jednake pristupačne zahtijevalo otvaranje niza dodatnih, lokalnih ispostava;
- c) Korištenjem službenika širom Hrvatske za prikupljanje potpisa za svaki referendumsku inicijativu stvaraju se značajni dodatni troškovi po državni proračun koji uvelike premašuju trošak naknadne provjere potpisa, posebice ako se koristi vremenski manje zahtjevna metoda nasumičnih probnih uzoraka potpisnih listi koju je Državni zavod za statistiku temeljem naloga Ministarstva koristilo prilikom provjere potpisa inicijative „U ime obitelji“;
- d) Obaveza dolaska u instituciju radi potpisivanja referendumske inicijative može, ovisno o postavljenom pitanju, djelovati zastrašujuće na birače, osobito u lokalnim sredinama kada se primjerice prikupljaju potpisi za sporno političko pitanje ili opoziv lokalnog člnika. Dodatno, takvo prikupljanje potpisa nije u skladu s idejom građanske inicijative za referendum, jer se građanima oduzima aktivizam pri prikupljanju potpisa i prebacuje se na službenike.

Umjesto potpisivanja obveznih lokacija za prikupljanje potpisa, **predlažemo da se Zakonom negativno definiraju lokacije prikupljanja potpisa**, odnosno da se regulira **gdje i kako se ne smiju prikupljati potpisi**: npr. na radnim mjestima i unutar javnih državnih i lokalnih institucija (zbog rizika po slobodu odlučivanja zaposlenika s obzirom na stav poslodavca o određenoj referendumskoj inicijativi). Također je potrebno definirati i sankcionirati neprihvatljiv pritisak na građane za potpisivanje inicijativa.

2. Ograničenja pitanja na referendumu

Ova preporuka prati međunarodne prakse uređenja referenduskog okvira u kojem postoje jasno definirana područja koje ne mogu biti predmetom odlučivanja na referendumu, no dodatno tome čine neizostavni element shvaćanja liberalne demokracija u modernim zapadnim društvima. Prijedlog je da su područja izuzeta od referenduskog odlučivanja pokrenutog od strane građana:

- pitanja kojima se **ugrožavaju** najviše vrednote ustavnog poretka definirane u članku 3. Ustava RH „sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav”
- pitanja kojima se **ugrožava** nacionalna sigurnost i obrana
- pitanja koja se izravno odnose na proračun i poreze
- obaveze koje proizlaze iz međunarodnih sporazuma
- pitanja koja se tiču imenovanja u nadležnosti Sabora

3. Provjera ustavnosti referendumskog pitanja

Ukoliko se uvedu područja izuzeta od referendumskog odlučivanja, te također omogući izmjena Ustava putem referenduma pokrenutog od strane građana, nužno je i neizostavno uvesti proceduru obvezne provjere ustavnosti sadržaja referendumskog pitanja od strane Ustavnog suda.

Predlaže se da se provjera ustavnosti ne odvija na kraju postupka sakupljanja potpisa, već u njegovoj ranoj fazi. Dakle, prijedlog je da se **nakon 10 tisuća skupljenih potpisa, Ustavni sud u roku od 30 očituje o ustavnosti sadržaja referendumskog pitanja**. Rok je potrebno odrediti kako bi se odstranila opcija odugovlačenja postupka provedbe referenduma. Također, nužno je propisati da za vrijeme trajanja provjere ustavnosti sadržaja referendumskog pitanja miruje rok za prikupljanje potpisa.

4. Kvorum za donošenje odluke na referendumu ili kvota izlaznosti

U ovom trenutku teoretski je moguće da odluku na referendumu pokrenutom od strane građana donese samo jedan građanin koji jedini izađe na referendum, pa čak i kad se radi o izmjenama Ustava. Dodatni uvjeti važenja odluke donesene na referendumu obično se tiču **ili kvote izlaznosti** (najmanji broj birača koji mora pristupiti referendumu) **ili kvoruma za donošenje odluke** (postotak birača koji mora glasati ZA referendumsko pitanje).

Oštro se protivimo opcijama u kojem se definira potrebna kvota izlaznosti, budući bi se time dokidala sama logika participacije građana kroz izravne oblike odlučivanja. Naime, u slučaju kada je propisan najmanji postotak građana koji se moraju odazvati referendumu, često primjenjivana taktika suprotnog tabora mogla bi postati bojkotiranje referendumskog dana. Time se dokida sami smisao referendumskog odlučivanja, te javnu raspravu sa merituma skreće na taktike (de)mobilizacije. Uz to, uvođenje kvote izlaznosti *de facto* kažnjava sve one građane koji preuzimaju odgovornost i sudjeluju u donošenju odluka, u odnosu na one koji svoja prava ne koriste. Konačno, kvota izlaznosti za referendum čini ovaj tip izjašnjavanja birača neusklađenim s izbornim postupkom gdje kvote izlaznosti ne postoje niti se ikad o njima promišljalo.

Istodobno, smatramo potrebnim ojačati legitimitet referendumskog odlučivanja, i stoga predlažemo **uvođenje kvoruma za valjanost odluke na referendumu**. To znači da bi se valjanost referendumske odluke utvrđivala postotkom birača koji su dali potporu predloženom referendumskom pitanju.

Dodatno, predlažemo diferencirane kvorume s obzirom na tip referendumske odluke, odnosno njezinu „težinu“ - opseg i značaj po političku zajednicu u cjelini:

Odluka na referendumu bi se donosila ukoliko je za nju glasala većina birača koji su pristupili referendumu uz uvjet da ta većina čini najmanje:

- **50% +1** ukupnog broja birača **za izmjene Ustava**
- **35% +1** ukupnog broja birača **za izmjene organskih zakona**
- **25% +1** ukupnog broja birača **za izmjene zakona, lokalni referendum i ostala pitanja**

Postotak bi se utvrđivao sukladno ukupnom broju birača iz popisa birača koji mogu glasati na konkretnom referendumu.

Smatramo nužnim u Ustavu odrediti kvorume **za donošenje valjane odluke na referendumu**, i to za sve razine odlučivanja, budući da se radi o jedinstvenom institutu. Ustavnom definicijom svih kvoruma spriječile bi se naknadne nelogičnosti i nedosljednosti poput aktualne visoke

izlazne kvote za lokalni referendum definirane Zakonom, u odnosu na izostanak bilo kakve izlazne kvote ili kvoruma za državni referendum, kako je definirano Ustavom.

5. Trajanje odluke donesene na referendumu

Važno je odrediti rok trajanja odluke donesene na referendumu jer prekratak rok trajanja može utjecati na besmislenost održavanja referenduma i umanjuje mogućnost stvarnog odlučivanja građana na referendumu. **Predlažemo da se odluka donesena na referendumu može izmijeniti samo novom referendumskom odlukom** (što je onda i poticaj vlastima da uključe i potaknu građane u odlučivanje ukoliko njihov politički program odstupa od određene referendumske odluke).

OSTALA PODRUČJA KOJA JE POTREBNO UREDITI ZAKONOM

1) Provjera prikupljenih potpisa

Potrebno je omogućiti kontrolu uzorka potpisa, kako bi se skratilo vrijeme i smanjili troškovi procedure, a potpunu kontrolu potpisa propisati ukoliko uzorak izlazi iz statistički prihvatljive granice. Dodatan problem predstavlja i neograničavanje roka za provjeru prikupljenih potpisa od strane institucija, što je u nerazmjeru u odnosu na izrazito kratak rok određen za njihovo prikupljanje. U idealnom slučaju, cjelokupna provjera potpisa i odluka o valjanosti trebala bi se prebaciti s Ministarstva uprave na Državno izborno povjerenstvo kao stalno i neovisno tijelo koje obavlja slične poslove i tijekom izbornog procesa. Potpisi se mogu provjeriti u suradnji s tijelima državne uprave koja vode registar birača. Ustavni sud bi trebao biti instanca žalbe nad odlukama Državnog izbornog povjerenstva o valjanosti prikupljenih potpisa ukoliko bi Državno izborno povjerenstvo bilo nadležno za utvrđivanje valjanosti potpisa, a ne kao što je trenutno Ministarstvo uprave nadležno bez mogućnosti žalbe.

Potrebno je također odrediti i **rok u kojem je predstavničko tijelo, nakon završetka provjere potpisa, dužno raspisati referendum** u slučaju dovoljnog broja potpisa (30 dana).

2) Osnivanje organizacijskog odbora

Trenutno ne postoje odredbe o načinu osnivanja organizacijskog odbora. Potrebno je propisati kako se osniva odbor.

3) Objava odluke organizacijskog odbora

Trenutno rješenje zahtijeva od organizacijskog odbora trošak objave odluke u dnevnom tisku, što referendumskim inicijativama u manjim lokalnim sredinama može predstavljati veliki trošak a ne donositi nikakvu korist građanima tih sredina (uzimajući u obzir nakladu dnevnog tiska). Bilo bi korisno navesti da je odluku organizacijskog odbora potrebno dostaviti Državnom izbornom povjerenstvu i objaviti na prikladan način – ostavljajući mogućnost organizacijskom odboru da to učini u dnevnom tisku, putem internetskih stranica ili drugim sredstvima.

4) Obrazac za prikupljanje potpisa

Obrazac nije detaljno propisan. Nepostojanje službenih obrazaca za prikupljanje potpisa stvara mogućnost za kasnija osporavanja prikupljenih potpisa. U praktičnom smislu, identifikacijski broj (OIB) koji se traži od građana uz potpis stvara poteškoće. Naime, OIB nije istaknut na službenim identifikacijskim dokumentima u Hrvatskoj, a poznato je da ga većina građana ne zna napamet. Stoga bi bilo puno praktičnije odrediti da se uz potpis uvede mogućnost navođenja broja osobne iskaznice. Pravilnikom je potrebno je propisati službene obrasce za prikupljanje potpisa te uvođenje mogućnosti navođenja broja osobne iskaznice, umjesto OIB-a, do trenutka dok OIB eventualno ne bude istaknut na službenim identifikacijskim dokumentima. Obrasci mogu biti dostupni za preuzimanje s internetskih stranica Državnog izbornog povjerenstva. Procedura pokretanja raspisivanja referenduma mora biti precizna, razumljiva te utemeljena na pravnoj sigurnosti kako ne bi dolazilo do krivih interpretacija ili nepriznavanja već prikupljenih potpisa.

5) Medijsko praćenje kampanje

Medijsko praćenje referenduma nije regulirano niti jednim propisom. Ovo dovodi do potpunog medijskog kaosa tijekom kampanje referenduma. Zakonom je potrebno propisati obaveze javnih medija sukladno Kodeksu dobre prakse u oblasti referenduma: Javni mediji dužni su osigurati jednak medijski prostor akterima koji su za i protiv prijedloga koji se postavlja na referendumu. Jednako tako, državna uprava treba ostati nepristrana, te pružiti građanima sve relevantne informacije za donošenje odluke. Potrebno je propisati proceduru u kojoj bi se, nakon raspisivanja referenduma, u određenom kratkom roku akteri mogli izjasniti pripadaju li opciji ZA ili PROTIV, kako bi imali mogućnost koristiti javni medijski prostor za predstavljanje argumenata.

6) Financiranje kampanje

Financiranje kampanje za referendum nije regulirano niti jednim propisom. S obzirom da se radi o kampanji i inicijativama koje imaju za cilj utjecati na volju i odluku birača, potrebno je propisati pravila za financiranje i objavu podataka o financiranju referendumske kampanje na tragu Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, kako bi se osigurala transparentnost referendumske odlučivanja.

7) Promatranje referenduma

Potrebno je u zakon uvrstiti odredbe koje omogućavaju promatranje referendumske postupke na referendumski dan. Predlaže se preuzimanje odredbi iz novog Zakona o lokalnim izborima (Peti dio, Glava I, Promatranje Izbori) uz prilagodbu referendumske proceduri. Naime, promatranje je potrebno omogućiti organizatoru referendumske inicijative i drugim organiziranim skupinama zainteresiranim za promatranje izbora, u skladu s obvezatnim uputama DIP-a.

8) Obveza biračkog odbora prema biračima kojima je biračko mjesto nedostupno

Potrebno je jasno normirati obveze biračkog odbora vezane uz omogućavanje glasanja biračima kojima je biračko mjesto nedostupno. Predlaže se unosenje odredbi članka 61. Zakona o lokalnim izborima.

9) Savjetodavni referendum

Predlažemo da se u Zakonu **ukine kategorija savjetodavnog referenduma** kako na državnoj tako i na lokalnoj razini budući da ne daje dodanu vrijednost u odnosu na mehanizme javnog savjetovanja u procesu donošenja javnih politika, a istodobno stvara velike proračunske troškove, pritom zamagljuje sliku o tome da li je referendum oruđe političkog odlučivanja.

Ukoliko se ipak taj institut zadrži, upozoravamo da se savjetodavni referendum provodi se trenutno po postupku po kojem se provodi i državni referendum, jer ga raspisuje Vlada Republike Hrvatske, što je nelogično s obzirom da se referendum održava u samo jednoj lokalnoj jedinici i o lokalnoj problematici. Potrebno je zakonom propisati da se savjetodavni referendum provodi po postupku predviđenom za obvezujući referendum na državnoj odnosno lokalnoj razini, ovisno o tome što je opseg i sadržaj savjetodavnog referenduma.