



<b>OBRAZAC</b> <b>sudjelovanja u internetskom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću o</b> <b>NACRTU PRIJEDLOGA ZAKONA O REFERENDUMU</b>	
Naziv nacrtu Zakona, drugog propisa ili akta o kojem se provodi internetsko savjetovanje	<b>Nacrt prijedloga zakona o referendumu</b>
Naziv tijela nadležnog za izradu nacrtu	<b>Hrvatski sabor</b> <b>Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav</b>
Razdoblje internetskog savjetovanja (početak i završetak)	2. listopada 2014. do 2. studenoga 2014.
Ime i prezime osobe, odnosno, naziv predstavnika zainteresirane javnosti (OCD, ustanove i sl.) koja daje svoje mišljenje, primjedbe i prijedloge na predloženi Nacrt prijedloga Zakona	<b>GONG</b> Trg bana Josipa Jelačića 15/4 10000 Zagreb T: +385 (0) 1 4825 444 F: +385 (0) 1 4825 445 E: <a href="mailto:gong@gong.hr">gong@gong.hr</a> <a href="http://www.gong.hr">www.gong.hr</a> <a href="https://www.facebook.com/gong.hr">www.facebook.com/gong.hr</a>
Interes, odnosno kategorija i brojnost korisnika koje predstavljate	Demokratizacija, izborni procesi
Načelne primjedbe s obrazloženjem	<p>Za kvalitetno uređenje pravila za referendum potrebno je promijeniti Ustav i Ustavni zakon o Ustavnom sudu uz smanjenje broja potrebnih potpisa te određivanje uvjeta za valjanost odluke na referendumu, primjerice, uvođenja instituta kvoruma potvrđivanja. Potrebno je promijeniti i Zakon o referendumu i Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe.</p> <p>Međutim, očito je da kod političkih elita nema volje da se referendum uredi kao alat koji će stvarno služiti kao korektiv predstavničke demokracije tako da onda jedino preostaje da se promijeni Zakon o referendumu i na taj način minimalno uredi pravila za pošteni "referendumska utakmica".</p> <p>GONG pozdravlja donošenje novog Zakona o referendumu uz nekoliko ozbiljnih primjedbi:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- prijedlogom je predviđeno da se potpisi mogu prikupljati u uredima državne uprave što će otežati i obeshrabriti građanske referendumske inicijative.</li></ul> <p><b>Lokacije za prikupljanje potpisa ne smiju se vezati uz državne i lokalne institucije</b> s obzirom na dva 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 većina zaposlenih birača radi u radno vrijeme institucija), a i prostorna dostupnost institucija diskriminirala bi birače koji se nalaze izvan direktnog dosega pojedinih ureda; b)</p>



obaveza dolaska u instituciju radi potpisivanja referendumске inicijative može, ovisno o postavljenom pitanju, djelovati nelagodno na birače, osobito u lokalnim sredinama kada se primjerice prikupljaju potpisi za sporno političko pitanje ili opoziv lokalnog čelnika što može dovesti do nedozvoljenih pritisaka na birače. 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. Predlažemo **definirati negativno lokacije prikupljanja potpisa**, odnosno regulirati gdje se i kako ne smiju prikupljati potpisi: npr. na radnim mjestima i unutar javnih državnih i lokalnih institucija i ustanova, kao i definirati i sankcionirati neprihvatljiv pritisak na građane za potpisivanje inicijativa.

Mogućnost potpisivanja putem **online sustava E-građanin može ublažiti ograničenja prikupljanja potpisa** u uredima državne uprave, ali takav način do sad nije testiran i ne može služiti kao alternativa, nego isključivo kao nadopuna prikupljanju potpisa na fizičkim lokacijama. Moralo bi se voditi računa o mogućim pritiscima i ugrožavanjima tajnosti davanja potpisa putem sustava E-građanin, primjerice, na radnim mjestima ili u obitelji. Nužno je uvesti osigurače kako bi se zaštitila slobodna volja birača, a jedan od osigurača može biti uvođenje mogućnosti da birač može izbrisati svoj potpis.

U obje opcije potrebno je **osigurati osobama s invaliditetom olakšan način davanja potpisa** u uredima državne uprave te otvaranje računa u sustavu E-građanin.

**Ukoliko se odustane od prijedloga prikupljanja potpisa u uredima državne uprave, potrebno je odrediti rok u kojem organizacijski odbor mora predati potpise Hrvatskom saboru te rok za provjeru potpisa.**

Potrebno je kvalitetnije urediti i **koliko dugo vrijedi odluka donesena na referendumu** kako referendum na inicijativu građana ne bi bio besmislen. Umjesto predviđene dvije godine, potrebno je osigurati da odluka na referendumu vrijedi minimalno 4 godine, koliko traje mandat predstavničke vlasti.

S obzirom na prijemore o **broju potrebnih potpisa birača** za pokretanje referenduma, tj. uzima li se u obzir broj birača iz popisa birača ili broj iz registra birača, potrebno je ovim Zakonom precizirati da se radi o zadnjem potvrđenom popisu birača u kojem se nalaze i hrvatski državljani koji su se registrirali za glasanje na nacionalnim izborima ili državnom referendumu. Zadnji potvrđeni popis birača predstavlja realan broj birača na određenim izborima ili referendumu. Druga opcija bi bila da se odrede apsolutne brojke potrebnih potpisa birača kako bi se izbjegla različita tumačenja i kako bi bilo jasnije građanima.

Potrebno je urediti i **transparentnost financiranja referendumskih kampanja i kampanja prikupljanja potpisa za raspisivanje referenduma na inicijativu građana** kao i jasna medijska pravila praćenja tih kampanja, kako inicijative ZA tako i inicijative PROTIV.

Potrebno je uvesti **mogućnost odustanka od inicijative** za referendum zbog, primjerice, postizanja dogovora s vlasti.

Sukladno preporukama Venecijanske komisije<sup>1</sup> potrebno je Zakonom regulirati da

<sup>1</sup> <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29008-e>; Točka 13.



	<p><b>Vlada i njena tijela imaju pravo iznijeti svoj stav</b> vezano za određeni referendum, ali ne smiju zlorabiti javne resurse u korist bilo koje od opcija na referendumu.</p>
Primjedbe na konkretne dijelove i članke teksta s obrazloženjem te prijedlozi poboljšanja	<p>U <b>članku 8.</b> propisuje se da se lokalni referendum može raspisati za područje jedinice lokalne i područne (regionalne samouprave). Potrebno je ostaviti mogućnost da jedna ili više jedinica može raspisati referendum jer se pojedina pitanja na lokalnom referendumu, primjerice, zaštita okoliša, mogu ticati i više jedinica.</p> <p>U <b>članku 9.</b> propisuje se postotak broja birača potrebnih za raspisivanje lokalnog referenduma. Potrebno je izmijeniti pragovne razrede jer ne može biti isti postotak potpisa za jedinicu od 10 000 i za jedinicu od 99 999 birača.</p> <p>U jedinici u kojoj živi više od 100.000 birača upisanih u registar birača potrebno je prikupiti 10% što bi trebalo smanjiti na 5% ili utvrditi apsolutne brojke kako bi se izbjegla tumačenje o postotku temeljem popisa ili registra birača.</p> <p>Primjedbe na <b>članak 13.</b> kojim se propisuje prikupljanje potpisa u uredima državne uprave i putem <i>online</i> sustava E-građanin, pojašnjene su pod Načelnim primjedbama.</p> <p><b>Članak 15.</b> propisuje da će čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove opće uprave propisati pravilnikom sadržaj i izgled obrazaca za prikupljanje potpisa. Potrebno je detaljno propisati i način prikupljanja potpisa putem sustava E-građanin kako bi se spriječile moguće manipulacije i kako bi se osigurao jednostavan i jasan način <i>online</i> potpisivanja.</p> <p>U <b>članku 21.</b> definirano je da se na lokalnom referendumu odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu, uz uvjet da ta većina iznosi najmanje jedna trećina upisanih birača u popis birača. Potrebno je smanjiti tzv. kvorum potvrđivanja na 25%+1 birač što je bio prijedlog GONG-a, sindikata i udruga kad su se razmatrale ustavne promjene.</p> <p>Primjedbe vezano za <b>članak 22.</b> koji određuje period valjanosti referenduma, navedene su u dijelu o Načelnim primjedbama ovog obrasca.</p> <p><b>Člankom 25.</b> određuje se da od dana objave odluke o raspisivanju državnog referenduma i lokalnog referenduma do dana održavanja referenduma ne smije proći manje od 30 dana niti više od 60 dana. Rok od manje od 30 dana potrebno je produžiti na manje od 45 dana kako bi bilo više vremena za kvalitetnije organiziranje referenduma.</p> <p>U <b>članku 28.</b> propisuje se da su Organizacijski odbor, Organizator i Protuferendumski odbor dužni obavijestiti Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske o svojoj namjeri sudjelovanja u referendumske aktivnosti i referendumske promidžbi.</p> <p>Kako bi se spriječile manipulacije, potrebno je regulirati može li se osnovati više protuferendumskih odbora koji će svaki posebno imati svoja prava i obveze. Dodatno, potrebno je uvesti obvezu registriranja takvih odbora pri Državnom izbornom povjerenstvu, a ne samo da odbor obavijesti DIP kako je predviđeno Nacrtom Zakona.</p> <p><b>Člankom 30.</b> regulira se da sudionici referendumske aktivnosti i referendumske</p>



promidžbe imaju pravo na referendumsku aktivnost i referendumsku promidžbu pod jednakim uvjetima i u tu svrhu imaju ravnopravan položaj u predstavljanju u medijima.

Navedenu odredbu potrebno je detaljnije razraditi jer postojeći propisi o medijskom praćenju izbora ne obuhvaćaju referendume – niti u smislu promidžbe niti u odnosu na informativne programe.

Mediji bi trebali osigurati jednaku i ravnopravnu zastupljenost i opcije „protiv“ i opcije „za“ u smislu kvalitete termina dodijeljenog pojedinoj opciji u elektroničkim medijima ili pozicije teksta u tiskanim i internetskim medijima.

Elektronički mediji bi trebali organizirati i sučeljavanja na kojima će biti zastupljena i opcija „protiv“ i opcija „za“. Ukoliko postoji više opcija „protiv“ i „za“, mediji bi na temelju uredničke slobode mogli izabrati predstavnika pojedine opcije koje smatraju relevantnima i za koje smatraju da ima širu potporu, primjerice, pojedini udruga i drugih aktera.

Javni mediji bi trebali organizirati sučeljavanje i ukoliko nema druge strane.

Na lokalnim referendumima bi se primjenjivala ista pravila medijskog praćenja referenduma.

Javna sredstva ne smiju biti upregnuta u korist bilo koje od kampanja, ali u slučaju referendumskih kampanja, vlasti i mediji trebaju biračima na vrijeme osigurati objektivne informacije. Ukoliko komercijalni mediji zauzimaju ili podržavaju određenu poziciju, moraju je jasno deklarirati poštujući profesionalne standarde izvješćivanja.

U referendumskim kampanjama od javnih medija očekuje se posebna pažnja i sustavno i kvalitetno informiranje o referendumskom pitanju, a ne samo sučeljavanje suprotstavljenih strana koje može, bez sveobuhvatnog pristupa, pojačati polarizaciju društva. Ukoliko bi se procedure i osnovni pojmovi referendumskih kampanja regulirali kao i u izbornim kampanjama, onda bi preostalo oblikovanje posebne regulacije predkampanje građanskih inicijativa, tako da se osigura primjereno izvješćavanje o procesu prikupljanja potpisa potrebnih za raspisivanje referenduma.

Kao primjer dobre prakse uređenja medijskih pravila može biti nedavni škotski referendum.<sup>2</sup>

**Člankom 34.** definira se da predsjednik, zamjenik predsjednika i članovi povjerenstava za provedbu referenduma moraju biti pravne struke. S obzirom da provedba referenduma nije samo pravno pitanje, u povjerenstvima trebaju biti zastupljene i druge struke društvenih znanosti poput politologije, novinarstva, sociologije...

U **članku 36.** Nije određeno je li sastav biračkih odbora stranački ili nestranački. Sukladno standardima propisanim u izbornim zakonima, potrebno je odrediti stranački sastav biračkih odbora na državnom referendumu u kojima bi bili predstavnici opozicije i vladajućih sukladno zastupljenosti u Saboru, a na lokalnom referendumu sukladno zastupljenosti u vijećima i skupštinama jedinica. Potrebno je odrediti mogućnost imenovanja u biračke odbore i predstavnika opcija ZA i PROTIV tamo gdje je to moguće.

<sup>2</sup> <http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/party-or-campaigner/campaigners-in-referendums#Guidance>.



Rok za imenovanje biračkih odbora potrebno je produžiti s osam na bar 15 dana radi njihove bolje edukacije i pripremljenosti. Stoga i u članku 25. predlažemo produljenje rokova za pripremu referenduma.

**Članak 37.** o ovlastima DIP-a potrebno je dopuniti odredbama Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu, tj. dodati sljedeće:

„– provodi edukaciju članova izbornih povjerenstava i povjerenstava za provedbu referenduma u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave,  
– informira građane o provedbi referenduma te mogućnosti ostvarenja i zaštite biračkog prava u tom postupku,  
– određuje način arhiviranja i objavljivanja materijala o provedenom referendumu.“

Županijsko povjerenstvo u **članku 38.** ima ovlast odrediti vrijeme glasanja na lokalnom referendumu. Postavlja se pitanje zašto bi Županijsko povjerenstvo imalo ovo pravo kad je vrijeme glasanja već određeno od 7 do 19 sati. Ili županijsko povjerenstvo ima mogućnost odrediti da dan provedbe referenduma nije nedjelja, tj. da referendum bude radnim danom?! Ovaj stavak potrebno je brisati ili dodatno pojasniti kako bi se izbjegla različita tumačenja.

Rok za određivanje biračkih mjesta u **članku 45.** potrebno je produžiti s deset na bar 15 ili 20 dana u skladu s produženjem rokova iz članka 25. i s produženjem roka o imenovanju biračkih odbora.

Uređenje prostorije za glasanje u **članku 46.** potrebno je uskladiti s kvalitetnijim rješenjem iz Zakona o lokalnim izborima i dodati:

„Na svakom biračkom mjestu prostorija za glasovanje mora se opremiti i urediti na način da se osigura tajnost glasovanja, tako da nitko u prostoriji ne može vidjeti kako je birač popunio glasački listić.

Na biračkom mjestu glasački listići moraju biti pomiješani tako da nisu složeni po serijskim brojevima i postavljeni lepezasto licem okrenutim prema dolje da se ne vidi serijski broj listića.“

U **članku 49. stavku 2.** određuje se da su članovi biračkog odbora dužni biračima dati potrebna objašnjenja o predmetu referenduma i načinu glasovanja. U nastavku ovog stavka potrebno je dodati „sukladno uputama DIP-a.“ kako ne bi svaki birački odbor na svoj način davao upute i možda utjecao na birače.

Rok za utvrđivanje rezultata glasanja sukladno **članku 59.** od strane referendumskih povjerenstava potrebno je skratiti s 36 sati na 18 sati jer je rok duži nego za objavljivanje rezultata na izborima, a rezultate referenduma je lakše i brže utvrditi.

Dodatno, u **člancima 61. i 62.** također je potrebno skratiti rokove.

Sukladno **članku 65.** pravo promatranja imaju promatrači birača koji se protive raspisivanju referenduma. Potrebno je jasnije definirati radi li se samo o promatračima protureferendumskih odbora ili neovisno pripadaju li ili ne nekom od protureferendumskih odbora?

U **članku 87.** potrebno je precizirati što je „primjereni rok“ u kojem je tijelo državne, lokalne i regionalne samouprave dužno odgovoriti na predstavku



	građana. Taj rok može biti, primjerice, 15 dana, u skladu sa ZPPI-em.
Ime i prezime osobe (ili osoba) koja je sastavljala primjedbe i prijedloge ili osobe koja predstavlja zainteresiranu javnost, e-mail ili drugi podaci za kontakt	Dragan Zelić, izvršni direktor ( <a href="mailto:dragan@gong.hr">dragan@gong.hr</a> ) i Jelena Berković, zamjenica izvršnog direktora ( <a href="mailto:jelena@gong.hr">jelena@gong.hr</a> )
Datum dostavljanja	30. listopada 2014.

**Važna napomena:**

**Popunjeni obrazac s prilogom zaključno do 2. studenoga 2014. godine dostaviti na adresu elektroničke pošte:**  
[odbupips@sabor.hr](mailto:odbupips@sabor.hr)