

# Uređenje referendurnskog pravnog okvira – onemogućavanje građanskih referenduma

**Duje Prkut**

**Ulogu referenduma u okviru hrvatskoga političkog sustava potrebno je promatrati u odnosu na (ne)postojanje drugih oblika aktivnog sudjelovanja građana u procesima političkog odlučivanja**

Ulogu referenduma u okviru hrvatskoga političkog sustava potrebno je promatrati u odnosu na (ne)postojanje drugih oblika aktivnog sudjelovanja građana u procesima političkog odlučivanja te s obzirom na zatvorenost i niske razine participativnosti procesa kreiranja javnih politika, u kojoj je utjecaj na procese donošenja odluka izvršne vlasti i sudjelovanje u njima od iznimne važnosti u hrvatskom kontekstu. Politička zvijer, za koju je jedini predviđeni oblik političke participacije periodično zaokruživanje kandidacijskih lista na kojima šef stranke određuje raspored ulaska u Sabor, nužno traži druge načine izražavanja svoje političnosti.

## **Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u povojima**

U Hrvatskoj su tek nedavno stvoreni uvjeti koji u dogledno vrijeme mogu doprinijeti izgradnji demokratske političke kulture i iznjedriti građane koji aktivno sudjeluju u procesima donošenja odluka. Kada je 2009. godine donesen Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću,<sup>1</sup> kao neobvezujući pravni akt nije imao gotovo nikakva učinka na razinu participacije građana u procesu donošenja zakona, strategija, propisa. Značajnije promjene u praksi zabilježene su tek punom primjenom *Zakona o procjeni učinaka propisa*,<sup>2</sup> izmjenom *Poslovnika Vlade Republike Hrvatske*<sup>3</sup> te donošenjem novog *Zakona o pravu na pristup informacijama* (dalje u tekstu ZPPI).<sup>4</sup> Sukladno obvezama u *Zakonu o procjeni učinaka propisa* Vlada donosi Godišnji plan normativnih aktivnosti unutar kojeg su zakonodavne izmjene

Duje Prkut polaznik je doktorskog studija Komparativna politika na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu te istraživač i član Izvršnog odbora GONG-a. Sudjelovao je u referendurnskim kampanjama "Građani glasaju protiv" i "Ne damo naše autoceste". E-pošta: duje@gong.hr

raspoređene po kvartalima, što omogućuje zainteresiranoj javnosti planiranje sudjelovanja u savjetovanju.<sup>5</sup> Izmjenama Poslovnika uvedeno je da je u slučaju provedbe savjetovanja o propisu Vlada obvezna prilikom upućivanja zakona Hrvatskom saboru dostaviti i objedinjeno izvješće o provedenom savjetovanju, unutar kojega se mora nalaziti obrazloženje za prihvatanje/odbijanje svakog prijedloga dostavljenog u postupku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Naposljetku, novi ZPPI uveo je obvezu tijelima javne vlasti da izrađuju godišnje planove savjetovanja te (za razliku od Kodeksa) zakonskim odredbama normirao obvezne standarde za provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.<sup>6</sup>

## Postoje značajni problemi s uključenjem tijela javne vlasti u procese izrade zakonskih i strateških dokumenata, a kamoli zainteresirane javnosti

Ostaje otvoreno pitanje u kojoj su mjeri postupci savjetovanja sa zainteresiranom javnošću shvaćeni kao prilika za unaprjeđenje propisa, uključenje građana i izgradnju povjerenja javnosti, odnosno u kojoj je mjeri ova nova praksa puko zadovoljenje demokratske forme. Izvješće Povjerenice za informiranje o provedbi ZPPI-ja u 2014. godini upravo u području savjetovanja sa zainteresiranom javnošću prepoznaje značajne probleme i iznimno velik prostor za napredak.<sup>7</sup> Ured za udruge Vlade RH tijelo je s kojim Povjerenica dijeli odgovornost za ukupan sustav savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te praćenje provedbe ovih procesa. Dublji uvid u kvalitetu provedenih procesa savjetovanja mogao bi dati Ured za udruge ako značajno proširi metodologiju izrade godišnjih izvješća o provedbi savjetovanja. Potrebno je pratiti procese savjetovanja na način da se prikupljaju i podatci o broju prihvaćenih i odbačenih prijedloga, te u slučaju odbačenih prijedloga utvrditi u kojoj mjeri predlagatelj zakona u svom obrazloženju odbijanja uistinu odgovara na argumente koji podupiru prijedlog. Iz perspektive organizacija civilnog društva, koje učestalo sudjeluju u procesima savjetovanja, u takvim se obrazloženjima često nailazi na neargumentirane floskule, verbalne igrarije ili izbjegavanje osvrta na dostavljenu argumentaciju prijedloga.<sup>8</sup> Postoje značajni problemi s uključenjem tijela javne vlasti u procese izrade zakonskih i strateških dokumenata, a kamoli zainteresirane javnosti – prisutni su slučajevi u kojima tijela javne vlasti koja su sudjelovala u međuresornim konzultacijama u sklopu javne rasprave dostavljaju naknadne primjedbe ili, pak, u kojima tijela javne vlasti koja su trebala biti dio međuresornih radnih skupina svoje prijedloge dostavljaju tek u sklopu javnog savjetovanja.<sup>9</sup> Nasuprot tomu, plastični primjer kvalitete savjetovanja u odnosu na zainteresiranu javnost nedavne su izmjene zakona koji uređuju referendumske kampanje i pravo na pristup informacijama. Naime, najspornije odredbe pojavile su se u nacrtima zakona tek nakon provedenog javnog savjetovanja, a kao

rezultat međuresornog dogovaranja ususret sjednici Vlade. Ako sudionici procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću ne vide smislenost vlastite participacije u njemu, perspektive kvalitete, brojnosti i obuhvatnosti ovih procesa u budućnosti blijede. Uz to, ako se sustav savjetovanja uspostavi na način da građanima i drugim zainteresiranim akterima omogući participaciju u procesu kreiranja javnih politika, koja stvara osjećaj vlasništva i smislenosti sudjelovanja, stvaraju se preduvjeti za aktivan politički život građana između izbora.

## (Ne)mogućnost utjecaja na izvršne odluke

Dok za postupak donošenja zakona, strategija i propisa ipak postoje određeni standardi uključivanja javnosti i građana, izneseni u prethodnom poglavlju, oni su posve nepostojeći u procesu donošenja izvršnih odluka Vlade i pojedinih ministarstava. To je bitno imati na umu s obzirom na to da su, unatoč mogućnostima javnosti da utječe na sadržaj javne politike koju Vlada na deklaratornoj razini provodi, izvršne odluke Vlade, pogotovo one najosjetljivije u očima javnosti, često u nesuglasju i/ili koliziji s deklariranim ciljevima istih javnih politika. Štoviše, čini se da se sadržaj nekih javnih politika ne iščitava i popunjava kroz definirane ciljeve i aktivnosti ključnih strateških i operativnih dokumenata, već kroz analizu nenajavljenih, nepredvidljivih, *ad hoc* izvršnih odluka Vlade i ministara.

Jedan od nalaza GONG-ova istraživanja Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj<sup>10</sup> jest da kvaliteta upravljanja unutar pojedinih ministarstava nije rezultat sustavnog pristupa upravljanju, nego rezultat sklonosti, vještina i kapaciteta pojedinih ministara. Stječe se dojam da je i sadržaj javnih politika pojedinih ministarstava uvelike određen osobnim stajalištima i preferencijama ministara koji imaju slobodu djelovanja mimo deklariranih javnih politika. Kao primjer iskaču dijametralno suprotne odluke dvojice ministara zdravstva o izlasku HZZO-a iz državne riznice te posve oprečne odluke dvojice ministara

**Ako se sustav savjetovanja uspostavi na način da građanima i drugim zainteresiranim akterima omogući participaciju u procesu kreiranja javnih politika, koja stvara osjećaj vlasništva i smislenosti sudjelovanja, stvaraju se preduvjeti za aktivan politički život građana između izbora**

znanosti, obrazovanja i sporta o potrebi, brzini i modalitetu uvođenja građanskog odgoja u obrazovni sustav. U navedenim slučajevima smjenom ministara ne dolazi do puke promjene javnih politika, već gotovo do paradigmatškog zaokreta. Osim nepredvidljivih ministarskih izvršnih odluka, koje više govore o osobnim stavovima, a manje o sadržaju javnih politika, iznimno

je zanimljivo promatrati proces donošenja kolektivnih odluka Vlade koje imaju dugotrajne, nepovratne i direktne posljedice na kvalitetu života velikog broja građana. Slično kao i u pojedinačnim odlukama ministara, Vlada je često sklona donošenju izvršnih odluka koje nisu ukotvljene u odnosne strateške i operativne dokumente. No, što smo dobili kao supstitut za proces u

## Izvršne odluke Vlade, pogotovo one najosjetljivije u očima javnosti, često u nesuglasju i/ili koliziji s deklariranim ciljevima istih javnih politika

kojem Vlada upozorava javnost na nužnost rješavanja složenog javnopolitičkog problema, predstavlja vlastitu analizu pojedinih javnopolitičkih opcija i pokreće smislenu javnu raspravu o vlastitom izboru u potrazi za osiguravanjem legitimiteta i o smanjenju političkih troškova provedbe odluke? Odluku donosi nekolicina članova Vlade na sjednicama užega kabineta, na temelju nepoznatih ili nepostojećih analiza. Nakon puštanja probnih balona u javnost odluka se predstavlja kao gotov čin s kojom problema imaju jedino dežurni galamdžije. Građani se o sadržaju i posljedicama odluke "informiraju" putem zvučnih *onelinera* i *soundbiteova* koje ministri daju u hodu – na putu od službenog automobila do ulaza u zgradu Vlade. Zlobnici bi dodali da mediji od povjerenja sudjeluju u plasiranju Vladinih *spin* poruka, dok će dobronamjerniji zaključiti kako tek dobro iščitavaju neizrečeno rezoniranje Vlade o nekom javnopolitičkom problemu te u novinskim člancima razrađuju neizrečenu ali podrazumijevanu argumentaciju Vlade o nekoj odluci. Upravo je značajan dio uspješni(ji)h referenduskim inicijativa direktan odgovor na ovakve odluke, jednim dijelom s obzirom na njihov sadržaj, a drugim dijelom s obzirom na način donošenja odluka koji ne poštuje temeljne demokratske principe i principe dobrog upravljanja – stručnost, odgovornost, participativnost, otvorenost, transparentnost i učinkovitost. Radi se o odlukama koje uvode tržišne principe u državnu administraciju, prepuštaju upravljanje autocestama privatnim tvrtkama na period od 50 godina, kojima se odustaje od potrebnih inovacija u izbornom sustavu te koje omogućuju istraživanje jadranskog podmorja kao prvi korak u daljnjoj eksploataciji ugljikovodika.

### Referendumske inicijative – veto igrači ili resetiranje procesa kreiranja javnih politika?

Imajući na umu gornju argumentaciju, na pokrenute referendume treba u prvome redu gledati kao na pokušaj ponovnog postavljanja nekog javnopolitičkog problema na dnevni red i pokretanja sadržajne javne rasprave, a tek potom kao na pokušaj zaustavljanja provedbe odluka. Iako pokretači referenduskim inicijativa nastoje djelovati kao akter veta, ključna argumentacija u referenduskim kampanjama ne bazira se na vrijednosnim rascjepima ili ponoru između dvaju broj 21 - svibanj 2015.

javnopolitičkih okvira iz kojih polaze ključni akteri. Češća je kritika samog procesa donošenja odluka, manjka analitičkih podloga, odsustva razmatranja alternativnih opcija, odustajanja od konzultacija s relevantnim dionicima, izostanka jasnih informacija u formatu primjerenom za građane i širu javnost i/ili izostanka političke volje i vizije.

Ovdje treba dodatno istaknuti kako politički akteri koji si uzimaju za pravo da na ovakav način donose odluke, uživaju niske razine povjerenja građana. S jedne strane, možemo govoriti o općem nepovjerenju javnosti u političare, političke stranke i političke procese zbog raširene percepcije da oni djeluju za privatni (ili posebni) interes, a ne za javni,<sup>11</sup> što se u slučaju Hrvatske čini relevantnijim od "uobičajenih" boljki modernih demokracija koje proizlaze iz rastućeg nezadovoljstva s predstavničkim elementom liberalne demokracije. S druge strane, možemo govoriti o stvarnim trendovima javnog mnijenja koji stvaraju dojam da oni koji su na odlasku, u neprimjerenj proceduri, iza zatvorenih vrata, uz upitnu razinu analitičnosti i stručnosti donose odluke koje prelaze okvire njihova mandata, a u nekim slučajevima i njihov vlastiti životni vijek. Ne postoji zalih povjerenja javnosti koja bi imalo opravdala ovakvu političku praksu ili potencijalno omogućila smanjenje političkih troškova provedbe odluke. Upravo suprotno – osjetljivost i nepovjerenje javnosti trebali bi biti glavni poticaj da se procesi donošenja odluka značajno unaprijede, ako ne svih, onda barem onih ključnih izvršnih, od kojih su neke i prethodno spomenute.

## Usljed ignoriranja informirane, stručne i zainteresirane javnosti u procesu donošenja bitnih javnopolitičkih odluka, građani su spremni izraziti svoje nezadovoljstvo u svakoj (odnosno jednoj) serviranoj prilici koja odgovara njihovoj razini građanskih znanja i vještina

U ovakvim uvjetima sklonost građana davanju potpisa za pokretanje referenduma treba tumačiti i kao korištenje rijetke (ako ne i jedine) prilike da između izbora, ovim oblikom participacije, političkoj eliti institucionalnim kanalom daju "hladni tuš". Među hrvatskom političkom elitom, čini se, ne postoji strah od Državne revizije, Povjerenice za informiranje, Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Državnog izbornog povjerenstva, Ustavnog suda, sudbene vlasti, već jedino od nepredvidljivih građanskih referenduskim inicijativa (te možda još USKOK-ovih optužnica).

Dakle, s jedne strane, uslijed ignoriranja informirane, stručne i zainteresirane javnosti u procesu donošenja bitnih javnopolitičkih odluka, građani su spremni izraziti svoje nezadovoljstvo u svakoj (odnosno jednoj) serviranoj prilici koja odgovara njihovoj razini građanskih znanja i vještina. S druge strane, traži

se svaka prilika za zaustavljanje provedbe tih odluka, odnosno resetiranje ciklusa kreiranja javnih politika i ponovno postavljanje pitanja na dnevni red. Referendum koji pokreću građanske inicijative i organizacije civilnog društva gotovo savršeno ispunjava ovu ulogu. Autor se usuđuje reći i sasvim uspješno. Tako usred kampanje protiv monetizacije, a mjesecima nakon donošenja odluke, ministar u političkom *talk showu* obećava kako će idućeg dana objaviti konkretne i točne podatke o isplativosti monetizacije. Iako zbog odluke Ustavnog suda propada referendum o monetizaciji, Vlada najavljuje provedbu alternativne opcije. Uz dotadašnje branjenje odluke o istraživačkim bušotinama u Jadranu, uz ravnateljicu Agencije za ugljikovodike konačno se uključuje i premijer te je ovog puta on taj koji inzistira na provedbi referenduma. Provodi se i minimalna izborna reforma za koju se odjednom ima vremena čak i uz postojanje daleko "bitnijih problema u državi".<sup>12</sup> Obznanjuje se javnosti pronalazak novih, boljih, isplativijih i korisnijih inačica *outsourcinga*.

U okviru hrvatskoga političkog sustava "referendum kao korektiv vlasti" nije isprazna floskula, već (i nažalost i nasreću) politička i društvena realnost. Imajući na umu iznesenu argumentaciju, organizacije civilnog društva (u koje ubrajamo i sindikate) sklonije su manje restriktivnom modelu pokretanja referendumskih inicijativa te relativno strogim uvjetima važenja odluke donesene na referendumu (relativno strogim u odnosu na postojeći pravni okvir) i jasnom definiranju pitanja koja se ne mogu zahvatiti referendumskim odlučivanjem. Na ovaj način referendum osigurava institucionalni kanal oponiranja politič-

## Postojeći pravni okvir pretjerano je restriktivan, obiluje nejasnoćama, dok su neka pitanja u potpunosti neregulirana

koj opciji na vlasti te omogućuje ponovno pokretanje ciklusa kreiranja javnih politika, dok bi se putem jasnog definiranja zabranjenih tema i diferenciranog praga za važenje odluke donesene na referendumu moglo osigurati odsustvo zlouporabe i manipulacije te pretjerane upotrebe referendumskog instrumenta. Nasuprot tomu, politička elita ima restriktivni pristup. Možemo pretpostaviti da razlog leži u činjenici da se naviknula vladati uz uspavane građane, te u smanjenju političkih troškova provedbe iznimno bitnih i osjetljivih odluka, koji drastično rastu u slučaju pokretanja referendumске inicijative. Sklonost restriktivnom pristupu političke elite nije bjelodana iz njezinih javno zagovaranih stajališta, već se može iščitati iz hinjene nemogućnosti postizanja političkog dogovora oko izmjene strogih ustavnih referendumskih odredbi (dok se iste odredbe s lakoćom mijenjaju zbog provedbe referenduma o ulasku u EU).

Iz perspektive gore izložene analize i impliciranog vrijednosnog okvira, u nastavku članka razmotrit će se pojedini elementi ustavnog i zakonskog okvira za provedbu i pokretanje građanskih referendumskih inicijativa. Postojeći pravni okvir

pretjerano je restriktivan, obiluje nejasnoćama, dok su neka pitanja u potpunosti neregulirana. Dodatna je otegotna okolnost u pisanju ovoga članka što bi usmjerenost na pravni okvir trenutno na snazi učinila analizu izlišnom, imajući na umu da su u redovnoj saborskoj proceduri dva nova zakonska prijedloga koja su prošla postupak javnog savjetovanja.<sup>13</sup> U okviru hrvatskoga političkog sustava Vlada ima zakonodavnu inicijativu, a zbog stroge stranačke discipline ne usvajaju se izmjene koje Vlada nije odobrila. Imajući to na umu, autor analizu piše kao da će zakonski prijedlozi biti usvojeni u onom obliku u kojem su dostavljeni Saboru. Stoga je analiza pojedinih elemenata pravnog okvira usmjerena na odstranjenje manjkavosti u postojećem okviru putem zakonskih prijedloga u saborskoj proceduri. U drugome dijelu članka pobrojat će se izmjene koje se tiču pojedinih elemenata pravnog okvira, koji su u postojećem zakonskom rješenju normirani nedovoljno jasno ili pak nisu uopće normirani. U posljednjem dijelu članka pažnja će se posvetiti stajalištima pojedinih aktera o uređenju ključnih elemenata referendumskog pravnog okvira.

## O zakonskim prijedlozima u saborskoj proceduri

Saborski Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav uputio je ujesen 2014. u proceduru *Prijedlog zakona o referendumu*,<sup>14</sup> o kojemu se Vlada pozitivno očitovala u siječnju 2015. godine. Zanimljivo je da nositelj izrade ovog zakona, kao i procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, nije bilo Ministarstvo uprave (kao u slučaju *Zakona o financiranju referenduma*),<sup>15</sup> već Odbor za Ustav, čiji se predsjednik javno percipira kao najrelevantniji most između dviju institucija na Markovu trgu.

Krajem 2014. godine Ministarstvo uprave provelo je savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u okviru kojega su komentare na *Prijedlog zakona o financiranju referenduma* dostavili GONG i zastupnik Grbin. Konačan je prijedlog zakona krajem ožujka usvojen na sjednici Vlade te upućen u redovnu saborsku proceduru. Ove su zakonske izmjene odstranile pravne nejasnoće, popunile pravne praznine te odstranile pravne kolizije. U nastavku izlažemo zacrtane pomake, koji će se dogoditi usvajanjem zakonskih prijedloga. Sva područja, izuzev financiranja referendumске kampanje, uređena su *Zakonom o referendumu*.

## Savjetodavni referendum

Predloženim zakonom o referendumu jasno se normira da jedinice lokalne i regionalne samouprave mogu raspisati savjetodavni referendum o pitanjima iz svojega djelokruga, čime će biti odstranjena pravna kolizija koja postoji u trenutnom zakonskom okviru. Naime, važećim *Zakonom o referendumu*<sup>16</sup> normirano je da isključivo Vlada može raspisati savjetodavni referendum na području jedne ili više lokalnih jedinica, i to samo o pitanjima promjene granica jedinica lokalne i regionalne samouprave (dalje u tekstu JLRs), dok *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*<sup>17</sup> predviđa mogućnost JLRs-a da samostalno raspisuje savjetodavne referendume, i to o svim pitanjima iz svojega djelokruga.

## Referendumske kampanje

*Prijedlog zakona o financiranju referenduma* osigurava transparentnost financiranja referendumskih kampanja i aktivnosti, dok u važećem pravnom okviru izostaje ikakva regulacija. Imajući na umu strogu normiranost financiranja izbornih aktivnosti, začuđuje da je trenutno u Hrvatskoj moguće u potpunosti netransparentno financirati kampanje za referendumske izmjene zakona i Ustava. Uvodi se obveza otvaranja posebnog bankovnog računa, objave izvještaja i izvješća, definiraju se ograničenja u visini donacija, dopušteni izvori financiranja te provedba nadzora, po uzoru na pravni okvir kojim se regulira financiranje predizbornih aktivnosti i promidžbe. Članak 57. ovog zakonskog prijedloga predviđa da se referendumske kampanje ne smiju financirati sredstvima "udruga, zaklada i fundacija, osim udruga radnika i poslodavaca", no o ovom osebujnom prijedlogu više u zaključnom dijelu članka. *Zakon o referendumu* dodatno ističe kako su mediji dužni svim sudionicima referendumskih aktivnosti i referendumske promidžbe osigurati predstavljanje u medijima pod jednakim uvjetima.

## Odstranjenje pravnih praznina i uspostava pravne sigurnosti

Zakon detaljno propisuje postupanje pojedinih javnih tijela u svakoj od faza referenduskog procesa te jasno normira rokove za provedbu radnji ili donošenje odluka u pojedinim fazama procesa – provjera potpisa, slanje pitanja Ustavnom sudu, odluka o raspisivanju referenduma. Budući da postojeći zakonski okvir ne sadrži nikakve rokove, procjena političkog konteksta vrlo se često činila kao najrelevantniji čimbenik u donošenju ovih proceduralnih odluka. Ovime (ali i svim ostalim rješenjima) se sanira problem na koji je Ustavni sud upozorio u svojoj odluci iz 2010. godine, ističući da pravni okvir zbog svoje nedorečenosti i nekoherentnosti stvara pravnu nesigurnost za sudionike referenduskog procesa. U sklopu ovog zakonskog prijedloga konačno je jasno definirano pravo promatranja procesa glasanja zagovornika objiju strana neke referendumske inicijative, ali i pitanje promatranja referenduskog procesa uopće. Normirano je da se odluka donesena na referendumu ne može mijenjati dvije godine.

## Lokalni referendum

Trenutna nakaradnost usporedbe pravnog okvira za lokalni i državni referendum tek je djelomično odstranjena. Zbog potrebe provedbe uspješnog referenduma za pristupanje Hrvatske EU-u, 2010. godine izmijenjen je Ustav, čime je ukinut kvorum izlaznosti za donošenje referendumske odluke (natpolovična većina svih birača), dok je isti ostao važiti za lokalni referendum zbog nemijenjanja odredbi *Zakona o referendumu*. No, u isto se vrijeme izmjenama *Zakona o lokalnoj samoupravi* 2013. dodatno otežava pokretanje referenduma definiranjem potrebnog broja potpisa za pokretanje lokalnog referenduma – 20 posto svih upisanih birača. Prema novom prijedlogu zakona odluka donesena na referendumu važi uz uvjet da je referendumu pristupila jedna trećina svih upisanih birača te, naravno, broj 21 - svibanj 2015.

da je za nju glasovala većina birača koji su pristupili referendumu. Broj potrebnih potpisa smanjen je korištenjem komplicirane formule koja ovisi o broju upisanih birača. Za jedinice do 10 tisuća stanovnika potrebno je 20 posto, za jedinice od 10 do 30 tisuća (ovisno o broju) postotak varira od 20 do 18 posto potpisa, za jedinice od 30 do 100 tisuća varijacija je otprilike od 18 do 15 posto, a za gradove s više od 100 tisuća birača od otprilike 15 posto do iznad 10 posto za iznimno velike gradove.

## Uređenje pravnog okvira s figom u džepu

Pronalaženje adekvatnog i balansiranog pravnog i institucionalnog okvira za pokretanje i provedbu građanskih referendumskih inicijativa iznimno je osjetljiva zadaća. Mijenjanjem samo jednog elementa koherentnog prijedloga može nastati referendumski model koji ima višestruke negativne učinke. Potrebno je uspostaviti ravnotežu između pojedinih elemenata. Tako, primjerice, u modelu u kojem je otežano pokretanje referenduma, gdje se pretpostavlja da bi pokretanje građanskog referenduma bila rijetkost unutar života neke političke zajednice, uvjeti za važenje odluke donesene referenduskim procesom mogli bi se urediti nimalo restriktivno. S druge strane, ako su uvjeti pokretanja referenduma (ponajprije način prikupljanja potpisa, rok, potrebni broj potpisa) manje restriktivni, balansirani pristup podrazumijevao bi da se velika pažnja

## Pronalaženje adekvatnog i balansiranog pravnog i institucionalnog okvira za pokretanje i provedbu građanskih referendumskih inicijativa iznimno je osjetljiva zadaća

posveti jasnom definiranju dodatnih uvjeta važenja odluke. Osim uobičajene zabrane derogacije prava manjina, mogla bi se uzeti u obzir i neka druga ograničenja – zabrana pitanja koja se direktno tiču visine poreznih stopa, nacionalne sigurnosti, međunarodnih ugovora ili pak diferencirani kvorumi važenja odluke ovisno o tome tiče li se referendum zakonskih odredbi, odredbi organskih zakona ili ustavnih odredbi. U svakom slučaju, krajnje učinke pravnog okvira za provedbu referenduma potrebno je pretpostaviti uzimajući u obzir interakciju svih elemenata, od kojih su samo neki ovdje nabrojani.

Autor smatra da se ovim zakonskim prijedlozima kvalitetno uređuje ukupan pravni okvir, no odustajanje od izmjena ustavnih referendumskih odredbi u kombinaciji s novim zakonskim odredbama prijeti uspostavi pretjerano restriktivnog referenduskog okvira, koji može dovesti do potpunog nestanka referenduma koje pokreću građani. Realna je opasnost da se uređeni pravni okvir za pokretanje i provedbu referenduma uopće neće koristiti – praktički je onemogućeno daljnje pokretanje građanskih referendumskih inicijativa. Ova procjena bazira se

na sagledavanju ključnih elemenata budućeg pravnog okvira koje treba analizirati zajedno – ustavne odredbe o državnom referendumu vezane uz vrijeme unutar kojeg je potrebno prikupiti potpise, kao i broj potpisa te zakonske odredbe o načinu prikupljanja potpisa koji predviđa prikupljanje isključivo u tijelima javne vlasti tijekom radnog vremena i putem sustava e-Građani te zabranjuje prikupljanje potpisa na javnim mjestima.

Ovakvom zaključku dodatno doprinose još dvije nove zakonske odredbe. Naime, predviđeno je da se odluka donesena na referendumu ne može mijenjati dvije godine. Dakle, odluku je moguće promijeniti unutar istog političkog ciklusa – vlada koja izgubi bitku u nekom referendumskom procesu može referendumsku odluku promijeniti prije isteka svojega mandata. U slučaju da se radi o roku od četiri godine, vlada i vlade u sjeni barem bi morale pred biračima, ususret izborima, obrazložiti i javno braniti svoj stav o promjeni referendumске odluke ili pak snositi političke troškove zbog toga što svoju namjeru nisu otkrile tijekom predstavljanja svojeg izbornog programa. Čak bi i opcija mijenjanja referendumске odluke isključivo novom referendumskom odlukom bila bolja od predloženoga. Dodatno, u predloženom zakonu namjerava se zabraniti financiranje referendumskih kampanja sredstvima "udruga, zaklada i fundacija, osim udruga radnika i poslodavaca". Ovakvo je rješenje protivno Ustavu, a dodatno otkriva temeljno neshvaćanje načina rada i prikupljanja sredstava udruga građana te pokazuje kako stereotipi o civilnom sektoru nisu prisutni samo u površnim i tendencioznim medijskim napisima, već duboko rašireni i među hrvatskom političkom elitom. Rasprava o ovoj odredbi na saborskom Odboru za Ustav upozorila je na potrebu njezina prepravljavanja, te stoga još uvijek nije jasno kako će izgledati njezina konačna verzija.

### **"To je dio Ustava" ili kako su naučili voljeti restriktivne referendumске ustavne odredbe**

Iako se upustila u uređenje pravnog okvira za pokretanje i provedbu referenduma, ustavna definiranost vremena prikupljanja i potrebnog broja potpisa omogućila je vladajućoj koaliciji da u potpunosti stavi *ad acta* spomenute elemente pravnog okvira u prethodno opisanim prijedlozima zakona. Godine 2010., tijekom pregovora o ustavnim promjenama između dviju najjačih parlamentarnih stranaka, SDP je tražio spuštanje potrebnog broja potpisa s deset posto ukupnog broja svih birača u Republici Hrvatskoj na pet posto, odnosno 225 tisuća birača. Iako se to prvotno predstavljalo kao nezaobilazni SDP-ov uvjet za pristajanje na ustavne promjene koje je pokrenuo HDZ, ususret samom glasanju i javnosti je poslana poruka kako odbacivanje SDP-ova prijedloga o referendumu nužno ne znači da će se stranka protiviti ustavnim promjenama. Ostaje otvoreno pitanje je li uistinu odredba od pet posto potpisa ikada bila postavljena kao uvjet bez kojeg se ne može ili se od samoga početka vidjela kao zahtjev od kojeg SDP može odustati. Štoviše, ostaje pitanje je li se radilo o otvorenom blefu. Budući da je zbog broja ruku u Saboru SDP-ova podrška bila odlučujuća za usvajanje ustavnih izmjena, nije jasno zbog čega se nije inzistiralo na ovim izmjenama koje su dodatno uživale podršku javnosti ili barem relevantnijih aktera prepoznatljivih

široj javnosti. Od ovog trenutka postaje jasno da pod krinkom nemogućnosti postizanja dogovora sa suprotnom stranom obje stranke ovaj izgovor koriste kao argument za apsolutnu neaktivnost glede promjene referendumskih ustavnih odredbi.

Dolaskom na vlast koalicije predvođene SDP-om, ministar uprave Bauk u nekoliko je navrata najavio donošenje *Zakona o referendumu* i mijenjanje ustavnih odredbi kako bi se omogućilo referendumsko odlučivanje o ljudskim pravima i porezima. Međutim, nikakva inicijativa nije dolazila od saborske većine, Ministarstva uprave i Vlade. Unatoč srdačnom zalaganju

## **Sam čin davanja potpisa za referendumsku inicijativu jest politički čin, te je moguće pretpostaviti situacije u kojima se davanjem potpisa ujedno oponira i lokalnoj političkoj eliti na vlasti, odnosno nekoj njezinoj konkretnoj odluci ili programu**

za manje restriktivni okvir za provedbu referenduma tijekom ustavnih promjena 2010. godine, SDP-ovo stvarno stajalište o ovome pitanju razotkrilo se nakon samostalne inicijative Hrvatskih laburista za izmjenu Ustava krajem 2012. te postavljanjem ovog pitanja na dnevni red (ponovno iz redova laburista) tijekom pregovora o ustavnim promjenama krajem 2013. godine, koje javnost u prvome redu veže uz slučaj Perković, zbog kojega su promjene i inicirane. SDP je u oba slučaja odbio izričito podržati prijedloge ustavnih izmjena koje idu za manje restriktivnim referendumskim ustavnim okvirom, unatoč suprotnim porukama koje su javnosti iz stranke slane prije, tijekom i nakon ovih propalih pokušaja. SDP se ni tada nije jasno javno očitovao o prijedlogu laburista s kojim se broj potrebnih potpisa smanjuje na pet posto te uvode kvote za važenje pojedinih tipova referendumskih odluka. U procesu ustavnih promjena ključnu ulogu ima HDSBB čiji su glasovi nužni za osiguranje ustavnih izmjena. Čini se kako je HDSBB vladajućoj koaliciji dao ponudu koju ne može prihvatiti, te je povlačenjem njihove podrške cijeli proces ustavnih izmjena zaustavljen. HDZ je povlačenjem iz procesa pregovora u ranoj fazi značajno doprinio neuspjehu ovih ustavnih promjena. Sadržaj ustavnih izmjena u odnosu na referendumski okvir izričito nije podržao HDZ, ali ni SDP, unatoč pruženoj prilici da ponovno realizira neostvareni cilj iz prethodnih pokušaja ustavnih izmjena. Slično kao što je HDZ javnosti predstavljao da nije protiv uvođenja preferencijskoga glasa, tako je SDP javnosti predstavljao i da nema ništa protiv uređenja referendumskog okvira, no u oba su slučaja kao uvjet pristanka postavili zahtjev za koji su znali da ga druga strana neće ispuniti, kako bi na taj način mogli pred javnosti opravdati povlačenje iz procesa pregovora.<sup>18</sup>

Čini se kako se slična taktika ponovila i tijekom posljednjeg

pokušaja ustavnih promjena. Bacanje prašine u oči javnosti, koje se sastoji od laži, netočnih informacija i poluistina o vlastitim stajalištima i stajalištima drugih aktera u procesu pregovora o ustavnim promjenama, razotkriva komotnu poziciju dviju najvećih stranaka koje u predstavljanju hinjene nemogućnosti postizanja dogovora s drugom stranom pronalaze idealan alibi za nedjelovanje pred očima hrvatske javnosti. Jednom je HDZ uspješno koordinirao proces ustavnih promjena, drugi put SDP neuspješno. Suočen sa zahtjevima za manje restriktivni referendumski okvir, HDZ je ustuknuo kad je bio u poziciji sudjelovanja u procesu dogovora oko ustavnih izmjena 2013. godine. Dok se kod HDZ-ovih ustavnih promjena 2010. godine SDP srdito zalagao za manje restriktivni referendumski okvir, ova srditost splasnula je u finalnoj fazi pregovora, ali i kada je SDP bio suočen s prijedlozima laburista u procesu ustavnih promjena koje je sam pokrenuo.

### Prijedlozi organizacija civilnog društva

Tijekom 2013. godine uspostavljeni su horizontalni odnosi suradnje između civilnog sektora i sindikata, koji se u idućem periodu pretaču u snažniju partnersku suradnju na zajedničkim

**Zalaganje za manje restriktivni referendumski okvir povećava ionako umanjenu odgovornost političke elite između izbora, omogućuje zaustavljanje provedbe odluka čije donošenje ne podliježe minimalnim demokratskim uzusima te nudi građanima jednu od rijetkih prilika za smisleno sudjelovanje u procesu donošenja odluka, kao i institucionalni kanal za izražavanje protivljenja nekoj političkoj opciji ili jednoj konkretnoj odluci**

temama. Zajedničkom prikupljanju potpisa i provedbi referendumske kampanje kojom se traži zabrana monetizacije autocesta, prethodio je zajednički istup civilnog sektora i sindikata u jeku kampanje za europske izbore u 2014., kada je kandidatima i javnosti predstavljen "Predizborni aktivistički inventar" – popis alternativa i inovacija za održivije i demokratskije europske javne politike. Ovoj užoj suradnji pak prethodi zajednički istup nekolicine platformi unutar civilnog sektora i sedam sindikalnih središnjica s vlastitim prijedlogom ustavnih i zakonskih promjena koje se tiču referenduma. Koherentnim popisom rješenja broj 21 - svibanj 2015.

i preporuka civilni sektor i sindikati<sup>19</sup> pokušali su utjecati na otvaranje procesa pregovora o ustavnim izmjenama tijekom 2013. godine koji su se vodili iza zatvorenih vrata, te usmjeriti nefokusiranu javnu raspravu o ovoj temi na ključna poboljšanja koja se moraju dogoditi. U ovome je prijedlogu popisani veliki broj pravnih praznina i nelogičnosti koje su sanirane zakonskim prijedlozima spomenutima u drugome dijelu članka, no svaki od sljedećih elemenata u prijedlogu nije naišao ni na kakvu recepciju ključnih donositelja odluka: pet posto potpisa (tj. 200 tisuća) birača za pokretanje referenduma, produljenje razdoblja za prikupljanje potpisa na 45 dana, popis pitanja o kojima se ne može odlučivati (pitanja koja ugrožavaju ustavne vrednote čl. 3 Ustava i nacionalnu sigurnost, koja se izravno odnose na proračun i poreze i koja se tiču međunarodnih ugovora i imenovanja u nadležnosti Sabora), mogućnost provjere ustavnosti referenduskog pitanja nakon prikupljenih deset tisuća potpisa, odbacivanje kvoruma izlaznosti (najmanji broj birača koji mora pristupiti referendumu) u zamjenu za diferencirani kvorum za donošenje odluke (broj birača koji se mora izjasniti o nekoj odluci da ona bude usvojena), referendumska odluka može se izmijeniti samo novom referenduskom odlukom. Iz sadržajnog preklapanja prijedloga može se zaključiti da su se laburisti oslanjali na preporuke civilnog sektora i sindikata ili su barem težili usklađivanju prijedloga. No, dogovor oko ustavnih izmjena odjednom se prekida i stavlja na led do daljnjega.

Imajući na umu argumentaciju iznesenu u prvome dijelu članka, civilni sektor i sindikati u referendumu ne vide samo korektiv izvršne i predstavničke vlasti već jedan od najmoćnijih alata za vraćanje ciklusa kreiranja javnih politika u fazu postavljanja dnevnog reda, u slučajevima kada se, uz odsustvo razmatranja drugih opcija, *spinom* i medijskim balonima pokušava iznaći legitimitet i smanjenje političkih troškova za provedbu štetnih odluka koje imaju dugoročne posljedice na kvalitetu života velikog broja hrvatskih građana. Hrvatsko društvo i država, no ponajprije politička elita, čine se nespremnima za provedbu obećanih reformskih procesa s kojima bi se podigla transparentnost, učinkovitost, stručnost i odgovornost (polaganje računa) u tijelima javne vlasti. U uvjetima partitokracije i mediokritetstva, prisutnih i u kadrovskim odlukama koje se tiču najodgovornijih političkih, službeničkih, upravljačkih i nadzornih funkcija, nisu ni postavljeni preduvjeti za izgradnju povjerenja javnosti u izvršnu granu vlasti i njezine odluke. U ovakvom političkom i društvenom kontekstu zalaganje za manje restriktivni referendumski okvir povećava ionako umanjenu odgovornost političke elite između izbora, omogućuje zaustavljanje provedbe odluka čije donošenje ne podliježe minimalnim demokratskim uzusima te nudi građanima jednu od rijetkih prilika za smisleno sudjelovanje u procesu donošenja odluka, kao i institucionalni kanal za izražavanje protivljenja nekoj političkoj opciji ili jednoj konkretnoj odluci.

### Zabrana prikupljanja potpisa na javnim mjestima kao posljednji čavao

Zaključak da SDP ne želi manje restriktivni pravni okvir za provedbu i pokretanje građanskih referenduma, izložen u prethodnome dijelu, može se činiti nedovoljno utemeljenim

uslijed činjenice da ovakav stav stranka u javnosti nikada nije izričito formulirala, štoviše u prošlosti se zalagala i javno zagovarala manje restriktivan model. No, autor smatra da se isto (osim iz pregovaračkih taktika nekoliko propalih pregovora o ustavnim promjenama) može iščitati u SDP-ovu prijedlogu kojim se zabranjuje prikupljanje potpisa na javnim površinama. Zanimljivo je istaknuti da je već prilikom propalih ustavnih promjena 2013. Lesar izjavio da je pristajanje vladajuće većine na broj potrebnih potpisa od pet posto prihvatljivo jedino ako se ne uvede obveza prikupljanja potpisa putem sustava e-Građani i u uredima državne uprave. Lesar je istaknuo da bi u tom slučaju broj potrebnih potpisa trebalo nadalje smanjiti, i to drastično. Zabrana prikupljanja potpisa na javnim mjestima tada nije uvedena zbog propasti ustavnih promjena, ali jest kroz novi *Zakon o referendumu*.

Članak predloženog zakona o referendumu kojim se definiraju "mjestima za izjašnjavanje birača" određuje da građani potpise mogu dati u uredima državne uprave za državni referendum te za lokalni referendum dodatno u uredima upravnih tijela JLRS-a. Isti članak određuje da će se prikupljanje potpisa, odnosno izjašnjavanje birača, omogućiti i putem sustava

## Sindikati i nevladine organizacije uvođenje zabrane prikupljanja potpisa na javnim mjestima vide isključivo kao manipulativni pokušaj ograničavanja direktne demokracije

e-Građani. Imajući na umu da je sustav e-Građani tek nedavno uspostavljen, na njega je uputno gledati kao na dodatnu opciju, komplementarnu redovnom prikupljanju potpisa na javnim mjestima. No, iznimno je problematično što predloženo rješenje čini ovaj novi elektronski sustav osnovnim načinom prikupljanja potpisa (imajući na umu drugi dozvoljeni način). Uz to, postoje značajne razlike u razini kompjutorske i tehničke pismenosti između hrvatskih građana u pojedinim geografskim područjima te između pojedinih dijelova države u tehničkoj i internetskoj pokrivenosti.

Bizarno je i neprimjereno referendume koje pokreću građani i građanske inicijative smještati u tijela državne i lokalne uprave. Sam čin davanja potpisa za referendumsku inicijativu jest politički čin, te je moguće pretpostaviti situacije u kojima se davanjem potpisa ujedno oponira i lokalnoj političkoj eliti na vlasti, odnosno nekoj njezinoj konkretnoj odluci ili programu. Možemo pretpostaviti razinu nelagodnosti koju bi građani imali odlazeći u gradsku upravu dati potpis kojim nastoje zaustaviti neku izvršnu odluku lokalnog čelnika ili lokalnoga predstavničkog tijela. Nadalje, prikupljanje potpisa na javnim mjestima predstavlja jedan od ključnih dijelova referendumске kampanje u kojima organizatori i volonteri ostvaruju neposredan kontakt s građanima. Prikupljanje potpisa na javnim mjestima povećava vidljivost referendumске kampanje, omogućava dodatno

informiranje građana u neposrednom kontaktu te daje poticaj pratećoj javnoj raspravi. Iako se funkcija glavnoga gradskog trga od vremena antičkih demokracija stubokom promijenila, javni je prostor i nadalje mjesto predviđeno za građanski aktivizam i aktivne građane. Vezivanje građanskog referenduma uz državne institucije čini se kao krajnje neprimjereno rješenje.

Bitno je imati na umu kako je prikupljanje potpisa u uredima državne uprave i uredima upravnih tijela JLRS-a moguće isključivo (barem za sada) tijekom redovnog radnog vremena. Građani koji imaju stalno zaposlenje *de facto* ne mogu dati svoj potpis. Dosadašnja taktika prikupljanja potpisa ciljala je na postavljanje štandova za prikupljanje potpisa na mjestima s visokom fluktuacijom građana, u prvome redu izvan redovnog radnog vremena, posebice vikendima. Građanima je omogućeno da potpise daju u sklopu svojega slobodnog vremena, izlazeći im dodatno u susret smještanjem štandova na ključnim mjestima koja vrlo vjerojatno mimoiđu nekoliko puta dnevno (barem je tako u nešto većim urbanim sredinama). Predloženo rješenje prikupljanja potpisa pretvara čin građanskog aktivizma u čin planiranja – izlazak s radnog mjesta i ciljani odlazak u ured državne uprave.

Kao osnovni argument za ovakvo rješenje implicitno se upućuje na malverzacije u prikupljanju potpisa za održavanje referenduma. No, ostaje otvoreno pitanje zbog čega se navedeni rizici nisu sanirali umjerenijim rješenjima, kao, primjerice, kreiranjem popisa (tipova) lokacija na kojima je prikupljanje potpisa nedozvoljeno, uz uvođenje prekršajnih sankcija za organizatore i sakupljače potpisa u slučaju kršenja pravila. Autor smatra kako je osnovni cilj navedene zakonske odredbe otežati daljnje referendumske inicijative u Republici Hrvatskoj, približiti se predreferendumskom dobu Hrvatske, kada je izvršna vlast vladala uz neaktivne, uspavane građane, svedene na birače. Zanimljivo je primijetiti kako se svih blagodati ovog predloženog rješenja vladajuća koalicija nije sjetila prilikom izmjena *Zakona o izborima zastupnika*.<sup>20</sup> Naime, potpise za stranačke, koalicijske i "neovisne" liste i nadalje će biti moguće prikupljati na javnim mjestima. Štoviše, čak ne postoji nijedna odredba koja regulira pitanje "mjestima za izjašnjavanje birača", što znači da stranke i političke opcije potpise mogu skupljati i na mjestima koja nisu javna. Tako obrazac za prikupljanje spomenutih potpisa nema adresu lokacije na kojoj su se potpisi prikupljali, kao što to ima obrazac za prikupljanje potpisa za pokretanje referenduma.

Sindikati i nevladine organizacije uvođenje zabrane prikupljanja potpisa na javnim mjestima vide isključivo kao manipulativni pokušaj ograničavanja direktne demokracije. GONG i druge organizacije, pa čak i Državno izborno povjerenstvo, o negativnostima ovoga rješenja izjasnili su se tijekom javnog savjetovanja sa zainteresiranom javnošću i u sklopu prateće javne rasprave. Neposredno pred zaključenje pisanja ovoga članka nova koalicija sindikata i udruga najavila je prikupljanje potpisa za "referendum svih referenduma",<sup>21</sup> kojim bi se broj potrebnih potpisa smanjio na 200 tisuća te omogućilo prikupljanje potpisa na javnim mjestima. Uvođenje zabrane prikupljanja potpisa na javnim mjestima u tom smislu promatra se kao značajno otežavanje pokretanja referenduma, odnosno kao njihovo onemogućavanje.



## **Crtica o Ustavnom sudu u referenduskom procesu**

U vrijeme pisanja članka postaje očitim kako je dodatan izvor pravne nesigurnosti za pokretače referenduma i nedovoljno jasno definirana uloga Ustavnog suda (dalje u tekstu USUD), odnosno sloboda djelovanja koju si je USUD dodijelio u postupku utvrđivanja je li referendumsko pitanje u skladu s Ustavom. Tako, na primjer, USUD proces izravne izmjene zakona

**Iznimno restriktivan okvir neće  
iznjedriti suzdržanost koja će se  
ravnomojno raspodijeliti među svim  
akterima koji razmišljaju o korištenju  
instituta referenduma kao sredstvu  
političkog pritiska ili mehanizmu  
zaustavljanja neke odluke, već će  
se stvoriti ekskluzivno pravo na taj  
instrument, rezerviran za najmoćnije  
aktere u društvu, koji ionako imaju  
druge poluge utjecaja**

putem referenduma podvrgava standardima koji postoje u redovnoj saborskoj proceduri donošenja zakona. Obrazlaže se, stoga, da biti "u skladu s Ustavom" podrazumijeva viši stupanj podudarnosti od biti "u suglasnosti s Ustavom".<sup>22</sup> Ostaje nejasnim zbog čega USUD ne prihvaća specifičnosti procesa donošenja izmjena zakona putem referenduma naspram redovite saborske procedure, no zbog ovakva pristupa vjerojatno se više nikada u Hrvatskoj na referendumu neće izravno odlučivati o donošenju izmjena i dopuna nekog zakona, odnosno referendumsko pitanje neće biti postavljeno u obliku donošenja izmjena zakona, već na način da će se tražiti izjašnjenje građana o izmjenama zakona. Otvoreno je pitanje znači li ovakva formulacija referenduskog pitanja da izmjene stupaju na snagu referenduskom odlukom, da se Hrvatskom saboru prepušta uvrštavanje odredbi u pravni okvir Republike Hrvatske ili se možda Saboru samo onemogućava donošenje suprotnih odluka. Ako se primijeni tumačenje da Sabor samostalno uvrštava zakonske odredbe u hrvatski pravni okvir, dodatno bi se doprinijelo pravnoj nesigurnosti s obzirom na to da nije određen rok u kojem Hrvatski sabor mora postupiti sukladno referenduskim odluci, a prijeti i daljnje povećanje nesigurnosti ako se zastupnici budu pozivali na slobodu glasanja koju im jamči Ustav. Ako pak i u ovome slučaju odredba stupa na snagu referenduskom odlukom, ostat će nepoznanica zbog čega USUD radi razlikovanje između pitanja koje je u formi novog zakona i pitanja kojim se traži izjašnjenje građana o novom zakonu.

Zanimljivo je, na primjer, i da se Organizacijskom odboru

spočitava obmanjivanje javnosti s obzirom na to da se inicijativa zove "Ne damo naše autoceste", a referendumsko pitanje obuhvaća sve javne ceste. Ime inicijative ne služi informiranju birača o svim aspektima referenduskog pitanja (tomu služe svi producirani materijali i kampanja), već omogućava slanje ključne političke poruke, koja je ujedno pogodna za izgradnju odgovarajućeg vizualnog identiteta cjelokupne inicijative i kampanje. U reakciji USUD-a kod referenduma o heteronormativnoj definiciji braka nije istaknut problem imena inicijative "U ime obitelji". Dodatno, ako uvijek treba povlačiti znak jednakosti između redovne saborske procedure i referenduskog odlučivanja o donošenju zakona, i nadalje se čini posve nevjerojatnim da bi Ustavni sud ikada ispitivao postoji li dovoljno socijaldemokracije u programskim dokumentima SDP-a ili zajedništva u programskim dokumentima HDZ-a te procjenjivao pružaju li imena stranaka biraču punu informaciju.

U svojim odlukama USUD posebnu pažnju poklanja razlozima za pokretanje referendumske inicijative, odnosno aktima i propisima u pripremi ili na snazi koje vidi kao opravdani motiv za pokretanje referendumske inicijative. Ovakav pristup najjasnije je iskazan u odluci o referendumu o *Zakonu o radu*, koji se nije održao jer je zakonski prijedlog povučen iz procedure. Ovakvo tumačenje omogućuje isključivo reaktivno korištenje referenduma, dok se građanima onemogućuje proaktivnost oko pitanja koja možda i nisu na dnevnome redu.

Poučena stavom USUD-a o ovim pitanjima, inicijativa "Za referendum" svoje pitanje ne postavlja u obliku novoga zakona te ga ne veže uz prijedlog koji je u saborskoj proceduri, već uz "stari" *Zakon o referendumu* (koji usvajanjem novoga zakona ne bi ni bio na snazi).<sup>23</sup> Ovime se sužava manevarski prostor USUD-a prilikom tumačenja je li referendumsko pitanje u skladu s Ustavom, s obzirom na to da USUD-u izbija argument za podvrgavanje referenduskog procesa standardima saborske procedure. Dodatno se i sužava manevarski prostor saborske većine i Vlade, koje povlačenjem ili izmjenama zakonskog prijedloga u proceduri ne mogu utjecati na sam referendumski proces. Točnije rečeno, čini se da se ovime zatvara manevarski prostor za USUD, no nipošto ne treba isključiti mogućnost iznenađenja u nekim novim odlukama.

Ovdje su istaknuti samo neki momenti u odlukama USUD-a koje autor smatra dvojbenima, dok je ključni kriterij za njihov izbor bila mogućnost sažetog prikaza. No, sadržaj odluka USUD-a o svim referenduskim inicijativama te ukupna uloga koju USUD ima u referenduskom procesu nadilaze okvire ovoga članka.

## **Zaključak**

One koji se zalažu za restriktivan okvir za pokretanje građanskih referenduma treba upozoriti da bi time dodatno osnažili društvene aktere koji ionako već uživaju visoke razine moći zahvaljujući resursima koje imaju na raspolaganju. Iznimno restriktivan okvir neće iznjedriti suzdržanost koja će se ravnomojno raspodijeliti među svim akterima koji razmišljaju o korištenju instituta referenduma kao sredstvu političkog pritiska ili mehanizmu zaustavljanja neke odluke, već će se stvoriti ekskluzivno pravo na taj instrument, rezerviran za najmoćnije aktere

u društvu, koji ionako imaju druge poluge utjecaja. Autor ovdje u prvome redu misli na crkvene strukture i aktere koji uživaju njezinu podršku, imajući na umu da se sindikati u referendumu odnedavno upuštaju u partnerstvu s drugim organizacijama civilnog društva. Restriktivan okvir neće uspostaviti konzervativan odnos prema uporabi instituta referenduma, već samo dati poticaj onima s dovoljno resursa koje mogu upregnuti u ispunjenje strogih uvjeta kako bi sebi izgradili zavidnu poziciju moći i vidljivosti.

Autor zauzima stajalište kako je potrebno uspostaviti manje restriktivan okvir za pokretanje referenduma, a s druge strane postrožiti pravila za važenje referendumske odluke uvođenjem diferencirane kvote izjašnjavanja, uz jasno definiranje pitanja koja se ne mogu zahvatiti referendumskim procesom. Iznimno strogi uvjeti za pokretanje referenduma odstranjuju postojanje uređenog institucionalnog kanala oponiranja pojedinačnim odlukama, što je po mišljenju autora bolja opcija od alternativnih, izvaninstitucionalnih oblika oponiranja koji, čini se, postaju sve privlačniji nekim društvenim akterima. Nadalje, opravdano se čini pretpostavka da bi manje restriktivan referendumski okvir imao pozitivne učinke na proces kreiranja i provođenja javnih politika, barem iz perspektive građana. Vjerojatno bi se veća pažnja posvetila adekvatnom uključenju zainteresirane javnosti, provodili i drugi oblici javnog savjetovanja osim internetskog te ozbiljnije razmatrali dostavljeni prijedlozi i komentari dionika.

Uređenje pravnog okvira za pokretanje i provedbu referenduma koje su potaknule građanske inicijative uzaludno je ako ustavne odredbe o referendumu ostanu neizmijenjene, a ujedno budu popraćene zakonskom zabranom prikupljanja potpisa na javnim mjestima. U slučaju ostvarenja ovakva scenarija ozbiljno upitnom postaje ikakva budućnost referendumskih inicijativa hrvatskih građana. Odustajanje od ustavnih izmjena te problematične zakonske odredbe otkrivaju da politička elita (ali u prvome redu ona koja je trenutno na vlasti) ne želi daljnje referendume koji joj otežavaju ili onemogućavaju provedbu odluka koje ne ispunjavaju temeljne demokratske standarde i osnovne principe dobrog upravljanja. U hrvatskom kontekstu, gdje je savjetovanje sa zainteresiranom javnošću tek zaživjelo, a često se provodi *pro forma*, gdje ne postoje nikakvi mehanizmi utjecaja na procese donošenja iznimno bitnih izvršnih odluka Vlade i ministara, koje su često suprotne ili u koliziji s deklariranim javnim politikama, ali ni sudjelovanja u tim procesima, gdje postoje značajni problemi u osiguranju stručnosti, analitičnosti i odgovornosti u radu državne uprave, gdje se bilježe visoke razine nepovjerenja građana prema političarima i političkim procesima uopće, referendum jest i ostaje, kako to jednostavno kaže često korištena sintagma – snažan korektiv vlasti.

## Bilješke

- 1 *Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata* (NN 140/09)
- 2 *Zakon o procjeni učinaka propisa* (NN 90/11)
- 3 *Poslovnik o dopunama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske* (NN 121/12)
- 4 *Zakon o pravu na pristup informacijama* (NN25/13)

- 5 *Zakon o procjeni učinaka propisa* (NN 90/11), čl. 9.
- 6 *Zakon o pravu na pristup informacijama* (NN25/13), čl. 11.
- 7 *Godišnje izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2014. godinu*, 42–50. <http://www.sabor.hr/lgs.axd?t=13&id=77120> (pristupljeno 15. svibnja 2015.)
- 8 Tako, na primjer, u postupku javnog savjetovanja za *Zakon o referendumu* gotovo svi akteri koji su slali primjedbe (uključujući GONG, DIP, "U ime obitelji" i dr.) upozoravaju na to da će odredba o prikupljanju potpisa u uredima državne uprave značajno otežati ili čak onemogućiti provedbu građanskih referenduma. Ističe se da sustav e-Građani može biti samo nadopuna prikupljanju potpisa na javnim mjestima, osjećaj nelagode koji građani mogu imati prilikom odlaska u tijelo javne vlasti (pogotovo kod lokalnih referenduma) te općenita otežanost postupka prikupljanja potpisa premještanjem s javnih površina. Predlagatelj zakona u svojim komentarima nemošto uzvraća kako će se novim zakonskim prijedlogom prikupljanje potpisa "olakšati", "ubrzati", "pojednostaviti" te ujedno "rasteretiti organizatore". Ističe se, dodatno, da bi u ovome slučaju građani u uredima državne uprave donosili autonomne odluke, dok je davanje potpisa na javnim mjestima "plod pritiska okoline".
- 9 Istaknuti primjeri loše prakse, koje su javni službenici međusobno podijelili tijekom radioničkog dijela edukacije o javnim politikama, ovdje se navode sukladno *Chatham House* pravilima.
- 10 *Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2012. (DUH)*. [http://gong.hr/media/uploads/duh\\_izvjestaj.pdf](http://gong.hr/media/uploads/duh_izvjestaj.pdf) (pristupljeno 15. svibnja 2015.)
- 11 Samostalni sektor za suzbijanje korupcije, Ministarstvo pravosuđa (2012). *Percepcija korupcije i stvarni doticaj građana s korupcijom u Hrvatskoj, Rezultati istraživanja 2012. i usporedba s rezultatima iz 2007. i 2010.*
- 12 Premijerov "odgovor" GONG-u. <http://www.gong.hr/hr/izborni-sustav/milanovic-za-radikalna-rjesenja-ali-iskrenorh-ima/> (pristupljeno 15. svibnja 2015.)
- 13 *Prijedlog zakona o referendumu, Prijedlog zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma*
- 14 *Prijedlog zakona o referendumu* (prvo čitanje, P.Z. br. 769). <http://www.sabor.hr/prijedlog-zakona-o-referendumu-predlagatelj-odbor-> (pristupljeno 15. svibnja 2015.)
- 15 *Prijedlog zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma* (prvo čitanje, P.Z. br. 820). <http://www.sabor.hr/prijedlog-zakona-o-financiranju-politickih-aktivno> (pristupljeno 15. svibnja 2015.)
- 16 *Zakon o referendumu i drugim oblicima sudjelovanja građana u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave* (NN 33/96, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09), čl. 57.
- 17 *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13), čl. 24.
- 18 U slučaju izbornih promjena Drago Prgomet čak je javno potvrdio da je stranka donijela odluku o odbacivanju davanja podrške uvođenju preferencijskoga glasa. No, HDZ je u javnost plasirao sasvim suprotne poruke o tome kako se preferencijskoga glasa ne boji, jer ga je upravo on uveo u politički život Hrvatske kroz europske izbore. Kao izgovor za

bojkot pregovora o ustavnim izmjenama HDZ-u je poslužio je zahtjev za ponovno uređenje pitanja glasanja Hrvata u inozemstvu, unatoč tomu što je predloženo rješenje sam usvojio, u zamjenu za SDP-ovu podršku izmjenama Ustava.

19 *Prijedlog ustavnih i zakonskih promjena za provedbu referenduma*. [http://gong.hr/media/uploads/20131113\\_\\_prijedlog\\_ustavnih\\_i\\_zakonskih\\_promjena\\_sindikata\\_i\\_udruga.pdf](http://gong.hr/media/uploads/20131113__prijedlog_ustavnih_i_zakonskih_promjena_sindikata_i_udruga.pdf) (pristupljeno 15. svibnja 2015.)

20 *Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* (NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15)

21 <http://www.gong.hr/hr/izborni-sustav/referendum/do-referenduma-s-manje-potpisa-i-vise-potpisnih-mj/> (pristupljeno 15. svibnja 2015.)

22 U-VIIR-1158/2015. "Svoj ratio ima u činjenici da ti prijedlozi zakona nisu ni pripremani, ni pisani, ni provjeravani, ni korigirani, a ni raspravljani u demokratskoj proceduri koju prolaze

zakoni koje donosi Hrvatski sabor. Tu proceduru, naime, obilježava neprekidni proces usuglašavanja i korigiranja teksta nacrtu zakona, koji uključuje radnu skupinu eksperata kao stručnog nositelja projekta, smjernice resornog ministarstva, međuresorne razmjene stajališta o nacrtu zakona, rasprave na Vladinim tijelima, provjeru Ureda za zakonodavstvo, javnu raspravu i rasprave na matičnim i zainteresiranim odborima Hrvatskog sabora te višestranačku parlamentarnu debatu."

23 Jedno od dva pitanja za koja će se prikupljati potpisi: "Jeste li za prijedlog da se članak 8c, stavak 1. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave izmijeni na način da se potpisi kojima se traži raspisivanje referenduma na zahtjev birača mogu prikupljati na svakom prikladnom mjestu na kojem je moguće održati javno okupljanje u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravo na javno okupljanje?" ■