

Referendumska pitanja ZA REFERENDUM s obrazloženjem

I. pitanje – ustavni referendum

„Jeste li za prijedlog da se članak 87., stavak 3. Ustava Republike Hrvatske izmjeni na način da će o pitanjima iz stavka 1. i 2. Hrvatski sabor raspisati referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži 200.000 birača u Republici Hrvatskoj?“

OBRAZLOŽENJE

Članak 87. Ustava Republike Hrvatske regulira problematiku državnog referenduma (osim dijela koji se odnosi na referendum o udruživanju u saveze s drugim državama iz članka 142. Ustava). Tekst tog članka glasi:

„Hrvatski sabor može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svog djelokruga.

Predsjednik Republike može na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike Hrvatske.

O pitanjima iz stavka 1. i 2. ovoga članka Hrvatski sabor će raspisati referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

Na referendumu se odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu.

Odluka donesena na referendumu obvezatna je.

O referendumu se donosi zakon. Zakonom se mogu propisati i uvjeti za održavanje savjetodavnog referenduma.“

Predloženim pitanjem biračima se predlaže da se izjasne jesu li za to da se izmjeni samo stavak 3. članka 87. Ustava Republike Hrvatske i to na način da će Hrvatski sabor raspisati referendum na zahtjev birača (narodna ili građanska inicijativa) ako to zatraži 200.000 birača u Republici Hrvatskoj, umjesto sadašnje formulacije „deset posto od ukupnog broja birača“ u Republici Hrvatskoj.

Riječ je o dvije načelno neusporedive formulacije, jer jedna točno precizira koji broj birača mora svojim potpisom zatražiti raspisivanje referenduma od Hrvatskog sabora, a druga je unaprijed neodređena s obzirom da je riječ o postotku, a ne apsolutnom broju. Iz navedenog razloga (neusporedivost apsolutnog broja i postotka) se izbjeglo u pitanju, nakon riječi „200.000 birača“ navesti „umjesto deset posto od ukupnog broja birača“, jer bi to bilo zbunjujuće za birače, koji su često u medijima moglo čuti ili čitati kako pojedini dužnosnici, stručnjaci i druge javne osobe spominju brojke od 350.000 pa do više od 450.000 birača kao 10% birača.

Predlagatelj smatra da je predložena formulacija jasna i precizna, jer se točno navodi u kojem članku i stavku Ustava se predlaže sadržajna promjena, i nije sugestivna, jer se birači pitaju samo žele li da točno određeni broj od 200.000 birača može zatražiti raspisivanje referenduma od Hrvatskog sabora.

Riječ je o ustavotvornom referendumu kojim se biračima predlaže da se utvrdi

- a) **točan broj birača koji moraju potpisati zahtjev za raspisivanje referenduma narodne inicijative, umjesto postojećeg ustavnog rješenja koje propisuje broj u vidu postotka od ukupnog broja birača i**
- b) **smanjenje potrebnog broja potpisa sa sadašnjih 10% od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj (što sada čini nešto više od 400.000 birača) na 200.000 potpisa.**

U dosadašnjoj praksi referenduma narodne inicijative u Republici Hrvatskoj rješenje kojim se traži određeni postotak potpisa birača pokazalo se prijepornim zbog različitog broja birača u registru i popisu birača, s time da je Ustavni sud svojom odlukom (Broj: U-VIIR-7346/2014 od 10.12.2014) utvrdio da je temelj za izračun deset posto birača „ukupan broj punoljetnih hrvatskih državljana s prebivalištem u Republici Hrvatskoj upisan u evidenciju birača, kao dio registra birača, na dan koji je određen za prvi dan prikupljanja potpisa za raspisivanje referenduma“. Ustavni sud je utvrdio da je na dan 21. rujna 2014. bilo 4.042.522 takva birača. Deset posto od tog broja činio je ustavni prag (apsolutni broj 404.252), tj. zahtijevani broj potpisa birača za raspisivanje referenduma narodne inicijative.

Predlagatelj smatra da postojeći registar birača nije vjerodostojan, jer sadrži i značajan broj birača koji nemaju osobne iskaznice i upitno je da prebivaju u Republici Hrvatskoj, što otežava prikupljanje zahtijevanog broja potpisa.

Stoga se predlaže fiksni broj od 200.000 birača, koji nije podložan različitim interpretacijama i razlikovanjima između registra i popisa birača.

Takvo rješenje prevladava u najvećem broju europskih država koje imaju referendum narodne inicijative. Točan broj potpisa propisan je u Litvi (300.000), Slovačkoj (350.000), Italiji (500.000), Sloveniji (40.000) i Švicarskoj (50.000 za fakultativni referendum, odnosno 100.000 za ustavni referendum), a tek se u Latviji traži 10% birača kao i u Republici Hrvatskoj.

Prijedlogom da 200.000 birača može zatražiti raspisivanje referenduma također se želi smanjiti broj zahtijevanih potpisa. Prema sadašnjem ustavnom rješenju Republika Hrvatska pripada skupini država u kojima se traži izrazito visok broj potpisa birača za referendum narodne inicijative – u toj skupini su također i Latvija (10% birača), Litva (300.000 od oko 2,6 milijuna birača što čini više od 10%) i Slovačka (350.000 od 4,4 milijuna birača, što iznosi oko 8%). Na drugoj strani su Švicarska (oko 1% birača za fakultativni, a oko 2% za ustavni referendum), Italija (nešto iznad 1%) i Slovenija (oko 2,3%). Ukoliko bi se na referendumu prihvatio prijedlog da se za referendum narodne inicijative traži 200.000 potpisa Republika Hrvatska bi u ustavnom pogledu imala rješenje koje je otprilike u sredini između ranije navedenih krajnosti vrlo malog ili vrlo visokog broja, odnosno postotka, potpisa, jer bi 200.000 potpisa bilo otprilike 5% potpisa prema sadašnjem Registru birača.

Predlagatelj također želi naglasiti da je broj od 200.000 birača za iniciranje referenduma narodne inicijative više puta predložen u Hrvatskom saboru u sklopu različitih prijedloga ustavnih promjena od 2010. godine.

Konačno, predlagatelj smatra da novo rješenje bolje razrađuje osnovnu namjeru ustavotvorca o ravnopravnoj uporabi instituta predstavničke i neposredne demokracije (članci 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske), jer olakšava uvjete za pokretanje referenduma i omogućuje njegovu češću primjenu. Dodatno, osnovanost potrebe češće uporabe referenduma, odnosno želje birača da se konkretno i neposredno uključe u rješavanje važnih društvenih i političkih pitanja potvrđuje i činjenica da je u nekoliko proteklih godina organizirano više inicijativa u tom smislu.

II. pitanje – zakonodavni referendum

„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?“

OBRAZLOŽENJE

Predloženim pitanjem biračima se predlaže da se izjasne jesu li za to da se odredba postojećeg Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (članak 8c., stavak 1.) 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.

Sadašnja zakonska odredba propisuje da se izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma može održavati na svakom za to prikladnom mjestu u skladu s odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave (grada ili općine).

Prijedlogom se želi omogućiti da se potpisi za referendum mogu prikupljati na svakom prikladnom mjestu na kojem je moguće održati javno okupljanje, a ne samo tamo gdje je to predviđeno odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave (grada ili općine).

Predlagatelj smatra da postojeće zakonsko rješenje nije dobro iz razloga što je prikupljanje potpisa ograničeno „odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave (grada ili općine)“.

U tom smislu, najprije treba naglasiti da predloženo referendumsko pitanje smjera poboljšanju rješenja kakvo je propisano trenutno važećom Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave te bolje razrađuje osnovnu namjeru ustavotvorca o ravnopravnoj uporabi instituta predstavničke i neposredne demokracije (članci 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske).

U tom smislu, najprije valja naglasiti kako se građani Republike Hrvatske pravom na javno okupljanje, kako je ono zajamčeno u Ustavu Republike Hrvatske, sasvim uspješno služe i koriste ga već dugi niz godina.

U Zakonu kojim se uređuje pravo na javno okupljanje vrlo su precizno, predvidivo i jasno, a osobito nakon Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske od 6. srpnja 2011. godine, određena mjesta, odnosno kriteriji za određivanje mjesta na kojima je moguće organizirati javna okupljanja. Štoviše, Ustavni sud je u istoj Odluci od 6. srpnja 2011. godine očito prihvatio ustavnu dopustivost definiranja mjesta za javna okupljanja, kako su ona regulirana Zakonom o javnom okupljanju. Ukratko, radi se o rješenju koje je općenito protumačeno kao prihvatljivo.

Stoga predlagatelji ovog novog referenduskog pitanja smatraju kako nema prepreke da se isti koncept primijeni i na referendum građanske inicijative, u onom segmentu koji se odnosi na prikupljanje potrebnih potpisa za pokretanje referenduma.

No to nisu i jedini razlozi koji predlagatelja navode na potrebu poboljšanja postojećih rješenja sadržanih u Zakonu o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Osim što (kao izraz kvalitetnije daljnje razrade zahtjeva iz članaka 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske) ovdje predloženo rješenje otvara mogućnosti učinkovitijeg korištenja institutom referenduma, ono ima i jedno iznimno važno dodatno značenje.

Naime, s obzirom na do sada značajno iskustvo pojedinih građanskih inicijativa s prikupljanjem potpisa treba istaknuti kako su se one suočile s činjenicom da u nekim jedinicama lokalne samouprave odluke koje je donijelo predstavničko tijelo ne navode izrijeком mjesta na kojima je moguće prikupljanje potpisa ili je riječ o odlukama koje se odnose na druge namjene poput zakupa javnih površina, a tada se ovlašćuje izvršno tijelo da svojim zaključkom dodjeljuje nekoj pravnoj ili fizičkoj osobi privremeno korištenje javnih gradskih površina. Praksa prikupljanja potpisa ukazuje na različitost pristupa pojedinih jedinica lokalne samouprave, ali naročito je sporno diskrecijsko pravo izvršnog tijela da odlučuje samostalno i samovoljno koliko će potpisnih mjesta i na kojim lokacijama odobriti određenoj građanskoj inicijativi.

U ovom obrazloženju istaknut ćemo negativan primjer Grada Splita, drugog najvećeg grada u Republici Hrvatskoj. Javna mjesta na kojima se mogu prikupljati potpisi utvrđuje gradonačelnik u svakom pojedinom slučaju na temelju članka 21. Odluke o davanju u zakup javnih površina i neizgrađenog građevinskog zemljišta u vlasništvu Grada Splita za postavljanje kioska, štekata, štandova, pokretnih naprava i dr. (Službeni glasnik Grada Splita, br. 53/2013). Članak 21. Odluke glasi:

„Radi organiziranja priredbi, humanitarnog, političkog i drugog sličnog sadržaja u interesu Grada, na zahtjev fizičke ili pravne osobe, Gradonačelnik može neposredno dodijeliti na korištenje javnu površinu i neizgrađeno građevinsko zemljište do 30 dana, bez naknade.

Radi organiziranja priredbi, sajmova, prigodne prodaje, humanitarnog, političkog, gospodarskog i drugog sličnog sadržaja u interesu Grada, na zahtjev fizičke ili pravne osobe, Gradonačelnik može neposredno dodijeliti u zakup javnu površinu i neizgrađeno građevinsko zemljište.“

Članak se u pravilu odnosi na priredbe, sajmove ili prigodne prodaje različitog karaktera, ali se primjenjuje i na dodjelu javnih površina radi prikupljanja potpisa. Članak daje diskrecijsko pravo gradonačelniku („može dodijeliti“) da odluči koliko će mjesta i na kojim lokacijama dati određenom subjektu pa tako i građanskoj inicijativi za prikupljanje potpisa.

Kada je 30. svibnja 2014. godine Sindikat hrvatskih učitelja podnio zahtjev za korištenje javnih površina u svrhu prikupljanja potpisa za raspisivanje referenduma zatražio je 9 lokacija na području grada Splita, a u Zaključku gradonačelnika (KLASA:940-06/14-01/00769, URBROJ: 2181/01-01-14-0004) od 5. lipnja 2014. odobreno je zatraženih 9 lokacija i još dvije dodatne, ukupno 11. U drugom slučaju je dodjelu javnih površina radi prikupljanja potpisa zatražio Nezavisni cestarski sindikat dana 10. listopada 2014. i to osam lokacija. Međutim, svojim Zaključkom (KLASA:940-06/14-01/01111, URBROJ: 2181/01-01-14-03) od 10. listopada 2014. gradonačelnik je dodijelio svega 4 mjesta i to ne na zatraženim lokacijama. Dakle, u slučaju dviju građanskih inicijativa gradonačelnik je postupio različito – u prvom slučaju udovoljavajući zahtjevu inicijative, a u drugom postupajući vrlo restriktivno i to bez obrazloženja.

U medijima je objavljeno kako je gradonačelnik Splita postupio vrlo različito i kada je inicijativa „U ime obitelji“ tražila mjesta za prikupljanje potpisa pa je tako navedena inicijativa kod referenduma o braku imala 80 lokacija za prikupljanje potpisa, a svega 4 mjesta za potpisivanje u

svezi referenduma o preferencijskom glasovanju (vidi <http://www.forum.tm/vijesti/u-ime-obitelji-prikupljaju-potpise-bez-dozvole-gradna-policija-ih-nece-prijaviti-2230#sthash.FtTHz0Jq.dpuf>).

Kada je na sjednici Gradskog vijeća Grada Splita 2. listopada 2014. jedan vijećnik pitao gradonačelnika zašto je odobrio svega 4 od traženih 80 mjesta gradonačelnik je odgovorio:

„Dakle jedini razlog zbog čega sam odobrio 4 mjesta, a nisam zabranio nikome ništa, i nisam prekršio svoje ovlasti, a to je temeljem toga što sam legalno izabran pred godinu i tri mjeseca na izborima na kojima sam pobijedio ja stjecajem okolnosti, a ne nekog drugi, i stoga imam pravo i legitimitet da dozvolim ili ne dozvolim. Moja procjena je bila da ukoliko dozvolimo na 80 mjesta prikupljanje potpisa, da je onda to uznemiravanje javnosti jer prvo to nije državni referendum, nego referendum kojeg organizira jedna udruga civilnoga društva koju ja poštujem i dozvolio sam na 4 najbolje i najatraktivnije lokacije da prikupljaju potpise, a smatrao sam da ako im dozvolim na 80 da nam se može desiti da nam sutra bilo koja udruga civilnoga društva zatraži te iste lokacije iz bilo kojega drugog razloga. Referendum nije državni, i on spada u kategoriju isto kao da vi sada tražite da na 80 mjesta dozvolim postavljanje štandova za reklamiranje knjiga, evo ovdje čitam Plovputa Ili nekoga drugoga. Mislim da je to pretjerivanje i da smo od grada ionako i onako već napravili ovo što smo svi maloprije sami svjedočili. To je bio jedini razlog zašto sam dozvolio na 4 lokacije i to najatraktivnije lokacije.“ (Zapisnik 17. sjednice Gradskog vijeća Grada Splita održane 2.10.2014.).

Navedeni citat govori najmanje o diskrecijskoj procjeni gradonačelnika pri odobravanju lokacija za prikupljanje potpisa za referenduma, ako ne o krajnje restriktivnom, arbitrarnom i neliberalnom pristupu gradonačelnika, što zasigurno nije bila namjera zakonodavca.

Iz navedenog razloga predlagatelj predlaže da se zakonska odredba izmjeni na način da se potpisi za referendum mogu prikupljati na svakom prikladnom mjestu na kojem je moguće održati javno okupljanje, upućujući pritom na zakon koji regulira pravo na javno okupljanje. Predlagatelj smatra da građanskim inicijativama treba omogućiti slobodno prikupljanje potpisa na prikladnim javnim mjestima, a to nužno ne znači da one moraju koristiti štandove ili pokretne naprave i na taj način zauzeti javnu površinu. Uostalom, prikupljanje potpisa za kandidate u izborima odvija se na svim prikladnim javnim mjestima (ali i izvan njih) i to često bez postavljanja štanda ili sličnog pokretnog ili nepokretnog objekta.

Treba reći da je **predloženo referendumsko pitanje također odgovor na prijedlog novog zakona o referendumu**, o kojem se već raspravljalo u 1. čitanju u Hrvatskoj saboru i kojim se predlaže još restriktivniji pristup glede prikupljanja potpisa, jer predviđa da se oni prikupljaju fizički isključivo u uredima državne uprave. No, predloženi referendum se formalno-pravno ne može vezati na prijedlog zakona koji nije donesen i možda se niti neće pojaviti u 2. čitanju u Hrvatskom saboru.

Predloženi referendum želi promijeniti sadašnju odredbu Zakona o referendumu koja regulira mjesta za prikupljanje potpisa, a posredno će donošenje odluke na referendumu uvjetovati da zakonodavac, tj. Hrvatski sabor, može donijeti novi Zakon o referendumu, ali će pritom morati uvažiti odluku građana na referendumu glede mjesta na kojima se mogu prikupljati potpisi. Postojeći Zakon o referendumu u članku 8. vrlo je loše normativno propisao vremensku vezanost tijela državne vlasti da ne mogu donijeti odluku suprotnu odluci donesenoj na referendumu narodne inicijative, ali je **stav predlagatelja da u slučaju odluke građana na referendumu koji su inicirali sami građani treba poštovati pravilo 'paralelizma procedura' koje zagovara i Venecijanska komisija**. To znači da se odluka donesena na referendumu građanske inicijative može promijeniti samo na referendumu.