

# Vrste neposrednog odlučivanja

---

Žulj, Nikolina

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Tourism and Rural Development in Požega / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Fakultet turizma i ruralnog razvoja u Požegi**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:277:224013>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-23**



Repository / Repozitorij:

[FTRR Repository - Repository of Faculty Tourism and Rural Development Požega](#)



**FAKULTET TURIZMA I RURALNOG  
RAZVOJA U POŽEGI**



**STUDENT: NIKOLINA ŽULJ, JMBAG: 0253048004**

**VRSTE NEPOSREDNOG ODLUČIVANJA**

***ZAVRŠNI/DIPLOMSKI RAD***

Požega, 2023. godine.

FAKULTET TURIZMA I RURALNOG  
RAZVOJA U POŽEGI

PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ

## **VRSTE NEPOSREDNOG ODLUČIVANJA**

### ***ZAVRŠNI RAD***

IZ KOLEGIJA OSNOVE USTAVNOG PRAVA I

MENTOR: dr.sc. Mirela Mezak Matijević

STUDENT: Nikolina Žulj

JMBAG studenta: 0253048004

Požega, 2023. godine

# SADRŽAJ

## SAŽETAK

## ABSTRACT

|   |    |
|---|----|
| 1. UVOD .....   | 1  |
| 2.1. TEORIJSKE ZNAČAJKE NEPOSREDNOG ODLUČIVANJA.....  | 2  |
| 2.1. Pojam neposrednog odlučivanja.....   | 2  |
| 2.2. Neposredno odlučivanje u zemljama diljem svijeta.....  | 4  |
| 2.3. Značajke neposrednog odlučivanja u Republici Hrvatskoj.....  | 5  |
| 2.4. Sudjelovanje u institucijama Europske unije .....  | 6  |
| 3. OBLICI NEPOSREDNOG ODLUČIVANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ .....   | 13 |
| 3.1. Referendum .....   | 13 |
| 3.1.1. Državni referendum.....  | 13 |
| 3.1.2. Lokalni referendum .....   | 19 |
| 3.2. Savjetodavni referendum.....   | 20 |
| 3.3. Zborovi građana .....  | 21 |
| 3.4. Predstavke građana.....  | 22 |
| 4. PRAKSA NEPOSREDNOG ODLUČIVANJA U HRVATSKOJ .....   | 23 |
| 4.1. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske posl. broj: U-I-2051/2007 od 5. lipnja 2007. godine .....      | 23 |
| 4.2. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: U-VIIR-2626/2019 od 4. rujna 2019. godine ..... | 26 |
| 5. ZAKLJUČAK .....  | 29 |

## SAŽETAK

Neposredno odlučivanje u Republici Hrvatskoj zajamčeno je Ustavom Republike Hrvatske, kao pravo svakog birača na sudjelovanje u neposrednoj demokraciji. Pravo na sudjelovanje je pravo svakog birača na sudjelovanje u neposrednoj demokraciji, a stječe se s navršениh 18 godina života, uz uvjet prebivališta na području Republike Hrvatske. Pravo raspisivanja državnog referenduma imaju Hrvatski sabor i Predsjednik Republike Hrvatske. Lokalni referendum raspisuje predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Referendum se raspisuje odlukom, a od dana raspisivanja do dana održavanja referenduma ne smije proći manje od 20, niti više od 40 dana. Državni referendum provodi Državno izborno povjerenstvo za provedbu državnog referenduma, povjerenstvo za provedbu državnog referenduma u gradu i općini te Gradu Zagrebu, kao i odbori za provedbu glasovanja na državnom referendumu. Referendumsko pitanje mora biti postavljeno tako da birači mogu na jasan i nedvosmislen način odgovoriti sa da ili ne, za ili protiv. Ostale vrste neposrednog odlučivanja u Republici Hrvatskoj su: zborovi građana, predstavke građana i savjetodavni referendum. Zborove građana mogu raspisati: vijeće mjesnih odbora i odbora gradske četvrti. Predstavke građani podnose tijelima jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i tijelima državne vlasti. Savjetodavni referendum može raspisati Vlada Republike Hrvatske za područje jedne ili više jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Ključne riječi: neposredno odlučivanje, referendum, demokracija, građani

## ABSTRACT

Direct decision-making in the Republic of Croatia is guaranteed by the Constitution of the Republic of Croatia, as the right of every voter to participate in direct democracy. The right to participate is the right of every voter to participate in direct democracy, and it is acquired from the age of 18, with the condition of residence in the territory of the Republic of Croatia. The Croatian Parliament and the President of the Republic of Croatia have the right to call a national referendum. The local referendum is called by the representative body of the local and regional self-government unit. The referendum is announced by decision, and no less than 20, nor more than 40 days must pass from the day of the announcement to the day of holding the referendum. The state referendum is carried out by the State Electoral Commission for the implementation of the state referendum, the commission for the implementation of the state referendum in the city and municipality and the City of Zagreb, as well as the committees for the implementation of voting in the state referendum. The referendum question must be asked in such a way that voters can answer yes or no, for or against in a clear and unambiguous manner. Other types of direct decision-making in the Republic of Croatia are: citizens' assemblies, citizens' petitions and advisory referendums. Citizens' assemblies can be announced by: the council of local committees and city district committees. Citizens submit petitions to the bodies of local and regional self-government units and state authorities. An advisory referendum can be called by the Government of the Republic of Croatia for the area of one or more units of local or regional self-government.

Key words: direct decision-making, referendum, democracy, citizens

## 1. UVOD

Neposredno odlučivanje u Republici Hrvatskoj jamči se Ustavom Republike Hrvatske u kojemu je uloga naroda suverena te je predviđeno pravo izražavanja volje građana putem referendumima. Vrste neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju su referendum, mjesni zborovi građana, predlaganje donošenja određenog akata ili rješavanje određenog pitanja iz djelokruga predstavničkih tijela te podnošenje predstavki i pritužbi na rad tijela jedinica, odnosno na rad upravnih tijela (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017). U Republici Hrvatskoj vlast pripada narodu i proizlazi iz naroda kao zajednici ravnopravnih i slobodnih državljana. Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.

Prvi dio rada odnosi se na teorijske značajke neposrednog odlučivanja. Obrađen je pojam neposrednog odlučivanja građana te način na koji se obavlja. Nakon toga je prikazan način neposrednog odlučivanja u pojedinim državama koje nisu članice Europske unije, koje graniče s Republikom Hrvatskom. Što se tiče referenduma u Republici Hrvatskoj, važno je istaknuti da je veća izlaznost, ako je iniciran od strane građana jer se tada odlučuje o pitanjima koja su sami građani inicirali i tražili. U nastavku je obrađeno i sudjelovanje u institucijama Europske unije. Europski parlament je predstavničko tijelo građana Europske unije. Svaka država članica ima isto pravo na neposredno odlučivanje o važnim pitanjima jer je moto Europske unije „Ujedinjeni u različitosti“ te je zato u nastavku prikazan način neposrednog odlučivanja u državama članicama Europske unije.

U drugom dijelu rada opisani su oblici neposrednog odlučivanja. Referendum je vrsta neposredne demokracije, odnosno vrsta neposrednog sudjelovanja građana u obavljanju državne, odnosno lokalne vlasti i donošenju odluka. Putem referendumima građani imaju priliku, tajno i neposredno, izjasniti se jesu li za ili protiv određenog zakona, akta, političke ili druge odluke koje su već donesene ili se planira njihovo donošenje. Ostali oblici osobnog sudjelovanja birača u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave su: zborovi građana, predstavke građana i savjetodavni referendum.

U posljednjem dijelu rada stavljen je naglasak na praksu neposrednog odlučivanja u Hrvatskoj.

## 2. TEORIJSKE ZNAČAJKE NEPOSREDNOG ODLUČIVANJA

### 2.1. Pojam neposrednog odlučivanja

„Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem“ (Ustav RH NN 85/10, 05/14, čl.1). Referendum, kao najpoznatiji oblik neposredne demokracije, omogućuje građanima izjašnjavanje jesu li za ili protiv određenog zakona ili političke odluke, koja je već donesena ili se planira njeno donošenje. Glasovanje se obavlja neposredno i tajno.

Referendum dijelimo na obvezan i fakultativan. Prema obveznom tipu, zakon ili ustav zahtijevaju da se određene vrste zakonodavnih radnji upućuju na narodno glasovanje radi odobrenja ili odbijanja. Prema fakultativnom referendumu, narodno glasovanje o zakonu koji je donijelo zakonodavno tijelo, potrebno je kad god to zatraži određeni broj birača. Na taj način se mogu poništiti radnje zakonodavnog tijela. Obvezne i fakultativne referendume moramo razlikovati od dobrovoljnih referenduma koje zakonodavna tijela raspisuju kako bi se odlučilo o nekom pitanju ili ispitalo javno mnijenje.

Franklin i sur. tvrde da, budući da je javno mnijenje loše informirano o referendumskim pitanjima, u parlamentarnom režimu glasačima ništa neće biti važnije od položaja vlade, što znači da će svaki prijedlog vlade biti obojen ovom činjenicom, kao i da su stranačke privrženosti primarni čimbenik u određivanju ishoda jer će birači odlučiti samo slijediti preporuke stranke koju inače podržavaju, ali u isto vrijeme stranačke preferencije obično prate popularnost vlade jer birači koji su podržali vladu na prošlim izborima, ali koji nisu zadovoljni njegovim trenutnim učinkom, mogli bi u anketi tijekom referenduma naznačiti da bi glasovali za oporbenu stranku (Franklin, Marsh i Wlezien: 1994). Bez obzira na specifične mehanizme, rezultati dinamike drugog reda su isti: kada izlaze na birališta na europskim referendumima, birači se fokusiraju na to što misle o nacionalnoj politici, a ne na to što misle o europskim integracijama.

Dok glasaju o temi, glasači bi, također, mogli biti relativno neskloni riziku, preferirajući sigurnost onoga što znaju nego neizvjesnost promjene. Stoga često postoji status quo pristranost u ponašanju birača na referendumima. Ovaj se argument može pronaći još 1932. godine, gdje je Schumacher, u studiji slučaja inicijativa iz Oregona, potvrdio da je "birač, kada je u nedoumici, sklon glasati protiv" i da je postojala tendencija da birači "nastave *status quo*".



Nekoliko je autora sugeriralo da bi kontekst referenduma mogao biti važan za dominantnu dinamiku. Franklin sugerira da bi dinamika drugog reda mogla biti posebno dominantna u referendumima niske vidljivosti, dok kada pitanje ima veliku političku važnost, trebali bismo očekivati glasovanje temeljeno na pitanju (Franklin, 2009: 751-757). Hug je tvrdio da je dinamika drugog reda vjerojatnija na referendumima koje su vlade sazvale iz strateških razloga i kada je ishod neobvezujući za vladu. Neobvezujuća priroda referenduma omogućuje biračima da lakše iskoriste referendum za slanje signala nepopularnim političkim elitama, uz ostale jednake uvjete (Hug, 2002: 15).

Nedavno su drugi znanstvenici također tvrdili da referendumima imaju potencijalnu konzervativnu pristranost prema statusu quo. Na primjer, Bowler i Donovan predlažu da biračko tijelo na referendumima koristi glas protiv kao referentnu točku sidrenja (Bowler i Donovan, 2002: 777-793). Lupia je pokazao da birači često imaju više informacija o statusu quo nego o promjeni koju će pokrenuti prijedlog na glasovanju (Lupia, 1994: 63-67). Logika je da znaju što imaju, a promjene statusa quo uključuju veću neizvjesnost (rizik). Hobolt je uključio ovaj čimbenik u svoj model kao sklonost birača da preferiraju status quo osim u okolnostima u kojima je biračima vrlo jasno da je točka povratka u slučaju glasovanja protiv vrlo štetna (Hobolt, 2009: 20).

Vlada, također, može odlučiti sazvati referendume kako bi si "vezala ruke" u pokušaju jačanja svoje pregovaračke moći u pregovorima o ugovorima na temelju logike igre na dvije razine, barem u teoriji. Da bi logika funkcionirala, birači moraju biti skeptični prema novom sporazumu, omogućujući pregovaraču da iznosi argumente poput "rado bismo prihvatili ono što je na stolu, ali trebamo više da bismo mogli prodati ugovor našim skeptičnim biračima kod kuće." Hug i Schulz nalaze da su vlade koje su zakazale referendum o Ustavnom ugovoru, a gdje su glasači bili skeptični prema većoj integraciji, zapravo imale više koristi od svojih kolega (Hug i Schulz, 2007: 117-218). Međutim, postoje jasna ograničenja primjenjivosti ove logike zbog rizika da se ne može osigurati ratifikacija čak i nakon što se osiguraju "prodajne prednosti", te je upitno mogu li zemlje poput Danske i Irske realno iskoristiti tu taktiku kao strategiju za dobivanje značajnih ustupaka kada je njihova pregovaračka moć ograničena zbog njihove relativno male veličine.

## 2.2. Neposredno odlučivanje u zemljama diljem svijeta

U nekim državama birači su odlučili da ne žele biti dio zajednice s drugim državama. Dobar primjer za to je jedna kraljevina. U Norveškoj su, budući da u ustavu nije bilo relevantnih odredbi, organizirana dva referenduma (oba o pristupanju Europskoj ekonomskoj zajednici, a potom i Europskoj uniji) na temelju posebnih akata parlamenta (1972. i 1994.). Ovdje činjenica da u ustavu nema odredbe o tome ne isključuje referendum, ali je potonji toliko izniman da opća odredba nije primjerena.

U nekim se državama ustavno pravilo provodi pravnim instrumentom koji ima viši rang od običnog zakona. U Andori je to "kvalificirani" zakon. Moderni ustav kneževine Andore, usvojen je referendumom 1993. godine. U Španjolskoj, Gruziji i Portugalu je pravni instrument „organski zakon ili provedbeni akt. U Španjolskoj je referendumski zakon oživio španjolsku monarhiju, a korišten samo dva puta. Organskim zakonom su ograničene i definirane ovlasti vladara. U Portugalu su održani ustavni referendum, 1933., referendumi o pobačaju, 1998. i 2007. te referendum o regionalizaciji, 1998. U Rusiji, čiji ustav sadrži samo nekoliko pravila o referendumu, tema je uređena ustavnim zakonom. Rusija je provela referendum o statusu Krima, 2014. godine te je većina birača podržala odcjepljenje Krima od Ukrajine. Taj postupak osuđuju zapadne zemlje.

Obvezni referendum općenito se odnosi na ustavne revizije. U nekim se državama svaka ustavna revizija podvrgava obveznom referendumu, s rezultatom da sam narod postaje tijelo koje donosi ustav (Andora, Armenija, Azerbajdžan, Irska, Švicarska – gdje je potrebna većina naroda i kantona) – Danska gdje je preduvjet za reviziju ustava održavanje općih izbora). Obvezni referendum također, može biti uvjetovan preliminarnim postupkom, kao u slučaju Francuske, gdje se odnosi samo na ustavne revizije koje je pokrenuo parlament (nije bilo stvarnog slučaja u kojem je korišten) i Turske, gdje se tiče samo ustavnih amandmana koje je usvojilo najmanje tri petine, ali manje od dvije trećine članova Velike narodne skupštine i koje predsjednik Republike nije vratio Skupštini na ponovno razmatranje, iako je takav slučaj malo vjerojatan. U Rusiji se obvezni referendum može propisati samo međunarodnim ugovorom. U “Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji” odlučuje se na prijedlog vlade, člana parlamenta odnosno 10.000 građana.

Osim izbora i pitanja koja se podnose na odluku sudskih ili upravnih tijela, koja su izričito isključena iz referenduma armenskim, austrijskim i azerbajdžanskim zakonom i implicitno isključena zakonima mnogih drugih zemalja, glavna pitanja u pogledu kojih nacionalno pravo

isključuje referendum su financijska, proračunska i porezna pitanja (Albanija, Azerbajdžan, Danska, Estonija, Grčka, Mađarska, Italija, Malta, Poljska na inicijativu državljana, Portugala i “Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije”), amnestije i pomilovanja (Albanija, Azerbajdžan, Gruzija, Italija, Poljska na inicijativu građana i “Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija”) i ograničenja temeljnih prava (Albanija, Armenija, Gruzija). Može se odnositi i na teritorijalni integritet (Albanija), izvanredna stanja (Albanija, Estonija), ovlasti parlamenta, pravosudnih tijela i Ustavnog suda (Bugarska), tekstove koji se tiču državne službe, naturalizacije i izvlaštenja (Danska), monarhiju i kraljevske obitelji (Nizozemska prema privremenom zakonu primjenjivom do 2004., Danska u određenoj mjeri), zakonodavni akti koji se podvrgavaju posebnoj proceduri i čiji je sadržaj nametnut ustavom ili akti koji su ustavom nužni za funkcioniranje države ( Italija, Portugal), te imenovanja i razrješenja („Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija”).

### 2.3. Značajke neposrednog odlučivanja u Republici Hrvatskoj

U Republici Hrvatskoj, institucionalni mehanizmi sudjelovanja omogućuju građanima legalno i lakše sudjelovanje u odlučivanju o pitanjima za koja su zainteresirani. To nije jamstvo veće i utjecajnije participacije pri donošenju odluka, no odsutnost institucionalnih oblika također, nije dobra. Bez demokratskih mehanizama participacija ne može biti održiva i integralna. Važni faktori koji utječu na doseg, kvalitetu i održivost participacije su: politička socijalizacija i kultura, upravljački stil, društveni kapital, javno mišljenje i razvijenost društva (Rešetar, 2014: 703-730).

Iako se referendumom omogućuje izravno odlučivanje građana o javnim poslovima, to ne mora automatski značiti da je velika izlaznost na njega time zajamčena. „Motiviranost građana za referendumsko izjašnjavanje vrlo je promjenjiva i zavisi od vrlo brojnih i različitih (socioekonomskih, političkih, pravnih, kulturoloških, medijskih, povijesnih, tradicijskih i tradicionalističkih, sociopsiholoških i dr.) makro i mikrofaktora, ali se načelno može tvrditi da je ona veća ako su (u demokratskom ozračju) referendum inicirali sami građani, „kad građani svojim glasovima odlučuju o teškoćama koje se tiču samih njih“ odnosno kada je predmet referenduskog izjašnjavanja od posebne i mnogostruke relevantnosti“ (Rešetar, 2014: 703-730).

## 2.4. Sudjelovanje u institucijama Europske unije

Predstavničko tijelo građana Europske unije je Europski parlament, čija posebnost dolazi iz činjenice što niti jedna (slična) međunarodna asocijacija nema takav oblik predstavništva. Politički gledajući, Europski parlament odražava moto Europske unije „Ujedinjeni u različitosti“, propagirajući tako jednako pravo svake države na sudjelovanje u odlučivanju o vitalnim i važnim pitanjima za Europsku uniju. S druge strane, ovakav bi se sustav u pravnom smislu mogao protumačiti kao oduzimanje nadležnosti nacionalnim parlamentima i smanjivanje nacionalnog prava na samostalno odlučivanje. Ipak, važno je napomenuti kako sustav djelovanja i odlučivanja u Europskom parlamentu omogućava državama članicama isticanje važnih tema pa se ono, na kraju može odraziti i na životni standard u pojedinoj državi članici. „Članovi Europskog parlamenta biraju se neposrednim putem, općim izborima koji se provode od 1979. godine svakih pet godina“ (Čapeta i Rodin, 2018: 43). „Upravo je neposredni izbor članova Europskog parlamenta putem izbora razlog neovisnosti Europskog parlamenta u odnosu na izvršnu vlast“ (Hix, Roland, Noury i Roland, 2007: 25). „U mandatnom razdoblju 2019.-2024. Europski parlament ima ukupno 705 zastupnika, pri čemu jedna država članica ne može imati manje od šest, odnosno više od 96 zastupnika, dok je prije Brexita ukupni broj zastupnika bio 751“ (Guštin, 2021: 24-32).

Građani Republike Hrvatske su neposredno zastupljeni u Europskom parlamentu, jer putem svojih izabраниh predstavnika odlučuju o stvarima iz njegove nadležnosti. „Hrvatski sabor sudjeluje u europskom zakonodavnom postupku u skladu s ugovorima na kojima se temelji Europska unija“ (Smerdel, 2020: 417).

„Vlada Republike Hrvatske izvješćuje Hrvatski sabor o prijedlozima pravnih propisa i odluka u čijem donošenju sudjeluje u institucijama Europske unije. O tim prijedlozima Hrvatski sabor može donositi zaključke te po tome Vlada Republike Hrvatske može djelovati. Zakonom je uređen nadzor Hrvatskog sabora nad djelovanjem Vlade Republike Hrvatske u institucijama Europske unije. Vlada Republike Hrvatske i Predsjednik Republike Hrvatske, sukladno svojim ovlastima, zastupaju Republiku Hrvatsku u Europskom vijeću i Vijeću (Crnić, 2018: 750-762).

Koji čimbenici određuju izbor glasača na referendumima o Europskoj uniji? Središnja rasprava u literaturi je odlučuju li građani stvarno u odnosu na svoje temeljne stavove prema Europskoj uniji i/ili samom prijedlogu (glasovanje o problemu) ili odlučuju na temelju drugih

razmatranja kao što je popularnost vlade jer ne vjeruju da je povezana prijedlozi su dovoljno važni da potroše kognitivne resurse potrebne za stvarno razumijevanje problema i donošenje informirane odluke (drugog reda) (Beach, 2023: 1-20). Ovaj odjeljak istražuje raspravu između teorija drugog reda i teorije o problemskom glasovanju i dokaze za obje, ilustrirajući razvoj konsenzusa o kontekstualnim uvjetima pod kojima dominira glasovanje o problemu. Međutim, čak i kada glasovanje o temi dominira na referendumima visoke važnosti, također postoje dokazi da birači imaju pristranost prema statusu quo, a u slučajevima kada je glasovanje blizu, raspoloženje birača da zadrže ono što znaju umjesto da se odluče za neizvjesnije dobitke mogu preokrenuti ravnotežu prema očuvanju statusa quo. Naposljetku, novija su istraživanja otkrila ulogu emocionalne dinamike koja bi mogla igrati uz "racionalnija", materijalna razmatranja u vezi s glasovanjem o problemu (Beach, 2013: 1-20).

Mnogi znanstvenici tvrde da obični građani Europske unije referendume doživljavaju kao apstraktne i relativno nevažne stvari, što znači da ne bismo trebali očekivati od glasača da potroše kognitivne resurse potrebne za procjenu prijedloga i točke povratka u odnosu na njihove temeljne stavove prema europskim integracijama. Umjesto toga, od birača se očekuje da referendum o Europskoj uniji tretiraju kao izbore "drugog reda", gdje izražavaju svoju razinu zadovoljstva učinkom sadašnje vlade glasovanjem za ili protiv (Franklin, 2002: 751-757). Narodna vlada moći će prijedlog koji je predložila usmjeriti na ratifikaciju jer će većina glasača vjerovati da će ga vlada podržati samo ako je dobar za zemlju, i obrnuto (Franklin, Marsh i Wlezien, 1994: 117-121). Ako ova dinamika drugog reda vrijedi, to implicira da referendumi nisu korisni alati za demokratsku legitimizaciju poslova Europske unije jer se na njima odlučuje o stvarima koje nisu povezane s Europskom unijom.

Drugi znanstvenici smatraju da je ponašanje birača na referendumu Europske unije slično običnim izborima, na kojima birači glasuju temeljem svojih stavova prema samom referendumskom pitanju. Prema tome, očekuje se da će birači shaviti da je referendum važniji jer je ishod obvezujući (Hug, 2002: 15).

Novije verzije modela glasovanja tvrde da se birači koncentriraju na postavljeno pitanje, dok starije verzije tvrde da se birači usredotočuju na opće stavove prema Europskoj uniji (Garry, 2013: 94-118). Iako to obično nije eksplicitno u modelima glasovanja o problemu, u mnogim se istraživanjima pretpostavlja da ti stavovi vezani uz problem odražavaju procjenu birača o njihovoj korisnosti u odnosu na integraciju u Europsku uniju na temelju socioekonomskih

predispozicija pojedinačnog glasača, i da te skupine mogu najviše dobiti od integracije podržavaju je i obrnuto, pod jednakim uvjetima. Međutim, druga su istraživanja pokazala da stavovi birača prema Europskoj uniji, također, mogu biti vođeni problemima oko identiteta, pri čemu birači koji se boje imigracije i snažno su vezani za svoj nacionalni identitet imaju negativnije stavove prema Europskoj uniji (Hobolt i de Vries, 2016: 413-432).

„Hobolt je predložio najambiciozniji model glasanja u vezi s referendumima Europske unije i oslanja se na model blizine racionalnog izbora, gdje srednji glasač odlučuje na temelju relativne lokacije svoje idealne točke (IP) prema integraciji u Europsku uniju u odnosu na njihovu percepciju postavljanja prijedloga i točke vraćanja (RP) u slučaju glasanja protiv“ (Hobolt, 2006: 623-647). Kada je prijedlog bliži medijanu IP glasača nego RP, glasač će glasati za, i obrnuto.

Kakve dokaze imamo da glasovanje o problemu ili čimbenici drugog reda dominiraju odlučivanjem birača na referendumima u Europskoj uniji? Kako su referendumi diljem Europe postali politički sporni, počeo se razvijati znanstveni konsenzus koji sugerira da je glasanje o problemu sve prevladavajuća dinamika na referendumima u Europskoj uniji. Jednostavno rečeno, nema puno dokaza koji upućuju na to da su nepopularne vlade koje predlažu referendume manje uspješne od svojih popularnijih kolega.

Schuck i de Vreese otkrili su da je u nizozemskom glasovanju protiv Ustavnog ugovora 2005. godine najjači pokazatelj odluke birača bio njihov opći skepticizam prema Europskoj uniji, što je bio čimbenik kroz koji su politički stavovi i predispozicije (nevezano za konkretna pitanja) vršio utjecaj. Otkrili su da su glasači koji su imali malo vjere u političke elite koje su podržale referendum obično imali skeptičnije stavove prema Europskoj uniji i da su glasači koji su bili snažno privrženi nizozemskom nacionalnom identitetu također bili skeptičniji prema Europskoj uniji. Osim toga, birači koji su se bojali imigracije i globalizacije također su bili skeptičniji. Oni zaključuju da je skepticizam prema Europskoj uniji posrednik utjecaja drugih političkih stavova i predispozicija koji nisu povezani s Europskom unijom, iako su pronašli i neke učinke drugog reda (Schuck i de Vreese, 2008: 101-128).

Također postoje jaki dokazi za glasovanje na danskim referendumima, irskim referendumima te u valu referenduma o pristupanju 2003. (Szczerbiak i Taggart, 2004: 749-777). Uspoređujući dva referenduma u Maastrichtu u Danskoj 1992. i 1993., Hobolt nalazi da je glasovanje o problemu dominiralo u oba, ali da su stranački nagovještaji utjecali na procjenu birača o prednostima

prijedloga i lokaciji mjesta rezerviranja u slučaju nema glasa (Hobolt, 2006: 623-647). Glasajući s identičnim stavovima Europske unije promijenili su svoju ocjenu prijedloga zbog informacija stranaka koje su tvrdile da je (1) paket sporazuma Maastricht + Edinburgh poslan na ratifikaciju na drugom referendumu bio bolji za Dansku nego Maastricht sam za sebe (tj. bliži je medijan birača idealna točka) i (2) posljedice glasovanja protiv drugi put bile bi izlazak Danske iz Europske unije. Razlika između prvog glasa protiv i drugog glasa za isti ugovor može se stoga objasniti promjenom percepcije glasača o posljedicama glasovanja za i protiv.

Garry je otkrio da je glasovanje o problemu dominiralo na dvama irskim referendumima o Lisabonskom ugovoru i da je izbor glasača bio pod utjecajem stavova prema konkretnom prijedlogu, a ne samo temeljnih i općih stavova Europske unije (Garry, 2013: 94-118). A u posebnom izdanju časopisa o referendumu o pristupanju 2003., urednici su na temelju studija slučaja zaključili da je glasanje o problemu dominiralo u svim slučajevima, ali da su naznake elite bile važne ovisno o tome koliko su glasači bili upućeni u pitanja Europske unije i koliko su same elite bile vjerodostojne (Szczerbiak i Taggart, 2004: 749-777).

Nedavni rad na području glasovanja o problemima započeo je s istraživanjem postoji li heterogenost u ponašanju birača, pri čemu se neki tipovi birača ponašaju drugačije od drugih. Hobolt je otkrio da je vjerojatnije da će politički sofisticirani/obrazovani glasači imati suštinska mišljenja o predmetnim pitanjima te je stoga vjerojatnije da će se uključiti u glasovanje o problemu (Hobolt, 2009: 20). Garry nije, međutim, pronašao dokaz za to u dvama irskim referendumima u Lisabonu, a u njegovoj analizi otkriven je još jedan oblik heterogenosti te je procijenio jesu li ekonomski problemi izraženiji za birače s niskim "ljudskim kapitalom" (Garry, 2013: 94-118). Logika je da bi birači koji su potencijalno izloženi konkurenciji koju stvara slobodno kretanje radnika u EU-u bili skeptičniji prema većoj integraciji na referendumu.

Još jedan strateški razlog zašto vlade sazivaju referendume jest da ih strateški koriste u odnosu na samu Europsku uniju kao oblik pregovaračke poluge u daljnjim pregovorima u određenom području politike. Na grčkom referendumu 2015. o trećem paketu pomoći, vlada Syrize u Grčkoj sazvala je referendum o uvjetima sporazuma u pokušaju da iznudi više ustupaka od Komisije Europske unije, Europske središnje banke i Međunarodnog monetarnog fona), s premijerom Tsiprasom koji zagovara glasovanje protiv (Triga i Manavopoulos, 2017: 119-141) Međutim, može se tvrditi da su dodatni ustupci istih bili nerealni, što znači da bi Vlada morala prihvatiti uvjete bez obzira na ishod referenduma. Ovo sugerira da je glasovanje također moglo

biti motivirano željom vlade da se na njih gleda kao na prosvjede protiv sporazuma prije nego što su bili prisiljeni pokleknuti i prihvatiti uvjete.

Na mađarskom referendumu 2016., vlada je inicirala referendum o obveznim kvotama Europske unije za izbjeglice, što je mjera kojoj se protivila mađarska vlada (Pállinger, 2017: 156-173). Referendum je bio strateški alat za pokušaj jačanja vladine uloge u daljnjim raspravama o obveznim kvotama u EU, ali referendum nije uspio zbog slabog odaziva koji je potaknut pozivima oporbe na bojkot referenduma u znak prosvjeda protiv vladinog strategija.

U Belgiji ne postoji ni ustavna ni zakonska osnova za referendum, a (pravno obvezujući) referendum koji donosi odluke smatra se neustavnim. Savjetodavni referendum – čija je ustavnost bila žestoko osporavana – organiziran je 1950. godine na temelju posebne odluke Sabora. Činjenica da ustav ne spominje referendume mogla bi se stoga smatrati isključivanjem referenduma. U Nizozemskoj do danas nije organiziran nacionalni referendum na temelju (privremenog) Općeg zakona o referendumima. Konzultativni referendum o odobrenju Ustavnog ugovora Europske unije ("Europski ustav") od strane Nizozemske održan je 1. lipnja 2005., ali taj se referendum temeljio na ad hoc zakonu. Odredba o referendumu uvedena je privremenim zakonom koji je bio na snazi od 2002. do 2004. godine, ali nikada nije primijenjen. Valja naglasiti da se Sabor nedavno usprotivio uvođenju referenduma u Ustav. Upravo zbog toga što još nije donesena konačna odluka o uvođenju referenduma, oni još ne postoje u Ustavu.

Na Cipru je institucija referenduma uređena na zakonodavnoj razini. Korišten je samo jednom. Ukratko, opća je praksa u Europi da nacionalni referendum bude predviđen ustavom. Tamo gdje takve odredbe nema, referendumi ili nisu uvedeni na trajnoj osnovi ili su sasvim iznimni. Ustavi ne predviđaju nužno sve oblike referenduma, pa čak ni nacionalni. Na Malti se, primjerice, ustavom bavi samo referendum o ustavu. Postojanje ustavnih pravila koja predviđaju referendum očito ne isključuje provedbeno zakonodavstvo. Naprotiv, prirodno je da ustav postavlja načela, a da se druga pravila utvrđuju u redovnom zakonodavstvu.

Situacija je u teoriji ista u Češkoj, iako tamo takav ustavni zakon nije donesen osim u pogledu ulaska zemlje u Europsku uniju, pa sukladno tome još nije bilo moguće organizirati nacionalne referendume o drugim temama. Kada se referendum rijetko koristi, možda će se morati donijeti poseban zakon svaki put kada se organizira (kao u Finskoj, koja je održala dva referenduma) (Prosser, 2016: 182-199).



U drugim državama (Austrija, Španjolska) samo se potpune revizije podnose na obvezni referendum. Obvezni referendum također može biti ograničen na izmjene određenih odredaba ili pravila: temeljnih ustavnih odredbi (Estonija – poglavlja Ustava o općim odredbama i reviziji Ustava kao i zakona koji dopunjuju Ustav, o pristupanju Europskoj uniji, –, Latvija – demokratska i suverena priroda države, teritorija, službenog jezika i zastave, izbor Parlamenta općim, jednakim, neposrednim, tajnim i razmjernim pravom glasa, pravilo koje predviđa raspisivanje referenduma radi revizije prethodnih odredbi -, Litva – neovisna i demokratska republika, poglavlja o državi i reviziji ustava, ustavni zakon o nesvrstanosti zemlje u postsovjetske saveze; tri odredbe koje se odnose na ustavne revizije i trajanje parlamenta (Malta).

Drugi vrlo važni instrumenti ponekad se podnose na obvezni referendum. Takvi instrumenti su, prvo, kvaziustavna pravila, kao što su, u Švicarskoj, izvanredni zakoni koji odstupaju od Ustava na više od godinu dana i, drugo, instrumenti koji uključuju značajno ograničenje suvereniteta, posebno u kontekstu europskih integracija, kao što su kao pristupanje Europskoj uniji (Latvija), pristupanje organizacijama kolektivne sigurnosti ili nadnacionalnim zajednicama (Švicarska), pristupanje međunarodnim organizacijama u slučaju prijenosa ovlasti (Litva), pridruživanje drugim državama (Hrvatska) ili pristupanje ili izlazak iz zajednice s druge države ("Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija"). U Danskoj se mora održati referendum kada se ustavne ovlasti koje pripadaju nacionalnim vlastima delegiraju međunarodnim tijelima, osim ako parlament to ne odobri većinom od pet šestina. Također se na obvezni referendum podnose promjene teritorijalnog integriteta zemlje, kao što je redefiniranje granica (Azerbajdžan, "Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija"). Konačno, druge države predviđaju obvezne referendume u određenim područjima: u Danskoj, promjena dobi za glasanje; u Portugalu, regionalizacija (Proser, 2016: 182-199).

U mnogim zemljama, međutim, parlament je jedino tijelo koje može raspisati referendum (Estonija, Finska, Latvija – a o izmjenama uvjeta članstva u Europskoj uniji Litva, Luksemburg, Malta, Švedska). U Belgiji i Norveškoj, gdje ustav ne predviđa referendume, parlament je djelovao na temelju odluke ili posebnih akata parlamenta. U Austriji Nacionalno vijeće odlučuje hoće li se održati zakonodavni ili savjetodavni referendum o pitanjima od nacionalne važnosti; jedna trećina članova parlamenta može podnijeti djelomičnu reviziju ustava na javno glasanje. U Bugarskoj parlament odlučuje, ali prijedlog za raspisivanje referenduma može doći ne samo od

četvrtine članova parlamenta, već i od Vijeća ministara ili predsjednika. U Mađarskoj parlament odlučuje na prijedlog predsjednika, vlade, jedne trećine članova ili 100.000 birača.

U Španjolskoj, a savjetodavni referendum o pitanju od posebne važnosti raspisuje kralj na prijedlog predsjednika vlade nakon ovlaštenja Kongresa. U Grčkoj, predsjednik formalno raspisuje referendum, ali odluku mora donijeti većina članova parlamenta na prijedlog vlade (o ključnim nacionalnim pitanjima) ili tri petine članova parlamenta (o zakonima koji se odnose na važna društvena pitanja ) (Atikcan, 2015: 937-956).

Provedba međunarodnih ugovora ne može se podvrgnuti odluci naroda u Danskoj, Mađarskoj, Malti i Nizozemskoj (privremeni zakon), kako bi se izbjeglo kršenje međunarodnog prava. Slično, švicarski zakon dopušta (ali ne čini obveznim) da se međunarodni ugovor i njegove provedbene odredbe (ustavne ili zakonodavne) stave na glasovanje (Ibidem).

### 3. OBLICI NEPOSREDNOG ODLUČIVANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Referendum je vrsta neposrednog odlučivanja, odnosno neposredne demokracije, tj. vrsta neposrednog sudjelovanja građana u obavljanju državne, kao i lokalne vlasti te donošenju odluka. Referendumom se građani izjašnjavaju (tajno i neposredno) jesu li za ili protiv određenog akta, zakona, političke ili druge odluke koje su već donesene ili je u planu njihovo donošenje. Ostale vrste osobnog sudjelovanja birača u obavljanju državne i lokalne vlasti su: predstavke građana, savjetodavni referendum, zborovi građana.

Vlast u Republici Hrvatskoj proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici ravnopravnih i slobodnih državljana. Narod može ostvariti vlast neposrednim odlučivanjem i izborom svojih predstavnika. Građani mogu neposredno sudjelovati u obavljanju državne i lokalne vlasti, putem zborova, referendumu i drugih oblika neposrednog odlučivanja u skladu sa zakonom i statutom (Ustav RH NN 76/10, 85/10, 05/14, čl.128).

#### 3.1. Referendum

Prema području za koje se održava, referendum dijelimo na državni i lokalni. Državni referendum je referendum koji se raspisuje za područje cijele Republike Hrvatske, a lokalni se raspisuje za područje određene jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

##### 3.1.1. Državni referendum

Državni referendum može raspisati Hrvatski sabor, ali i predsjednik Republike Hrvatske. Hrvatski sabor raspisuje referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, kao i o prijedlogu za promjenu zakona ili o drugim pitanjima iz svog djelokruga. Predsjednik Republike može raspisati referendum, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, o prijedlogu promjene Ustava ili o drugim pitanjima za koje smatra da je važno za opstojnost i neovisnost Republike Hrvatske. Radi donošenja odluke o udruživanju Republike Hrvatske u savez s drugim državama, mora se održati državni referendum (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.3).

Na državnom referendumu mogu sudjelovati hrvatski državljani. Na referendumu birači odlučuju neposredno, tajnim glasovanjem. „Na državnom referendumu odlučuje se većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača Republike Hrvatske, ako za pojedina pitanja Ustavom Republike Hrvatske nije drugačije određeno“ (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.6.st.2.)

Ako birači misle da je potrebno raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava Republike Hrvatske, zakona ili o drugim pitanjima iz djelokruga Hrvatskoga sabora ili o pitanjima za koje vjeruju da su važna za opstojnost, jedinstvenost i neovisnost Republike Hrvatske, osniva se organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma. „Referendum se raspisuje odlukom, a odluka o raspisivanju referenduma sadrži:

- naziv tijela koje raspisuje referendum,
- područje za koje se raspisuje referendum,
- naziv akta o kojem se odlučuje na referendumu, odnosno naznaku pitanja o kojem, odnosno kojima će birači odlučivati na referendumu,
- obrazloženje akta ili pitanja o kojem, odnosno kojima se raspisuje referendum
- referendumsko pitanje ili pitanja, odnosno jedan ili više prijedloga o kojem će birači odlučivati,
- dan održavanja referenduma“ (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl, 9).

Što se tiče odluke o raspisivanju državnog referenduma, ista se objavljuje u „Narodnim novinama“, dnevnom tisku i drugim sredstvima javnog priopćavanja. Od dana objave odluke o raspisivanju referenduma do dana održavanja referenduma ne smije proći manje od 20 niti više od 40 dana, (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.10 i 11). “Državni referendum provodi Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, povjerenstvo za provedbu državnog referenduma u županiji,

Gradu Zagrebu, gradu i općini i odbori za provedbu glasovanja na državnom referendumu“ (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.12).

Državno povjerenstvo:

- brine o zakonitoj provedbi državnog referenduma,
- imenuje predsjednika i članove odbora u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske i određuje glasačka mjesta,
- određuje točno vrijeme glasovanja,
- daje obvezne upute potrebne za rad povjerenstava za provedbu državnog referenduma, kao i odbora u jedinicama lokalne samouprave, odnosno jedinicama područne (regionalne) samouprave,
- propisuje provedbu državnog referenduma i obrasce koji će se koristiti u postupku pripreme,
- vrši nadzor nad radom povjerenstva za provedbu državnog referenduma u jedinicama lokalne samouprave, odnosno jedinicama područne (regionalne) samouprave, i pruža im potrebnu stručnu pomoć,
- utvrđuje službene rezultate i objavljuje ih, nakon provedenog glasovanja na državnom referendumu,
- obavlja i druge poslove propisane zakonom (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.16).

„Povjerenstvo za provedbu državnog referenduma u županiji:

- brine se za zakonitu provedbu državnog referenduma u županiji,
- nadzire rad povjerenstva za provedbu državnog referenduma, gradu i općini,
- obavlja sve tehničke pripreme za provedbu državnog referenduma u skladu s obvezatnim uputama Državnog povjerenstva,
- prikuplja i zbraja rezultate glasovanja na glasačkim mjestima u županiji i dostavlja ih Državnom povjerenstvu“ (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja

u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.17).

„Povjerenstvo za provedbu državnog referenduma u Gradu Zagrebu:

- brine se za zakonitu provedbu državnog referenduma u Gradu Zagrebu,
- obavlja sve tehničke pripreme za provedbu državnog referenduma u skladu s obvezatnim uputama Državnog povjerenstva,
- određuje glasačka mjesta i imenuje odbore u Gradu Zagrebu,
- prikuplja i zbraja rezultate glasanja s glasačkih mjesta u Gradu Zagrebu i dostavlja ih Državnom povjerenstvu,
- obavlja i druge poslove određene zakonom“ (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.17.a).

Povjerenstvo za provedbu državnog referenduma, gradu, odnosno općini:

- brine o određivanju glasačkih mjesta i imenuje odbore u gradu, odnosno općini,
- brine o zakonitoj provedbi državnog referenduma u gradu, odnosno općini,
- prikuplja i zbraja rezultate nakon provedenog glasanja sa glasačkih mjesta, u gradu, odnosno općini te ih dostavlja povjerenstvu za provedbu državnog referenduma u županiji (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.18).

Odbori su dužni nadzirati i osigurati zakonitost, kao i tajnost glasanja. Odbori za svako glasačko mjesto moraju se imenovati najkasnije u roku od osam dana prije dana održavanja referenduma.

Na državnom referendumu glasanje se obavlja na glasačkim mjestima u Republici Hrvatskoj, a iznimno od toga, hrvatski državljani koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, a u vrijeme održavanja referenduma budu izvan granice Republike Hrvatske mogu glasovati u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u državama u kojima se trenutno nalaze. “Glasačka mjesta određuju se prema broju građana upisanih u popis birača tako da je broj građana na jednom biračkom mjestu toliki da se bez teškoća može glasovati u vremenu

određenom za glasovanje, a za svako glasačko mjesto odredit će se posebna prostorija u kojoj će se osigurati tajnost glasovanja“ (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.13).

Glasovanje na referendumu obavlja se glasačkim listićima koji sadrže pitanje, odnosno jedan ili više prijedloga o kojima birač odlučuje na referendumu. Jedan ili više prijedloga, odnosno pitanja na glasačkom listiću moraju biti tako napisani i postavljeni da birač koji glasuje može o pitanju odgovoriti sa „ZA“ ili „PROTIV“,. To znači da se može na nedvojben način odlučiti za jedan od prijedloga. Glasački listić mora biti označen službenim pečatom da bi se spriječila zlouporaba ili krivotvorenje.

Na glasačkom mjestu za vrijeme glasovanja, moraju biti prisutni svi članovi odbora ili njihovi zamjenici. Predsjednik odbora treba brinuti o održavanju reda i mira za vrijeme glasovanja. Bude li potrebe, predsjednik može zatražiti pomoć policije koja će, prilikom dolaska na glasačko mjesto postupati po njegovim uputama, ali u okviru zakonskih ovlasti. „Odbor o svom radu sastavlja zapisnik u koji se unosi:

- dan i mjesto održavanja referenduma i predmet referenduma,
- osobna imena članova odbora,
- ukupan broj birača prema izvratku iz popisa birača,
- broj birača koji su glasovali prema izvratku iz popisa birača,
- broj birača koji su glasovali na osnovu potvrde nadležnog tijela,
- broj neuporabljenih glasačkih listića,
- ukupan broj važećih glasačkih listića,
- ukupan broj nevažećih glasačkih listića,
- broj glasova ZA kad se glasovalo o nekom pitanju,
- broj glasova PROTIV kad se glasovalo o nekom pitanju,
- broj glasova za svaki od prijedloga kad se glasovalo između više prijedloga,
- druge činjenice važne za glasovanje i rad glasačkog odbora“

(Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.37).

Svaki član Odbora za provedbu glasovanja ima pravo izraziti primjedbe i dati mišljenje na zapisnik koji nakon toga potpisuju svi članovi Odbora. Zapisnik Odbora zajedno s iskorištenim i neiskorištenim glasačkim listićima kao i ostalim glasačkim materijalom odbor dostavlja Povjerenstvu za provedbu državnog referenduma u Gradu Zagrebu, gradu, odnosno općini najkasnije u roku od 12 sati nakon zatvaranja glasačkog mjesta. „O svom radu povjerenstvo za provedbu referenduma sastavlja zapisnik u koji se unosi:

- broj birača upisanih u popis birača na svom području,
- broj birača koji su glasovali na osnovu potvrde nadležnog tijela,
- broj neuporabljenih glasačkih listića,
- broj važećih glasačkih listića,
- broj nevažećih glasačkih listića,
- broj glasova „ZA“,
- broj glasova „PROTIV“,
- broj glasova za svaki od prijedloga,
- druge činjenice važne za glasovanje i rad povjerenstva za provedbu referenduma“

(Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.40).

Svaki član Povjerenstva za provedbu referenduma može dati primjedbe na rad Povjerenstva i postupak utvrđivanja rezultata glasovanja i to unijeti u zapisnik. svi članovi povjerenstva potpisuju zapisnik. Povjerenstvo za provedbu državnog referenduma u gradovima i općinama dužno je dostaviti Povjerenstvu za provedbu državnog referenduma u županiji, zapisnik o svom radu, i to prije isteka roka od 36 sati od zatvaranja glasačkih mjesta. “Povjerenstvo za provedbu državnog referenduma u županiji, odnosno u Gradu Zagrebu dužno je utvrditi rezultate glasovanja na referendumu održanom u županiji, odnosno u Gradu Zagrebu“ (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.42).



### 3.1.2. Lokalni referendum

Predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave i predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave raspisuje lokalni referendum. Lokalnom referendumu mogu pristupiti birači koji imaju prebivalište na području jedinice lokalne samouprave, odnosno jedinice područne (regionalne) samouprave za koju je raspisan referendum.

Na lokalnom referendumu odlučuje se većinom birača koji su pristupili glasovanju, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača koji su upisani u popis birača jedinice lokalne samouprave, odnosno jedinice područne (regionalne) samouprave u kojoj je raspisan referendum. „Odluka o raspisivanju lokalnog referenduma objavljuje se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, odnosno jedinice područne (regionalne) samouprave, lokalnom dnevnom tisku, drugim sredstvima javnog priopćavanja i na drugi pogodan način“ (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.10,st.2).

Povjerenstvo za provedbu lokalnog referenduma u jedinici lokalne samouprave, odnosno jedinici područne (regionalne) samouprave i odbori za provedbu glasovanja na lokalnom referendumu, provode lokalni referendum. Povjerenstvo za provedbu lokalnog referenduma u županiji ima predsjednika i dva člana te i njihove zamjenike koje prethodno imenuje županijska skupština. Oni trebaju biti iz reda sudaca s prebivalištem na području županije. Povjerenstvo za provedbu referenduma u županiji imenuje povjerenstvo za provedbu lokalnog referenduma u gradu i općini. „Povjerenstva za provedbu lokalnog referenduma, gradu i općini imenuju odbore“ (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.21).

Povjerenstvo za provedbu lokalnog referenduma u Gradu Zagrebu, gradu i općini ima predsjednika i dva člana te njihove zamjenike koje imenuje predstavničko tijelo grada, odnosno općine. Predsjednik i zamjenik predsjednika povjerenstva trebaju biti diplomirani pravnici. Povjerenstva za provedbu referenduma u gradu i općini imenuju odbore. „Povjerenstvo za provedbu lokalnog referenduma u Gradu Zagrebu, gradu i općini:

- određuje glasačka mjesta,
- imenuje odbore najkasnije u roku od osam dana prije održavanja referenduma,

- određuje vrijeme glasovanja,
- obavlja tehničke pripreme za provedbu referenduma,
- brine se za zakonitu provedbu referenduma,
- utvrđuje i proglašava rezultat referenduma,
- obavlja i ostale poslove određene zakonom“ (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.23).

Lokalni referendum u jedinicama lokalne samouprave, odnosno područne (regionalne) samouprave ostvaruje se neposrednim glasovanjem na glasačkim mjestima. Povjerenstvo za provedbu referenduma određuje glasačka mjesta u diplomatsko-konzilijarnim predstavništvima i jedinicama lokalne samouprave, odnosno područne (regionalne) samouprave najkasnije 5 dana prije održavanja referenduma (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.26.st.3 i 4).

Povjerenstvo za provedbu lokalnog referenduma utvrđuje rezultate glasovanja na lokalnom referendumu te dostavlja Izvješće i rezultate glasovanja na referendumu predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave, odnosno područne (regionalne) samouprave. Odluku donesenu na referendumu objavljuje u službenom listu jedinice lokalne samouprave, odnosno područne (regionalne) samouprave te u drugim sredstvima javnog priopćavanja (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.46.st.1).

### 3.2. Savjetodavni referendum

Jedna od vrsta neposrednog odlučivanja je savjetodavni referendum koji se raspisuje za područje jedne ili više jedinica lokalne samouprave, odnosno područne (regionalne) samouprave.

Vlada Republike Hrvatske može raspisati savjetodavni referendum za područje jedne ili više jedinica lokalne samouprave, odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave, a nakon prethodno pribavljenog mišljenja birača s tog područja o područnom ustrojstvu jedinica lokalne

samouprave, odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave. „Pravo sudjelovanja na savjetodavnom referendumu imaju hrvatski državljani s navršениh 18 godina koji imaju prebivalište u jedinici, odnosno jedinicama lokalne samouprave kao i u jedinici, odnosno jedinicama područne (regionalne) samouprave za koju, odnosno koje je savjetodavni referendum raspisan“ (Državno izborno povjerenstvo RH, Savjetodavni referendum, URL: <https://www.izbori.hr/site/izbori-referendumi/referendum/savjetodavni-referendum/126>, pristup: 15.1.2023.) Na savjetodavnom referendumu odlučuje se većinom glasova birača koji su pristupili glasovanju. „Na savjetodavnom referendumu pravo sudjelovanja imaju birači koji imaju prebivalište na području na kojem se provodi pojedini oblik neposrednog sudjelovanja u upravljanju lokalnim poslovima“ (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.58).

### 3.3. Zborovi građana

Zborovi građana su vrsta neposrednog odlučivanja građana, koje se provodi s ciljem izjašnjavanja građana o pitanjima koja su bitna za njihove gradove, općine ili dijelove naselja.

Vijeće mjesnog odbora, kao i odbora gradske četvrti, saziva zborove građana, u skladu sastatutom općine ili grada, s ciljem rješavanja pitanja i izjašnjavanja građana. Općinsko, odnosno gradsko vijeće u cilju raspravljanja i izjašnjavanja građana o pitanjima koja su značajna za pojedinu općinu ili grad, može sazvati zborove građana. Isti se sazivaju za dio područja mjesnog odbora koji čini posebnu cjelinu koja je odvojena od drugih dijelova naselja (stambeni blok, dio naselja i sl). U ovoj vrsti neposrednog odlučivanja građana, odluke se donose javno, osim ako većinom glasova na zboru nije odlučeno da se glasovanje provede tajno (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017).

Na zborovima građana pravo sudjelovanja imaju birači koji imaju prebivalište na području na kojem se provodi pojedini oblik neposrednog sudjelovanja u upravljanju lokalnim poslovima. Zborovi građana mogu se sazvati radi izjašnjavanja građana o pojedinim pitanjima i prijedlozima iz samoupravnog djelokruga općine te raspravljanja o potrebama i interesima

građana od lokalnog značenja, u skladu sa zakonom i statutom. Zborove građana saziva vijeće mjesnog odbora. Zborovi građana sazivaju se za cijelo područje ili za dio područja mjesnog odbora koji čini zasebnu cjelinu.

Zborove građana može sazvati i općinsko vijeće te općinski načelnik radi raspravljanja i izjašnjavanja građana o pitanjima od značenja za općinu. Kada zborove građana saziva općinsko vijeće ili općinski načelnik, zborovi građana sazivaju se za cijelo područje ili za dio područja općine, pojedina naselja ili dijelove naselja na području općine, a mogu se sazvati i za cijelo područje ili za dio područja mjesnog odbora koji čini zasebnu cjelinu. Na zboru građana odlučuje se javnim glasovanjem, osim ako se na zboru većinom glasova prisutnih građana ne donese odluka o tajnom izjašnjavanju.

### 3.4. Predstavke građana

Predstavke građana su vrsta neposrednog odlučivanja građana, koja označava zahtjev za određenom promjenom uz prikupljanje potpisa građana. Uz to, pravo na podnošenje predstavki je i temeljno ljudsko pravo.

Osvarivanje prava na podnošenje predstavki, građani ostvaruju preko tijela jedinica lokalne samouprave, odnosno područne (regionalne) samouprave i tijela državne vlasti ( Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017).

Predstavka mora biti potpisana i na njoj mora biti navedeno ime i prezime građana koji je potpisuju i njihov jedinstveni matični broj. Tijelo državne vlasti, tijelo lokalne samouprave, odnosno tijelo područne (regionalne) samouprave dužno je u primjerenom roku odgovoriti građanima koji su predstavku podnijeli.

„Predstavke mogu podnositi građani koji imaju biračko pravo, a iste ne obvezuju tijelo kojem se podnose“ (Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, čl.17).

## 4. PRAKSA NEPOSREDNOG ODLUČIVANJA U HRVATSKOJ

4.1. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske posl. broj: U-I-2051/2007 od 5. lipnja 2007. godine

Ustavni sud Republike Hrvatske, odlučujući u postupku za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj 5. lipnja 2007. godine, donio je odluku da se pokreće postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 6. stavka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave ("Narodne novine", broj 92/01.) te se ukida u dijelu koji glasi: "koji imaju prebivalište i prebivaju u Republici Hrvatskoj, najmanje godinu dana bez prekida do dana održavanja referenduma" (Novi Informator, Sudske odluke, URL: <https://informator.hr/sudske-odluke/276746?hls=neposrednog%2520odlu%25C4%258Divanja%2520referendum>, pristup: 1.1.2023.)

Naime, na temelju ovlaštenja propisanog člankom 38. stavkom 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) Ustavni sud sam je pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 6. stavka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave ("Narodne novine", broj 92/01., u daljnjem tekstu: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o referendumu) u dijelu koji glasi: "koji imaju prebivalište i prebivaju u Republici Hrvatskoj, najmanje godinu dana bez prekida do dana održavanja referenduma".

Člankom 6. stavkom 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o referendumu, koji glasi: "Na državnom referendumu imaju pravo sudjelovati hrvatski državljani koji imaju prebivalište i prebivaju u Republici Hrvatskoj najmanje godinu dana bez prekida do dana održavanja referenduma." izmijenjen je članak 5. stavak 1. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave ("Narodne novine", broj 33/96., u daljnjem tekstu: Zakon o referendumu) koji je glasio: "Na državnom referendumu imaju pravo sudjelovati birači koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj kao i birači koji imaju prebivalište u inozemstvu ili se tamo zateknu za vrijeme državnog referenduma."

Navedenom izmjenom članka 5. Zakona o referendumu ograničeno je pravo sudjelovanja na državnom referendumu hrvatskih državljana tako da je to pravo dano samo hrvatskim državljanima koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, dok su tog prava lišeni hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Osim toga, tom izmjenom pravo sudjelovanja na državnom referendumu nije dano ni svim hrvatskim državljanima koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj već je uz to, za sudjelovanje na državnom referendumu, propisan dodatni uvjet da državljani Republike Hrvatske moraju i prebivati u Republici Hrvatskoj najmanje godinu dana bez prekida do dana održavanja referenduma. Takvim ograničenjem prava sudjelovanja hrvatskih državljana na državnom referendumu prekršene su odredbe članka 1. stavka 2. i stavka 3. u svezi s člankom 45. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske kao i odredba članka 14. stavka 2. Ustava.

U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem. Svi su pred zakonom jednaki. Hrvatski državljani imaju opće i jednako biračko pravo s navršenih 18 godina u skladu sa zakonom. Biračko se pravo ostvaruje na neposrednim izborima tajnim glasovanjem. Člankom 1. stavkom 2. Ustava utvrđeno je da vlast pripada svim hrvatskim državljanima jer se ni neposredno ni posredno ne čini razlika između hrvatskih državljana koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj i hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj (Novi Informator, Sudske odluke, URL: <https://informator.hr/sudske-odluke/276746?hls=neposrednog%2520odlu%25C4%258Divanja%2520referendum>, pristup: 1.1.2023.)

U članku 1. stavku 3. Ustava propisuje se da narod, koji je prethodno određen kao zajednica slobodnih i ravnopravnih državljana (svih), ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem. Pritom valja istaknuti da je jedini ustavni oblik neposrednog odlučivanja referendum. Prema tome, slijedi zaključak da Ustav izjednačuje, kad je riječ o ostvarivanju prava na izbor predstavnika (zastupnika u Hrvatski sabor i predsjednika Republike), uvjete za stjecanje i korištenje biračkog prava s uvjetima za stjecanje prava sudjelovanja na državnom referendumu (Ibidem).

Članak 45. stavak 1. Ustava daje biračko pravo hrvatskim državljanima bez obzira imaju li prebivalište u Republici Hrvatskoj ili nemaju, što je prihvaćeno i razrađeno u članku 8. Zakona

o izborima zastupnika u Hrvatski sabor ("Narodne novine", broj 109/00. i 53/03.) koji glasi: "Birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj imaju pravo na zastupljenost u Saboru i biraju zastupnike prema odredbama ovog Zakona."

Sukladno naprijed navedenom, i Zakon o referendumu morao bi, da ne bi bio u nesuglasnosti s Ustavom, davati pravo na sudjelovanje na državnom referendumu svim hrvatskim državljanima bez obzira gdje imaju prebivalište. Jedino bi se odredbama Ustava pravo na sudjelovanje na referendumu moglo ograničiti tako da Ustav propiše da to pravo imaju samo hrvatski državljani koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Budući da Ustav nema takve odredbe, to ograničenje prava sudjelovanja na državnom referendumu samo na hrvatske državljane koji imaju prebivalište i prebivaju u Republici Hrvatskoj najmanje godinu dana bez prekida do dana održavanja referenduma, nije u suglasnosti s člankom 1. stavcima 2. i 3. u svezi s člankom 45. stavkom 1. Ustava (Novi Informator, Sudske odluke, URL: <https://informator.hr/sudske-odluke/276746?hls=neposrednog%2520odlu%25C4%258Divanja%2520referendum>, pristup: 1.1.2023.)

Odredba članka 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o referendumu kojom se ograničava pravo sudjelovanja hrvatskih državljana na državnom referendumu tako da to pravo imaju samo oni hrvatski državljani koji imaju prebivalište i prebivaju u Republici Hrvatskoj najmanje godinu dana bez prekida do dana održavanja referenduma nije u suglasnosti ni s člankom 14. stavkom 2. Ustava, i to višestruko.

Ponajprije ona čini nejednakim pred zakonom hrvatske državljane koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj s hrvatskim državljanima koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. No ona je neustavna i zbog toga što čini nejednakim dvije kategorije hrvatskih državljana koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. To stoga što pravo sudjelovanja na državnom referendumu daje samo onim hrvatskim državljanima koji imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj koji u njoj prebivaju najmanje godinu dana bez prekida do dana održavanja referenduma.

Zbog navedenih razloga, Ustavni sud je, na temelju članka 55. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, ukinuo članak 6. stavak 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o referendumu u dijelu koji glasi:"koji imaju prebivalište i prebivaju u Republici Hrvatskoj, najmanje godinu dana bez prekida do dana održavanja referenduma".

Odluka o objavi u "Narodnim novinama" temelji se na članku 29. stavku 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

4.2. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske poslovni broj: U-VIIR-2626/2019 od 4. rujna 2019. godine

Ustavni sud Republike Hrvatske, rješavajući o zahtjevu za nadzor nad ustavnošću i zakonitošću provođenja državnog referenduma, na sjednici održanoj 4. rujna 2019. donio je rješenje da se odbacuje zahtjev Organizacijskog odbora Građanske inicijative "Narod odlučuje" od 17. lipnja 2019. podnesen u povodu Zaključka Hrvatskog sabora od 15. veljače 2019. godine.

Organizacijski odbor Građanske inicijative "Narod odlučuje" koji čine Natalija Kanački iz Zagreba, Hrvoje Pende iz Raba i Sanja Bilač iz Splita (u daljnjem tekstu: podnositelj), podnio je 17. lipnja 2019. Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom Zaključka Hrvatskog sabora od 15. veljače 2019.

Prema ustaljenoj praksi Ustavnog suda Zaključak Hrvatskog sabora nije drugi propis koji bi mogao biti predmet ocjene suglasnosti s Ustavom i zakonom u smislu članka 125. alineje 2. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.). S obzirom na navedeno, a polazeći od sadržaja podneska Ustavni sud razmotrio je podnesak kao zahtjev za nadzor nad ustavnošću i zakonitošću provođenja državnog referenduma (Novi informator, Ustavni sud odluke, URL: <https://informator.hr/sudske-odluke/337335?hls=referendum%3A%3A%3Areferenduma%3A%3A%3Areferendumske%3A%3A%3Areferendumskog>, pristup: 2.1.2023.)

Hrvatski sabor donio je Zaključak na 11. sjednici održanoj 15. veljače 2019. na temelju članka 80. Ustava (članak 80. Ustava u pročišćenom tekstu Ustava /"Narodne novine" broj 85/10./ označen je kao članak 81. Ustava) i članka 165. Poslovnika Hrvatskog sabora ("Narodne novine" broj 81/13., 113/16., 69/17. i 29/18.). Zaključkom, uzimajući u obzir Izvješće o provedenoj provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative "Narod odlučuje" o izmjeni članka 72. Ustava, te o dopuni Ustava člankom 72.a, utvrđeno je kako nije ispunjena pretpostavka iz članka 87. stavka 3. Ustava za raspisivanje državnog referenduma. Zaključak je dostavljen podnositelju 20. veljače 2019.



Podnositelj smatra da je Hrvatski sabor donošenjem osporenog Zaključka preuzeo nadležnost Ustavnog suda jer samo Ustavni sud, u skladu s člankom 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), može utvrditi jesu li ispunjene pretpostavke za raspisivanje državnog referenduma. Nadalje navodi da u slučaju dvojbi o tome jesu li ispunjene pretpostavke za raspisivanje državnog referenduma Hrvatski sabor mora podnijeti Ustavnom sudu zahtjev za utvrđivanje jesu li ispunjene pretpostavke za raspisivanje državnog referenduma, nakon čega Ustavni sud donosi odluku o postojanju pretpostavki iz članka 87. stavka 3. Ustava.

Podnositelj traži da Ustavni sud ukine osporeni Zaključak, te da na temelju ovlasti iz članaka 89. i 96. Ustavnog zakona te članka 104. Ustavnog zakona "izda javno upozorenje Hrvatskom saboru s podsjetnikom na njegove dužnosti i ovlasti (osobito s naglaskom na obvezu iz članka 95. UZUS) te mu odredi razumni rok za pokretanje postupka nadzora ustavnosti i zakonitosti referenduma Građanske inicijative 'Narod odlučuje' (...) a podredno (...) da po proteku toga roka Ustavni sud sam po službenoj dužnosti razmotri ispunjava li zahtjev Građanske inicijative 'Narod odlučuje' uvjete iz odredbe članka 95. stavka 1. UZUS." (Novi informator, Ustavni sud odluke, URL: <https://informator.hr/sudske-odluke/337335?hls=referendum%3A%3A%3Areferenduma%3A%3A%3Areferendumske%3A%3A%3Areferendumskog>, pristup: 2.1.2023.)

Ovlasti Ustavnog suda u odnosu na ustavnost i zakonitost državnog referenduma propisane su u glavi IX. (Nadzor nad ustavnošću i zakonitošću izbora i državnog referenduma i izborni sporovi) Ustavnog zakona (članci 87. - 96.). Članak 88. Ustavnog zakona glasi: "Političke stranke, kandidati, najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača izborne jedinice u kojoj se provode izbori, ovlašten su tijekom izbora, odnosno najkasnije do isteka roka od 30 dana od dana objavljivanja rezultata izbora, zatražiti od Ustavnog suda da u izvršavanju nadzora nad ustavnošću i zakonitošću izbora poduzima odgovarajuće mjere ako se te aktivnosti provode suprotno Ustavu i zakonu."

Članak 89. Ustavnog zakona glasi: „Kad se utvrdi da sudionici u izborima postupaju protivno Ustavu ili zakonu, Ustavni sud će o tome obavijestiti javnost putem sredstava javnog priopćavanja, po potrebi upozoriti nadležna tijela, a u slučaju povrede koja je utjecala ili je mogla biti od utjecaja na rezultat izbora, poništiti će sve ili pojedine izborne radnje i odluke, koje su prethodile takvoj povredi."

Članak 96. Ustavnog zakona glasi: Ustavni sud će nadzirati ustavnost i zakonitost provođenja državnog referenduma i poduzimati mjere odgovarajućom primjenom odredaba članka 87. do 96. ovog Ustavnog zakona." Ne postoje pretpostavke za odlučivanje o biti stvari. Hrvatski sabor donio je Zaključak 15. veljače 2019. te je podnositelju dostavljen 20. veljače 2019. Podnositelj je u vezi s tim Zaključkom mogao podnijeti zahtjev za nadzor nad ustavnošću i zakonitošću provođenja državnog referenduma u roku iz članka 88. Ustavnog zakona. Međutim, podnositelj je zahtjev Ustavnom sudu podnio 17. lipnja 2019., pa Ustavni sud utvrđuje da je zahtjev podnesen izvan roka od 30 dana, slijedom čega je isti nepravodoban. Stoga je na temelju članka 32. Ustavnog zakona, u vezi s člancima 88. i 90. Ustavnog zakona, riješeno kao u izreci rješenja. Uz navedeno, a u odnosu na sadržaj zahtjeva podnositelja kojim u biti opširno iznosi razloge svojeg neslaganja s rješenjem Ustavnog suda donesenog u predmetu broj: U-VIIR-3260/2018, Ustavni sud ističe da nije našao razloge zbog kojih bi trebao preispitati stajališta izražena u rješenju broj: U-VIIR-3260/2018 od 18. prosinca 2018. (Novi informator, Ustavni sud odluke, URL: <https://informator.hr/sudske-odluke/337335?hls=referendum%3A%3A%3Areferenduma%3A%3A%3Areferendumske%3A%3A%3Areferendumskog>, pristup: 2.1.2023.)

## 5. ZAKLJUČAK

Vlast u Republici Hrvatskoj proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici ravnopravnih i slobodnih državljana. Narod može ostvariti vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem. Referendum je izraz demokratskog odlučivanja i glavno sredstvo neposredne demokracije. Referendum u Republici Hrvatskoj može biti državni i lokalni, a ostale vrste neposrednog odlučivanja i izjašnjavanja birača u obavljanju državne vlasti i lokalne te područne (regionalne) samouprave su: zborovi građana, savjetodavni referendum i predstavke građana. Isto je uređeno Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017, kojim su potanko razrađene odredbe o odlučivanju na referendumu te je uređen postupak i način izjašnjavanja birača da se zatraži raspisivanje referenduma, određena su tijela za provedbu državnog/lokalnog referenduma, provedba, kao i troškovi provedbe, zaštita referenduma i drugi vrste osobnog sudjelovanja birača u obavljanju državne i lokalne vlasti, u skladu su s Ustavom kako bi se referendum mogao tehnički ispravno raspisati i provesti.

Državni referendum mogu raspisati Hrvatski sabor i predsjednik Republike Hrvatske. Hrvatski sabor raspisuje referendum o prijedlogu za promjenu zakona, o prijedlogu Ustava ili o drugim pitanjima iz svog djelokruga. Predsjednik Republike, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, može raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugim pitanjima za koje smatra da su važni za neovisnost i opstojnost Republike Hrvatske. Državni referendum mora se raspisati kad se radi o donošenju odluke o udruživanju Republike Hrvatske u savez s drugim državama. Lokalni referendum raspisuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave i predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave. Pravo sudjelovanja na lokalnom referendumu imaju birači s prebivalištem na području jedinice lokalne samouprave, odnosno jedinice područne (regionalne) samouprave za koju je raspisan referendum. Pravo raspisivanja savjetodavnog referenduma ima Vlada Republike Hrvatske, i to za područje jedne ili više jedinica lokalne samouprave odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave i to radi prethodnog pribavljanja mišljenja stanovnika, odnosno birača s tog područja o područnom ustrojstvu jedinica lokalne samouprave odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave.

Građani podnose predstavke tijelima državne vlasti, tijelima jedinica lokalne samouprave, odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave. Predstavka treba biti potpisana i na njoj mora biti navedeno ime i prezime građana koji je potpisuju i njihov OIB. Tijelo državne vlasti, tijelo lokalne samouprave, odnosno tijelo područne (regionalne) samouprave ima obvezu da u primjerenom roku odgovori građanima koji su podnijeli predstavku. Vijeće mjesnog odbora, odnosno odbora gradske četvrti, saziva zborove građana, u skladu sa statutom općine ili grada. Zborove građana može sazvati i općinsko, odnosno gradsko vijeće radi rasprave i izjašnjavanja građana o važnim pitanjima za pojedinu općinu ili grad. Zborovi građana sazivaju se za dio područja mjesnog odbora koji čini zasebnu cjelinu, koja je odvojena od drugih dijelova naselja npr. stambeni blok, dio naselja i sl.

## LITERATURA

- 1) Atikcan, E. Ö. (2015). The puzzle of double referendums in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 53(5), str. 937–956.
- 2) Beach, D. (2023) Referendums in the European Union, Oxford Research Encyclopedia of Politics, 1 (1), str. 1-20.
- 3) Bowler, S., Donovan, T. (2002). Do voters have a cue? Television advertisements as a source of information in citizen-initiated referendum campaigns, *European Journal of Political Research*, 41 (1), str. 777–793.
- 4) Crnić, I. (2018) *Ustav RH u praksi*. Zagreb: Organizator, str.750-762.
- 5) Čapeta, T., Rodin, S. (2018). *Osnove prava Europske unije*. Zagreb: Narodne novine, str. 43.
- 6) Državno izborno povjerenstvo RH, Savjetodavni referendum, dostupno na: <https://www.izbori.hr/site/izbori-referendumi/referendum/savjetodavni-referendum/126> (pristupljeno: 15.1.2023.)
- 7) Franklin, M. N., Marsh, M., Wlezien, C. (1994). Attitude towards Europe and referendum votes: A response to Siune and Svensson, *Electoral Studies*, 13(2), str. 117–121.
- 8) Franklin, M. N. (2002). Learning from the Danish case: A comment on Palle Svensson's critique on the Franklin thesis, *European Journal of Political Research*, 41(6), str. 751–757.
- 9) Garry, J. (2013). Direct democracy and regional integration: Citizens' perceptions of treaty implications and the Irish reversal on Lisbon, *European Journal of Political Research*, 52(1), str. 94–118.
- 10) Gujaničić, D. (2011) Referendum: oblik narodnog izjašnjanja protiv otuđenja vlasti, *Politička revija*, 28(2), str. 324–347.
- 11) Guštin, M. (2021) Izbori za Europski parlament – analiza trendova izlaznosti, *Političke analize*, 40 (10), str.24-32.
- 12) Hix, S., Roland, G., Noury, A. i Roland, G. (2007). *Democracy in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 25.
- 13) Hobolt, S. B. (2006). How parties affect vote choice in European integration referendums, *Party Politics*, 12(5), str. 623–647.

- 14) Hobolt, S. B. (2009). *Europe in question: Referendums on European integration*. Oxford: Oxford University Press
- 15) Hobolt, S. B., de Vries, C. E. (2016). Public support for European integration, *Annual Review of Political Science*, 19(1), str. 413–432.
- 16) Hug, S. (2002). *Voices of Europe: Citizens, referendums, and European integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield
- 17) Hug, S., Schulz, T. (2007). Referendums in the EU's constitution building process, *Review of International Organizations*, 2 (1), str. 177–218.
- 18) Lupia, A. (1994). Shortcuts versus encyclopedias: Information and voting behavior in Californian insurance reform elections, *American Political Science Review*, 88(1), str. 63–76.
- 19) Novi informator, Ustavni sud odluke, dostupno na: <https://informator.hr/sudske-odluke/337335?hls=referendum%3A%3A%3Areferenduma%3A%3A%3Areferendumske%3A%3A%3Areferendumskog> (pristup: 2.1.2023.)
- 20) Novi Informator, Sudske odluke, dostupno na: <https://informator.hr/sudske-odluke/276746?hls=neposrednog%2520odlu%25C4%258Divanja%2520referendum> (pristup: 1.1.2023.)
- 21) Pállinger, Z. T. (2017). The Hungarian migrant quota referendum of 2016 in the context of Hungarian direct democracy, u: F. Mendez & M. Mendez (Eds.), *Referendums on EU matters*. Brussels: European Parliament Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, str. 156-173.
- 22) Prosser, C. (2016). Calling European Union treaty referendums: Electoral and institutional politics, *Political Studies*, 64(1), str. 182–199.
- 23) Rešetar, V. (2014) Lokalni referendum kao institucionalni mehanizam participacije građana u Hrvatskoj, *HKJU – CCPA*, 14 (3), str. 703–730.
- 24) Schuck, A. R. T., de Vreese, C. H. (2008). The Dutch no to the EU constitution: Assessing the role of EU skepticism and the campaign, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18(1), str.101–128.
- 25) Smerdel, B. (2020) *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne Novine, str. 417.

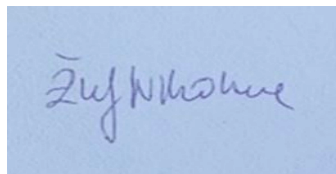
- 26) Szczerbiak, A., Taggart, P. (2004). Conclusion: Towards a model of (European) referendums, *West European Politics*, 27(4), 749–777.
- 27) Triga, V., Manavopoulos, V. (2017). The Greek bailout referendum of 2015, u: F. Mendez & M. Mendez (ur.), *Referendums on EU matters*. Brussels: European Parliament Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, str. 119-141.
- 28) Ustav RH NN 85/10, 05/14
- 29) Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016, 73/2017

## IZJAVA O AUTORSTVU RADA

Ja, **Nikolina Žulj**, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog/diplomskog rada pod naslovom **Vrste neposrednog odlučivanja** te da u navedenom radu nisu na nedozvoljen način korišteni dijelovi tuđih radova.

U Požegi, 01.03.2023.

Nikolina Žulj



Žulj Nikolina

---