

Zabranjene referendumske teme u Hrvatskoj - usporedba sa srodnim demokracijama

Škoko Gavranović, Pavao

Master's thesis / Diplomski rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:692523>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International](#)/[Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-04-19**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Diplomski studij politologije



Pavao Škoko Gavranović

**ZABRANJENE REFERENDUMSKE TEME U HRVATSKOJ –
USPOREDBA SA SRODNIM DEMOKRACIJAMA**

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2022.

Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Diplomski studij politologije



ZABRANJENE REFERENDUMSKE TEME U HRVATSKOJ – USPOREDBA SA SRODNIM DEMOKRACIJAMA

DIPLOMSKI RAD

Mentor: izv. prof. dr. sc. Višeslav Raos
Student: Pavao Škoko Gavranović

Zagreb, lipanj 2022.

Izjavljujem da sam diplomski rad *Zabranjene referendumske teme u Hrvatskoj – usporedba sa srodnim demokracijama*, koji sam predao na ocjenu mentoru izv. prof. dr. sc. Višeslavu Raosu, napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugomučilištu, te da na temelju njega nisam stekao ECTS-bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. *Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu*.

Pavao Škoko Gavranović

Sadržaj

1. UVOD	6
2. PREGLED DOSADAŠNJIH ISTRAŽIVANJA U HRVATSKOJ ZNANOSTI.....	8
3. ISTRAŽIVAČKI OKVIR	9
4. REFERENDUMI U HRVATSKOJ: PRAVNI OKVIR I PREGLED REFERENDUMA/INICIJATIVA.....	14
4. 1. Važeći zakonski okvir	14
4. 2. Novi prijedlog zakona	16
4. 3. Zahtjevi za raspisivanjem građanskog/narodnog referenduma	20
4. 4. Pregled referenduma i inicijativa – razlozi ograničavanja i onemogućavanja inicijativa.....	21
5. PREGLED REGULACIJE REFERENDUMA U SRODNIM DEMOKRACIJAMA.....	24
5. 1. Slovenija.....	24
5. 2. Mađarska	25
5. 3. Italija.....	27
5. 4. Belgija	28
5. 5. Švicarska.....	29
5. 6. Europska građanska inicijativa	30
6. RASPRAVA I ZAKLJUČAK	30
6. 1. Model 1: Alternativno referendumsko pitanje	34
6. 2. Model 2: Zabranjene referendumske teme	34
6. 3. Model 3: Isključivo savjetodavni referendumi o određenim temama	35
6. 4. Sažetak nalaza rada	36
LITERATURA.....	38
Mrežni izvori	39
Pravni akti	41
SAŽETAK.....	42
ABSTRACT.....	43

Tablice

Tablica 1. Pregled stanja literature	8
Tablica 2. Propisani broj potpisa u Hrvatskoj i srodnim demokracijama	20
Tablica 3. Pregled neuspješnih referendumskih inicijativa u Hrvatskoj	22
Tablica 4. Razlozi neuspjeha referendumskih inicijativa u Hrvatskoj.....	23

1. UVOD

Gledajući danas na Hrvatsku kao konsolidiranu političku i društvenu zajednicu s više od 30 godina demokratskog iskustva smatram potrebnim u ovom radu raspraviti pitanje uporabe referenduma kao oblika neposrednog odlučivanja građana. Postavlja se pitanje koji su mogući mehanizmi reguliranja tema o kojima se odlučuju referendumom. Može li se na referendumu raspravljati o svim temama? Zadržava li vlast mogućnost ograničenja referendumskog odlučivanja? Ovo su neka od pitanja vezana uz referendum na koja ću nastojati ponuditi odgovore u ovome radu. Moja teza je da u Hrvatskoj postoji a) niz tema o kojima državna vlast ne dopušta odlučivanje na referendumu i b) da se referendumi znaju koristiti za ostvarivanje partikularnih stranačkih ciljeva. Ovo potonje je u suprotnosti s duhom referendumskog izjašnjavanja, što ću pokušati pokazati kroz raspravu na kraju rada. Prvi dio teze se odnosi na sve zamislive medijske, političke, pravne i druge alate kojima se državna vlast služi i služila se kako bi onemogućila provedbu referenduma o određenoj temi. Stoga je glavno istraživačko pitanje koji su razlozi onemogućavanja i ograničavanja određenih referendumskih inicijativa.

Ovo smatram samoočito činjenicom koju ću detaljno razraditi kroz prikaz svih do sada provedenih referenduma u Hrvatskoj te značajnih referendumskih inicijativa. Ovdje će analiza inicijativa biti od veće važnosti nego li provedeni referendumi, budući da nas zanima koje su to teme koje država sprječava da se nađu na referendumskom listiću. S rezultatima takve analize moći ćemo sastaviti popis zabranjenih referendumskih tema u Hrvatskoj. Uza sve navedeno, dat ću i prikaz okvira za referendumsko odlučivanje u nekoliko država članica Europske unije (Slovenija, Mađarska, Italija, Belgija), u Švicarskoj kao paradigmatskom slučaju uporabe referenduma te na razini Europske unije putem europskog referenduma. Iz tog pregleda moći ćemo izgraditi analizu potencijalnih modela za uređenje hrvatskog okvira za referendumsko odlučivanje te napraviti usporedbu Hrvatske s navedenim državama. Kako bismo analizirali aktualni okvir za referendumsko odlučivanje u Hrvatskoj, koristi ćemo se važećim *Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave*, zatim novim prijedlogom *Zakona o referendumu* koji je trenutno u javnom savjetovanju te Ustavom kao ishodištem prava na takav oblik odlučivanja. Ova analiza oslanjat će se na dimenziju formalnopravne dimenzije uređenja ovoga pitanja, a služit će nam kao temelj na kojemu ćemo na kraju rasprave predložiti modele za daljnje unaprjeđenje okvira za referendumsko odlučivanje u Hrvatskoj.

Ono što već sada možemo postaviti kao činjenicu je da se u Hrvatskoj ne regulira pitanje ograničenja tema o kojima se može odlučivati na referendumu. To predstavlja problem na kojeg će ovaj rad ponuditi nekoliko rješenja. Osobno smatram kako je politički i moralno poštenije unaprijed odrediti popis pitanja o kojima se može raspravljati samo u Hrvatskom saboru. U raspravi ću detaljnije objasniti svoj stav i posljedice njegove primjene u hrvatskom okviru za referendumsko odlučivanje.

Referendum se često koristi i tada se smatra poželjnim kao potvrdnim mehanizmom unaprijed usuglašene odluke među relevantnim političkim dionicima. Iako sam stava kako referendumsko odlučivanje jest poželjno, svjestan sam složenosti pojedinih političkih odluka, a upravo tu vidim prostor za bolju regulaciju i umjereno ograničenje prava na referendumsko odlučivanje. Tri su ključna područja vezana uz referendume koja želim obuhvatiti ovim radom, a to su: pravni okvir, usporedba sa sličnim državama i učinak na društvo, odnosno politiku. Često možemo čuti izjavu političkih aktera iz niza ideoloških grupacija „narod o bitnim pitanjima mora odlučivati na referendumu“. No, svesti cijelu raspravu samo na ovu izjavu bilo bi pogrešno, budući da je referendum složeni demokratski alat te ovisi o: temi, složenosti pitanja, radi li se o obvezujućem referendumu ili savjetodavnom, kolika se izlaznost eventualno mora zadovoljiti, kakva je dostupnost informacija o referendumskoj temi, te drugim faktorima.

Ovaj rad sadrži pregled dosadašnjih radova na ovu temu, teorijski okvir unutar kojeg je smješten rad, opis metodologije, pregled dosadašnjeg stanja, što uključuje pravni okvir te tablični pregled dosadašnjih referendumskih inicijativa, zatim pregled srodnih demokracija te na kraju raspravu koja ujedno predstavlja i zaključak.

Možemo odmah reći da su četiri glavna elementa za donošenje zaključaka: 1.) teorijski okvir koji nam je podloga za konceptualizaciju istraživanja i daljnjeg rada, 2.) pravni okvir za referendumsko odlučivanje, 3.) pregled onemogućenih referenduma odnosno inicijativa s razlozima zašto i 4.) analiza srodnih demokracija i načina na koje su one uredile ovo pitanje. S tim pretpostavkama stvaramo formulu za davanje prijedloga modela kojima bi se ovo pitanje u Hrvatskoj moglo urediti s ciljem stvaranje iskrenijeg i pravednijeg okvira za referendumsko-participativnu demokraciju. Stoga će ovaj rad imati značajan doprinos jer će donekle sumirati dosadašnje napore unutar hrvatske akademske zajednice po ovom pitanju, dat će uvid u pitanje koje do sada nije bilo dovoljno problematizirano (zabranjene teme) i ponudit će više modela za suočavanje s ovim izazovom koji spaja političku i pravnu znanost.

2. PREGLED DOSADAŠNJIH ISTRAŽIVANJA U HRVATSKOJ ZNANOSTI

Kada pokušavamo utvrditi koliko je tema kojom se bavimo relevantna i gdje će se uklopiti u dosadašnji korpus istraživanja te akademskih radova prvo provodimo pregled dostupnih radova na bazi znanstvenih časopisa *Hrčak*.

U slučaju ovog rada pretraživali smo četiri ključna pojma; referendum, građansko odlučivanje, referendumsko inicijativa, participativna demokracija. Navedena četiri pojma rasporedili smo kroz *Tablicu 1* prema ukupnom broju članka i preklapanju članka s nekom od prethodnih kategorija kako bismo dobili konačni broj članaka o ovoj temi.

Tablica 1. Pregled stanja literature

POJAM	BROJ ČLANAKA	PREKLAPANJE
Referendum	115	Kontrolna skupina
Građansko odlučivanje	1	1
Referendumska inicijativa	0	0
Participativna demokracija	6	0
UKUPNO	121	

Izvor: Izradio autor prema Hrcak.srce.hr, 2022.

Iz *Tablice 1* možemo zaključiti kako u Hrvatskoj postoji interes akademske zajednice za temama poput referenduma i participativne demokracije koja je srodan, no ne i istoznačan pojam. Možemo dalje zaključiti kako se vrlo malo raspravljalo o referendumskim inicijativama jer su one očito sekundarne pitanju samog referenduma, iako su za potrebe ovog rada upravo one osnovna jedinica analize. S obzirom na to da nam se jedini rad u skupini građanskog odlučivanja preklapao s grupom referenduma koja nam je služila kao najveća i stoga kontrolna skupina, ukupan broj članaka je 121.

Nakon detaljnije analize naslova, kratkih sadržaja i ključnih riječi sveli smo broj ukupno razmatranih članaka na njih 20 od kojih smo dio koristili pri izradi ovog rada. Naravno,

korišteno je još drugih radova i izvora podataka pri izradi ovog rada, no ovih 20 naslova koje smo odredili predstavljaju one radove koji svojom recentnošću i inovativnošću u temi pomažu boljem definiranju referendumskog odlučivanja u Hrvatskoj.

3. ISTRAŽIVAČKI OKVIR

Istraživački okvir ovog rada počiva na četirima glavnim segmentima:

1. Teorijskom okviru,
2. Analizi stanja važećeg i budućeg zakona,
3. Analizi dosadašnjih referendumskih inicijativa i
4. Pregledu osnovnih referendumskih karakteristika srodnih demokracija.

Nakon ova četiri segmenta slijedi rasprava koja predstavlja sintezu zaključaka ovog rada, pregled doprinosa akademske zajednice samoj temi i će predstavljati prostor u kojemu ćemo iznijeti modele za dodatno unaprjeđenje okvira za referendumsko odlučivanje u hrvatskoj.

U teorijskom okviru zadržat ćemo se na dva koncepta, jedan je vezan uz Rousseauovu općenu volju (*volonté générale*), a drugi uz teoriju alternativnog predstavljanja interesa koju iznosi Beyme. Zatim ćemo u analizi važećeg i budućeg zakona posebnu pozornost obratiti na ključne nedostatke važećeg zakona i pitanje kako su oni adresirani u prijedlogu novog zakona. Potom prelazimo na analizu referendumskih inicijativa koje predstavljaju temeljnu jedinicu analize u ovom radu. Tu ćemo posebnu pozornost obratiti na idućih pet elemenata:

1. Naziv inicijative,
2. Inicijator,
3. Godina iniciranja,
4. Broj prikupljenih potpisa i
5. Ishod/razlog odbijanja.

Prije rasprave prikazat ću nekoliko nama srodnih demokratski uređenih država te načine na koji su mogućnosti odlučivanja na referendumu regulirane kod njih. Za razmatranje reguliranja

referenduma u srodnim demokracijama izabrane su Slovenija, Mađarska, Italija, Belgija, Švicarska te razina Europske unije, odnosno institut europske građanske inicijative. Slovenija je izabrana kao nova članica Europske unije koja je bila obuhvaćena trećim valom demokratizacije,¹ a s Hrvatskom dijeli pravno-političko naslijeđe socijalističke Jugoslavije. Mađarska je izabrana kao nova članica Europske unije koja je također bila obuhvaćena trećim valom demokratizacije, no nije postjugoslavenska država. Italija je odabrana kao visoko decentralizirana unitarna država te stara država članica koja je bila obuhvaćena drugim valom demokratizacije. Belgija je izabrana kao složena jezična federacija i stara država članica koja je bila obuhvaćena prvim valom demokratizacije. Švicarska je uzeta kao paradigmatički slučaj demokracije s ekstenzivnom uporabom referenduma te je naposljetku uključena i Europska unija, odnosno europska građanska inicijativa, budući da članstvo u Europskoj uniji hrvatskom slučaju daje referentni okvir za razvoj instituta i praksi demokratskog predstavljanja, izravnog odlučivanja te suodlučivanja građana. Na taj način su dobiveni ogledni slučajevi koji predstavljaju različite kombinacije kontekstualnih karakteristika demokratskih političkih sustava koji tvore okvir za razvoj i regulaciju referendumske prakse.

Rasprava će uz sintezu zaključaka biti prostor za kratki pregled dosadašnjih napora akademske zajednice vezanog uz temu referenduma i u njoj ću iznijeti tri modela dorade dosadašnjeg referenduskog okvira i to prema iduća tri modela:

1. Definiranja popisa tema koje se ne mogu raspravljati na referendumu,
2. Obveznog alternativnog pitanja i
3. Isključivo savjetodavnih referenduma.

Navodeći Carla Schmitta, Sunajko (2013: 37) iznosi iduću tvrdnju: „No, nastupila je promjena, stoga je potrebno uvidjeti pojam političkoga (das Politische) kao stariji i širi pojam, koji označava političko djelovanje aktera koji nisu svodljivi samo na državu nego se pronalaze u novim poljima političkoga koja se tek trebaju identificirati.“ Ovdje je potrebno istaknuti kako u ovom srazu nositelja suverenosti, naroda, i države Schmit vidi eru države pred svojim krajem ili, najblaže rečeno, pred značajnom promjenom. Kako se ovdje radilo od tridesetim godinama

¹ Interakciju Huntingtonove periodizacije valova demokratizacije te konsolidacije demokracije prema Merkelu vidjeti u Merkel, 2011: 114-116, 413-418.

prošlog stoljeća možemo reći da do tog sloma nacionalne države nije došlo, a danas države funkcioniraju u globaliziranom svijetu gdje odlučuju dijeliti neke od svojih elemenata suverenosti s drugim državama kroz različite oblike organizacija, npr. kroz Europsku uniju, Svjetsku trgovinsku organizaciju, vojne saveze poput NATO-a i sličnih. Stoga je došlo do transformacije ponašanja nacionalnih država, ali ni približno do njihovog kraha, a ponajmanje bi se, s pogledom na prošlost, moglo reći da su unutarnji nemiri bili ti koji su prijetili nacionalnim državama. Danas se, najveći nemiri unutar država, često javljaju upravo zbog potencijalnog gubitka suverenosti države, poput prosvjeda žutih prsluka u Francuskoj, prosvjeda krajnje desnice u Njemačkoj i Poljskoj, referendumskih inicijativa ili barem poziva na njih u Hrvatskoj kada je u pitanju članstvo u Europskoj uniji ili uvođenje eura. Sve ove primjere navodim kako bih konstatirao kako narod danas zahtjeva više jake države u odnosu na prijenos dijelova državnog suvereniteta na nadnacionalne organizacije. Time se donekle poistovjećuju narodni i državni suverenitet, nešto što niti Schmitt niti Rousseau nisu očekivali.

Kada govorimo o političkoj teoriji Jean-Jacquesa Rousseaua definiramo ju „kao [oblik] neposredne (direktne) demokracije koja će se moći ozbiljiti jedino posredstvom općenite volje (volonté générale) kao radikalnog demokratskog obrasca ponovnog uključenja ne samo građanina u politiku nego, prije svega, čovjeka u političko“ (Sunajko, 2013: 38). Ideja koju Rousseau gradi je ona o neprenosivosti suvereniteta s naroda, točnije, da je jedino narod onaj koji ima suverenitet. „Rousseau će pokazati da, kao što je suverenost neprenosiva, neotuđiva i nedjeljiva, tako i demokratska vladavina ne može značiti parlamentarno (liberalno) shvaćeno predstavništvo, jer ono, osim što otuđuje građanina od politike, a čovjeka od političkoga, dokida čovjekovu nezavisnost i slobodu te mu oduzima poziciju nosioca suverene volje“ (Sunajko, 2013: 42). Logična i očekivana kritika je bila ona funkcionalnosti, gdje je skoro nemoguće zamisliti već tada, a kamo li sada, višemilijunske narode kako donose na tisuće akata koji im definiraju okvir za život. Iako autor tvrdi da u svojem ishodištu Rousseau uspješno odbacuje sve kritike, pogotovo liberalnih kritičara, osobno sam stava kako je Rousseau ustvari htio pokazati demokraciju kao krajnost koja nije ostvariva u svojem idealu te da će uvijek biti potrebna nekakva aristokracija koja vodi državu. Autor se dijelom dotaknuo takvog razmišljanja da će Rousseau „smatrati kako je demokracija u modernim uvjetima neostvariva, stoga je, poput Aristotela, bio bliži umjerenoj (aristokratskoj) vladavini u smislu izvedivosti, ali prema političkim načelima i procesno-pravnom postulatu konstitucije suverena, radikalni demokrat u čijoj je teoriji narod shvaćen kao politički demos“ (Sunajko, 2013: 42). Iz ovoga vidimo da postoji jasan teorijski temelj za sustav gdje se spajaju demokratski očitovan

suverenitet naroda i neka od formi predstavništva, primjer su sve republike, ili izvršne vlasti, primjer je bio izborni sustav Izraela gdje se direktno biralo premijera ili bilo koji predsjednički sustav vlasti. Smatram da su ovakvi sustavi upravljanja državom, koju sam pokazao kao esencijalnu u prvom dijelu ovog poglavlja, najefikasniji za prevladavanje društvenih sukoba.

Opisujući općenitu volju autor navodi da „svatko od nas ujedinjuje svoju osobu i svu svoju moć pod vrhovno vodstvo općenite volje, i primamo u tijelo svakog člana kao dio neodvojiv od cjeline. Ovime stvoreno političko tijelo u koje se svak ujedini i postaje neodvojivi dio cjeline, nipošto ne znači, kako su kritičari upozoravali, stapanje“ (Sunajko, 2013: 47). Ovako nastaje legitimno političko tijelo koje predstavlja općenitu volju. Rousseau ostaje pri poziciji da samo pojedinac može biti nositelj suverenosti, a ne nitko u njegovo ime, jer bi to bilo dokidanje slobode. Prema njemu je suverenost samo izvršenje općenite volje. Ovdje „valja podsjetiti, čovjek je u Rousseauovoj teoriji suverenosti istodobno suveren (građanin kao dio kolektivnog suverena naroda) i podanik (sujet), na kojeg se njegove vlastite odluke udružene s ostatkom tijela odnose“ (Sunajko, 2013: 48). Ovo je u opreci s liberalnom pretpostavkom prenesenog suvereniteta, prenesenog na, recimo Sabor, koji bi onda obvezivao na pokoravanje. Ovdje je de facto suverenitet zadržan i osnažen prihvaćanjem zakona odnosno podčinjavanjem pojedinca općenitoj volji. Sve to proizlazi iz društvenog ugovora kako ga vidi Rousseau „logike postulata ugovorne slobode svatko tko se daje svima ne daje se nikome. Ta obveza daje moć ostalima da će svakoga tko se odbije pokoriti općenitoj volji na to prisiliti čitavo tijelo što znači samo to da će ga prisiliti da bude slobodan“ (Sunajko, 2013: 48) Ovdje vidimo da je Rousseau ostao privržen ideji slobode kroz suverenitet koji je sačuvan u općenitoj volji. Problem s Rousseauovom idejom o općenitoj volji je kako ju postići, odnosno postoji opravdana kritika koja sve to vidi kao apstraktni ideal koji se ne može ostvariti u složenim društvima.

Beyme još 1986. navodi nekoliko načela koja su potrebna za pluralističku demokraciju te tako navodi teritorijalnu zastupljenost kao važniju od korporativističke ili funkcionalne zastupljenosti, navodi prednost stranačkog organiziranja i navodi demokratsko načelo „jedan čovjek, jedan glas“. „Demokratsko načelo 'jedan čovjek, jedan glas' temelji se na prilično individualističkoj predodžbi o demokraciji. Umjesto fiktivne volonté générale načelo većine prihvaćeno je kao 'prvo do najboljeg, u smislu pragmatičnog izbora'“ (Beyme, 1986: 79). Iz ovog vidimo dva bitna momenta, prvi da se načelo jednakosti glasa ne spori i drugo vidimo kritiku Rousseauovog konstrukta o općenitoj volji. Ovdje se moram složiti s Beymeom, ne vidim ni danas sa svim komunikacijskim i informacijskim napredcima, značajnim skokom u broju kvalitetno obrazovnih građana, kako bi se ostvario ideal općenite volje. No, glavni interes

Beymea je u opisivanju alternativnih oblika zastupanja interesa u modernim društvima. Detektirao tri temeljna obilježja važna za takve pokrete: a) antiparlamentarizam, b) antilegalističko pribjegavanje konvencionalnom ponašanju, c) preobrazbe društva u smislu novog, decentraliziranog socijalističkog pokreta. Ovdje pojam socijalističkog moramo promatrati u vremenu u kojem Beyme djeluje, a to je na rubu sloma SSSR-a koji se u svojim posljednjim godinama trudio stvoriti sliku kako je jači negoli ikada. Stoga ni ne čudi da se svi društveni pokreti i događanja promatraju kroz binarni odnos demokracije protiv socijalizma. No, izuzev te manje opaske, smatram da Beymeov opis temeljenih karakteristika alternativnih oblika zastupanja interesa i dalje stoji. On je svoje zaključke iznio nakon proučavanja Zelene stranke nastale u Njemačkoj, odnosno tadašnjoj Zapadnoj Njemačkoj. Iako se ovdje radi o isječku iz toga vremena možemo uočiti sličnosti, a to su da i današnji novi društveni pokreti ili stranke nastoje „vratiti odlučivanje narodu“ u svojevrsnom prkošenju parlamentima, time preslikavajući klasični sukob poštenog naroda i zlih elita što je u temelju svake populističke retorike. Nastavljaju graditi predodžbu o samima sebi kao pravednicima u „močvari“ politike, a pritom koristeći alate te iste močvarne politike u nastojanju da ju sruše ili duboko promijene. Kada promatramo referendume nemoguće je, a ne primijetiti da se upravo taj institut demokratske legitimacije odluka koristi za postizanje, često, partikularnih političkih ciljeva. Nerijetko se referendum koristi za odlučivanje ili pokušaj odlučivanja o pitanjima koja, kada bi se dopustio dovoljan protok vremena, ne bi naprosto opstala u mislima javnosti. Dobar primjer za to je inicijativa za ukidanje potvrda o cijepljenju protiv virusa COVID-19, što je ujedno i posljednja veća referendumaska inicijativa koju ovaj rad uzima u obzir. Sada, u svibnju samo nekoliko mjeseci nakon što su se skupljali potpisi za tu inicijativu predmet rasprave više ne postoji. Stoga je pitanje ostvaruje li se svrha građanski iniciranog referenduma kroz ovakve inicijative? Koja je bila svrha svega toga? Po mom sudu radilo se isključivo o političkom profitiranju organizatora, što je legitimno za stranku, ali se nameće pitanje koje je to posljedice ostavilo na društvo. Dobar dio ovih pitanja dodatno ću problematizirati u raspravi nakon što obradim pravni okvir te razloge ograničavanja i onemogućavanja referendumskih inicijativa.

4. REFERENDUMI U HRVATSKOJ: PRAVNI OKVIR I PREGLED REFERENDUMA/INICIJATIVA

4. 1. Važeći zakonski okvir

U Hrvatskoj je referendumsko odlučivanje regulirano *Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Već iz samog naziva možemo vidjeti osnovnu podjelu referenduma koju je zakonodavac u Hrvatskoj htio stvoriti, a to je podjela na državne i lokalne referendume. U nastavku ću veći naglasak staviti na državne referendume. Zakon navodi da državni referendum mogu raspisati Hrvatski sabor i predsjednik Republike Hrvatske. 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 i opstojnost Republike Hrvatske. Osim institucionalnih aktera, državni referendum će se raspisati ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Hrvatskoj. Jedini slučaj kada je vlast obvezana raspisati referendum je radi donošenja odluke o udruživanju Republike Hrvatske u savez s drugim državama, a posljedično i o razdruživanju. Ovo je važno već ovdje istaknuti kako bi se otklonila potencijalna kritika da bi se kroz moguće definiranje „zabranjenih“ tema onemogućilo referendumsko odlučivanje o raskidu državno pravnih sveza kakvim je *de facto* stvorena samostalna Hrvatska. Iz zakona se jasno vidi kako je neophodno da država raspiše obvezujući državni referendum o pitanjima stupanja u savez s drugim državama. Ovo je već bilo učinjeno u slučaju pristupanja u punopravno članstvo u Europskoj uniji, ali ne i oko ulaska u Sjevernoatlantski savez (NATO). Zanimljivo će biti postupanje vlasti oko ulaska u Organizaciju za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), budući da se radi o ekonomskom udruživanju koje nosi određene obveze za zemlje članice. Mala je vjerojatnost da će se ovakav referendum održati s obzirom na dosadašnju praksu, odnosno neodržavanje referenduma o ulasku Hrvatske u eurozonu.

Referendum se može organizirati kao obvezujući ili kao savjetodavni. Dva su slučaja u kojima se mora raspisati obvezujući referendum. Kada to zakon nalaže, kao što je bilo u slučaju istupanja tadašnje SRH iz SFR Jugoslavije, kada je na listiću postojalo i drugo pitanje o potencijalnom ostanku u zajedničkoj državi s bivšim socijalističkim republikama, ili kada to zatraži inicijator referenduma. Savjetodavni referendum, iako nemaju pravnu snagu narediti ili obvezati izabrane predstavnike, imaju političku snagu te predstavnike usmjeriti. Za

pretpostaviti je kako izabrani predstavnik neće ignorirati volju naroda koja bi bila izražena na takvom savjetodavnom referendumu, odnosno kada bi ju ignorirao narod ga skoro sigurno ne bi ponovno izabrao. Tu je, naravno, riječ o političkoj taktici pa to stoga ostaje u sferi nagađanja. Zanimljivo je za istaknuti kako praktički sve države iz zapadnoga civilizacijskog kruga poznaju takvu razliku između obvezujućeg ili savjetodavnog referenduma. Izuzetak je Velika Britanija. Naime u Velikoj Britaniji samo parlament raspisuje referendum, ali samo parlament odlučuje želi ili ne želi usvojiti njegov rezultat. Iz ovoga vidimo da u Velikoj Britaniji narod ustvari nije suveren. To nije toliko strašno koliko zvuči na prvu kada se sjetimo da se u slučaju Velike Britanije radi o monarhiji u kojoj narod izabire predstavnike, parlament, koji onda kontrolira rad suverena, a suveren je monarh. Upravo iz monarhove suverenosti i ovlasti koje prepušta sudstvu, parlamentu i izvršnoj vlasti oni mogu djelovati. Stoga možemo reći da je parlament u Velikoj Britaniji ustvari suveren u izvedenom smislu. Jedna od većih nedorečenosti važećeg zakona te dokaz njegove zastarjelosti je neusklađenost s Ustavom, što bi se svakako trebalo popraviti jer se radi o višem pravnom dokumentu, je članak 6. koji glasi (Hrvatski sabor, 2017: čl. 6):

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. Na lokalnom referendumu odlučuje se većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača upisanih u popis birača jedinice lokalne samouprave, odnosno jedinice područne (regionalne) samouprave u kojoj je raspisan referendum.

Tumačeći ovaj članak, niti jedan referendum kojemu bi pristupilo manje od 50% birača upisanih u popis birača ne bi bio valjan. Osim što je ovakva odredba izuzetno ograničavajuća za demokratsku participaciju i referendumsko odlučivanje, ona je bila prepreka pri održavanju referenduma o pristupanju Hrvatske u Europsku uniju. Neposredno prije referenduma o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji dogodile su se ustavne promjene čime je između ostalih izmjenjena i članak 87. Ustava Republike Hrvatske tako da on od tada glasi (Hrvatski sabor, 2014: čl. 87.):

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 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.

S obzirom na novu formulaciju članka jasno se vidi kako Ustav, kao viši pravni dokument određuje kako je potrebna samo kvalificirana većina, odnosno većina svih koji su izašli na referendum kako bi se donijela pravovaljana odluka. Uz napomenu kako viši pravni akt derogira niži pravni akt, vidimo cijelu situaciju kao primjer zastarjelosti važećeg zakona, što naravno ne znači da je ovo jedina nedorečenost važećeg zakona te da nema još prostora za napredak.

4. 2. Novi prijedlog zakona

Trenutno je u e-savjetovanju dostupan tekst prijedloga novog *Zakona o referendumu* koji će zamijeniti važeći zakonski okvir. U dijelu o ocjeni stanja predlagatelj dobro detektira da se važeći zakon nedovoljno bavi pitanjem narodnih ili građanskih inicijativa te da postoji niz nedorečenosti. „Unatoč tome, postojeći zakonodavni okvir ne osigurava uredne procese političkog odlučivanja na referendumu. Referendumi u Republici Hrvatskoj i danas se provode u okvirima nedorečenog i nerazrađenog zakonodavnog okvira, osobito kad je riječ o narodnim inicijativama i postupcima koji kod takvih inicijativa prethode donošenju odluke Hrvatskog sabora o raspisivanju referenduma, ali i pitanjima poput referendumske aktivnosti i promatranja referenduma“ (E-savjetovanja.gov.hr, 2021: II.) Vidimo kako se zakonodavac dotaknuo i pitanja referendumskih aktivnosti i promatranja referenduma, kao što ćemo kasnije u pregledu i posljedičnoj analizi razloga ograničavanja i onemogućavanja referendumskih inicijativa vidjeti, već je bilo situacija kada se uz štura objašnjenja odbijalo sve prikupljene potpise. Uz

navedeno predlagatelj se dotiče i pitanja financiranja referendumskih aktivnosti pa navodi da „jedino područje koje nije obuhvaćeno ovim Prijedlogom odnosi se na financiranje referendumske aktivnosti. U pripremi mjerodavnog zakonodavstva prihvaćen je koncept da je referendumska aktivnost primarno politička aktivnost. Stoga je njezino financiranje, kao posebno pravno pitanje, potrebno urediti zakonom kojim se uređuje financiranje političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma“ (E-savjetovanja.gov.hr, 2021: II.). Jasno je da referendum spada u istu kategoriju kao i kampanje te izbori pa je stoga logično da se uređuje kroz isti pravni okvir kada je u pitanju financiranje. Financiranje političkih aktivnosti je od posebnog značaja za svako društvo jer, prije svega, radi se o mehanizmu direktnog utjecanja na donošenje političkih i društvenih odluka. Tu pravila moraju biti jasna i nedvosmislena. Upravo zato važno je da ne postoje dva zakona, dva kolosijeka, po kojima bi se kretalo odlučivanje i tumačenje financiranja političkih aktivnosti. Predlagatelj opisuje dosadašnju praksu održanih referenduma, ovdje naglašavam riječ održanih. Naime, radi se o dva obvezujuća i jednom narodnom referendumu: 19. svibnja 1991. o samostalnosti i suverenosti, 20. siječnja 2012. o pristupanju u punopravno članstvo Europske unije, ovo su bila dva obvezujuća referenduma, dok je jedini narodni referendum bio vezan uz ustavnu definiciju braka. Shodno dosadašnjoj praksi održanih referenduma, uvažavajući sve njihove posebnosti i iskustvo, on je iznio novi prijedlog zakona. Ovo pokazuje da predlagatelj uvažava dosadašnje iskustvo. Upravo na tom temelju će biti izrađeni pregled i analiza koji slijede, tj. na dosadašnjem iskustvu i praksi. Smatram kako je i pri izradi ovoga zakonskog prijedloga trebalo uzeti u obzir sve relevantne referendumske inicijative, jer naprosto imamo odličnu i obilatu praksu, što sudova i vlada, pa onda i inicijatora iz koje smo mogli razraditi i neka dodatna zakonodavna rješenja. Ono što je tema ovog rada, a na što se predlagatelj donekle osvrće je pitanje tema i pitanja koja nisu podložne referendumskom odlučivanju; tu se predlagatelj ograničio na praktički kadrovska rješenja, odnosno imenovanja i razrješenja. „Drugim riječima, Ustav ne poznaje državne referendume za imenovanja i opozive. U ustavne rezervate ulaze i pitanja poput odlučivanja o ratu i miru, naređivanja uporabe oružanih snaga iako nije proglašeno ratno stanje, iskazivanja povjerenja Vladi, davanja pomilovanja, predlaganja i donošenja državnog proračuna, itd. Sažeto, Ustav iz 1990. godine prepustio je Hrvatskom saboru da samostalno odlučuje o kojim će 'drugim pitanjima' (uz prijedlog za promjenu Ustava i prijedlog zakona) raspisati referendum, ostavljajući izvan tih 'drugih pitanja' ona koja pripadaju u predstavnički rezervat Hrvatskog sabora“ (E-savjetovanja.gov.hr, 2021: II. 1.). Nadalje predlagatelj se pozabavio pitanjima referenduma koje iniciraju tijela državne vlasti, gdje nema postupka kao kod narodnih referenduma. Tu vidimo da zakonodavac priznaje općenitu nedorečenost zakona, pa u periodu

između odluke i samog raspisivanja referenduma predviđa savjetovanje sa zainteresiranom javnošću. Ovo je štura dopuna, ali svakako korak u pravom smjeru. Općenito, ne postoje jasno definirani razlozi zašto bi nešto bila referendumska tema kada to odluči vlast, tu se radi o isključivoj volji državnog tijela da odluči kako je nešto referendumska tema, uz gore navedene rezerve, a to je politička odluka. Ovo opet dovodi do politizacije referenduma za uske interese, ovoga puta tijela koje ga raspisuje, a tu se opet posljedično radi o stranačkom interesu. Ne vidim kako s ovom intervencijom možemo povećati povjerenje građana u sustav donošenja odluka, a tu mislim i na sâm referendum, ali i na onoga tko ga raspisuje.

U sâmome prijedlogu zakona postoje i druga nomotehnička rješenja koja cijeli proces podižu na višu razinu, a najvažnija od njih je svakako vezana uz komunikaciju Organizacijskog odbora i Hrvatskog sabora u slučaju davanja protuprijedloga, kako to trenutno predlagatelj navodi u člancima od 36. pa nadalje u alternativnom dijelu zakonskog prijedloga. Prije svega treba dodati da se zbog pravnih inovacija i uvođenja novog instrumenta kroz prijedlog zakona za jedan njegov dio još čekaju očitovanja svih relevantnih institucija. Taj se dio naziva alternativnim dijelom zakona, a upravo je u njemu sadržana novina koju ću ovdje opisati. Smatram da je hrabar iskorak predlagatelja zakona što je uveo mogućnost davanja protuprijedloga Hrvatskog sabora prema narodnoj inicijativi. Ovo je utemeljio na ideji dijaloga između inicijatora i nadležnog tijela. Ovo prije svega bolje definira uloge u predreferendumskom razdoblju, a daje i mogućnost svojevrsne medijacije između donositelja odluka te inicijatora. Tako predlagatelj kaže u prvom stavku članka 37. *Prijedloga Zakona o referendumu*: „Na prijedlog Odbora za Ustav, poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora (dalje: nadležni Odbor) Hrvatski sabor može unutar roka iz članka 36. ovog Zakona donijeti zaključak o tome da će pokrenuti postupak utvrđivanja izravnog i/ili neizravnog protuprijedloga prijedlogu sadržanom u referendumskom pitanju narodne inicijative (dalje: protuprijedlog)“ (E-savjetovanja.gov.hr, 2021: čl. 37.). U čemu je razlika između izravnog i neizravnog prijedloga? Prije svega se radi o proceduri. Ako bi inicijatori prihvatili protuprijedlog Hrvatskog sabora, tada bi se odustalo od referendumske inicijative, isti je ishod ako se u zakonskom roku inicijatori ne bi izjasnili o protuprijedlogu Hrvatskog sabora – radi se o pristanku šutnjom. Ovo je neizravni protuprijedlog jer nije došlo do referendumskog odlučivanja, a prijedlog je prihvaćen. Izravni protuprijedlog se javlja kada inicijatori referenduma prihvate prijedlog Hrvatskog sabora kao svoj prijedlog te se potom o tom prijedlogu izjašnjava na referendumu. Znači, razlika između neizravnog i izravnog protuprijedloga je ta da kod neizravnog referendumska inicijativa prestaje u trenutku objave akta u *Narodnim novinama*, a kod izravnog referendumska inicijativa prestaje u trenutku kada

se provede referendum. Do ovog trenutka, novi institut je imao formu medijacije između inicijatora i Hrvatskog sabora. U slučaju neprihvatanja protuprijedloga Hrvatskog sabora od strane inicijatora ulazimo u formu instituta koja je preuzeta iz švicarskog zakonodavstva, kao što se kasnije u radu navodi, odnosno u formu alternativnog pitanja. Ovaj institut daje dojam sveobuhvatnosti jer pokušava kroz direktnu komunikaciju dionika medijacijom razriješiti političko-društveni sukob, a ako to ne bi funkcioniralo daje mogućnost 'drugoj strani' da pokaže alternativu što inherentno daje građanima više izbora, a što je u demokratskom društvu poželjeno.

Još jedna velika promjena je vezana je uz medijsko oglašavanje gdje se strana za i strana protiv evidentiraju pri Državnom izbornom povjerenstvu te im se jamči jednak pristup medijima kao što bi to bilo i kada se organiziraju izborne kampanje. Osim bolje definirane medijske zastupljenosti predlagatelj preciznije uređuje pitanje promatrača na referendumu gdje se više prostora daje i drugim akterima pa u obrazloženju navodi

Krug ovlaštenika koji mogu imati svoje promatrače na referendumu postavljen je široko, tako da obuhvaća organizacijski odbor narodne inicijative, odbore zagovornika, odnosno protivnika inicijative, nevladine udruge registrirane u Republici Hrvatskoj koje se bave neovisnim promatranjem izbornih postupaka i promicanjem osobnih, građanskih i političkih prava, kao i međunarodne organizacije koje se bave promatranjem izbora, diplomatsko-konzularna predstavništva u Republici Hrvatskoj, međunarodna udruženja izbornih tijela te izborna tijela iz drugih država (E-savjetovanja.gov.hr, 2021: 12).

Uz ovo, novim prijedlogom zakona drugačije se definiraju lokalni referendumi, ali to nije tema ovoga rada pa neću ulaziti detaljnije u ovo pitanje, a koliko se poboljšava situacija vezana uz jasnoću pravnog okvira vidimo iz same činjenice da prijedlog novoga zakona ima 170 članaka, dok važeći zakon ima 68 članaka. Uz ovo želim ponovo istaknuti kako se radi o prijedlogu zakona koji je u trenutku pisanja ovog rada bio u e-savjetovanju te je podlozan izmjenama, a da će izmjena vrlo vjerojatno biti vidimo i kroz već pristigli broj komentara, kojih je do 8. svibnja 2022. pristiglo 115.

4. 3. Zahtjevi za raspisivanjem građanskog/narodnog referenduma

U Hrvatskoj je moguće raspisati referendum na zahtjev građana. Za takvu inicijativu potrebno je zadovoljiti dva kriterija; 1.) kriterij traži da se skupi dovoljan broj potpisa odnosno 10% od broja upisanih birača u registru i 2.) kriterij se odnosi na pitanje, odnosno ono mora zadovoljiti dva uvjeta: ustavnost i „da – ne“ forma. Drugim riječima, na pitanje se može odgovoriti sa „za“ ili „protiv“. Što se tiče samih kriterija oni se ni novim prijedlogom zakona nisu značajno mijenjali, a ostalo je neodgovoreno pitanje treba li Ustavni sud reagirati prije početka prikupljanja potpisa ako je pitanje neustavno. Kao što ćemo kasnije vidjeti, nekoliko je puta upravo Ustavni sud svojim intervencijama onemogućio raspisivanje referenduma o određenima pitanjima jer su neustavna, a svaki put se radilo o inicijativama koje su prikupile veliki broj potpisa. Što se tiče broj potpisa, on se čini iznimno visokim, neke od država koje koristimo u ovoj analizi nemaju tako visoke pragove, kao što se vidi iz *Tablice 2*.

Tablica 2. Propisani broj potpisa u Hrvatskoj i srodnim demokracijama

DRŽAVA	BROJ POTPISA
Hrvatska	10% upisanih birača, odnosno 368,466 ²
Slovenija	2%, odnosno 40 000
Mađarska	2%, odnosno 200 000
Italija	1%, odnosno 500 000
Belgija	-- (bez nacionalnog referenduma)
Švicarska	1% za opći te 2% za ustavni referendum, odnosno 100 000
Europska unija	7 građana iz 7 država članica, 1 000 000

Izvor: Izradio autor prema Venecijanska komisija, 2005; Grund, 2021; GONG, 2010: 5.

² Broj potpisa koje je Most morao prikupiti za svoju referendumsku inicijativu (Grund, 2021), broj ovisi o broju upisanih birača u registar.

Iz tablice jasno vidimo da Hrvatska u ovom pogledu značajno odskače od država koje za potrebe ovog rada promatramo. Vidjet ćemo kasnije da u analizi država kako posebnosti kao kod Švicarske opravdavaju ovako „niske“ zahtjeve u smislu broja potrebnih potpisa.

4. 4. Pregled referenduma i inicijativa – razlozi ograničavanja i onemogućavanja inicijativa

Kako je prethodno navedeno u dijelu o metodološkom pristupu glavna jedinica analize ovog rada su referendumske inicijative i to s nekoliko elemenata:

1. Naziv inicijative,
2. Inicijator,
3. Godina iniciranja,
4. Broj prikupljenih potpisa i
5. Ishod/razlog odbijanja.

U nastavku ovog dijela izradio sam tablicu kroz koju prikazujem sve navedene elemente. Treba napomenuti kako se na službenim stranicama Državnog izbornog povjerenstva u arhivi referenduma mogu pronaći samo podatci za provedene referendume, što je i logično, te se stoga veliki broj podataka koji se ovdje mogu pronaći temelji na javno dostupnim izvorima, poglavito medijskim člancima i objedinjenih izvora poput stranica Ustavnoga suda, koja u ovom slučaju predstavlja mjesto gdje su najsustavnije prikupljeni podatci. Uz sve navedeno dodatno ističem da se u popisu inicijativa nalaze isključivo građanske ili narodne inicijative, odnosno ne i inicijative potaknute od državnih tijela.

Tablica 3. Pregled neuspješnih referendumskih inicijativa u Hrvatskoj

NAZIV	INICIJATOR	GODINA	BROJ POTPISA	ISHOD
Inicijativa za raspisivanje referenduma o prekidu suradnje s Haaškim sudom	HSP i braniteljske udruge	2007.	Dovoljan, nije bilo moguće utvrditi točan broj	Referendum nije održan jer je Ustavni sud ocijenio da su potpisi sakupljeni uz proceduralne greške
Referenduma o pristupanju Hrvatske NATO savezu	Odbor za referendum	2008.	124 457	Nedovoljan broj potpisa
Referenduma o arbitraži o hrvatsko-slovenskom razgraničenju	Građanska inicijativa „More je kopno“	2009.	Približno 200 000	Nedovoljan broj potpisa
Referenduma o izmjenama Zakona o radu	Pet sindikalnih središnjica	2010.	717 149	Vlada povlači prijedlog zakona, te su prestale postojati pretpostavke za raspisivanje referenduma – sukladno odluci Ustavnog suda
4. pitanja: 1) jesu li građani za poništenje pretvorbe i privatizacije, 2) jesu li za zabranu rasprodaje državne imovine, prostora i resursa, 3) jesu li za zabranu proizvodnje, prometovanja i prodaje GMO proizvoda i 4) žele li da se građani ponovno očituju jesu li za članstvo Hrvatske u Europskoj uniji	Referendumski ustanak	2013.	Ovisno o pitanju skupljeno je između 116 816 i 124 500 potpisa	Niti za jedno pitanje nije prikupljen dovoljan broj potpisa.
Referenduma o kvoti za primjenu Ustavnog zakona o pravima manjina	Stožer za obranu hrvatskog Vukovara	2013.	576 388	Ustavni sud u odluci navodi kako pitanje nije u skladu s Ustavom
Referendum o donošenju zakona protiv izdvajanja pomoćnih poslova u javnom i državnom sektoru	17 sindikata iz javnog sektora	2014.	547 866	Ustavni sud u odluci navodi kako pitanje nije u skladu s Ustavom
Referendum protiv davanja hrvatskih autocesta u koncesiju	Građanska inicijativa „Ne damo naše autoceste“	2014.	530 000	Ustavni sud u odluci navodi kako pitanje nije u skladu s Ustavom
Referenduma protiv novog Zakona o referendumu	Građanska inicijativa „Za referendum!“	2015.	340 000	Nedovoljan broj potpisa
Dvije referendumske inicijative: 1. Narod odlučuje 2. Istina o Istanbulskoj	Istoimene inicijative okupljene oko dijela oporbenih stranaka i srodnih udruga	2018.	371 450 za prvu te 367 196 za drugu inicijativu	Ni jedna inicijativa nije skupila dovoljan broj potpisa – pri predaji su imali dovoljan broj potpisa, ali je konačni valjani broj potpisa nakon državnog pregleda utvrđen ispod potrebnog praga od 10% upisanih birača
Referendum o dobi umirovljenja „67 je previše“	Savez samostalnih sindikata Hrvatske	2019.	748 624	Vlada je prihvatila zahtjeve inicijative stoga su prestale postojati osnove za održavanje referenduma.
Referenduma o usvajanju ustavne odredbe prema kojoj bi se o promjeni valute odlučivalo referendumom	Hrvatski suverenisti	2021.	Manje od 368 867	Nedovoljan broj potpisa
Dvije inicijative 1. Odlučujemo zajedno 2. Dosta je	Most nezavisnih lista	2022.	410 533 za prvu te 409 219 za drugu inicijativu	Ustavni sud u odluci navodi kako pitanja nisu u skladu s Ustavom

Izvor: Izradio autor prema Brkulj, 2021; Gregorović, 2021; Maretić Žonja, 2009; Narodne novine, 2010, 2014, 2015a, 2015b; Nsz.hr, 2015; Sssh.hr, 2019; Ustavni sud, 2022a, 2022b.

Iz *Tablica 3* možemo zaključiti kako je u Hrvatskoj do sada organiziran značajan broj inicijativa od kojih su najuspješnije bile one koje organiziraju sindikati, a oporbene stranke su se isto pokazale dosta učinkovitima u predreferendumskom razdoblju. Iako, za razliku od sindikata, oporba nikada nije uspjela nametnuti političku odluku vlastima. Izuzet je prvi uspješni građanski referendum, onaj o ustavnoj definiciji braka. Iz tablice isto možemo zamijetiti da su inicijative u datim okolnostima uspjele skupiti potrebnih 10% potpisa od osoba iz popisa birača. Možemo reći da su sindikati dobro procjenjivali kada je koja tema građanima jako bitna te stoga nisu imali problema pri prikupljanja potpisa.

Iz *Tablice 3* još možemo uočiti tri dominantna razloga za ograničavanje i onemogućavanje referenduskog odlučivanja: Ustavni sud je presudio kako pitanje nije u skladu s ustavom, Vlada je povukla prijedlog, Utvrđen je nedostatan broj potpisa ili greška pri prikupljanju potpisa.

Tablica 4. Razlozi neuspjeha referendumskih inicijativa u Hrvatskoj

Razlog neuspjeha inicijative	Broj slučajeva
Nedostatan broj potpisa ili greška pri prikupljanju	7
Povučen prijedlog	2
Neusklađenost s Ustavom	4

Izvor: Izradio autor.

Tablica 4 nam prikazuje koliko se puta koristio određeni razlog za ograničavanje ili onemogućavanje referenduskog odlučivanja. Naime, možemo zaključiti da ako je određena inicijativa skupila dovoljan broj potpisa da se radi o temi koja je građanima važna i koju žele raspraviti na referendumu. Stoga, svaki manevar, bio on pravni ili politički, kojim se to sprječava, narušava povjerenje u institucije države, narušava se jer se ne provodi volja građana, odnosno stvara se dojam da su svi koji su potpisali izigrani. Dijelom se taj osjećaj izbjegava ako se radi o prijedlogu koji u konačnici biva povučen, ali to ne možemo tvrditi za ostale slučajeve. S ukupno 6 od 13 takvih slučajeva možemo reći da od značajnih referendumskih inicijativa u 46% slučajeva došlo je do manipulacije institutom referenduma.

5. PREGLED REGULACIJE REFERENDUMA U SRODNIM DEMOKRACIJAMA

U pregledu srodnih demokratski uređenih država odabrali smo, kao što je već ranije navedeno, četiri članice Europske unije koje se odlikuju različitim kontekstualnim čimbenicima naravi političkog sustava, povijesnog naslijeđa i starosti demokracije, kao i Švicarsku kao paradigmatički slučaj uporabe referenduma te Europsku uniju kao meta-razinu koja pruža svojevrsni referentni okvir za razvoj demokratskih praksi, pa tako i referendumske prakse. Ovaj izbor zemalja omogućava nam razmatranje načina organizacije referenduskog odlučivanja koji ili imaju definiran popis pitanja/tema o kojima se ne može odlučivati na referendumu ili koji imaju, iz naše perspektive, inovativan model za organizaciju referenduma.

5. 1. Slovenija

Prva država koju ćemo obraditi je Slovenija. Slovenija je zanimljiva zbog duge zajedničke povijesti, niza otvorenih političkih pitanja poput graničnog spora koji je bio predmet slovenskog referenduma 2010. i dijeljene vizije države s Hrvatskom. Pod ovim zadnjim želim reći da od svih država koje su sačinjavale bivšu Jugoslaviju, upravo su Slovenija i Hrvatska imale najizraženije prodemokratske tendencije, kao i želju za priključenjem zapadnom svijetu. Za razliku od Hrvatske, u Sloveniji je potrební prag za raspisivanje referenduma daleko niži i radi se o svega 40 000 birača, što predstavlja oko 2% od ukupnog broja birača, odnosno pet puta manje od Hrvatske. Nasuprot tome, članak 90. slovenskoga Ustava definira i određene teme/pitanja o kojima se na referendumu ne može odlučivati (us-rs.si, 2013: čl. 90.):

Narodna skupština raspisuje referendum o stupanju na snagu zakona koji je usvojila ako to zahtijeva najmanje četrdeset tisuća birača.

Referendum se ne može raspisati o:

- zakonima o hitnim mjerama za osiguranje obrane države, sigurnosti ili otklanjanja posljedica elementarnih nepogoda;
- zakonima o porezima, carinama i drugim obveznim pristojbama, te o zakonu donesenom za izvršenje državnog proračuna;

- zakonima o ratifikaciji ugovora;
- zakonima kojima se otklanja neustavnost u području ljudskih prava i temeljnih sloboda ili svaka druga neustavnost.

Pravo glasa na referendumu imaju svi građani koji imaju pravo glasa na izborima.

Zakon se na referendumu odbacuje ako većina birača koji su valjano glasovali glasa protiv zakona, pod uvjetom da je najmanje jedna petina svih kvalificiranih birača glasovala protiv zakona.

Referendumi se uređuju zakonom koji se u Narodnoj skupštini donosi dvotrećinskom većinom glasova prisutnih zastupnika.

Iz navedenog vidimo da Slovenija u Ustavu definira određeni broj tema koje nisu dopustive na referendumima. Također vidimo da se propisuje minimalan broj glasova ukupnog birača, a ne onih koji su izašli na izbore, kako bi se donijela referendumska odluka. U istraživanju referendumske demokracije u Sloveniji, Marija Erceg (2011: 60) zaključuje kako cijeli proces u Sloveniji „karakterizira podređenost izravne demokracije predstavničkoj. U prvom razdoblju referendum je bio sredstvo sukoba vladajuće stranke i opozicije, te je mobilizacija birača uglavnom dolazila odozgo“. Ovo nam je zanimljiv isječak iz događanja u susjednoj i srodnoj državi jer pruža uvide u događanja u Hrvatskoj. Naime, u Hrvatskoj je vlast svega dva puta od samostalnosti pozvala građane na referendum, dok je broj građanskih inicijativa bio daleko veći te smo već napomenuli kako dolazi do porasta aktivnosti oporbenih stranaka oko referenduma.

5. 2. Mađarska

Iduća zemlja koju nam valja razmotriti jest Mađarska. Ona je imala sličan put prema demokraciji u 1990-im godinama, ali bez ratnih stradanja i razaranja. Pokazala je želju za sudjelovanjem u svijetu gdje neće biti ovisni o istoku i želju da se, kao država i društvo, transformira u skladu s demokratskim tendencijama koje su prisutne na Zapadu. Iako danas gledamo Mađarsku gdje dominira jedna stranka, ne možemo reći da je demokracija doista ugrožena, iako postoje očiti problemi, poglavito kada govorimo o medijskim slobodama. Mađarski ustav nacionalne referendume definira u članku 8. glave Ustava koja definira državne

poslove, što ih u usporedbi sa Slovenijom stavlja visoko unutar samog teksta Ustava; time se daje i važnost ovom institut jer je Ustav ujedno pravni i politički dokument.

1. Narodna skupština nalaže raspisivanje nacionalnog referenduma na inicijativu najmanje dvjesto tisuća birača. Narodna skupština može odrediti državni referendum na inicijativu predsjednika Republike, Vlade ili sto tisuća birača. Odluka donesena na valjanom i konačnom referendumu obvezujuća je za Narodnu skupštinu.

2. Državni referendum mogu se održati o svakom pitanju iz nadležnosti i ovlasti Narodne skupštine.

3. Državni referendum ne može se održati o:

a. sve stvari koje su usmjerene na izmjenu Temelnog zakona;

b. sadržaj zakona o središnjem proračunu, izvršenje središnjeg proračuna, središnji porezi, pristojbe, doprinosi, carine ili središnji uvjeti za lokalne poreze;

c. sadržaj Akata o izboru zastupnika u Državnu skupštinu, predstavnika lokalne samouprave i gradonačelnika, odnosno zastupnika u Europskom parlamentu;

d. sve obveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora;

e. osobne stvari i pitanja osnivanja organizacija iz nadležnosti Narodne skupštine;

f. raspuštanje Narodne skupštine;

g. raspuštanje predstavničkog tijela;

h. proglašenje ratnog stanja, stanja nacionalne krize ili stanja izvanrednom stanju, nadalje o proglašenju ili proširenju stanja preventivna obrana;

i. sve stvari vezane uz sudjelovanje u vojnim operacijama;

j. davanje općih oprosta.

4. Državni referendum je valjan ako je više od polovice svih birača dalo valjano glasovanje, a konačan je ako je više od polovice onih koji su valjano glasovali dalo isti odgovor na pitanje (Constitute Project, 2013: čl. 8.).

Kao što vidimo i u ovom slučaju postoji jasno definiran popis pitanja/tema o kojima se ne može raspravljati na referendumu. Ovdje je važno za istaknuti da od promatranih tri države s kojima smo susjedi sve imaju definirane popise „zabranjenih“ referendumskih tema. Kroz pregled ovih tema ćemo u raspravi pokušati utvrditi koje bi to bile teme u Hrvatskoj s obzirom na dosadašnju praksu i potencijalno taj popis proširiti s obzirom na takve odredbe ustava srodnih demokracija.

5. 3. Italija

Kao i Slovenija, Italija je Hrvatskoj susjedna zemlja, iako se često takvom ne doživljava. Hrvatska ima izravno granicu s Italijom na moru te jake ekonomske veze. Uz to Hrvatska ima veliki dio zajedničke povijesti s Italijom. Što se tiče referenduma, u Italiji Ustav predviđa samo četiri vrste pravno obvezujućih referenduma:

1. Narodni referendum,
2. Ustavni referendum,
3. Savjetodavni referendum i
4. Regionalni referendum.

Narodni referendum je referendum na kojem je biračko tijelo pozvano glasovati o tome žele li ukinuti neki od postojećih zakona. To ukidanje može biti cijelog zakona ili samo nekih njegovih odredbi. Nadalje, ustavnim referendumom se može u određenim slučajevima zatražiti potvrda nakon što Parlament donese izmjenu Ustava. Na sličan način se može zatražiti potvrda regionalnog statuta na referendumu. U slučaju kada dolazi do izmjene regija, pokrajina ili općina potreban je savjetodavni referendum. Tu se radi o narodnom referendumu o regionalnim zakonima i propisima, a njega se detaljnije uređuje kroz regionalne statute. Iako je pravo na referendumsko odlučivanje definirano ustavom iz 1948., prateći zakonski okvir nije postojao sve do 1970-ih godina te je stoga prvi referendum u Italiji održan 1974.

Opći okvir za referendum je definiram člankom 75. Ustava:

- (1) Na narodnom referendumu odlučuje se o potpunom ili djelomičnom ukidanju zakona ili akta koji ima snagu zakona kad god to zatraži 500 000 birača ili pet regionalnih vijeća.
- (2) Referendum nije dopušten za porezne ili proračunske zakone, amnestije ili pomilovanja ili zakone kojima se odobrava potvrđivanje međunarodnih ugovora.
- (3) Pravo sudjelovanja na referendumu imaju i svi građani koji imaju pravo glasa na izborima za Parlament.
- (4) Prijedlog upućen na referendum bit će prihvaćen ako je glasovanju sudjelovala većina onih koji imaju pravo i ako je dobio većinu važećih glasova.
- (5) Zakonom se utvrđuje postupak za provođenje referenduma (refworld.org, 1948: čl. 75.).

Osim samog opisa procedure za ovaj rad je važan Stavak drugi koji definira koje su to teme o kojima se ne može raspravljati na referendumu, odnosno porezna i proračunska politika, zatim amnestija i pomilovanje te akti kojima se u domaće zakonodavstvo unose odluke iz međunarodnih ugovora. Ovo nam je važno zbog rasprave koja slijedi.

5. 4. Belgija

Još jedna zemlja članica Europske unije koja je u kontekstu referenduma jako zanimljiva je Belgija. Zanimljiva je upravo zato što ne poznaje institut referenduma. Kako se u izvješću Venecijanske komisije (2005: 5) navodi „U Belgiji ne postoji ustavna, pa čak ni zakonska osnova za referendum, a referendum za donošenje odluka (pravno obvezujući) smatra se neustavnim. Konzultativni referendum – čija je ustavnost bila oštro osporavana – organiziran je 1950. na temelju posebne odluke parlamenta. Činjenica da ustav ne spominje referendum mogla bi se smatrati isključivanjem referenduma“. Ovo navodim kako bih pokazao da postoje države koje nemaju definiran okvir za provedbu referenduma. U slučaju Belgije taj jedan referendum koji je održan prije 82 godine pokazuje da država može funkcionirati bez takvog

instrumenta, a samo radi pojašnjenja navodim da je Belgija izuzetno složeno društvo. U daljnjoj analizi Belgija nam neće biti presudna jer isključuje mogućnost održavanja referenduma, ali važno je napomenuti kako i takve države postoje. Ovdje se radi o nacionalnim referendumima. Belgija ipak dopušta referendume na lokalnoj razini, kako je uređeno člankom 39. Ustava (dekamer.be, 2021: čl. 39).

5. 5. Švicarska

Posljednja država koju ćemo uzeti u obzir za potrebe ovog rada je Švicarska. Više je razloga zašto ovo činimo. Prije svega, Švicarska ima dugu i razvijenu demokratsku tradiciju koja proizlazi iz njenog povijesnog puta te društvene složenosti. Stoga i ne čudi što su upravo u Švicarskoj najrazvijeniji mehanizmi neobaveznog referenduma i narodne inicijative. Referendum može zatražiti 50 000 građana, oko 1% birača, protiv određenih zakona, određenih međunarodnih ugovora i određenih saveznih naredbi – odluka koje donosi parlament. Narodnu inicijativu može podnijeti 100 000 građana, oko 2% birača, s ciljem revizije Ustava. Parlament je taj koji odlučuje o valjanosti narodne inicijative, dok je to zadatak Ustavnog suda kada je ustavnost u pitanju i Državnog izbornog povjerenstva kada je broj potpisa u pitanju u slučaju Hrvatske. Kao što je pokzano u dijelu rada gdje se bavimo pravnim okvirom, predlagatelj novog zakona je usvojio idući model. U Švicarskoj parlament ispituje valjanost narodne inicijative i mora preporučiti njezino prihvaćanje ili odbijanje u roku od 30 mjeseci od njezina podnošenja. Parlament ima mogućnost dati protuprijedlog narodnoj inicijativi usmjerenoj na djelomičnu reviziju ustava, koji će se potom staviti na glasovanje istodobno s inicijativom. Tu se radi o modelu alternativnog referendumskeg pitanja. Sâm Ustav detaljno opisuje institut referenduma u člancima 136. do 141., ovo je do sada najrazrađeniji primjer instituta referenduma u jednom ustavu na kojega smo naišli. (parlament.ch, 2022: čl. 136.-141.). Švicarska je zanimljiva i iz pogleda njenih kantona koji predstavljaju najvišu ustrojbenu jedinicu područne i regionalne samouprave ispod nacionalne razine vlasti, a po čemu su slični hrvatskim županijama. Naime u nekim kantonima se raspravlja, i to redovito, o fiskalnim i proračunskim pitanjima, ti kantoni odudaraju u bogatstvu od ionako bogate Švicarske. „Štoviše, u kantonima koji u fiskalnim pitanjima raspisuju referendum javni rashodi više odgovaraju preferencijama građana, te su – ceteris paribus – niži nego u više predstavničkim sustavima“ (Kriesi, 2008: 55). Ovo je interesantno jer, kao što smo mogli vidjeti, često se upravo onemogućava referendumske odlučivanje o pitanjima vezanim uz fiskalnu politiku i proračun.

5. 6. Europska građanska inicijativa

Još jedan zanimljivi oblik izjašnjava građana je europska građanska inicijativa. „Europska građanska inicijativa jedinstven je instrument koji vam omogućuje da od Europske komisije zatražite da predloži nove propise i tako sudjelujete u oblikovanju EU-a“ (europa.eu, 2022) Radi o instrumentu dostupnom svim građanima članica Europske unije, riječ je o obliku direktnog komuniciranja građanima važnih tema prema Europskoj komisiji. Ovdje se ne radi o referendumu ili sličnom institutu jer nema izjašnjavanja građana općim izborima, već je riječ o sudjelovanju građana direktno u zakonodavnom postupku. Ovo samo po sebi predstavlja zanimljivu inovaciju iz pogleda alternativnih oblika zastupanja jer preskače predstavnike u parlamentu i ide direktno prema izvršnoj vlasti, što je u ovom slučaju Europska komisija. Da bi inicijativa bila uspješna potrebno je skupiti najmanje 7 građana iz 7 različitih država članica, zatim je potrebno prikupiti najmanje milijun potpisa što zvuči kao velika brojka, ali ustvari nije. Nije velika kada znamo da u Europskoj uniji trenutno (nakon *Brexita*) živi nešto manje od 450 milijuna stanovnika, tako da jedan milijuna građana predstavlja svega 0,002% populacije. U usporedbi s drugim državama i potrebnim brojem potpisa za referendume ovo je daleko najdostupnija brojka. Nakon uspješno predane prijave, Europska komisija i Europski parlament će raspraviti inicijativu i donijeti zaključak. Ponavljamo, ovdje se ne radi o referendumskom odlučivanju ili o odlučivanju uopće, već o alternativnom zastupanju interesa građana.

6. RASPRAVA I ZAKLJUČAK

U radu sam prikazao trenutno stanje vezano uz referendume, referendumsko odlučivanja, referendumske inicijative, pravni okvir, kako važeći tako i onaj u javnom savjetovanju koji bi trebao zaživjeti u doglednom vremenu. Dao sam teorijski okvir unutar kojega se smješta ovaj rad te na temelju kojeg slijede promišljanja o potencijalnim modelima za unaprjeđenje referenduskog zakonodavstva. Zatim sam prikazao najvažnije preduvjete za raspisivanje građanski iniciranog referenduma u Hrvatskoj i nama srodnim demokracijama. Kako piše Cirila Toplak (2013: 48):

„Premda su Hrvatska i Slovenija bile dijelovi Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije te su iz tog razdoblja u njima ostali brojni zajednički elementi političke kulture, njihova referendumska praksa gotovo ne može biti različitija no što jest.

U posljednjem razdoblju u Sloveniji je bila uočljiva inflacija referendumskih inicijativa i referenduma, dok su u Hrvatskoj zakonski postavljene iznimno visoke, ako ne i nepremostive, prepreke za provedbu referenduma“.

Slovenija i Hrvatska sasvim jasno su različito pristupile regulaciji referendumskog zakonodavstva. Zatim smo dali pregled svih relevantnih referendumskih inicijativa na nacionalnoj razini. Sličnu tablicu kao onu koju smo izradili za potrebe ovog rada izradili su Blagojević i Sesvečan (2019: 858), a na istom tragu je i bio i Hrvoje Butković (2017: 56). Činjenica da su oni tablicu izradili na skoro isti način, koristeći pritom daleko veći broj izvora, upućuje na dva zaključka, prvi da se radi o kvalitetnom i logičnom pristupu promatranja referendumskih inicijativa te da se sličan rezultat pregleda može ostvariti i s manjim brojem izvora. Nadalje, njihove tablice obuhvatile su samo period zaključno s 2018., tablica iz ovog rada je obuhvatila sve referendumske inicijative te se u ovome trenutku može smatrati najpreciznijim prikazom referendumskih inicijativa u Hrvatskoj. Iako su nam pristupi i jedinica analize slični, njihovi zaključci, iako ispravni, su daleko drugačiji od onog kojega iznosimo ovdje u raspravi:

Iako postojeći ustavnopravni okvir ostavlja dojam u javnosti kao da je namjerno skrojen tako da ga je u praksi teško realizirati, promjene referendumskog pravnog okvira svakako bi trebale ići u smjeru jačanja neposredne demokracije, povećanja građanske participacije u kreiranju, utjecaju i nadzoru kod donošenja odluka na državnoj i lokalnoj razini, čime se ujedno otvara mogućnost utjecanja građana na poboljšanje uvjeta života ne samo u državi, već i u svojim lokalnim sredinama (Blagojević i Sesvečan, 2019: 869).

Smatram da su instrumenti direktne demokracije često podložni raznim oblicima manipulacija od državnih tijela, ali i političkih aktera, poput političkih stranaka. Postoji niz razloga zašto je tomu tako, neke od njih već su spominjali drugi autori koji su se bavili ovom temom, poput Grdešića (2011: 45) koji, nakon analize odnosa referenduma i parlamentarizma problematizira, pitanje binarnosti donošenja odluka jer su sve odluke na referendumu u konačnici da ili ne odluke te kaže: „Temeljno pitanje referendumske demokracije glasi: 'Što može narod?' On najčešće može samo reći da ili ne. Vrlo rijetko, nakon što svlada brojne prepreke, narod može

sam sebi postaviti pitanje da bi na njega i odgovorio“. Problemizira i pitanje formulacije pitanja: „Pred građane se najčešće postavljaju izabrana pitanja i nude odgovori, pa Carl Schmitt uočava opasnost da 'samo formuliranje pitanja može značiti ugrožavanje ili zavaravanje istinske volje naroda, a tko ima moć da formulira, presudno utječe na rezultat“ (v. Van der Boom, 1989 prema Grdešić, 2011: 49).

Jedno od pitanja koje smo otvorili na početku u teorijskoj razradi je pitanje suvereniteta. Ovo smatram ključnim pitanjem za postavljanje zakonodavnog okvira za referendumsko odlučivanje. Naime suveren je narod i taj se njegov položaj ne smije dovesti u pitanje. Kada se govori o supostojanju suvereniteta unutar naroda, odnosno različitih volja unutar naroda moramo prihvatiti referendum kao demokratski institut koji nam omogućava da takve razlike u stavovima razriješimo. Matija Miloš (2020: 786), baveći se pitanjem ustavnosudskog nadzora referendumskih pitanja isto problemizira pitanje suvereniteta i jasno postavlja tezu da „u konačnici, kada (ustavni) sudovi utvrde da tema neposrednog odlučivanja ili predlaganja odluke nije 'jasna', ne obustavljaju djelovanje narodnog suvereniteta niti bi se smjeli voditi pretpostavkama o stupnju razumljivosti teme za prosječna birača“. Ovo navodim jer se u našoj praksi često događalo da se tema sasvim odbaci jer je loše formulirana, a ne zato što bi sudovi htjeli nametnuti stav da narod nije kadra o nečemu odlučiti. Naravno binarnost sustava referendumskog odlučivanja nas tjera da pojednostavimo i najsloženija pitanja, no to ne znači da se dovodimo u opreku sa sposobnosti naroda da donosi i najteže odluke.

Arsen Bačić u iscrpnom članku propitkuje kako se institut referenduma zlorabi za potrebe populističkih pokreta i stranka. Nešto o čemu samo već govorili na nekoliko mjesta u tekstu, a radi se o borbi stranaka za pridobivanje podrške građana. Tu postoje dva problema, prvi se odnosi na povjerenje institucijama gdje Bačić (2019: 31) jasno reagira, govoreći o jačanju demokratskih institucija: „Zato bi upravo ustavne vrednote i njihovo proaktivno ustavnodemokratsko značenje i tumačenje trebali biti ultimativna inspiracija sucima u obrani digniteta i autoriteta hrvatskog Ustava koji svojim slovom i duhom nije, niti je bio, niti bi trebao biti, produkt populističkih fantazija, napuhamih deformacija i diverzija pseudodemokratskih inicijativa te svega onoga što objektivno blokira njegovo dosljedno ostvarivanje.“ Dok se drugi odnosi na kratkoročnost takvih poteza, što vidimo na posljednjem pokušaju referenduma kojega je provela stranka Most nezavisnih lista, vezano uz mjere sprječavanja širenja pandemije izazvane virusom COVID-19. Ta je stranka, prema istraživanjima javnog mnijenja, ostvarila veću podršku građana u mjesecima oko prikupljanja potpisa i netom nakon njihove predaje, ali se ta podrška prema istim istraživanjima počela topiti u idućim mjesecima, odnosno radilo se o

kratkotrajnom efektu koji očito nije ostvario krajnji cilj, a to je jačanje položaja stranke u društvu. Prema istraživanju CRO Demoskopa Most je u prosincu imao 8,8% podrške, dok je u siječnju imao 12,5% podrške, a u veljači 11,1% (RTL Danas, 2021, 2022a, 2022b). Ova anketa se objavljuje početkom mjeseca, a Most je upravo početkom prosinca 2021. počeo prikupljati potpise za svoje referendumske inicijative. Crobarometar je drugo redovito istraživanje koje se provodi u hrvatskoj, a čiji podatci su javno dostupni i iz njega vidimo isti trend – napomena, ovo se istraživanje provodi krajem mjeseca. Prema njemu je Most u prosincu imao 10,6%, a već krajem siječnja 8,6% (Dnevnik.hr, 2021, 2022). Jasno se vidi skok podrške u vremenu prikupljanja potpisa te povratak na prethodnu podršku netom nakon prestanka medijski izloženog rada inicijative.

U analizi dostupnih članaka o ovoj temi došli smo do pitanja popisa birača i posredno praga izlaznosti za valjanost referenduma. Nekoliko autora bavi se temom kako je zbog nesređenog popisa birača i straha da se polovica Hrvata neće odazvati referendumu za ulazak u Europsku uniju uklonjena odredba o natpolovičnoj izlaznosti iz Ustava. Branko Smerdel (2019: 783) napominje kako je „potrebno [...] upozoriti kako odlučivanje na referendumu mora biti određeno uz zahtjev za natpolovičnim kvorumom sudjelovanja u odlučivanju: da bi referendumska odluka bila valjana, trebala bi za nju glasovati većina, uz uvjet da na referendumu glasuje najmanje natpolovična većina upisanih birača“. Nemoguće se ne složiti kako bi izlaznost od najmanje 50% birača podigla legitimitet svakog referenduma. No, možda je bolji pristup da se uvede obvezni minimalni postotak od ukupnog broja birača koji moraju glasovati za da bi prijedlog na referendumu prošao. Takav sustav postoji u Sloveniji, a mogao bi se preslikati i u Hrvatsku. Tada bi najmanje 20% ukupnog broja birača moralo podržati prijedlog da bi on, ako osvoji preko 50% glasova birača koji su pristupili glasovanju, bio pravovaljan. O pitanju legitimnosti, pogotovo u kontekstu pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, govori Čular (2010: 25), navodeći „problem s kojim se suočila hrvatska politička elita nije jednostavan, ali precizno pokazuje kako funkcioniraju suvremene demokracije kad treba donositi odluke koje su već donesene. Bez obzira na odluku koja će biti donesena o promjeni načina referenduskog odlučivanja, već je sada jasno da se time neće povećati razina legitimnosti hrvatskog pridruživanja Europskoj Uniji [sic], to jest neće se osnažiti 'stvarna volja' hrvatskih birača u odlučivanju o tom pitanju“.

Tema položaja i prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj je često bila problematizirana, pa je djelomično bila i predmetom jedne referendumske inicijative. Govoreći o toj temi, Kuzelj, Kvartuč i Petričušić (2021: 25) zaključuje kako trenutni pravni okvir „onemogućava

intervencije u ustavni tekst koje bi uvele razlikovanje temeljnog građanskog ili političkog koncepta naroda na temelju etničkih elemenata, te se potvrđuje jednakopravnost pripadnika nacionalnih manjina s većinskim narodom i njihovih zastupnika sa zastupnicima izabranim u okviru općeg izbornog sustava“. Općenito su pitanja prava unutar društva nešto što ne bi trebalo biti predmetom općeg odlučivanja jer se radi o posebnim pravima koja se odnose na manje skupine u društvu te kao takva nisu predmet interesa opće populacije. Jedino što bi trebalo biti u interesu opće populacije jest da su manjine u društvu dovedene u ravnopravan položaj s ostatkom društva.

S obzirom na sve navedeno i koristeći se rezultatima pregleda načina uređenja referendumskog odlučivanja u nama srodnim demokracijama iznosim tri prijedloga, odnosno modela za unaprjeđenje hrvatskoga zakonodavnog okvira.

6. 1. Model 1: Alternativno referendumsko pitanje

Ovaj model bi bio preslika švicarskog modela, kojeg je predlagatelj novoga *Zakona o referendumu* unio u prijedlog kojega smo obradili u četvrtom poglavlju. Ako bi prijedlog zakona kako je za sada javno dostupan bio usvojen, omogućila bi se *de facto* medijacija između inicijatora i Hrvatskog sabora i tek u slučaju nemogućnosti postizanja kompromisa bi se pristupilo referendumu na kojemu bi uz prijedlog inicijatora bio dostupan i protuprijedlog Sabora. Na ovaj način bi se omogućila kvalitetnija, ali i dulja, procedura za informiranje o temi, kao i donošenje kvalitetnije stava opće javnosti od koje se očekuje da donese odluku i o najsloženijim pitanjima.

6. 2. Model 2: Zabranjene referendumske teme

Kroz gore navedeni pregled inicijativa došli smo do zaključka na koje načine, odnosno koji su razlozi ograničavanja ili onemogućavanja referendumskih inicijativa u Hrvatskoj. Gledajući tada onemogućena referendumska odlučivanja o temama i dodajući njima uočene teme o kojima se ne smije raspravljati u državama poput Italije, Slovenije i Mađarske, možemo izgraditi pregled zabranjenih ili potencijalno zabranjivih tema u Hrvatskoj. Ovakav model nije nov u hrvatskom akademskom i javnom prostoru, njega je već bio spominjao ustavni pravnik Mato Palić u razgovoru za *T-portal* 2017. godine (Šurina, 2017):

Tada je u Saboru pokrenuta inicijativa za izmjenu Ustava kojom bi se decidirano propisalo da se referendum ne može raspisati o pitanjima koja se odnose na obveze koje proizlaze iz međunarodnih sporazuma osim njihova potvrđivanja, otkazivanja ili povlačenja, na donošenje i izvršenje proračuna i porezni sustav, na obranu i nacionalnu sigurnost, na izbore i imenovanja u djelokrugu Hrvatskog sabora, te na ograničavanje ili umanjivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda sadržanih u glavama 2 i 3 Ustava.

Prijedlog tema za čije odlučivanje bi bio nadležan samo Hrvatski sabor:

1. Ljudska prava
2. Međunarodni sporazumi
3. Porezna politika – akti vezani uz donošenje državnog proračuna
4. Pitanja obrane i sigurnosti
5. Imenovanja i razrješenja za koja je nadležan Hrvatski sabor
6. Izbore i izbornu zakonodavstvo
7. Pomilovanja i amnestiju

Kroz ovakav model otklonila bi se mogućnost manipulacije javnošću od strane bilo kojeg aktera bio on državno tijelo ili društveno-politički akter poput političke stranke.

6. 3. Model 3: Isključivo savjetodavni referendumi o određenim temama

Ovo je možda najjednostavniji model za primijeniti u Hrvatskoj. Naime, svi lokalni referendumi u Hrvatskoj su samo savjetodavnog karaktera. Stoga bi se ista praksa preslikala i na nacionalnu razinu, gdje bi se o gore navedenim temama moglo raspravljati na referendumu, no isključivo kroz savjetodavni referendum. Ovakva praksa bi pomogla da se dobije bolji uvid u stavove građana o određenim temama, dok bi se odlučivanje kao i pojedino odluka prepustilo tijelima poput Sabora ili nadležnih saborskih odbora. Rezultati ovakvih referenduma bi indirektno obvezali saborske zastupnike kao političke aktere koji teže reizboru.

Nakon izlaganja svih modela smatram potrebnim istaknuti i kritičare ovakvoga pristupa, na koje sam naišao tijekom istraživanja. Naime postoji osnovana kritika na zatvaranje instituta referenduma kroz bilo koju formu. Kako piše Prkut (2015: 19):

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

Moramo se složiti da kritika otežavanja referendumskog odlučivanja ima logike, ali isto tako moramo uočiti da postoji određeni skup politika, tema i pitanja o kojima se sustavno onemogućava ili ograničava odlučivanje kroz referendume. Takva praksa, iako u opreci s nekim demokratskim idealima, je tu i moramo ju uzeti u obzir pri izradi pravnog okvira za referendumsko odlučivanje. Stava sam da je kompromis ideal kojemu trebamo težiti, pa čak i kada ide na štetu nekih drugih ideala.

6. 4. Sažetak nalaza rada

Na samome početku bilo smo istaknuli referendumsko odlučivanje kao ono koje nam može pomoći pri donošenju najvažnijih odluka i kao oblik odlučivanja koji je podložan zloupotrebi. Pod time mislim i na one koji bi svojim inicijativama htjeli ostvariti partikularne političke ciljeve nauštrb javnog interesa te na one koji onemogućavanjem provedbe referenduma. I jedni i drugi stvaraju osjećaj razočarenja i prevarenosti kod dijela građana. Kako bismo ponudili odgovor na ove probleme, formulirali smo pitanja tako da u istraživanju usporedimo hrvatski pravni okvir s pravnim okvirom srodnih demokracija u području definiranja tema u kojima se može odlučivati na referendumu. To se vidi i iz same teze rada da u Hrvatskoj postoji a) niz tema o kojima državna vlast ne dopušta odlučivanje na referendumu i b) da se referendumi znaju koristiti za ostvarivanje partikularnih stranačkih ciljeva. Kroz rad smo zaključili da od

promatranih zemalja Hrvatska značajno odskaka u pogledu pokretanja narodnog referenduma, što se vidi iz *Tablice 2*. Nadalje možemo zaključiti da su do sada najuspješniji u organiziranju referendumske inicijative bili sindikati pa i političke stranke, što vidimo iz *Tablice 3*., koja je središnji dio ovog rada i predstavlja do sada najažurniji popis referendumske inicijative u Hrvatskoj. Ovo predstavlja značajan doprinos ukupnim istraživačkim naporima usmjerenima prema referendumskom odlučivanju. Iz te tablice možemo utvrditi tri dominantna razloga za ograničavanje i onemogućavanje referendumske odlučivanja: Ustavni sud je presudio kako pitanje nije u skladu s Ustavom, Vlada je povukla prijedlog, utvrđen je nedostatan broj potpisa ili greška pri prikupljanju potpisa. Zatim smo dali pregled načina na koji je regulirano pitanje o čemu se smije odlučivati na referendumima u Sloveniji, Mađarskoj, Italiji, Belgiji, Švicarskoj te na razini Europske unije. Iz tog pregleda smo dobili temelje na koji način možemo urediti teme i način referendumske odlučivanja u Hrvatskoj. Uvažavajući obje strane, vlast i inicijatore, predložili smo tri modela za unaprijeđene referendumske odlučivanja: a) alternativno referendumsko pitanje, b) zabranjene referendumske teme i c) isključivo savjetodavni referendum o određenim temama. Smatram kako je najpoštenije unaprijed odrediti koje su to teme isključivo u domeni odlučivanja Sabora te bi takav popis tema predstavljao zabranjene referendumske teme. Kada bismo te teme unaprijed odredili onemogućili bi onima, koji u želji da ostvare partikularne ciljeve, dovedu značajan dio naroda u stanje razočaranja. Na ovaj način smanjujemo mogućnost manipulacije voljom naroda i prestaje postojati potreba za izvođenjem političkih i pravnih manevara kako bi se onemogućilo odlučivanje o pojedinoj temi. Svima bi bilo jasno da je za donošenje određenih odluka potreban širi politički konsenzus koji se jedino može ostvariti kroz Hrvatski sabor.

LITERATURA

- Bačić, Arsen (2019) Institucije neposredne demokracije u mreži političkog, pravnog i populističkog konstitucionalizma. *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Razred za društvene znanosti* (539=54): 1-32.
- Beyme, Klaus von (1986) Teorija zastupanja alternativnih interesa u novim društvenim pokretima. *Politička misao* 23 (1): 79-89.
- Blagojević, Anita i Sesvečan, Ana (2019) Ustavnopravni okvir referenduma u Republici Hrvatskoj: trenutno stanje i budući izazovi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 56 (4): 835-876.
- Butković, Hrvoje (2017) Uspon neposredne demokracije u Hrvatskoj: usklađivanje ili suprotstavljanje parlamentarnom zastupanju. *Croatian International Relations Review* 23 (77): 39-80.
- Čular, Goran (2010) Odluke i rituali: kolika će nas većina uvesti u Europsku uniju? *Političke analize* 1 (1): 22-26.
- Erceg, Marija (2011) Referendumska demokracija u Sloveniji. *Političke analize* 2 (6): 59-61.
- Grdešić, Ivan (2011) Referendumom protiv parlamentarizma. *Političke analize* 2 (5): 46-49.
- Kriesi, Hanspeter (2007) Izravna demokracija: švicarsko iskustvo. *Analiza Hrvatskog politološkog društva* 4. (1): 43-58.
- Kuzelj, Valentino, Kvartuč, Domenico i Petričušić, Antonija (2021) Ustavnopravna zaštita nacionalnih manjina: protuvećinski argument u ulozi zaštitnika demokratskih vrijednosti. *Političke perspektive* 11 (2): 7-33.
- Merkel, Wolfgang (2011) *Transformacija političkih sustava: uvod u teoriju i empirijsko istraživanje transformacije*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Miloš, Matija (2020) Ustavnosudski nadzor jasnoće referendumskih pitanja. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 20 (4): 761-793.
- Prkut, Duje (2015) Uređenje referenduskog pravnog okvira – onemogućavanje građanskih Referenduma. *Političke analize* 6 (21): 11-21.
- Smerdel, Branko (2019) Ustav, populizam i kraj liberalne demokracije – „referendumanija“ ugrožava temelje ustavnog poretka. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 56 (4): 761-784.
- Sunajko, Goran (2014) Rousseauova teorija *volonté générale* kao pretpostavka radikalnog shvaćanja demokracije: povratak političkome, *Filozofska istraživanja* 34 (1-2): 37-54.
- Toplak, Cirila (2013) Referendum: prednosti i nedostaci. *Političke analize* 4 (14): 44-49.

Mrežni izvori

Brkulj, Vedran (2022) Most očekuje da se odmah raspiše referendum za ukidanje covid potvrda, *T-portal* 7. ožujka

<https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/most-ocekuje-da-se-odmah-raspise-referendum-za-ukidanje-covid-potvrda-20220307> Pristupljeno 7. svibnja 2022.

constituteproject.org (2013) Constitution of Hungary.

https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2013.pdf?lang=en Pristupljeno 8. svibnja 2022.

dekamer.be (2021) The Belgian Constitution.

https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf Pristupljeno 8. svibnja 2022.

Dnevnik.hr (2021) Crobarometar otkriva: Milanović sve popularniji, za njega i lijevi i desni. Inicijativa za referendum utjecala na rejting Mosta, *Dnevnik.hr*, 24. prosinca.

<https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/crobarometar-prosinac-2021-godine---689702.html> Pristupljeno 7. svibnja 2022.

Dnevnik.hr (2022) Najveće nezadovoljstvo radom Vlade u godinu dana: Milanoviću za vrat puše Tomislav Tomašević, *Dnevnik.hr*, 25. siječnja.

<https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/najvece-nezadovoljstvo-radom-vlade-u-godinu-dana-novi-crobarometar---693538.html> Pristupljeno 7. svibnja 2022.

E-savjetovanje.gov.hr (2021) Prijedlog Zakona o referendumu.

<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=15529> Pristupljeno 1. svibnja 2022.

europa.eu (2022) Europska građanska inicijativa.

https://europa.eu/citizens-initiative/_hr Pristupljeno 8. svibnja 2022.

GONG (2010) Referendum Pregled stanja i preporuke.

https://www.gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/GONG_Referendum_pregled_preporuke.pdf Pristupljeno 28. travnja 2022. Pristupljeno 1. svibnja 2022.

Gregorović, Damir (2021) Licemjerno se brinu za kunu a štede u eurima, *Glas Slavonije*, 6. studentkog

<https://www.glas-slavonije.hr/478317/11/Licemjerno-se-brinu-za-kunu-a-stede-u-eurima> Pristupljeno 7. svibnja 2022.

Grund Zdravka (2021) Ministarstvo uprave objavilo koliko potpisa treba Mostu za pokretanje Referenduma, *Telegram*, 4. prosinca

<https://www.telegram.hr/politika-kriminal/ministarstvo-uprave-objavilo-koliko-potpisa-treba-mostu-za-pokretanje-referenduma/> Pristupljeno 28. travnja 2022.

Hrcak.srce.hr (2021) Hrčak: Pretrage pojmova.

<https://hrcak.srce.hr/pretraga?q=referendum> Pristupljeno 1. svibnja 2022.

Maretić Žonja, Petra (2009) Inicijativa „More je kopno“ prikupila oko 200 tisuća potpisa, *Vecernji.hr*, 2. prosinca.

<https://www.vecernji.hr/vijesti/inicijativa-more-je-kopno-prikupila-oko-200-tisuca-potpisa-59809> Pristupljeno 7. svibnja 2022.

Nsz.hr (2015) Ipak nedovoljno potpisa za raspisivanje referenduma o referendumu.

<https://www.nsz.hr/novosti-i-obavijesti/sindikalne-vijesti-i-socijalno-partnerstvo/ipak-nedovoljno-potpisa-za-raspisivanje-referenduma-o-referendumu/> Pristupljeno 7. svibnja 2022.

parlament.ch (2022) Text of the federal constitution.

https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en#tit_5/chap_2 Pristupljeno 8. svibnja 2022.

refworld.org (1948) Constitution of Italy.

<https://www.refworld.org/docid/3ae6b59cc.html> Pristupljeno 8. svibnja 2022.

RTL Danas (2021) EKSKLUZIVNO CRO Demoskop: HDZ uvjerljivo prva stranka, Most raste drugi mjesec zaredom, *RTL*, 5. prosinca.

<https://www.rtl.hr/vijesti/hrvatska/ekskluzivno-cro-demoskop-hdz-uvjerljivo-prva-stranka-most-raste-drugi-mjesec-zaredom-a-izjave-naskodile-dozivljaju-predsjednika-milanovica-0f39d652-b9f5-11ec-b9bf-0242ac120054> Pristupljeno 7. svibnja 2022.

RTL Danas (2022a) EKSKLUZIVNO CRO Demoskop: Blagi pad podrške HDZ-u, obnova Horvata koštala popularnosti, *RTL*, 9. siječnja.

<https://www.rtl.hr/vijesti/hrvatska/ekskluzivno-cro-demoskop-blagi-pad-podrske-hdz-u-obnova-horvata-kostala-popularnosti-a-referendumska-inicijativa-i-prikupljanje-potpisa-pogurale-podrsku-most-139baeb4-b9f5-11ec-9be8-0242ac12003e> Pristupljeno 7. svibnja 2022.

RTL Danas (2022b) EKSKLUZIVNO CRO Demoskop: Potpora HDZ-u stabilna, SDP raste, a Mostov rejting se ispuhuje, *RTL*, 6. veljače.

<https://www.rtl.hr/vijesti/hrvatska/ekskluzivno-cro-demoskop-potpore-hdz-u-stabilna-sdp-raste-a-mostov-rejting-se-ispuhuje-poskupljenje-i-inflacija-vazniji-od-pandemije-26467b0c-b9f5-11ec-8ba9-0242ac12005a> Pristupljeno 7. svibnja 2022.

Sssh.hr (2019) #67jepreviše: Prikupljeno 748.624 važećih potpisa građana.

<http://www.sssh.hr/hr/vise/kampanje-71/67jeprevise-prikupili-smo-vise-od-600.000-potpisa-3805> Pristupljeno 7. svibnja 2022.

Šurina, Maja (2017) O čemu se može, a o čemu ne može odlučivati na referendumu, *T-portal* 11. kolovoza.

<https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/o-cemu-se-moze-a-o-cemu-ne-moze-odlucivati-na-referendumu-nije-izricito-propisano-ali-20170808> Pristupljeno 8. svibnja 2022.

us-rs.si (2013) Constitution of Slovenia.

<https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf> Pristupljeno 8. svibnja 2022.

Ustavni sud (2022a) Praksa Ustavnog suda.

<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf> Pristupljeno 7. svibnja 2022.

Ustavni sud (2022b) Priopćenje za javnost sa sjednice Ustavnog suda RH od 16. svibnja 2022.

https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Priopcenje_za_javnost_sa_sjednice_Ustavnog_suda_RH_od_16._svibnja_2022.pdf Pristupljeno 16. svibnja 2022.

Venecijanska komisija (2005) Referendums in Europe – An Analysis of the Legal Rules in European States

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)034-e) Pristupljeno 8. svibnja 2022.

Pravni akti

Hrvatski sabor (2014) Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine* 56

Hrvatski sabor (2017) Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, *Narodne novine* 73

Narodne novine (2010) Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-4696/2010 od 20. listopada 2010.

Narodne novine (2014) Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014.

Narodne novine (2015a) NN 43/2015 (17.4.2015.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015.

Narodne novine (2015b) Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015.

SAŽETAK

Rad se bavi referenduskim inicijativama u Hrvatskoj, utvrđivanjem razloga onemogućavanja i ograničavanja provedbe inicijativa u referendum, daje pregled dosadašnjih istraživanja o temi referenduskog odlučivanja, komparira aktualni i budući pravni okvir za referendumsko odlučivanje u Hrvatskoj, daje pregled regulacije referendumskih tema u srodnim demokracijama (Slovenija, Mađarska, Italija, Belgija, Švicarska i na razini Europske unije) te iznosi tri modela za unaprijeđene referenduskog odlučivanja: a) alternativno referendumsko pitanje, b) zabranjene referendumske teme i c) isključivo savjetodavni referendum o određenoj temi. Glavna jedinica analize ovog rada su referendumske inicijative, a temelj za predložene modele su načini uređenja ovog pitanja u srodnim demokracijama.

Ključne riječi: referendum, *volonté générale*, referendumska inicijativa, Zakon o referendumu, zabranjene referendumske teme

ABSTRACT

The paper deals with referendum initiatives in Croatia, identifying reasons for the prohibition and restriction of implementation of referendum initiatives. It provides an overview of previous research on referendum decision-making, compares current and future legal framework for referendum decision-making in Croatia, provides an overview of referendum topics in related democracies such as Hungary, Italy, Belgium, Switzerland and at EU level via European Citizens' Initiative. Furthermore, this paper proposes three models for which the author believes to be the ones that should improve referendum decision-making such as - a) alternative referendum question, b) banned referendum topics and c) exclusively advisory referendum on specific topics. The main units of analysis of this paper are referendum initiatives, and the basis for the proposed models are ways of regulating this issue in similar democracies.

Keywords: referendum, *volonté générale*, referendum initiative, Referendum Act, prohibited referendum topics