

# Referendum u Republici Hrvatskoj

---

Čiklić, Karla

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:457226>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2023-09-24**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova Veleučilišta u Šibeniku](#)



Image not found or type unknown

**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI ODJEL**  
**PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ**

**Karla Čiklič**

**REFERENDUM U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**Završni rad**

Šibenik, 2022.

Prazan list

**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI ODJEL**  
**PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ**

**REFERENDUM U REPUBLICI HRVATSKOJ**

**Završni rad**

**Kolegij:** Ustavno pravo

**Mentor:** mr.sc.Krešimir Nimac, pred.

**Studentica:** Karla Čiklič

**Matični broj studentice:** 0081114888

Šibenik, lipanj 2022.

## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, \_\_\_\_\_, student/ica Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG \_\_\_\_\_ izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završni rad na preddiplomskom/specijalističkom diplomskom stručnom studiju \_\_\_\_\_ pod naslovom: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija.

Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

U Šibeniku, \_\_\_\_\_

Student/ica:

\_\_\_\_\_

TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

Veleučilište u Šibeniku

Završni rad

Upravni odjel

Preddiplomski stručni studij Upravni studij

## REFERENDUM U REPUBLICI HRVATSKOJ

KARLA ČIKLIĆ

Josipa Kosora 5, Zadar, e-mail: kciklic89@gmail.com

### Sažetak rada

Neposredno odlučivanje u Republici Hrvatskoj zajamčeno je Ustavom Republike Hrvatske u kojemu se uloga naroda prepoznaje kao suverena, te je predviđeno pravo izražavanja volje građana putem referendumu. Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave uređeno je raspisivanje i provedba referendumu i ostalih oblika sudjelovanja hrvatskih građana s biračkim pravom u obavljanju državne vlasti te lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Područje lokalnog referendumu u određenoj je mjeri regulirano i odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. U kontekstu teme rada važan je i Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske kao jedan od ustavnopravnih izvora koji regulira provođenje referendumu u Hrvatskoj. Referendum je u Hrvatskoj, dakle, izraz demokratskog odlučivanja i glavno sredstvo neposredne demokracije, odnosno oblik neposrednog odlučivanja birača u obavljanju državne vlasti. Birači imaju pravo odlučivati o pitanjima koja su određena Ustavom te o pitanjima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određenim zakonom i statutom. U Hrvatskoj referendum može biti državni i lokalni, a ostali oblici sudjelovanja i odlučivanja građana su: savjetodavni referendum, zborovi građana i predstavke građana. Na državnom referendumu imaju pravo sudjelovati hrvatski državljani, a na lokalnom referendumu imaju pravo sudjelovati birači koji imaju prebivalište na području jedinice lokalne samouprave, tj. područne

(regionalne) samouprave za koju je raspisan referendum. Na referendumu birači odlučuju neposredno tajnim glasovanjem. Odlučivanje na referendumu se provodi većinom birača koji su glasovali. Državno povjerenstvo za provedbu referenduma te Ustavni sud Republike Hrvatske nadziru ustavnost i zakonitost državnog/lokalnog referenduma.

(36 stranica / 00 slika / 00 tablica / 37 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u digitalnom repozitoriju Knjižnice Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: referendum, Republika Hrvatska, državni referendum, lokalni referendum, birači

Mentor: mr.sc.Krešimir Nimac, pred.

Rad je prihvaćen za obranu dana:

BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic of Šibenik

Batchelor Thesis

Administrative Department

Professional Undergraduate Studies of Upravni studij

## **REFERENDUM IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

KARLA ČIKLIĆ

Josipa Kosora 5, Zadar, e-mail: kciklic89@gmail.com

### **Abstract**

Direct decision-making in the Republic of Croatia is guaranteed by the Constitution of the Republic of Croatia, which recognizes the role of the people as sovereign, and provides for the right to express the will of citizens through a referendum. The Law on Referendum and Other Forms of Personal Participation in the Exercise of State Power and Local and Regional Self-Government regulates the calling and implementation of referendums and other forms of participation of Croatian citizens with voting rights in the exercise of state power and local and regional self-government. The area of local referendum is to a certain extent regulated by the provisions of the Law on Local and Regional Self-Government. In the context of the topic of the paper, the Constitutional Law on the Constitutional Court of the Republic of Croatia is also important as one of the constitutional sources that regulates the conduct of referendums in Croatia. In Croatia, therefore, a referendum is an expression of democratic decision-making and the main means of direct democracy, ie a form of direct decision-making by voters in the exercise of state power. Voters have the right to decide on issues determined by the Constitution of the Republic of Croatia and on issues within the self-governing scope of local and regional self-government units determined by law and the statute. In Croatia, a referendum can be state or local, and other forms of citizen participation and decision-making are: advisory referendum, citizens' assemblies and citizens' petitions. Croatian citizens have the right to participate in the state referendum, and voters who reside in the area of the local self-government unit, ie the



regional self-government for which the referendum was called, have the right to participate in the local referendum. In the referendum, voters decide directly by secret ballot. Deciding on the referendum is carried out by the majority of voters who voted. The State Referendum Commission and the Constitutional Court of the Republic of Croatia monitor the constitutionality and legality of the state / local referendum.

(36 pages / 00 figures / 00 tables / 37 references / original in Croatian language)

Thesies deposited in Polytechnic of Šibenik Library digital repository

Keywords: referendum, Republic of Croatia, state referendum, local referendum, voters

Supervisor: mr.sc.Krešimir Nimac, pred.

Paper accepted:

## SADRŽAJ

1.	UVOD .....	1
2.	REFERENDUM .....	2
2.1.	Pojam, uloga i vrste referenduma .....	2
2.2.	Dobre i loše strane primjene referenduma.....	4
3.	REFERENDUM U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	6
3.1.	Izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma.....	6
3.2.	Raspisivanje referenduma.....	7
3.3.	Tijela za provedbu referenduma .....	8
3.4.	Pravo sudjelovanja i način odlučivanja .....	8
3.5.	Provedba referenduma.....	10
3.6.	Zaštita referenduma i ustavnopravni okvir.....	13
3.7.	Ostali oblici osobnog sudjelovanja birača u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave.....	15
3.7.1.	Savjetodavni referendum .....	15
3.7.2.	Zborovi građana .....	15
3.7.3.	Predstavke građana.....	16
3.8.	Troškovi za provedbu referenduma .....	16
4.	POVIJESNI OSVRT NA PRAKSU REFERENDUMA U REPUBLICI HRVATSKOJ	17
5.	PRIMJER REFERENDUMA U REPUBLICI HRVATSKOJ O USTAVNOJ DEFINICIJI BRAKA (2013.) .....	18
5.1.	Teorijsko određenje homoseksualnosti u svrhu razumijevanja pojma istospolnih zajednica.....	18
5.2.	Uređenje zajednice života osoba istoga spola u pravu Europske unije i Vijeća Europe20	
5.3.	Referendum o definiciji braka iz 2013. godine.....	25
5.4.	Zakon o životnom partnerstvu osoba istoga u odnosu na prethodni Zakon o istospolnim zajednicama .....	27
5.5.	Istospolna partnerstva u Republici Hrvatskoj danas .....	29
6.	ZAKLJUČAK.....	31
	LITERATURA .....	34

# 1. UVOD

Neposredno odlučivanje u Republici Hrvatskoj zajamčeno je prije svega Ustavom Republike Hrvatske<sup>1</sup>, a Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske<sup>2</sup> uređuje nadzor nad ustavnošću i zakonitošću državnog referenduma. Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>3</sup> dalje: Zakon o referendumu) u Republici Hrvatskoj se uređuje raspisivanje i provedba referenduma te drugih oblika osobnog sudjelovanja hrvatskih državljana s biračkim pravom u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave. U odnosu na regulativnu lokalnog referenduma, ovo područje dijelom reguliraju i odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>4</sup>.

Zakon o referendumu je prvi put donesen 1996. godine te u skladu s tadašnjim Ustavnim odredbama nije predviđao mogućnost da birači sami zatraže raspisivanje referenduma. Ustavne promjene koje su uslijedile 2000. godine inicirale su potrebu da navedeni Zakon treba uskladiti s promjenama Ustava, što je potom učinjeno Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o referendumu, a koji je donesen 2001. godine. Potom su 2006. i 2007. godine od strane Ustavnog suda pokrenuti postupci za ocjenu suglasnosti Ustava s pojedinim člancima iz Zakona o referendumu.<sup>5</sup> Još neke izmjene uslijedile su 2009., 2016. i 2017. godine.

Današnjim Zakonom koji je na snazi su detaljno razrađene odredbe o odlučivanju na referendumu te je uređen način i postupak izjašnjavanja birača da se zatraži raspisivanje referenduma, određena su tijela za provedbu državnog/lokalnog referenduma, provedba, troškovi provedbe, zaštita referenduma i drugi oblici osobnog sudjelovanja birača u obavljanju državne vlasti i lokalne, u skladu s Ustavom kako bi se referendum mogao tehnički raspisati i provesti.<sup>6</sup>

Ovaj se rad bavi temom referenduma u Republici Hrvatskoj, a cilj rada je utvrditi način i postupak te uvjete provođenja, tijela koja provode referendum, razgraničiti državni spram lokalnog referenduma te dati primjer uspješnog provedenog referenduma na prostoru Republike Hrvatske.

---

<sup>1</sup> Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)

<sup>2</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02)

<sup>3</sup> Čl.1. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/96, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16, 73/17)

<sup>4</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20)

<sup>5</sup> Blagojević, A., Sesvečan, A. (2019). „Ustavnopravni okvir referenduma u Republici Hrvatskoj: trenutno stanje i budući izazovi.“ *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*; 56(4): 835.-876., str.844.

<sup>6</sup> Ibid.

## 2. REFERENDUM

### 2.1. Pojam, uloga i vrste referenduma

Pojam referenduma dolazi od lat. *referendum*: ono što mora biti izviješteno. Riječ je o obliku i institutu izravne demokracije pomoću kojega građani odlučuju o političkom ili društvenom pitanju, tj. legitimiranju odluke vlasti. U izjašnjavanju građani mogu prihvatiti, odnosno odbaciti predloženo, a pitanje se postavlja tako da zahtijeva odgovor „da“ ili „ne“, tj. „za“ ili „protiv“.<sup>7</sup>

Referendum se može definirati i kao glasovanje u kojemu se od građana zemlje ili područja traži da daju svoje mišljenje ili odluče o važnom političkom ili društvenom pitanju.<sup>8</sup> Referendum podrazumijeva izborna sredstva pomoću kojih birači imaju mogućnost izraziti svoje želje u pogledu vladine politike ili prijedloga zakona. Referendum može biti obavezan ili fakultativan. Prema obveznom tipu, statut ili ustav zahtijeva da se određene vrste zakonodavnih radnji upućuju na opće glasovanje na odobrenje ili odbijanje. Primjerice, ustavni amandmani koje predlažu zakonodavna tijela u većini država Sjedinjenih Država podliježu obveznom referendumu. Prema neobaveznom (ili fakultativnom) referendumu, potrebno je narodno glasovanje o zakonu koji je usvojilo zakonodavno tijelo kad god ga podnese određeni broj birača. Na ovaj način radnje zakonodavnog tijela mogu se poništiti. Obvezne i izborne referendume treba razlikovati od dobrovoljnih referenduma koje zakonodavna tijela podnose biračima kako bi odlučila o nekom pitanju ili ispitala javno mnijenje.<sup>9</sup>

Demokracija je izravna utoliko što građani sami pokreću pitanja za raspravu i glasovanje, te o njima i glasuju. Referendum se može definirati kao glasovanje naroda na kojem svaki birač ima pravo glasa o određenom pitanju. Glasovanju ne prethodi nužno rasprava. Referendum je način putem kojega svaki birač može izraziti svoje mišljenje. Na suvremenom referendumu mogu sudjelovati svi građani, bez obzira gdje se nalazili na dan glasovanja. Referendum se, posebice u kombinaciji s inicijativom, može smatrati izravnom demokracijom.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Hrvatska enciklopedija (2021). *Referendum*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, URL: (<https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=52208> - 25.05.2022.)

<sup>8</sup> Cambridge Dictionary. *Referendum*, URL: (<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/referendum> - 25.05.2022.)

<sup>9</sup> Encyclopaedia Britannica. *Referendum and initiative*, URL: (<https://www.britannica.com/topic/referendum> 25.05.2022.)

<sup>10</sup> Suksi, M. (1993). *Bringing in the people: a Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, str.5.

Referendum je, dakle, mehanizam koji pruža mogućnost da se pitanje ili odluka o određenom pitanju, koje razmatra ili donosi državno tijelo, iznese na glasovanje. Referendum, u širem značenju riječi, dakle, označava različite načine podnošenja zakona, prijedloga zakona ili drugih aktualnih pitanja biračkom tijelu kako bi se narod izravno izjasnio prihvaćanjem ili odbijanjem pitanja.<sup>11</sup>

Uzimajući u obzir pravni karakter referenduma, postoji nekoliko vrsta:

- konstitutivni – odlučivanje o prijedlogu temeljnog pravnog i političkog akta države (Ustava), dajući mogućnost građanima da odluče o temeljnom aktu;
- zakonodavni – građani odlučuju o prijedlogu zakona/iznose svoj prijedlog zakona;
- obvezujući – odluka koja se donese je obvezatna za tijela državne/lokalne vlasti;
- savjetodavni – raspisuje ga tijela državne/lokalne vlasti kako bi se konzultirali s građanima o strateškom/osjetljivom pitanju za društvo i državu, odluka koja se donese nije obvezna već služi kao traženje stava građana pri razmatranju o donošenju odluke.<sup>12</sup>

U Republici Hrvatskoj se zakonom referendum definira kao oblik neposrednog odlučivanja birača u obavljanju državne vlasti. Pritom birači odlučuju o pitanjima koja su određena Ustavom te o pitanjima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određenim zakonom i statutom. U Hrvatsko referendum može biti državni i lokalni, a postoje i ostali oblici neposrednog odlučivanja i izjašnjavanja birača u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>13</sup>, a o čemu će više riječi biti u nastavku rada.

Zaključno se može reći da je referendum jedan od najpopularnijih oblika izravne demokracije i sudjelovanja građana u donošenju odluka jer građanima omogućuje veću participaciju u procesu donošenja odluka, neovisno o tome pokreću li referendum državna i lokalna tijela, ili građani svojom inicijativom.<sup>14</sup> U nastavku rada iznose neke pozitivne i loše strane primjene referenduma.

---

<sup>11</sup> Ibid., str.6.

<sup>12</sup> GONG (2010). *Referendum: pregled stanja i preporuke*, URL: ([https://www.gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/GONG\\_Referendum\\_pregled\\_preporuke.pdf](https://www.gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/GONG_Referendum_pregled_preporuke.pdf) str.4. - 31.05.2022.)

<sup>13</sup> Čl.2. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave

<sup>14</sup> GONG, op.cit., str.3.

## 2.2. Dobre i loše strane primjene referendumu

Referendum je izraz demokratskog odlučivanja i glavno sredstvo neposredne demokracije. Pomoću referendumu građani mogu sudjelovati u procesima odlučivanja koje je do negdje prije bio prilično težak proces uzimajući u obzir veličine modernih država. Ipak, danas se sve češće uspješno provodi referendum u zemljama u čemu su svoju ulogu imale sve učinkovitije i brže informacijske tehnologije.<sup>15</sup> Referendum je, kao što je ranije rečeno, jedan od najpopularnijih oblika izravne demokracije jer omogućuje građanima da sudjeluju u donošenju odluka. To znači da je građanima omogućena veća participacija u procesu donošenja odluka.<sup>16</sup>

Onemogućavanjem referendumu o pravima i uvjetima koji se tiču manjinskih skupina u društvu može se spriječiti opasnost od svakovrsne "tiranije većine". Primjereno ozakonjen i primjenjivan referendum kao sredstvo neposredne demokracije mogao bi imati važnu ulogu u političkom osvještavanju i aktiviranju građana te jačati građansku svijest i društvenu odgovornost, što bi u kontekstu aktualne krize političkog sustava i razvijenoga demokratskog deficita zapadnih demokracija moralo biti dobrodošlo.<sup>17</sup>

Referendum je poželjan jer na njemu birači donose one najvažnije odluke za koje se odluče pri stvaranju temelja ustavnog sustava i to utvrde u ustavu. Tako birači ne moraju čekati da svoju suverenost ostvaruju samo svake četiri godine na izborima.

Nedostatci referendumu ogledaju se u tome što je često organiziranje i njegovo financiranje veliki izazov za države, a učinkovitost izravne demokracije odvaguje se i prema financijskim i organizacijskim preprekama. Najglasniji prigovor protiv referendumu upravo je trošak koji iziskuje njegova organizacija. Osim toga, teško je osigurati jednakopravnu participaciju svih koji imaju pravo suodlučivati o javnim poslovima, bez obzira na aktualnu računalnu pismenost i osposobljenost građana. Poseban problem potrebno je istaknuti u slučaju uvođenja elektronskih referendumu gdje se javlja diskriminatorni položaj jer neki građani imaju određenu vrstu invalidnosti te ne mogu koristiti računala. Poseban problem u tom kontekstu je i pitanje dosljednog jamčenja sigurnosti i posljedične legitimnosti rezultata.

---

<sup>15</sup> Toplak, C. (2013). „Referendum: prednosti i nedostaci.“ *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku*; 4(14): 44.-49.

<sup>16</sup> GONG, op.cit., str.3.

<sup>17</sup> Toplak, C., op.cit.

Također, bitno je još naglasiti da se referendum na inicijativu građana može i zlouporabiti, tj. može postati omiljeno oružje nekih utjecajnih i dobro organiziranih interesnih skupina čija reprezentativnost nije razmjerna njihovom utjecaju.<sup>18</sup>

Kao oblik izravnog izjašnjavanja građana, referendum ponekad može ugroziti temelje suvremenih demokracija: ljudska prava, marginalizacije političkih stranaka, može utjecati na jačanje populizma, širenje ksenofobije, slabljenje uloge predstavničke demokracije i sl.<sup>19</sup>

Kao nedostatak i argument protiv referenduma često se ističe nesposobnost birača da donesu pametne i odgovorne odluke. No, to je zbilja apsurdan argument u informacijskom dobu i društvu znanja. Štoviše, sposobnost birača da odgovorno odlučuju u velikoj mjeri ovisi o odgovornom informiranju političara i medija o referendumskim pitanjima, kao i o građanskoj svijesti birača koju bi morao razviti obrazovni sustav te o zanimanju birača za sadržaj koji je predmet referendumskog odlučivanja. Iskustva s neposrednom demokracijom govore da birači donose političke odluke jednako kompetentno kao zastupnici. Politička nekompetentnost nije uzrok već posljedica činjenica da u isključivo predstavničkoj demokraciji građanima nije omogućeno da neposredno sudjeluju u političkom odlučivanju o važnim stvarima.<sup>20</sup>

Loša strana primjene referenduma je i ta što se potiče dvojba o tome zašto je uopće potrebno političko predstavništvo ako mu tako često treba javna pomoć u odlučivanju. Političari ponekad pomoću referenduma nastoje izbjeći donošenje teških odluka, što je poseban problem shvaćanja i prihvaćanja političke odgovornosti političkih predstavnika i predstavništva, a ne referenduma. Javnost pokazuje nepovjerenje u političko predstavništvo što se objašnjava aktualnom krizom predstavničke demokracije i njezinih institucija. Veliki problem u tom kontekstu su korupcija, arogancija, gubitak veze sa stvarnim svijetom birača, parcijalni interesi i dr.

Pozitivan primjer države u provođenju referenduma je Švicarska koja je 1994. godine uvela poštansko glasovanje koje je vrlo popularno jer ga koristi oko 80% građana. Riječ je o „udobnijem“ načinu glasovanja, ali važna njegova prednost je i bolje informiranje građana jer svaki birač s poštanskim glasačkim listićem dobije i opsežan i iscrpan referendumski materijal. Ovakav način referenduma je pozitivan primjer jer je bitno jeftiniji.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> GONG, op.cit., str.3.

<sup>20</sup> Toplak, C., op.cit.

<sup>21</sup> Ibid.

### **3. REFERENDUM U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Prethodno je u radu definirana definicija referenduma u Republici Hrvatskoj te o kojim pitanjima birači odlučuju pomoću referenduma. Još je važno naglasiti da referendum u Hrvatskoj može biti državni i lokalni, a ostali oblici neposrednog odlučivanja i izjašnjavanja birača u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave su: savjetodavni referendum, zborovi građana i predstavke građana.<sup>22</sup>

#### **3.1. Izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma**

U slučaju da birači ocijene potrebu za raspisivanjem referenduma, u tom slučaju se osniva organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma.<sup>23</sup> Potom će organizacijski odbor donijeti odluku da se pristupi izjašnjavanju birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma. Ta odluka mora sadržavati:

- jasno formulirano pitanje o kojem se traži raspisivanje referenduma,
- rok unutar kojega će se prikupljati potpisi birača koji traže raspisivanje referenduma (ne smije trajati dulje od 15 dana).

Odluka da se pristupi izjašnjavanju birača o potrebi potraživanja raspisivanja referenduma objavit će se u dnevnom tisku i putem ostalih sredstava javnog priopćavanja.<sup>24</sup>

Izjašnjavanje birača o potrebi za raspisivanjem referenduma se može održavati na svakom prikladnom mjestu u skladu s odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave – grada ili općine. Organizacijski odbor pet dana prije samog početka izjašnjavanja prijavljuje ta mjesta policijskoj upravi na čijem se području održava izjašnjavanje. Ta mjesta moraju biti označena i uočljiva, ali to obilježavanje ne smije sadržavati državna obilježja. Na tim mjestima će se nalaziti popis s uvezanim listovima koji će sadržavati jasno formulirano pitanje o kojemu se traži raspisivanje referenduma te ujedno i jasno odijeljene vodoravne redove označene rednim brojevima. Birači će u prvi slobodni red uvezanog popisa upisati svoje ime, prezime, osobni identifikacijski broj te se osobno potpisuju.<sup>25</sup>

O potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma mogu se izjašnjavati samo osobe koje prema Zakonu o referendumu mogu sudjelovati na referendumu, a o čemu će više riječi biti u nastavku rada.

---

<sup>22</sup> Čl.2. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave

<sup>23</sup> Ibid., čl.8a.

<sup>24</sup> Ibid., čl.8b.

<sup>25</sup> Ibid., čl.8d.-8e.



Svaki birač se može izjasniti o potrebi za raspisivanjem referenduma samo na jednom od mjesta gdje se održava izjašnjavaње.<sup>26</sup>

Nakon što istekne rok za prikupljanje potpisa birača, popisi će se dostaviti Organizacijskom odboru koji će provjeriti je li izjašnjavaње provedeno sukladno zakonu. Uz zahtjev će se također dostaviti i svi popisi kojima će se dokazati da se raspisivanje referenduma zatražio potreban broj birača.<sup>27</sup>

### **3.2. Raspisivanje referenduma**

Državni referendum mogu raspisati: predsjednik Republike Hrvatske te Hrvatski sabor. Sabor raspisuje referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o nekom drugom pitanju iz svog djelokruga, a predsjednik Hrvatske može na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ili pak o nekom drugom pitanju za koje smatra da je važno u smislu neovisnosti i opstojnosti Republike.<sup>28</sup> Dakle, predsjednik Republike raspisuje referendum u području unutarnje politike, u skladu s Ustavom Republike Hrvatske.

Ipak, Hrvatski sabor raspisat će referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, prijedlogu zakona ili nekom drugom pitanju iz svog djelokruga, ili pak u situaciji kada inače raspisuje predsjednik Hrvatske (kada je važno zbog neovisnosti i opstojnosti države) kada to zatraži 10% od ukupnog broja birača u Hrvatskoj. Obvezno raspisivanje referenduma je u situaciji donošenja odluke o udruživanju Hrvatske u savez s drugim državama.<sup>29</sup>

Lokalni referendum raspisuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave i predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave. Predstavničko tijelo može pod uvjetima propisanim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i statutom, raspisati referendum o pitanju svojega samoupravnog djelokruga o kojem predstavničko tijelo ima pravo donositi odluku.<sup>30</sup>

Referendum se raspisuje odlukom koja mora sadržavati sljedeće stavke:

- naziv tijela koje raspisuje referendum,
- područje za koje se raspisuje,

---

<sup>26</sup> Ibid., čl.8e.

<sup>27</sup> Ibid., čl.8f.

<sup>28</sup> Čl.87. Ustava RH

<sup>29</sup> Čl.3. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave

<sup>30</sup> Ibid., čl.4.

- naziv akta o kojem se odlučuje u referendumu, tj. naznaku pitanja o kojem, tj. kojima će birači odlučivati,
- obrazloženje akta/pitanja o kojem, tj. kojima se referendum raspisuje,
- referendumsko pitanje ili pitanja, tj. jedan ili više prijedloga o kojem će birači odlučivati,
- dan održavanja referenduma.<sup>31</sup>

Odluka o raspisivanju državnog referenduma mora biti objavljena u Narodnim novinama, dnevnom tisku i ostalim sredstvima javnog priopćavanja. Kada je u pitanju lokalni referendum, odluka se u tom slučaju objavljuje u službenom glasilu jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave, u dnevnom lokalnom tisku i pomoću ostalih sredstava javnog priopćavanja, naravno – i na neki drugi pogodan način.<sup>32</sup>

### **3.3. Tijela za provedbu referenduma**

Tijela za provedbu državnog referenduma su:

- Državno izborno povjerenstvo Republici Hrvatskoj,
- Povjerenstvo za provedbu državnog referenduma u županiji, Gradu Zagrebu, gradu i općini te
- Odbori za provedbu glasovanja na državnom referendumu.<sup>33</sup>

Lokalni referendum provode:

- Povjerenstvo za provedbu lokalnog referenduma u jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te
- Odbori za provedbu glasovanja na lokalnom referendumu.<sup>34</sup>

### **3.4. Pravo sudjelovanja i način odlučivanja**

Na državnom referendumu imaju pravo sudjelovati hrvatski državljani. Glasovanje na državnom referendumu se u pravilu obavlja na glasačkim mjestima u Republici Hrvatskoj, a iznimno i u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske za državljane koji imaju prebivalište u Hrvatskoj, a u vrijeme održavanja referenduma se zateknu van granica države.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Ibid., čl.9.

<sup>32</sup> Ibid., čl.10.

<sup>33</sup> Ibid., čl.12.

<sup>34</sup> Ibid., čl.20.

<sup>35</sup> Blagojević, Sesvečan, op.cit., str.845.

Na lokalnom referendumu imaju pravo sudjelovati birači koji imaju prebivalište na području jedinice lokalne samouprave, tj. područne (regionalne) samouprave za koju je raspisan referendum.

Na savjetodavnom referendumu i zborovima građana pravo sudjelovanja imaju birači koji imaju prebivalište na području na kojem se provodi pojedini oblik neposrednog sudjelovanja u upravljanju lokalnim poslovima.<sup>36</sup>

U Ustavu Republike Hrvatske navodi se da hrvatski državljani koji imaju navršених 18 godina života – birači – imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor, Predsjednika Hrvatske i Europski parlament te u postupku odlučivanja na državnom referendumu, u skladu sa zakonom. Birači koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj, a kada je u pitanju izbor za Hrvatski sabor, imaju pravo birati tri zastupnika u skladu sa zakonom. Nadalje, u izborima za Hrvatski sabor, Predsjednika Hrvatske i Europski parlament, te u postupku odlučivanja na državnom referendumu, biračko pravo se ostvaruje neposrednim izborima tajnim glasovanjem, pri čemu birači koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj ostvaruju biračko pravo na biračkim mjestima u sjedištima diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske u stranoj državi u kojoj se nalaze. U izborima za Hrvatski sabor, Predsjednika Hrvatske i Europski parlament, te u postupku odlučivanja na državnom referendumu, ostvarivanje biračkog prava Republika osigurava i svojim državljanima s prebivalištem u Hrvatskoj koji se u doba izbora zateknu van njezinih granica tako da mogu glasovati u sjedištima diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske u stranoj državi u kojoj se nalaze ili na neki drugi način određen zakonom.<sup>37</sup>

Na referendumu birači odlučuju neposredno tajnim glasovanjem. U slučaju državnog referenduma, odlučivanje se provodi većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača koji su upisani u popis birača Republike Hrvatske, ukoliko Ustavom Republike Hrvatske nije drukčije određeno za pojedina pitanja. Kada je u pitanju lokalni referendum, odlučivanje se provodi većinom birača koji su glasovali, ali je uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača koji su upisani u popis birača jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave u kojoj je referendum raspisan.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Čl.5. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave

<sup>37</sup> Čl.45. Ustava RH

<sup>38</sup> Čl.6. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave

U Republici Hrvatskoj nijedna osoba koja je sudjelovala na referendumu ne može biti pozvana na odgovornost zbog glasovanja, niti može biti pozvana na odgovornost ukoliko nije sudjelovala u glasanju.<sup>39</sup>

### **3.5. Provedba referenduma**

Glasovanje na državnom referendumu u pravilu se obavlja na glasačkim mjestima u Hrvatskoj. Izuzetak su hrvatski državljani koji imaju prebivalište u Hrvatskoj, a u trenutku provođenja referenduma se nalaze van granica države. U tom slučaju glasovat će u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u državama u kojima su se zatekli.

Pet dana prije održavanja referenduma povjerenstva za provedbu referenduma određuju i javno objavljuju glasačka mjesta za provedbu glasovanja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske i u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave s naznakom koji će birači glasovati na pojedinom glasačkom mjestu.

Svakom se glasačkom mjestu dodjeljuje redni broj.

Odredbе Zakona o registru birača primjenjuju se za sastav i zaključivanje popisa birača.<sup>40</sup> Navedenim se Zakonom utvrđuje „ustroj, sadržaj i način vođenja registra birača, postupak upisa, ispravka, brisanja, zaključivanje, izrada izvadaka i izdavanje isprava te način obrade podataka za potrebe izbora i referenduma.“<sup>41</sup> Pritom se na prikupljanje, obradu i korištenje podataka primjenjuju propisi kojima se uređuje zaštita osobnih podataka te informacijska sigurnost. Registar birača se vodi po službenoj dužnosti za svaki grad/općinu, a temelji se na načelu stalnosti. Unutar grada ili općine registar se vodi prema naseljima, ulicama i trgovima, a adresni podatci se temelje na registru prostornih jedinica u skladu s posebnim zakonom.<sup>42</sup> U evidenciju birača hrvatskih državljana koji imaju prebivalište u Hrvatskoj se upisuju birači u skladu s mjestom prebivališta. Ako nemaju prebivalište u Hrvatskoj, tada se birači upisuju po državama i adresnom podatku koji se za njih vodi u službenim evidencijama u Republike Hrvatske. Ako tijela koja vode evidencije nemaju podatak o adresi birača u inozemstvu, u tom se slučaju birači upisuju u evidenciju bez podataka o državi i adresi u

---

<sup>39</sup> Ibid., čl.7.

<sup>40</sup> Ibid., čl.26.

<sup>41</sup> Čl.1. Zakona o registru birača (NN 144/12, 105/15, 98/19)

<sup>42</sup> Ibid., čl.8.

inozemstvu. Ako je birač državljanin države članice Europske unije, a ostvaruje biračko pravo u Hrvatskoj, u evidenciju će se upisati takav državljanin Unije prema mjestu prebivališta/boravišta u Republici Hrvatskoj, uz ispunjavanje uvjeta propisanih posebnim zakonima.<sup>43</sup> Evidencija birača sadrži sljedeće podatke: redni broj, ime i prezime, nacionalnost, matični broj građana i osobni identifikacijski broj, spol, datum rođenja, prebivalište (ili adresa u inozemstvu ili prebivalište/boravište u Hrvatskoj u slučaju državljanina članica Europske unije, uz mjesto prethodnog boravišta u inozemstvu) i primjedba.<sup>44</sup>

Ministar pravosuđa određuje na kojim će glasačkim mjestima sudjelovati u glasanju na državnom referendumu oni građani koji su lišeni slobode, ministar obrane za građane u službi oružanim snagama Republike Hrvatske, a ministar mora, prometa i infrastrukture za građane koji se kao članovi posade pomorskih i riječnih brodova Hrvatske trgovačke mornarice na dan provedbe državnog referenduma zateknu van granica Hrvatske.<sup>45</sup>

Glasačka se mjesta određuju prema broju građana upisanih u popis birača tako da je na svom biračkom mjestu predviđen toliki broj građana da se bez poteškoća može glasovati u vremenu koje je određeno za glasovanje. Za svako glasačko mjesto se određuje posebna prostorija u kojoj se osigurava tajnost glasovanja,<sup>46</sup> a u kojoj se na vidnom mjestu mora nalaziti odluka o raspisivanju referenduma. Članovi odbora biračima moraju dati potrebna objašnjenja o predmetu referenduma te o načinu glasovanja.<sup>47</sup>

U hrvatskoj ustavnopravnoj literaturi donedavno je bio prihvaćen isključivo klasični oblik provedbe referenduma kao neposrednog tajnog glasovanja o nekom pitanju koje je na glasačkom listiću moralo biti oblikovano tako da se na njega odgovori sa „za“/„protiv“, odnosno „da“/„ne“. U suvremenim se demokracijama sve češće na referendumima koristi tehnika da se birači opredjeljuju o jednom između dva/više prijedloga, ne izjašnjavajući se za ili protiv već zaokružujući redni broj prijedloga za koji glasaju kako bi se u sadržajno interesno složenim pitanjima omogućilo bolje snalaženje i opredjeljivanje birača na referendumima.<sup>48</sup> U hrvatskom Zakonu o referendumu propisano je da se glasovanje obavlja putem glasačkih listića koji sadrži pitanje, tj. jedan/više prijedloga o kojem, tj. kojima birač treba odlučiti na referendumu. Pitanje odnosno prijedlog/zi moraju biti napisani tako da birač glasuje „za“ ili „protiv“, tj. na nedvojben način se odlučuje za jedan od prijedloga (birač zaokružuje redni broj

---

<sup>43</sup> Ibid., čl.9.

<sup>44</sup> Ibid., čl.12.,13.,21.

<sup>45</sup> Čl.27.-29. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave

<sup>46</sup> Ibid., čl.31.

<sup>47</sup> Ibid., čl.32.

<sup>48</sup> Smerdel, B., Sokol, S. (2009). *Ustavno pravo*. Zagreb: Narodne novine, str. 229.

prijedloga za koji glasuje).<sup>49</sup> Dakle, pitanje, odnosno jedan ili više prijedloga na glasačkom listiću moraju biti napisani tako da birač koji glasuje može o pitanju odlučiti „za“, odnosno „protiv“, tj. na nedvojbenu način odlučiti se za jedan od prijedloga. U slučaju da se na referendumu odlučuje o nekom pitanju, tada birač na glasačkom listiću zaokružuje „ili-ili „protiv“, a u slučaju da se odlučuje o jednom između više prijedloga, tada birač na glasačkom listiću zaokružuje redni broj prijedloga za koji glasuje.<sup>50</sup> Glasački listić mora biti označen službenim pečatom (zbog mogućeg krivotvorenja ili zloupotrebe).<sup>51</sup>

Za cijelo vrijeme glasovanja na glasačkom mjestu moraju biti nazočni svi članovi odbora ili njihovi zamjenici. Predsjednik odbora brinuti će o održavanju reda i mira tijekom glasovanja.<sup>52</sup>

Predsjednik Odbora ili od njega ovlašteni član odbora će provjeravati u popisu birača za svakog birača koji pristupi je li upisan u popis birača.<sup>53</sup>

Glasačko će mjesto biti otvoreno od 07:00 do 19:00 sati. Nakon glasovanja, odbor će o svom radu sastaviti zapisnik, koji će se, skupa s iskorištenim i neiskorištenim glasačkim listićima i ostalim glasačkim materijalom dostaviti povjerenstvu za provedbu državnog referendumu u Gradu Zagrebu, gradu ili općini najkasnije u roku od 12 sati nakon što je zatvoreno glasačko mjesto.<sup>54</sup>

U roku od 36 sati nakon što su zatvorena glasačka mjesta, povjerenstvo za provedbu referendumu će utvrditi rezultate glasovanja. O svom radu povjerenstvo će sastaviti zapisnik. Povjerenstvo za provedbu državnog referendumu u gradu i općini mora zapisnik o svom radu dostaviti povjerenstvu za provedbu državnog referendumu u županiji prije isteka roka od 36 sati od zatvaranja glasačkih mjesta. Povjerenstvo za provedbu državnog referendumu u županiji, tj. Gradu Zagrebu, utvrdit će rezultate glasovanja na referendumu koji je održan u županiji ili Gradu Zagrebu, a izvješće o utvrđivanju rezultata glasovanja će dostaviti Državnom povjerenstvu u roku od 48 sati od zatvaranja glasačkih mjesta.<sup>55</sup>

Temeljem rezultata glasovanja na svim glasačkim mjestima, Državno povjerenstvo će utvrditi rezultat glasovanja na referendumu. Potom će izvješće i rezultate glasovanja dostaviti

---

<sup>49</sup> Čl.33. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave

<sup>50</sup> Blagojević, Sesvečan, op.cit., str.846.

<sup>51</sup> Čl.33. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave

<sup>52</sup> Ibid., čl.34.

<sup>53</sup> U čl. 35. Zakona o referendumu navedeni su uvjeti i situacije kako se postupa u slučaju da birač nije upisan u popis birača, ili ako birač zbog invalidnosti ili nepismenosti, bolesti ili nekog drugog opravdanog razloga nije mogao pristupiti glasovanju na glasačkom mjestu.

<sup>54</sup> Ibid., čl.36.-38.

<sup>55</sup> Ibid., čl.39.-42.

tijelu koje je raspisalo referendum, te će se potom objaviti odluku donesenu na referendumu u Narodnim novinama, u dnevnom tisku i na Hrvatskoj radioteleviziji. Na utvrđivanje rezultata lokalnog referenduma odgovarajuće se primjenjuju odredbe Zakona o referendumu koje se odnose na državni referendum.<sup>56</sup>

Kada je u pitanju provedba lokalnog referenduma, u tom će slučaju povjerenstvo za provedbu referenduma utvrditi rezultate glasovanja na referendumu, dostaviti izvješće i rezultate predstavničkom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te odluku objaviti u službenom glasilu jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave i putem ostalih sredstava javnog priopćavanja. Na utvrđivanje rezultata glasovanja primjenjuju se odredbe koje se odnose i na državni referendum, što je netom pojašnjeno. Odluka donesena referendumom u jedinici lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave objavit će se u službenom glasilu jedinice, lokalnom dnevnom tisku i ostalim sredstvima javnog priopćavanja, što je također spomenuto ranije u radu, a riječ je o načinu predviđenom čl.10.st.2. Zakona o referendumu.<sup>57</sup>

### **3.6. Zaštita referenduma i ustavnopravni okvir**

Neposredno odlučivanje u Hrvatskoj, kao što je već ranije spomenuto, zajamčeno je Ustavom Republike Hrvatske gdje se uloga naroda prepoznaje kao suverena, a također i pravo izražavanja volje referendumom. Vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana, a tu vlast narod ostvaruje izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.<sup>58</sup> Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave uređeno je raspisivanje i provedba referenduma i ostalih oblika sudjelovanja hrvatskih građana s biračkim pravom u obavljanju državne vlasti te lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Područje lokalnog referenduma u određenoj je mjeri regulirano i odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.<sup>59</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske je drugi primarni ustavnopravni izvor koji regulira provođenje referenduma. U tom kontekstu, institut državnog referenduma (uključujući i referendum građanske inicijative) podliježe nadzoru ustavnosti s Ustavom. U čl. 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske propisano je da će Ustavni sud, na zahtjev Hrvatskog sabora, u slučaju kad 10% birača

---

<sup>56</sup> Ibid., čl.43.-45.

<sup>57</sup> Ibid., čl.46.

<sup>58</sup> Čl.1. Ustava RH

<sup>59</sup> Blagojević, Sesvečan, op.cit., str.839.

u Hrvatskoj zatraži raspisivanje referenduma, „utvrditi je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjenje pretpostavke iz čl.86.st.1.-3. Ustava Republike Hrvatske za njegovo raspisivanje.“<sup>60</sup> Ustavni sud nadzire ustavnost i zakonitost državnog referenduma i poduzima mjere odgovarajućom primjenom odredaba čl.87.-96. Ustavnog zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatske.<sup>61</sup>

Državno povjerenstvo za provedbu referenduma te Ustavni sud Republike Hrvatske nadziru ustavnost i zakonitost državnog/lokalnog referenduma.

Ukoliko birač uoči neke nepravilnosti prilikom provedbe referenduma (na državnom ili lokalnom referendumu) na glasačkom mjestu, isti ima pravo podnijeti prigovor Državnom povjerenstvu u roku od 48 sati nakon završetka glasovanja. Po primitku prigovora, Državno povjerenstvo će tražiti od nadležnog tijela očitovanje na navode u prigovoru i glasački materijal koji se odnosi na taj prigovor. Rješenje o prigovoru Državno povjerenstvo donosi u roku od 48 sati od kada mu je dostavljeno očitovanje i glasački materijal. Ako utvrdi da je bilo nepravilnosti pri provedbi državnog referenduma koje su utjecale ili mogle utjecati na rezultat referenduma, Državno povjerenstvo ima pravo raspustiti županijsko povjerenstvo, odnosno povjerenstvo Grada Zagreba, gradsko ili općinsko povjerenstvo te naložiti povjerenstvu Grada Zagreba, grada ili općine raspuštanje glasačkih odbora na spornom glasačkom mjestu te slijedi imenovanje novih. Ukoliko Državno povjerenstvo raspusti županijsko, tj. povjerenstvo Grada Zagreba, u tom se slučaju imenuje novo povjerenstvo. Ukoliko raspusti gradsko ili općinsko povjerenstvo, tada će zatražiti od županijskog povjerenstva imenovanje novog povjerenstva u gradu/općini, tj. naložiti će raspuštanje odbora i imenovanje novog.<sup>62</sup> Ukoliko je raspušten odbor ili su povrede u radu povjerenstva takve prirode da se ne mogu utvrditi rezultati referenduma na nekom glasačkom mjestu, Državno povjerenstvo će naložiti ponavljanje izjašnjavanja na području za koje je utvrđeno glasačko mjesto (u županiji, Gradu Zagrebu, gradu ili općini).<sup>63</sup> Protiv rješenja Državnog povjerenstva podnositelj prigovora ima pravo žalbe Ustavnom sudu Republike Hrvatske u roku od 48 sati od primitka pobijanog rješenja putem Državnog povjerenstva. Ustavni sud Republike Hrvatske donosi odluku o žalbi najkasnije u roku od 48 sati od dana primitka žalbe.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Čl.95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02)

<sup>61</sup> Ibid., čl.96.

<sup>62</sup> Čl.53. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave

<sup>63</sup> Ibid., čl.55.

<sup>64</sup> Ibid., čl.56.



### **3.7. Ostali oblici osobnog sudjelovanja birača u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave**

Neki drugi oblici osobnog sudjelovanja birača u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave su:

- savjetodavni referendum,
- zborovi građana,
- predstavke građana.

#### **3.7.1. Savjetodavni referendum**

Savjetodavni referendum raspisuje Vlada Republike Hrvatske za područje jedne ili pak više jedinica lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave kako bi pribavila mišljenje stanovnika određenog područja o područnom ustrojstvu jedinica lokalne/područne(regionalne) samouprave. Na takvom referendumu mogu sudjelovati isključivo birači koji imaju prebivalište u toj jedinici za koju je savjetodavni referendum i raspisan. Odlučivanje se provodi većinom glasova birača koji su izašli na glasovanje. Savjetodavni se referendum provodi istim postupkom kako se provodi i državni.<sup>65</sup>

#### **3.7.2. Zborovi građana**

Zborovi građana se sazivaju u svrhu izjašnjavanja građana o nekim pitanjima od lokalnog značaja, ili pak zbog raspravljanja o potrebama i interesima građana te zbog davanja nekih prijedloga za rješavanja pitanja koja imaju lokalni značaj. Odluka koja se donese na zboru građana je obvezna za mjesni odbor, tj. odbor gradske četvrti, ali ne obvezuje predstavničko tijelo općine/grada. Zborove građana može sazvati vijeće mjesnog odbora/gradske četvrti, u skladu sa statutom općine/grada. Također ih može sazvati i općinsko/gradsko vijeće u svrhu raspravljanja i izjašnjavanja građana o nekim pitanjima za pojedinu općinu/grad. Zborovi građana sazivaju se za dio područja mjesnog odbora koji čini zasebnu cjelinu odvojenu od ostalih dijelova naselja. Odluke na zboru donose se javnim glasovanjem, osim ukoliko se većinom glasova prisutnih građana ne odluči da će se odluka donositi tajnim izjašnjavanjem. Način sazivanja zbora građana i način rada zbora građana uređuje se statutom pojedinog grada/općine.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Ibid., čl.57.-59.

<sup>66</sup> Ibid., čl.60.-62.

### **3.7.3. Predstavke građana**

Predstavke podnose građani koji imaju biračko prave tijelima jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i tijelima državne vlasti, a koji su dužni građanima (koji su podnijeli predstavku) odgovoriti u primjerenom roku.<sup>67</sup>

### **3.8. Troškovi za provedbu referenduma**

Sredstava za podmirenje troškova za provedbu državnog ili savjetodavnog referenduma, namirit će se iz državnog proračuna. Vlada Republike Hrvatske ima pravo odrediti visinu naknade predsjedniku i članovima povjerenstva. Navedenim sredstvima raspolaže Državno povjerenstvo tako što određuje način njihova korištenja i provodi nadzor nad njihovom uporabom. Državno povjerenstvo će sredstva dodijeliti povjerenstvima za provedbu državnog i savjetodavnog referenduma.<sup>68</sup>

Sredstva za provedbu lokalnog referenduma osiguravaju se u proračunu jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave u kojoj se lokalni referendum i provodi. Nadalje, sredstva za provedbu zborova građana se osiguravaju u proračunu jedinice lokalne saouprave, tj. u proračunu Grada Zagreba. Visinu naknade predsjedniku i članovima povjerenstva za provedbu lokalnog referenduma (koja ne smije biti veća od prosječne mjesečna plaće u Hrvatskoj) određuju župan, gradonačelnik Grada Zagreba, gradonačelnik, odnosno općinski načelnik.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Ibid., čl.63.-65.

<sup>68</sup> Ibid., čl.47.

<sup>69</sup> Ibid., čl.48.

#### 4. POVIJESNI OSVRT NA PRAKSU REFERENDUMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

„Praksa referenduma u Hrvatskoj je od osamostaljenja zabilježila 11 slučajeva, koji bi se mogli podijeliti u dvije kategorije, ovisno o tome da li su referendumi bili držani ili ne“.<sup>70</sup>

Prvi referendum na državnoj razini održan je 1991., kada se odlučivalo o neovisnosti Republike Hrvatske. Nakon toga, iako su uspjele prikupiti dovoljan broj potpisa, dvije građanske inicijative (Stožer za obranu digniteta Domovinskog rada, 2000. i Inicijativa sindikata 2010.) nisu uspjele pokrenuti raspisivanje referenduma.<sup>71</sup>

Prema podacima Udruge gradova, lokalni referendumi također su bili rijetkost. Iako nema službenih podataka o održanim lokalnim referendumima, bilježi se jedan lokalni referendum i dva savjetodavna referenduma u proteklih 20 godina.

Nakon što je građanska inicijativa „U ime obitelji“ pokrenula prikupljanje potpisa za održavanje državnog referenduma te skupila 683948 potpisa, što je bilo više nego dovoljno za pokretanje referenduma, iskoristila je mogućnost predviđenu Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, te pokrenula referendum o definiciji braka.

Referendum o definiciji braka iz prosinca 2013. godine jedan je od tri uspješno provedenih referenduma u Hrvatskoj, od njenog osamostaljenja, uključujući referendum o statusu Hrvatske u odnosu na granice Jugoslavije proveden u svibnju 1991., a drugi je referendum o pridruživanju Hrvatske Europskoj Uniji, proveden 22. prosinca 2012.<sup>72</sup>

Kako bi se bolje razumjela ova tematika, bitno je naglasiti kako je Vlada Republike Hrvatske imala namjeru prikupiti potpise i organizirati referendum, te zajedno sudjelovati u prilagodbi zakona. Međutim Ustavni sud je to odbio pod argumentom kako Ustav točno određuje dva različita ustavna amandmana prema kojima se Ustav može mijenjati na zahtjev Vlade (Članak 9 Ustava) a drugi kroz referendum (Članak 87 Ustava). Samim time, po završetku referenduma je automatski promijenjen i Ustav kada je u pitanju definiranje braka.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Gardašević, Dj. (2018). „Constitutional Interpretations of Direct Democracy in Croatia.“ *Iustinianus Primus Law Review*; 7(12): 1-50., str. 6

<sup>71</sup> GONG., op.cit.

<sup>72</sup> Gardašević, op.cit., str.7.

<sup>73</sup> Ibid, str. 9

## 5. PRIMJER REFERENDUMA U REPUBLICI HRVATSKOJ O USTAVNOJ DEFINICIJI BRAKA (2013.)

Referendum o ustavnoj definiciji braka u Republici Hrvatskoj održan je 01. prosinca 2013. godine. Referendumsko pitanje je glasilo: „Jeste li za to da se u Ustav Republike Hrvatske unese odredba po kojoj je brak životna zajednica žene i muškarca?“. Birači su glasati mogli „za“ i „protiv“. Raspisivanje referenduma Sabor je izglasao 08. studenoga 2013. godine, što je donio sa 104 glasa za, 13 protiv i 5 suzdržanih. Raspisivanje referenduma bilo je na zahtjev građanske inicijative „U ime obitelji“ koja je skupila oko 750 tisuća potpisa građana koji su tražili da se u članak 62. Ustava unese definicija braka kao životna zajednica žene i muškarca. Građanska inicijativa je 14. lipnja 2013. godine predala Hrvatskom saboru potpise građana.

Gotovo dvotrećinska većina izašli birača poduprla je referendumsko pitanje, te time unijela u Ustav Republike Hrvatske definiciju „Brak je životna zajednica žene i muškarca.“ Izlaznost je bila 37,9%.<sup>74</sup>

Riječ je o trećem referendumu u hrvatskoj povijesti, te o prvom koji je raspisan na zahtjev građana. Prvi referendum bio je o hrvatskoj samostalnosti 1991., a drugi o pristupanju Hrvatske Europskoj uniji.<sup>75</sup>

### 5.1. Teorijsko određenje homoseksualnosti u svrhu razumijevanja pojma istospolnih zajednica

Pripadnici manjina diljem svijeta suočavaju se sa diskriminacijom, a homoseksualna manjina nije iznimka tom pravilu. Dio društva na homoseksualne osobe još uvijek gleda sa snažnim predrasudama, što nerijetko dovodi do stigmatizacije i odbacivanja, ali ponekad i nasilja te institucionalnog progona.

Priroda ljudske seksualnosti i uobičajenost istospolne ljubavi pitanje je znanstvenih, povijesnih i društvenih činjenica, stoga ne čudi brojnost različitih definicija homoseksualnosti, pri čemu će u nastavku biti izvedene neke od njih.<sup>76</sup> Pri čitanju literature ove tematike treba

---

<sup>74</sup> Narod.hr: *Referendumske inicijative*, URL: (<https://narod.hr/hrvatska/referendumske-inicijative-potpisivalo-se-protiv-nato-a-i-haskog-suda-za-nasu-kunu-i-autoceste#:~:text=Referendum%20o%20braku%20%E2%80%93%20Krajem%202013.%20gra%C4%91ani%20su,To%20je%20prvi%20referendum%20raspisan%20temeljem%20potpisa%20bira%C4%8Da,-04.06.2022.>)

<sup>75</sup> Erdelja, A. (2013). *Objavljen primjer listića za referendum 1.12.!*, URL: (<https://www.vecernji.hr/vijesti/objavljen-primjer-listica-za-referendum-112-901928> -04.06.2022.)

<sup>76</sup> Barić, S., Vincan, S. (2013). „Ustavnopravno načelo jednakosti i pravno uređenje Republike Hrvatske.“ *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*; 50(1): 81.-113., str. 82.

uzeti u obzir da pojedini autori pišu o homoseksualnosti kroz prizmu vlastitih svjetonazora, a ne znanstveno utemeljenih podataka, stoga treba biti oprezan pri interpretaciji istih.

Riječ ili izraz „homoseksualnost“ pojavila se prvi put u pismu njemačkom ministru 1869. godine. Naime, te godine se u Njemačkoj izrađivao novi zakonik u kojem je otvorena rasprava o kaznenom zakonu koji je proglasio spolni kontakt između dvije osobe istog spola zločinom.<sup>77</sup> Pojam je uveo mađarski liječnik Karl Benkert, koji je homoseksualnost definirao kao „spolnu usmjerenost koja obuzete osobe čini tjelesno i duhovno nesposobnima da se normalno spolno uzbude i usađuje im se odbojnost prema drugom spolu, no privlačnosti vlastitog spola ne mogu se oduprijeti“.<sup>78</sup>

Od tada su provedene mnoge debate o uzrocima homoseksualnosti, koje su nastojale utvrditi da li se radi o urođenom ili naučenom ponašanju. Stoga neki autori, poput Tomaševića, ne gledaju homoseksualnost kao „crno-bijelu“ pojavu, već i sagledavaju njene različite nijanse.

Govoreći o oblicima homoseksualnosti, mogu se izdvojiti tri sljedeća:

- evolutivna ili razvojna homoseksualnost – odnosi se na razdoblje prije i za vrijeme puberteta, kao posljedica straha prema suprotnom spolu ili blizine suprotnog spola, te nesigurnosti u dodirima i ophođenjima sa suprotnim spolom. Za ovakav oblik homoseksualnosti navodi kako je to faza koja se ne može nazvati pravom homoseksualnošću, već propitkivanje vlastite seksualnosti.
- prigodna ili prolazna homoseksualnost – javlja se u određenim društvenim uvjetima, npr. kada osoba dugo boravi sa osobama istog spola bez pristupa osobama suprotnog spola. U pravilu se događa jer se ljudi osjećaju napušteno, usamljeno ili zbog ambijentalnih okolnosti. S promjenom okoline osobe se vraćaju na staro ponašanje jer, u ovom slučaju, homoseksualnost nije plod ljudske strukture već društvenih uvjeta.
- posebna, specifična ili konstitutivna homoseksualnost – odnosi se na situaciju kada duševni i tjelesno odrastao muškarac ili žena, koji žive u normalnim društvenim okolnostima, iskazuju posebnu homoseksualnu sklonost. Ona je toliko jaka da takve osobe ni ne pomišljaju na osobe drugog spola, te ih štoviše, mogu smatrati i odvratnima. Ovdje se radi o pravoj, temeljnoj, istinskoj, stalnoj i isključivoj homoseksualnosti.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Perhat, T. (2015). *Homoseksualnost u društvu s osvrtom na suvremeno doba*. Završni rad. Pula: Sveučilište Jurja Dobrile Pula, str. 1.

<sup>78</sup> Tomašević, L. (2003). „Fenomenologija i moralna prosudba homoseksualnosti.“ *Crkva u svijetu*; 38(2): 241.-262., str. 245

<sup>79</sup> Ibid., str. 246.

## 5.2. Uređenje zajednice života osoba istoga spola u pravu Europske unije i Vijeća Europe

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, Povelja Europske unije o temeljnim pravima postala je pravno obvezujuća. Ugovorom se također predviđa pristupanje Unije Europskoj konvenciji o ljudskim pravima. Iz tog razloga, za pravilni nacionalnu provedbu jednog od ključnih aspekata europskog prava u području ljudskih prava – standarda u pogledu nediskriminacije, neophodno je bolje poznavanje zajedničkih načela koja su razvili Sud EU-a i Europski sud za ljudska prava. Iz tog razloga su 2010. godine Europski sud za ljudska prava i Agencija Europske unije za temeljna prava odlučili sastaviti priručnik o europskoj sudskoj praksi u području nediskriminacije. U Priručniku se promiču ciljevi održivog razvoja, u što se ubraja postizanje rodne ravnopravnosti i jačanje položaja žena i djevojčica, smanjivanje nejednakosti unutar i između zemalja te promicanje pravednih, miroljubivih i uključivih društava.<sup>80</sup>

Krajem 80-ih godina 20. stoljeća dolazi do pravnog priznanja zajednica života osoba istoga spola. Danas se u zemljama EU-a mogu razlikovati dva modela zajednice života osoba istoga spola. Prvi model je je brak, a drugi istospolna kohabitacija.<sup>81</sup>

Razvoju pravnog uređenja zajednica života osoba istoga spola i prava osoba homoseksualne orijentacije u pravu EU-a i Vijeća Europe doprinose temeljna načela suvremenog društva: demokratizacija, dekriminalizacija i zabrana diskriminacije.

U nastavku rada razmatraju se neki najznačajniji dokumenti EU-a koji reguliraju istospolna partnerstva.

Primarni izvori EU-a koji uređuju pitanje zaštite osoba homoseksualne orijentacije (uvode zabranu diskriminacije temeljem seksualne orijentacije) su Amsterdamski ugovor i Ugovor iz Nice. Amsterdamski je ugovor stvorio temelj budućih direktiva čija su osnovna načela jednak tretman i borba protiv diskriminacije temeljem spola, rase, etničkog porijekla, religije, vjerovanja, invaliditeta, starosti ili seksualne orijentacije. Navedenim ugovorima se ne normira obvezatnost uređenja istospolnih zajednica, već se njima pruža samo zaštita osobama homoseksualne orijentacije.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Agencija EU-a za temeljna prava i Vijeće Europe (2020). *Priručnik o europskom antidiskriminacijskom pravu*. Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, URL: ([https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_non\\_discr\\_iaw\\_HRV.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discr_iaw_HRV.pdf)), str.3.-05.06.2022.)

<sup>81</sup> Krešić, B. (2015). *Zajednice osoba istog spola u pravu zemalja Evropske unije*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, URL:( [https://soc.ba/site/wp-content/uploads/2015/06/Boris-Kresic\\_final\\_web.pdf](https://soc.ba/site/wp-content/uploads/2015/06/Boris-Kresic_final_web.pdf), str.13.-05.06.2022.)

<sup>82</sup> Ibid., str.15.

2000. godine na sastanku Europskog vijeća u Nici je prihvaćena Povelja Europske unije o temeljnim pravima koja prvi put u povijesti Unije, u jedinstvenom tekstu, utvrđuje niz građanskih, političkih, ekonomskih i socijalnih prava svih građana i osoba s prebivalištem u Europskoj uniji. U članku 21. Povelje propisana je zabrana diskriminacije temeljem spola, rase, boje kože, etničkog ili socijalnog porijekla, genetskih osobina, jezike, vjere, uvjerenja, političkog ili nekog drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja, invalidnosti, dobi ili seksualne orijentacije. Također je navedeno da je zabranjena svaka diskriminacija temeljem državljanstva.<sup>83</sup>

U čl. 9. Povelje navedeno je pravo na stupanje u brak i pravo na osnivanje obitelji u skladu s nacionalnim zakonodavstvom koji uređuje ostvarivanje tih prava.<sup>84</sup>

Ugovor iz Lisabona je potpisan 2007. godine, a na snagu je stupio 2009. Ovim Ugovorom je ostvaren značajan napredak po pitanju zaštite osnovnih prava u okviru EU-a. Njim je predviđeno da Povelja o temeljnim pravima ima identičnu pravnu snagu kao i sami ugovori i na taj način je zapravo završen dugotrajni proces evolucije zaštite ljudskih prava u okviru Unije. Ugovor iz Lisabona se ne poziva na originalnu verziju Povelje koju su države članice potpisale u Nici, već na verziju koja je revidirana za potrebe Ugovora, a koju su institucije potpisale 2007. godine.<sup>85</sup>

Jedno od ključnih područja europskog antidiskriminacijskog prava je „osobna“ sfera: privatni i obiteljski život, posvojenje, dom i brak, koja ulaze u područja zaštite Unije. U skladu s tim, u pravu Europske unije jamči se pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, što je, između ostalog, određeno i u Povelji EU-a o temeljnim pravima te u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda gdje je navedeno da „svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja. Javna se vlast neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.“<sup>86</sup> Europski sud za ljudska prava je pojasnio primjenu navedenog članka u slučaju E.B. protiv Francuske na način: „pojam privatnog života u smislu članka 8. Konvencije širok je pojam kojim su obuhvaćeni, među ostalim, pravo na zasnivanje i razvijanje odnosa s drugim osobama [...], pravo na ‚osobni razvoj‘ [...] ili pravo na samoodređenje kao takvo. Time su

---

<sup>83</sup> Povelja Europske unije o temeljnim pravima (2016/C, 202/02), čl.21.

<sup>84</sup> Ibid., čl.9.

<sup>85</sup> Krešić, op.cit., str.17.

<sup>86</sup> (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10), čl.8.

obuhvaćeni i elementi kao što su imena [...], rodna identifikacija, spolna orijentacija i seksualni život, koji spadaju u osobnu sferu zaštićenu člankom 8. [...], te pravo na poštovanje odluke o tome hoće li osoba imati dijete ili neće.<sup>87</sup>

Donošenje Konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama je jedno od najvećih dostignuća Vijeća Europe. Konvencija je potpisana u Rimu 1950. godine, ali stupa na snagu tek 1953. Ovom Konvencijom su određena temeljna i neotuđiva prava i slobode svakog pojedinog čovjeka te ona predstavljaju međunarodni valjani ugovor izuzetno velike važnosti. U sljedećim godinama Konvencija bilježi konstantno širenja i to u obliku novih pravila i sloboda, odnosno u obliku protokola. Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama pokriva četiri glavna područja zaštite, a to su: prepoznavanje novih prijetnji ljudskim pravima, razvoj jasne svijesti o važnosti ljudskih prava, učinkovit nadzor i zaštita temeljnih ljudskih prava, obrazovanje o ljudskim pravima i poticanje profesionalnog usavršavanja. Nadalje, osnovni tekst Konvencije iz 1950. godine sadrži temeljna građanska prava i političke slobode svakog čovjeka: zabrana mučenja, zabrana ropstva i prisilnog rada, pravo na slobodu i sigurnost, pravo na život, pravo na pošteno suđenje, pravo na poštivanje privatnog i obiteljskog života, sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti, nema kazne bez zakona, pravo na brak, sloboda izražavanja, sloboda okupljanja i udruživanja, pravo na djelotvoran pravni lijek, zabrana diskriminacije, zabrana zloupotrebe prava.<sup>88</sup> Pomoću protokola postepeno su dodavana i prava čovjeka. 1952. godine dodano je pravo na obrazovanje, pravo na slobodne izbore te pravo na zaštitu vlasništva. 1963. godine donesena je zabrana dužničkog zatvora, slobode kretanja i zabrana protjerivanja vlastitih državljana, dok je 1983. godine smrtna kazna je proglašena kršenjem ljudskih prava, 1984. godine doneseno je pravo na žalbu u kaznenim predmetima, pravo na naknadu štete zbog pogrešne presude, pravo da se ne može suditi istoj osobi dva puta ili biti kažnjen dva puta u istoj stvari i jednakost među supružnicima. 2000. godine donesena je opća zabrana diskriminacije, a 2002. godine potpuna zabrana smrtne kazne.

Za zaštitu ljudskih prava unutar Konvencije kao pravni mehanizam djeluju Komisija i Europski sud za ljudska prava.

Europski sud za ljudska prava kroz svoju praksu je ispitao brojne slučajeve koji su se odnosili na različito postupanje u pogledu pravila o nasljeđivanju, pristupa razvedenih roditelja djeci, posvojenja, pitanja očinstva i dr. Područje primjene navedenog članka 8. je vrlo široko, pa tako ima posljedice u brojnim drugim područjima, kao što je primjerice stupanje u

---

<sup>87</sup> ESLJP, *E. B. protiv Francuske* (veliko vijeće), br. 43546/02, 22. siječnja 2008., t. 43.

<sup>88</sup> Mintas Hodak Lj. (2010): *Europska unija*. Zagreb: Mate, str. 598



registriranu zajednicu ili brak, koja su posebno zaštićena člankom 12: „muškarci i žene u dobi za sklapanje braka imaju pravo stupiti u brak i osnovati obitelj, u skladu s domaćim zakonima koji uređuju ostvarenje tog prava.“<sup>89</sup> U članku 14. pak navodi se da će se uživanje prava i sloboda koje su priznate u Konvenciji osigurati „bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijed, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost.“<sup>90</sup> Europski sud za ljudska prava imao je zadatak utvrditi je li člankom 8. obuhvaćena pozitivna obveza države da uvede pravni okvir kojim se predviđa i priznavanje i zaštita istospolnih parova.<sup>91</sup>

Primjer sudske prakse Europskog suda za ljudska prava je i predmet *Oliari i dr. protiv Italije*<sup>92</sup> gdje su se tri homoseksualna para žalila jer u skladu s talijanskim pravom nisu mogla sklopiti brak niti stupiti u neki drugi oblik registrirane zajednice. Europski sud za ljudska prava je istaknuo tendenciju prema zakonskom priznavanju istospolnih parova na europskoj i međunarodnoj razini. Napomenuo je i da je talijanski Ustavni sud nekoliko puta pozvao na zakonsko priznavanje odgovarajućih prava i obveza homoseksualnih zajednica. Stoga je Europski sud za ljudska prava smatrao da je u tim okolnostima Italija imala pozitivnu obvezu da službenim priznavanjem istospolnih parova osigura stvarno poštovanje privatnog i obiteljskog života podnositeljâ zahtjeva. U točki 174. navedenog predmeta istaknuo je da se pravnim okvirom za priznavanje homoseksualnih parova moraju predvidjeti barem temeljna prava istospolnih parova koji su u stabilnoj i dugotrajnoj vezi. Stoga je Sud smatrao da je Italija prekoračila svoju slobodu procjene budući da nije donijela takvo zakonodavstvo i nije ispunila svoju pozitivnu obvezu. Navedeno upućuje na povredu članka 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u vezi s njegovim člankom 8.<sup>93</sup>

Dakle, sve donedavno odnosi između istospolnih partnera, sa ili bez djece, nisu dobivali zaštitu prema dijelu “privatnog života” članka 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Međutim, 2010. godine Sud je, pojašnjavajući da Konvencija ne obvezuje države članice da donesu zakon da pravno priznaju istospolne brakove, po prvi put prihvatio da homoseksualni odnosi predstavljaju oblik “obiteljskog života. Naime, isprava je sudska praksa Suda išla u smjeru da emocionalni i seksualni odnos istospolnog para predstavlja "privatni život", ali nije utvrdila da predstavlja "obiteljski život", čak i ako postoji dugotrajna veza

---

<sup>89</sup> Čl.12. (Europske) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

<sup>90</sup> Ibid., čl.14.

<sup>91</sup> Agencija EU-a za temeljna prava i Vijeće Europe, op.cit., str.150.

<sup>92</sup> ESLJP, *Oliari i dr. protiv Italije*, br. 18766/11 i 36030/11, 21. srpnja 2015.

<sup>93</sup> Agencija EU-a za temeljna prava i Vijeće Europe, op.cit., str.150.

izvanbračnih partnera. Dolazeći do tog zaključka, Sud je primijetio da usprkos rastućoj tendenciji u nizu europskih država prema zakonskom i sudskom priznavanju stabilnih de facto partnerstava između homoseksualaca, s obzirom na postojanje malo zajedničkog između država ugovornica, to je područje u kojem su države još uvijek uživali široku slobodu procjene. Ipak, Sud primjećuje da se s vremenom u mnogim državama članicama dogodila brza evolucija društvenih stavova prema istospolnim parovima. Od tada je značajan broj država članica dao pravno priznanje istospolnim parovima. U tom kontekstu, određene odredbe prava Europske unije također odražavaju rastuću tendenciju uključivanja istospolnih parova u pojam "obitelj". S obzirom na ovu evoluciju, Sud je smatrao neprikladnim zadržavanje stajališta da, za razliku od para različitog spola, istospolni par ne može uživati u "obiteljskom životu" u smislu članka 8. Posljedično, izvanbračni istospolni par koji živi u stabilnom de facto partnerstvu počeo se pribrojavati u pojam "obiteljskog života", kao i u situaciji različitog spola parova u partnerstvu.<sup>94</sup>

U nekim zemljama Unije moguće je ozakoniti partnerstvo bez sklapanja braka, i to sklapanjem civilnog ili registriranog partnerstva. Civilna partnerstva omogućuju dvjema osobama koje žive zajedno kao par da svoju vezu registriraju kod tijela javne uprave u zemlji boravišta. Ipak, u zemljama Europske unije postoje iznimno velike razlike prema tome postoji li uopće mogućnost sklapanja civilnog partnerstva u zemlji, razlike u pravima koja za osobe proizlaze iz civilnog partnerstva te u tome hoće li civilnog partnerstvo sklopljeno u inozemstvu biti priznato u određenoj zemlji. Tako se primjerice ni imovinska prava i prava na uzdržavanje koja imaju osobe u registriranim partnerstvima ne primjenjuju isto u svim zemljama Unije. Drugim riječima, prava koja proizlaze iz registriranog partnerstva osoba značajno se razlikuju od zemlje do zemlje.

U nekim pak zemljama Unije se i civilna i registrirana partnerstva smatraju jednako vrijedna kao i brak, ili su pak usporediva s brakom. Sve zemlje u kojima su dopušteni istospolni brakovi obično priznaju istospolna registrirana partnerstva sklopljena u drugim zemljama. U onim zemljama gdje nisu dopušteni istospolni brakovi, ali koje su uvele neki oblik registriranog partnerstva, istospolni brak sklopljen u inozemstvu obično osobama daje jednaka prava kao registrirano partnerstvo.

Registrirana partnerstva ne predviđaju sljedeće zemlje Europske unije: Bugarska, Slovačka, Rumunjska, Poljska, Litva, Latvija, Poljska.

---

<sup>94</sup> ESLJP, predmet *Schalk and Kopf v. Austria*; 2010.

U onim zemljama gdje se civilna partnerstva smatraju jednakovrijedna braku ili usporedivima s njime, ona osobama daju jednaka prava u svrhu useljavanja. Drugim riječima, registrirani partner ima pravo preseliti se sa svojim partnerom ukoliko se nastani u tim zemljama. Ako se pak osobe u registriranoj zajednici žele preseliti u zemlju Unije u kojoj se uopće ne priznaje registrirano partnerstvo, to će se partnerstvo smatrati propisno potvrđenom dugotrajnom vezom.<sup>95</sup>

### **5.3. Referendum o definiciji braka iz 2013. godine**

Dana 24.10.2013. Ustavni sud Republike Hrvatske razmotrio je Prijedlog odluke o raspisivanju državnog referenduma te upozorava da ukoliko bi u slučaju pozitivnog rezultata referenduma to bi bio prvi slučaj neposrednog odlučivanja naroda u smislu članka 1. stavka 3. Ustava o konkretnom prijedlogu promjene ustava koju su promjenu predložili birači. Stoga sud upozorava da da odluka i postupak budu u okvirima Ustava jer imaju presedansko značenje za demokraciju u Republici Hrvatskoj. Ustavni sud također upozorava da se raspisuje referendum o prijedlogu za promjenu Ustava. Nadalje se u istom dokumentu upozorava na pravne standarde Komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije), savjetodavnog tijela Vijeća Europe za ustavna pitanja, utvrđene u njezinu Kodeksu dobre prakse o referendumima iz 2009. godine naročito na paragraf koji se tiče vladavine prava:

„Korištenje referenduma mora biti u suglasnosti s pravnim sustavom kao cjelinom, a osobito s postupovnim pravilima.“<sup>96</sup>

Cilj upozorenje je ispunjavanje zadaće Ustavnog suda na podsjećanje na smjer u kojem treba ići kad je riječ o provedbi narodne ustavotvorne inicijative. Također se podsjeća da su dijelovi točke I. i točke III. ustavnopravno neprihvatljivi. Također se u Upozorenju Ustavnog suda daje prijedlog za promjenu ustavnog zakona u slučaju pozitivnog raspleta referenduma.<sup>97</sup>

Ustavni sud Republike Hrvatske u drugom vrlo važnom dokumentu koji se tiče narodnog ustavotvornog referenduma o definiciji braka dana 14.11.2013. eventualna dopuna Ustava odredbom prema kojoj je brak životna zajednica žene i muškarca ne smije imati nikakvog utjecaja na daljnji razvitak zakonskih okvira instituta izvanbračne i istospolne zajednice u skladu s ustavnim zahtjevom da svatko u Republici Hrvatskoj ima pravo na poštovanje i pravnu zaštitu svoga osobnog i obiteljskog života te svoga ljudskog dostojanstva. Ustavni sud smatra

---

<sup>95</sup> Službena internetska stranica EU-a (2022): *Civilna i registrirana partnerstva*, URL: ([https://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index\\_hr.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index_hr.htm) -07.06.2022.)

<sup>96</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske, Broj: U-VIIR-5292/2013, str.12.

<sup>97</sup> Ibid.

da referendum o definiciji braka nije referendum o pravu na poštovanje obiteljskog života, jer je ono Ustavom zajamčeno svim osobama, neovisno o spolu i rodu, i pod izravnom je zaštitom Ustavnog suda i Europskog suda za ljudska prava. Te je mišljenje Ustavnog suda da Hrvatska pravno priznaje brak, izvanbračnu i istospolnu zajednicu. Ustavni je sud je sumarno zaključio da nema zapreka za održavanje referenduma te je odbilo tri posebna zahtjeva pojedinaca odnosno udruga koji su tražili ocjenu ustavnosti referenduskog pitanja ili obustavu referenduma.<sup>98</sup>

Referendumsko pitanje glasilu je: „Jeste li za to da se u Ustav Republike Hrvatske unese odredba po kojoj je brak životna zajednica žene i muškarca?“ Nakon 65.87% skupljenih glasova za, u Ustav Republike Hrvatske s 1. prosincem 2013. ušla je odredba da je brak životna zajednica žene i muškarca.<sup>99</sup>

Ustavni sud Republike Hrvatske u svojemu priopćenju je naglasio: „Danas je u svim relevantnim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima još uvijek općeprihvaćeno da brak i obiteljski život nisu niti istoznačnice niti su istovjetni pravni instituti.“ Nadalje, pozvali su se na dva za Republiku Hrvatsku pravno obvezujuća i izravno primjenjiva dokumenta o ljudskim pravima:

- članak 12. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, prema kojoj pravo na sklapanje braka u dobi kada postanu sposobni za brak imaju muškarci i žene.
- članak 9. Povelje o temeljnim pravima Europske unije prema kojem se pravo na sklapanje braka i pravo na osnivanje obitelji u skladu s nacionalnim zakonima koji uređuju ostvarenje tih prava.<sup>100</sup>

Za vrijeme održavanja referenduma o definiciji braka 2013. godine, na snazi je bio Zakon o istospolnim zajednicama donesen 2003. godine zajedno s Obiteljskim zakonom, pri čemu se uz njih donesena još dva usko vezana zakona: Zakon o ravnopravnosti spolova i Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji. „Tim zakonom je prvi put u povijesti Republike Hrvatske uveden pojam i definicija istospolne zajednice, te pravni učinci postojanja iste, što je bio svojedoban presedan za pravnu stečevinu Republike Hrvatske. U Zakonu od istospolnim zajednicama propisana su prava partnera/ica na uzdržavanje od strane drugog partnera, istim zakonom propisana su i prava definiranja i podjele zajedničke imovine odnosno stečevine u istospolnim zajednicama.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Priopćenje o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka (NN 138/2013-2966)

<sup>99</sup> Kutleša, M., Škvorc, M. (2016). „Evolucija moralno-pravnog položaja istospolnih zajednica u Republici Hrvatskoj.“ *Bogoslovska smotra*; 86(1): 213.-235., str.214.

<sup>100</sup> Priopćenje o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka (NN 138/2013-2966)

<sup>101</sup> Zakon o istospolnim zajednicama (NN 116/2003-1584) – prestao važiti

Nakon postavljanja tog zakona, u crkvenim znanstvenim krugovima Hrvatske postavljalo se pitanje moralnosti ozakonjivanja istospolnih zajednica.<sup>102</sup>

U tom svijetlu, Vatikanski Zbor za nauk vjere objavio je 31. srpnja 2003. godine dokument koji govori o problemu ozakonjivanja istospolnih parova, nastao u sjednici na kojoj je prisustvovao tadašnji papa Ivan Pavao II.<sup>103</sup>

Međutim, rasprave o ovoj tematici događale su se i izvan okvira Crkve, te se nailazilo na raznovrsne i suprotstavljene primjedbe. Za protivnike izjednačavanja istospolnih sa heteroseksualnim zajednicama, jedan od glavnih pravnih argumenata protiv priznavanja istospolnih brakova u odnosu na moguće stavljanje seksualne orijentacije u okvir „sumnjive klasifikacije“ (diskriminacija na temelju spola) već je desetljećima sljedeći: „zabrana istospolnih brakova je ustavna što se tiče moguće diskriminacije na temelju spola jer je brak povijesno definiran kao zajednica između jednog muškarca i jedne žene, pa su prema tome parovi istospolne seksualne orijentacije inherentno nepodobni sklopiti brak.“<sup>104</sup>

Po načinu zasnivanja i učincima, istospolne zajednice su u hrvatskom pravnom sustavu slične heteroseksualnim izvanbračnim zajednicama. Glavna razlika između ove dvije zajednice je u spolu partnera. Dok se kod istospolnih zajednica, kako i samo ime govori, radi o zajednici dvije osobe istog spola, u izvanbračnoj zajednici radi o zajednici dviju osoba različitog spola. „Ipak, izvanbračni partneri, sukladno odredbama Zakona o nasljeđivanju, jedan drugoga mogu naslijediti kao zakonski nasljednici, dok isto to nije omogućeno partnerima koji se nalaze u istospolnim zajednicama.“<sup>105</sup>

#### **5.4. Zakon o životnom partnerstvu osoba istoga u odnosu na prethodni Zakon o istospolnim zajednicama**

Nakon referendumu, donesen je Zakon o životnom partnerstvu, koji je na prvi pogled različit u odnosu na Zakon o istospolnim zajednicama, prvotno kada je u pitanju njegova dužina. Zakon o životnom partnerstvu sadrži 82 članka, stoga je kroz detaljnije iznošenje ovog zakona bilo moguće povući i više paralelizama o odnosu na Obiteljski zakon. Paralelizmi su uočljivi u uvodnim člancima zakona. Dok je u članku 5. Obiteljskog zakona, brak definiran kao zakonom uređena životna zajednica žene i muškarca,<sup>106</sup> životno partnerstvo je člankom 2.

---

<sup>102</sup> Kutleša, Škvorc, op.cit., str.218.

<sup>103</sup> Pozaić, V. (2003). „Moralnost ozakonjivanja istospolnih veza.“ *Obnovljeni život*; 58(3): 367.-371., str. 367.

<sup>104</sup> Barić, Vincan, op.cit., str.93.

<sup>105</sup> Klasiček, D. (2013). „Zakonsko nasljeđivanje istospolnih partnera u Republici Hrvatskoj.“ *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*; 34(2): 113.-132., str.964.

<sup>106</sup> Obiteljski zakon (NN 103/15, 98/19)

Zakona o Životnom partnerstvu osoba istog spola, definirano kao zajednica obiteljskog života dviju osoba istog spola sklopljena pred nadležnim tijelom u skladu s odredbama ovog Zakona.<sup>107</sup>

Isto tako, dok je u članku 3. Obiteljskog zakona izvanbračna zajednica „životna zajednica ne udane žene i neoženjenog muškarca koja traje najmanje tri godine ili kraće ako je u njoj rođeno zajedničko dijete“,<sup>108</sup> neformalno životno partnerstvo je prema članku 3 Zakona o Životnom partnerstvu osoba istog spola „zajednica obiteljskog života dviju osoba istog spola, koje nisu sklopile životno partnerstvo pred nadležnim tijelom, ako zajednica traje najmanje tri godine i od početka je udovoljavala pretpostavkama propisanim za valjanost životnog partnerstva“.<sup>109</sup>

Nadalje, poveznice su vidljive i kod ispunjavanja pretpostavaka koje su potrebne da bi se sklopio brak, odnosno životno partnerstvo, tako članak 24. Obiteljskog zakona ističe kako je za postojanje braka potrebno:

- da su nevjesta i ženik osobe različita spola;
- da su nevjesta i ženik izjavili svoj pristanak za sklapanje braka;
- da je brak u građanskom obliku sklopljen pred matičarom ili da je brak u vjerskom obliku sklopljen prema odredbi članka 8. i članka 20. stavka 1. i 4. ovoga Zakona“<sup>110</sup>,

U odnosu na članak 7. Zakona o Životnom partnerstvu osoba istog spola prema kojem je potrebno:

- da su osobe koje namjeravaju sklopiti životno partnerstvo istog spola;
- da su osobe izjavile svoj pristanak za sklapanje životnog partnerstva;
- da je životno partnerstvo sklopljeno pred matičarom“.<sup>111</sup>

Zakonom o životnom partnerstvu osoba istog spola propisano je postupanje matičara u formiranju, smrti jednog od članova zajednice ili raskidu partnerstva. U drugom dijelu zakona propisani su pravni učinci životnog partnerstva, u okviru tog dijela zakona propisana su osobna prava životnih partnera, odnosi vezani uz djecu, partnerska skrb, imovinski odnosi životnih partnera, nasljeđivanje, porezni status životnog partnerstva, status životnog partnerstva u mirovinskom osiguranju, status životnih partnera u sustavu socijalne skrbi, prava i obaveze životnih partnera u sustavu obaveznog zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite, prava i

---

<sup>107</sup> Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola

<sup>108</sup> Obiteljski zakon

<sup>109</sup> Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola

<sup>110</sup> Obiteljski zakon

<sup>111</sup> Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola

obaveze životnih partnera u vezi sa zapošljavanjem i radnim odnosima, pristup javnim i tržišnim uslugama i javnopravni položaj životnog partnerstva.<sup>112</sup>

Jedan od dijelova Zakona koji je najzanimljiviji svakako je onaj koji se dotiče pitanja odnosa vezanih uz djecu. „Sasvim je, naime, logično razlikovati seksualnu orijentaciju pojedinca od njegovih prokreativnih mogućnosti. Tako se već sada primjećuje sve veći broj osoba homoseksualne orijentacije koje žive u istospolnim zajednicama, a da su pritom biološki očevi ili majke, bilo da se radi o medicinski potpomognutoj (umjetnoj) oplodnji kod žena, bilo da se radi o zamjenskim majkama kod muškaraca.“<sup>113</sup>

## **5.5. Istospolna partnerstva u Republici Hrvatskoj danas**

U Ustavu Republike Hrvatske u čl. 62. propisano je da je brak životna zajednica žene i muškarca te da se brak i pravni odnosi u braku, izvanbračnoj zajednici i obitelji uređuju zakonom.<sup>114</sup> Također je i Obiteljskim zakonom uređeno da brak podrazumijeva životnu zajednicu žene i muškarca.<sup>115</sup> U čl.23. Obiteljskog zakona kao jedan od uvjeta za sklapanje braka navodi se da nevjesta i ženik moraju biti osobe različita spola.<sup>116</sup> U čl. 11. Obiteljskog zakona izvanbračna zajednica također podrazumijeva muškarca i ženu.<sup>117</sup> Čl. 28. Obiteljskog zakona definira da „brak ne može sklopiti osoba koja je u braku ili životnom partnerstvu osoba istog spola koje je registrirano sukladno posebnom propisu.“<sup>118</sup> Pravo na posvojenje djeteta također imaju samo heteroseksualni parovi.

S druge pak strane, čl. 35. Ustava Republike Hrvatske<sup>119</sup>, svakoj osobi jamči poštivanje i pravnu zaštitu njegova osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti. Drugim riječima, ovim člankom propisano je da državna vlast mora poštivati obiteljski i osobni život, dostojanstvo, čast i ugled svake osobe, te svakom mora omogućiti jednaku pravnu zaštitu navedenih vrednota.

Zakonom o životnom partnerstvu osoba istog spola<sup>120</sup>, usvojenom 2014. godine u Republici Hrvatskoj (nakon referenduma o kojemu će više biti u nastavku rada), uređuje se životno partnerstvo osoba istoga spola, načela, sklapanje i prestanak životnog partnerstva, postupci

---

<sup>112</sup> Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola

<sup>113</sup> Kutleša, Škvorc, op.cit., str.221.

<sup>114</sup> Čl.62. Ustava RH

<sup>115</sup> Čl.12. Obiteljskog zakona

<sup>116</sup> Ibid., čl.23.

<sup>117</sup> Ibid., čl.11.

<sup>118</sup> Ibid., čl.28.

<sup>119</sup> Čl. 35. Ustava RH

<sup>120</sup> Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola

nadležnih tijela u vezi sa sklapanjem i prestankom životnog partnerstva, vođenje registra o životnom partnerstvu te pravni učinci životnog partnerstva. Životno partnerstvo, prema navedenom Zakonu, definira se kao zajednica obiteljskog života dviju osoba istoga spola sklopljena pred nadležnim tijelom. Postoji i neformalno životno partnerstvo koje se definira zajednicom obiteljskog života dviju osoba istog spola, koje nisu sklopile životno partnerstvo pred nadležnim tijelom, no ta zajednica traje najmanje tri godine i od početka je udovoljavala pretpostavkama propisanim za valjanost životnog partnerstva. Postojanje neformalnog životnog partnerstva se dokazuje na isti način i pod istim uvjetima kao i izvanbračna zajednica.



## 6. ZAKLJUČAK

Referendumom se naziva institut izravne demokracije pomoću kojega građani imaju pravo odlučivati o nekom društvenom ili političkom pitanju, odnosno o legitimiranju odluke vlasti. Dakle, to je oblik glasovanja u kojemu građani zemlje ili područja daju svoje mišljenje ili odlučuju o nekom važnom pitanju. Referendum može biti obvezan ili fakultativan, odnosno konstitutivni, zakonodavni, obvezujući ili savjetodavni. U Republici Hrvatskoj referendum je oblik neposrednog odlučivanja birača u obavljanju državne vlasti, gdje birači odlučuju o pitanjima koja su određena Ustavom te o pitanjima iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određenim zakonom i statutom. Pritom referendum može biti državni i lokalni, a također postoje i ostali oblici neposrednog odlučivanja i izjašnjavanja birača u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (savjetodavni referendum, zborovi građana, predstavke građana). Birači se mogu izjasniti o potrebi za raspisivanjem referenduma, u kojem slučaju se osniva organizacijski odbor koji donosi odluku da se pristupi izjašnjavanju birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma. Državni referendum mogu raspisati predsjednik Republike Hrvatske te Hrvatski sabor. Lokalni referendum raspisuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave i predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave. Tijela za provedbu državnog referenduma su: Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, Povjerenstvo za provedbu državnog referenduma u županiji, Gradu Zagrebu, gradu i općini te Odbori za provedbu glasovanja na državnom referendumu, a za lokalni referendum: Povjerenstvo za provedbu lokalnog referenduma u jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te Odbori za provedbu glasovanja na lokalnom referendumu. Na državnom referendumu imaju pravo sudjelovati hrvatski državljani. Glasovanje na državnom referendumu se u pravilu obavlja na glasačkim mjestima u Republici Hrvatskoj, a iznimno i u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske za državljane koji imaju prebivalište u Hrvatskoj, a u vrijeme održavanja referenduma se zateknu van granica države. Na lokalnom referendumu imaju pravo sudjelovati birači koji imaju prebivalište na području jedinice lokalne samouprave, tj. područne (regionalne) samouprave za koju je raspisan referendum. Hrvatski državljani koji imaju navršених 18 godina života – birači – imaju opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor, Predsjednika Republike Hrvatske i Europski parlament te u postupku odlučivanja na državnom referendumu, u skladu sa zakonom. Na referendumu birači odlučuju neposredno tajnim glasovanjem. U slučaju državnog referenduma, odlučivanje se provodi većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja

birača koji su upisani u popis birača Republike Hrvatske, ukoliko Ustavom nije drukčije određeno za pojedina pitanja. Kada je u pitanju lokalni referendum, odlučivanje se provodi većinom birača koji su glasovali, ali je uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača koji su upisani u popis birača jedinice lokalne, tj. područne (regionalne) samouprave u kojoj je referendum raspisan. Glasovanje na državnom referendumu u pravilu se obavlja na glasačkim mjestima u Republici Hrvatskoj. Izuzetak su hrvatski državljani koji imaju prebivalište u Hrvatskoj, a u trenutku provođenja referenduma se nalaze van granica države. U tom slučaju glasovat će u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Hrvatske u državama u kojima su se zatekli. Državno povjerenstvo za provedbu referenduma te Ustavni sud Republike Hrvatske nadziru ustavnost i zakonitost državnog/lokalnog referenduma.

U ovom radu naveden je primjer jednog uspješno održanog referenduma u Hrvatskoj, a to je onaj iz 2013. godine o ustavnoj definiciji braka. Naime, pripadnici manjina diljem svijeta se suočavaju s diskriminacijom, u čemu nisu iznimka ni pripadnici homoseksualnih manjina, odnosno istospolna partnerstva. Posljednjih godina svjedoci smo ustavnih i zakonskih promjena po tom pitanju diljem svijeta. Nakon ulaska u Europsku uniju, i Republika Hrvatska se počela više baviti spornim pitanjem. Referendum iz 2013. o definiciji braka postavio je pitanje: „Jeste li za to da se u Ustav Republike Hrvatske unese odredba po kojoj je brak životna zajednica žene i muškarca?“ Većina odazvanih na referendum glasala je „za“. Iako je homoseksualna zajednica i oni koji ju podržavaju bila protiv održavanja samog referenduma i propitkivala njegovu ustavnost, Ustavni sud je zaključio kako je referendum ustavan, čime je prihvaćena izmjena unesena u hrvatski Ustav. Referendum je pokrenuo brojna pitanja vezana za ovu tematiku koja su dotada bila svojevrsna tabu tema, te je stoga uređen i novi zakon koji opsežnije uređuje prava istospolnih zajednica – Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola. S obzirom na dosadašnju praksu i daljnji rad na navedenoj problematici, za očekivati je da će u budućnosti biti donesene i daljnje izmjene koje će utjecati na poboljšanje kako seksualnih, tako i ostalih manjina u Hrvatskoj.

Smatram da je provođenje referendumu jako dobar način za poticanje građana na sudjelovanje u političkom životu. Na ovaj način se građani približavaju vlasti te im raste povjerenje u vlast. Građani imaju osjećaj da su dio donošenja važnih odluka za cijelo stanovništvo države. Bilo bi dobro u praksu više savjetodavnih referenduma kako bi građani u što većoj mjeri mogli sudjelovati u procesu donošenja odluka. Referendumi koji su spomenuti u radu su održani na razini države, ali takve referendume moguće je provesti i na lokalnim i regionalnim razinama za neka pitanja koja se tiču samo jedne jedinice lokalne ili područne samouprave. Dobro je čuti mišljenje građana i uvažiti ga jer bi time porastao pozitivan

stav građana prema vladajućima te se odluke ne bi temeljile samo na mišljenju vladajućih već bi se čuo i glas građana.

Smatram da je u Republici Hrvatskoj referendum jako lijepo zamišljen kroz pravne propise, ali u praksi se jako malo primjenjuje. Bilo bi poželjno građane uključivati u referendum što više jer na taj način i vladajući dobili bolju sliku o mišljenju građana te bi time mogli bolje zadovoljiti potrebe svojeg stanovništva.

## LITERATURA

### Knjige:

- Mintas Hodak Lj. (2010): *Europska unija*. Zagreb: Mate
- Suksi, M. (1993). *Bringing in the people: a Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers

### Članci i zbornici radova:

- Barić, S., Vincan, S. (2013). „Ustavnopravno načelo jednakosti i pravno uređenje Republike Hrvatske.“ *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*; 50(1): 81.-113.
- Blagojević, A., Sesvečan, A. (2019). „Ustavnopravni okvir referenduma u Republici Hrvatskoj: trenutno stanje i budući izazovi.“ *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*; 56(4): 835.-876.
- Gardašević, Dj. (2018). „Constitutional Interpretations of Direct Democracy in Croatia.“ *Iustinianus Primus Law Review*; 7(12): 1-50.
- Klasiček, D. (2013). „Zakonsko nasljeđivanje istospolnih partnera u Republici Hrvatskoj.“ *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*; 34(2): 113.-132.
- Kutleša, M., Škvorc, M. (2016). „Evolucija moralno-pravnog položaja istospolnih zajednica u Republici Hrvatskoj.“ *Bogoslovska smotra*; 86(1): 213.-235.
- Smerdel, B., Sokol, S. (2009). *Ustavno pravo*. Zagreb: Narodne novine
- Tomašević, L. (2003). „Fenomenologija i moralna prosudba homoseksualnosti.“ *Crkva u svijetu*; 38(2): 241.-262.
- Toplak, C. (2013). „Referendum: prednosti i nedostaci.“ *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku*; 4(14): 44.-49.

### Pravni izvori:

- ESLJP, *E. B. protiv Francuske* (veliko vijeće), br. 43546/02, 22. siječnja 2008.
- ESLJP, *Oliari i dr. protiv Italije*, br. 18766/11 i 36030/11, 21. srpnja 2015.
- ESLJP, predmet *Schalk and Kopf v. Austria*; 2010.
- (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10)
- Obiteljski zakon (NN 103/15, 98/19)
- Povelja Europske unije o temeljnim pravima (2016/C, 202/02)

- Pozaić, V. (2003). „Moralnost ozakonjivanja istospolnih veza.“ *Obnovljeni život*; 58(3): 367.-371.
- Priopćenje o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka (NN 138/2013-2966)
- Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Broj: U-VIIR-5292/2013
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02)
- Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/96, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16, 73/17)
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20)
- Zakon o registru birača (NN 144/12, 105/15, 98/19)
- Zakon o istospolnim zajednicama (NN 116/2003-1584) – prestao važiti
- Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola (NN 92/14, 98/19)

#### **Internet izvori:**

- Cambridge Dictionary. *Referendum*, URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/referendum>
- Encyclopaedia Britannica. *Referendum and initiative*, URL: <https://www.britannica.com/topic/referendum>
- Erdelja, A. (2013). *Objavljen primjer listića za referendum 1.12.!*, URL: <https://www.vecernji.hr/vijesti/objavljen-primjer-listica-za-referendum-112-901928>
- Hrvatska enciklopedija (2021). *Referendum*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, URL: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=52208>
- Službena internetska stranica EU-a (2022): *Civilna i registrirana partnerstva*, URL: [https://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index\\_hr.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index_hr.htm)
- Narod.hr: *Referendumske inicijative*, URL: <https://narod.hr/hrvatska/referendumske-inicijative-potpisivalo-se-protiv-nato-a-i-haskog-suda-za-nasu-kunu-iautoceste#:~:text=Referendum%20o%20braku%20%E2%80%93%20Krajem%20201>

[3.%20gra%C4%91ani%20su.To%20je%20prvi%20referendum%20raspisan%20temeljem%20potpisa%20bira%C4%8Da.](#)

**Ostalo:**

- Agencija EU-a za temeljna prava i Vijeće Europe (2020). *Priručnik o europskom antidiskriminacijskom pravu*. Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_non\\_discri\\_law\\_HRV.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discri_law_HRV.pdf)
- GONG (2010). *Referendum: pregled stanja i preporuke*, URL: [https://www.gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/GONG\\_Referendum\\_pregled\\_preporuke.pdf](https://www.gong.hr/media/uploads/dokumenti/Clanci/GONG_Referendum_pregled_preporuke.pdf)
- GONG. (2012). *Analiza referenduma u Hrvatskoj u odnosu na europske standarde*, URL: <https://gong.hr/media/uploads/dokumenti/AnalizareferendumauHrvatskojuodnosunaeuropskestandarde2.pdf>
- Krešić, B. (2015). *Zajednice osoba istog spola u pravu zemalja Evropske unije*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, URL: [https://soc.ba/site/wp-content/uploads/2015/06/Boris-Kresic\\_final\\_web.pdf](https://soc.ba/site/wp-content/uploads/2015/06/Boris-Kresic_final_web.pdf)
- Perhat, T. (2015). *Homoseksualnost u društvu s osvrtom na suvremeno doba*. Završni rad. Pula: Sveučilište Jurja Dobrile Pula