

MARIA MARCZEWSKA-RYTKO

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4006-0476>

---

*Referendum ogólnokrajowe w Chorwacji<sup>1</sup>*

---

Nationwide Referendum in Croatia

ABSTRAKT

Kwestie dotyczące referendum znalazły odzwierciedlenie w konstytucji Chorwacji oraz ustawie o referendum i innych formach osobistego udziału w wykonywaniu władzy państwowej i lokalnych oraz regionalnych samorządów (Zakon o referendum i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljajući državne vlasti i lokalne samouprave). W obecnie obowiązującej konstytucji uprawnienia Saboru odnośnie do zarządzenia referendum zawarto w artykule 87 (The Constitution of the Republic of Croatia). W Chorwacji odbyły się trzy referenda ogólnokrajowe: referendum niepodległościowe z roku 1991 roku, referendum w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej z roku 2012 oraz referendum dotyczące instytucji małżeństwa z roku 2013. Przed rokiem 2000 ani prezydent, ani rząd nie zarządzili referendum na mocy artykułu 86 wówczas obowiązującej konstytucji. W latach 2000–2012 nie odbyło się żadne referendum zarządzane w wyniku inicjatywy obywatelskiej.

**Słowa kluczowe:** referendum ogólnokrajowe, Chorwacja

UWARUNKOWANIA

Celem artykułu jest analiza instytucji referendum ogólnokrajowego w Chorwacji w latach 1991–2018. Istotne zatem będzie uzyskanie odpowiedzi na pytanie o to, w jakim zakresie stosowana jest w tym państwie zasada bezpośredniego odwołania

---

<sup>1</sup> W artykule prezentowana jest część wyników badań uzyskanych w ramach międzynarodowego projektu badawczego *Demokracja bezpośrednia w Europie Środkowej i Wschodniej po 1989 roku: wymiar formalnoprawny i praktyczny. Analiza politologiczna* (UMO-2014/15/B/H5/01866) finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

się do głosu obywateli w procesie decyzyjnym. Analiza obejmuje zarówno uwarunkowania referendum ogólnokrajowego w tym państwie, jak i podstawy prawne oraz praktykę stosowania referendum. Chorwacja uzyskała niepodległość w 1991 roku w wyniku rozpadu Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (SFRJ). W dniu 21 lutego 1991 roku parlament Chorwacji (Sabor) przyjął deklarację o rozpoczęciu procesu oddzielania się od SFRJ i ewentualnym włączeniu się do Unii Suwerennych Republik. Chorwacja, obok takich republik związkowych, jak Słowenia, Macedonia oraz Bośnia i Hercegowina, podjęła decyzję o opuszczeniu państwa związkowego. W maju 1991 roku przeprowadzono referendum dotyczące ewentualnego pozostania we wspólnocie oraz uzyskania suwerenności. W głosowaniu obywatele opowiedzieli się za niepodległym i suwerennym państwem. W lipcu 1991 roku rządy Chorwacji i Słowenii zawiesiły deklaracje suwerenności na trzy miesiące w celu rozwiązania konfliktu w SFRJ. Okres moratorium zakończył się 8 października 1991 roku i tę datę wskazuje się w literaturze chorwackiej jako datę powstania Chorwacji jako suwerennego państwa [Składowski 2013: 62].

Podstawę funkcjonowania państwa stanowi konstytucja uchwalona 22 grudnia 1990 roku, czyli jeszcze przed proklamowaniem niepodległości. W literaturze podkreśla się jej legitymizujący i stabilizujący charakter w stosunku do nowego systemu. Składa się z preambuły odwołującej się do różnych form państwowości w dziejach Chorwacji oraz artykułów (początkowo 142, po nowelizacji 150).

Ogółem przeprowadzono pięć nowelizacji konstytucji w roku 1997, 2000, 2001, 2010 i 2014 (Ustavni Sud). Konstytucja w pierwotnym brzmieniu stanowiła o funkcjonowaniu systemu półprezydenckiego. Za podstawę funkcjonowania państwa przyjęto cztery zasady: republikańskiej formy państwa, państwa unitarnego, państwa demokratycznego oraz państwa socjalnego [Karp, Grzybowski 2007: 18; Wojnicki 2014: 13–26]. Uwarunkowania historyczne znalazły odzwierciedlenie w pierwszej części konstytucji zatytułowanej: *Podstawy historyczne* [Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.; Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.; Czerwiński 2013: 6–64; Marczevska-Rytka 2018: 69–70].

Nowelizacja konstytucji z dnia 12 grudnia 1997 roku sprowadzała się do kilku zmian [Składowski 2013: 73–75]. Po pierwsze, wprowadzono zmiany w nazewnictwie (m.in. zmiana nazwy parlamentu z Sabor Republiki Chorwacji – Sabor Republiki Hrvatske na Chorwacki Państwowy Sabor – Hrvatski državni sabor; zmiana nazwy państwa z Republiki Chorwacji na Państwo Chorwackie). Po drugie, wprowadzono zakaz takiego stowarzyszania się Chorwacji z innymi państwami, które mogłyby prowadzić do odnowienia jugosłowiańskiej wspólnoty państwowej (art. 135 ustęp 2). Po trzecie, dokonano zmian otwierających system prawny Chorwacji na prawo międzynarodowe. Po czwarte, uchylono te artykuły, które w związku z proklamowaniem suwerenności Chorwacji straciły rację bytu. Przyczyn zmian należy upatrywać w takich czynnikach, jak polityczna dominacja Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej (HDZ) posiadającej większość w parlamencie oraz urząd prezydenta (Franjo Tuđman) i dążącej do zagwarantowania własnej wizji

państwa; ugruntowanie suwerenności państwa; dążenie do uzyskania członkostwa Chorwacji w Radzie Europy.

Kolejna nowelizacja konstytucji z dnia 9 listopada 2000 roku wiązała się z wynikami wyborów parlamentarnych i prezydenckich, w których rządząca Chorwacka Wspólnota Demokratyczna (Hrvatska demokratska zajednica – HDZ) poniosła porażkę [Krysieniel 2009: 85–111; Krysieniel 2007]. W wyborach parlamentarnych większość uzyskała koalicja z przywódcą Socjaldemokratycznej Partii Chorwacji (SDP) Ivicą Račanem na czele, w prezydenckich zaś Stipe Mesić z ugrupowania Chorwaccy Niezależni Demokraci (HND). Obaj politycy, mimo dzielących ich różnic, byli zgodni co do potrzeby przeprowadzenia zmian ustrojowych w państwie i wprowadzenia systemu parlamentarno-gabinetowego. W sumie zmianie uległo ponad siedemdziesiąt artykułów. Dotyczyły one przede wszystkim rozdziału 4 *Ustrój władzy państwowej*. Nowelizacja konstytucji została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego. Skargę wniosła grupa deputowanych z Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej, wskazując na negatywne stanowisko izby wyższej parlamentu (Izba Županii). Trybunał Konstytucyjny nie podzielił negatywnej opinii, oddalając skargę (Ustavni Sud).

Do trzeciej nowelizacji konstytucji doszło 28 marca 2001 roku i skupiła się ona na likwidacji wyższej izby parlamentu. Zwolennicy likwidacji Izby Županii powoływali się przede wszystkim na brak tradycji dwuizbowości parlamentu. Posiadająca większość w izbie wyższej HDZ wniosła skargę do Trybunału Konstytucyjnego. Także ta skarga została oddalona (Ustavni Sud). Czwarta nowelizacja konstytucji miała miejsce 16 czerwca 2010 roku i wiązała się z dążeniami Chorwacji do członkostwa w Unii Europejskiej. Najważniejszą zmianą było wprowadzenie do konstytucji nowego rozdziału zatytułowanego *Unia Europejska*. Piąta nowelizacja konstytucji była wynikiem referendum z 2013 roku w sprawie zdefiniowania małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny. Taki zapis znalazł się w znowelizowanej konstytucji (Ustav Republike Hrvatske).

#### ROZWIĄZANIA PRAWNE

Kwestie dotyczące referendum znalazły odzwierciedlenie w konstytucji Chorwacji oraz ustawie o referendum i innych formach osobistego udziału w wykonywaniu władzy państwowej i lokalnych oraz regionalnych samorządów (Zakon o referendum i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljaju državne vlasti i lokalne samouprave). W części drugiej konstytucji zatytułowanej *Zasady podstawowe* w artykule 1: „Naród spravljuje vladu popreč dokonyvanje izboru svojih predstavicih oraz popreč bezposredne podejmovanje razstrzignuć” [Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r., wyd. 2 zm.; Ustav Republike Hrvatske]. W artykule 2 Konstytucji wskazano, że: „Chorwacki Sabor albo bezposredno naród, samodzielnie, zgodnie z Konstytucją i ustawami, rozstrzigają o: uregulowaniu w Republice

Chorwacji stosunków gospodarczych, prawnych i politycznych; zachowaniu bogactw naturalnych i bogactw kultury oraz o korzystaniu z tych bogactw; łączeniu się w zrzeszenia z innymi państwami”. W artykule 80 Konstytucji (część czwarta *Ustrój władzy państwowej*) wśród uprawnień Chorwackiego Saboru wymieniono zarządzanie referendum. Obecnie uprawnienie to jest zawarte w artykule 81 konstytucji ze zmianami w 2010 roku (The Constitution of the Republic of Croatia).

W konstytucji z 1990 roku kwestie referendum rozstrzygał artykuł 87 (Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.). Było to referendum fakultatywne. Sabor mógł zarządzić referendum w sprawie projektu zmiany konstytucji, projektu ustawy albo w innej sprawie należącej do jego zakresu działania. Prezydent także mógł, na wniosek rządu i z kontrasygnatą premiera, zarządzić referendum w sprawie projektu zmiany konstytucji albo w innej sprawie, którą uznał za istotną dla niepodległości, jedności oraz bytu Chorwacji. Zgodnie z artykułem 87 referendum było wiążące, gdy opowiedziała się za nim większość głosujących, a udział w nim wzięła większość wszystkich wyborców.

Artykuł 87 został zmieniony po nowelizacji konstytucji w roku 2000. Przyjęto wówczas rozwiązanie w postaci inicjatywy obywatelskiej. Zmiana została wprowadzona na wniosek Chorwackiej Partii Prawa – niewielkiej partii reprezentowanej w parlamencie, której głosy były niezbędne do uzyskania dwóch trzecich większości parlamentarnej w celu wprowadzenia w Chorwacji systemu parlamentarnego w miejsce półprezydenckiego [Podolnjak 2015: 129–149]. Zgodnie z artykułem 86 konstytucji znowelizowanej w 2000 roku Chorwacki Sabor mógł zarządzić referendum w sprawach, o których mowa w ustępach 1 i 2 tego artykułu, jeśli wniosek taki został złożony przez dziesięć procent łącznej liczby uprawnionych do głosowania obywateli. W referendum rozstrzygnięcie zapadało większością oddanych głosów, o ile uczestniczyła w nim większość wszystkich wyborców. Rozstrzygnięcie przyjęte w referendum było wiążące [Karp, Grzybowski 2003]. W obecnie obowiązującej konstytucji uprawnienia Saboru odnośnie do zarządzenia referendum zawarto w artykule 87 (The Constitution of the Republic of Croatia).

Do uprawnień prezydenta należy zgodnie z artykułem 98 Konstytucji zarządzanie referendum zgodnie z konstytucją. Prezydent może zarządzić referendum na wniosek rządu z kontrasygnatą premiera [Składowski 2013: 292]. W istocie jest to zatem inicjatywa rządu i rząd sprawuje kontrolę nad decyzją prezydenta. Prezydent może jednak nie zarządzić referendum. Referendum zarządzane przez prezydenta może dotyczyć spraw związanych ze zmianami konstytucji oraz niepodległości, jedności i bytu państwa. W literaturze wskazuje się na fakt, iż zwrot bytu Republiki może być dowolnie szeroko interpretowany.

Kolejna zmiana, związana z nowelizacją konstytucji w roku 2010, dotyczy zniesienia wymogów ważności referendum. Kwestie zrzeszania się Chorwacji w strukturach międzynarodowych regulował w pierwotnej konstytucji artykuł 135 (obecnie 142). Wstępną decyzję o przystąpieniu Chorwacji do zrzeszenia podejmował Sabor większością dwóch trzecich głosów wszystkich deputowanych. Decyzja o przystąpie-

niu Chorwacji do zrzeczenia zapadała w referendum większością głosów wszystkich wyborców uprawnionych do głosowania. Referendum musiało być przeprowadzone w ciągu 30 dni od daty podjęcia wstępnej decyzji przez Sabor. Przyjęte postanowienia miały także zastosowanie do warunków i trybu występowania z nich Chorwacji z wyjątkiem sytuacji nadzwyczajnej ujętej w artykule. Po nowelizacji w 2010 roku uchylono ustęp zakładający dla ważności referendum głosowanie większością wszystkich wyborców uprawnionych do głosowania. Ponieważ wielu obywateli Chorwacji posiadało także obywatelstwo Bośni i Hercegowiny, obawiano się, że ten wymóg nie będzie spełniony. W obecnie obowiązującej konstytucji przyjęto, że wynik referendum jest wiążący, gdy uzyska poparcie większości głosujących [Składowski 2013: 292].

Prawo do udziału w referendum mają wszyscy obywatele Chorwacji posiadający czynne prawo wyborcze. Wcześniej ustawa o referendum przewidywała takie prawo tylko dla obywateli zamieszkujących Chorwację co najmniej od roku [Składowski 2013: 258]. Rozwiązanie to zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z konstytucją (Ustavni Sud).

Kwestie szczegółowe dotyczące przeprowadzenia referendum reguluje ustawa (Zakon o referendum i drugim oblicma osobnog sudjelovanja u obavljaju državne vlasti i lokalne samouprave). W artykule 1 Ustawy o referendum zdefiniowano jej przedmiot. W kolejnym artykule wskazano na formy demokracji bezpośredniej w Chorwacji (zdefiniowano pojęcie referendum, wyróżniono jego dwa rodzaje oraz wymieniono inne formy bezpośredniego decydowania przez obywateli: zgromadzenia oraz petycje). W artykule 3 określono, kto i w jakich sprawach może zarządzić referendum ogólnokrajowe. W artykule 5 sprecyzowano, kto ma prawo uczestnictwa w referendum. Zgodnie z artykułem 6 głosowanie w referendum jest tajne, a o wyniku głosowania decyduje większość głosujących. Zgodnie z kolejnym artykułem nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za brak udziału w referendum. W artykule 8 przyjęto, że decyzja podjęta w głosowaniu jest wiążąca i właściwy organ administracji centralnej, jednostki samorządu terytorialnego lub organu lokalnego czy regionalnego samorządu przed upływem jednego roku od daty referendum nie mogą wnieść aktu prawnego lub podjąć decyzji zasadniczo niezgodnej z decyzją podjętą w referendum (chyba że będzie chodziło o referendum obligatoryjne). Dodatkowo przyjęto, że dany problem nie może być powtórnie poddawany pod głosowanie przed upływem 6 miesięcy od referendum.

Artykuły 8a–8g regulują sprawy związane z działalnością komitetu organizacyjnego gromadzącego deklaracje wyborców popierające wniosek o przeprowadzenie referendum. I tak artykuł 8a dotyczy ustanowienia komitetu. Artykuł 8b precyzuje wymogi dotyczące decyzji komitetu odnośnie do konieczności przeprowadzenia referendum. Decyzja ta powinna zawierać pytanie referendalne oraz nie dłuższy niż 15 dni okres zbierania deklaracji poparcia dla referendum. Decyzja powinna być opublikowana w prasie i innych mediach. Artykuły 8c, 8d, 8e dotyczą warunków zbierania deklaracji poparcia dla referendum. Zgodnie z artykułem 8f po upływie

terminu zbierania podpisów listy są dostarczane do komitetu organizacyjnego. Z kolei zgodnie z artykułem 8g po spełnieniu wymogu pozyskania poparcia 10% wyborców wniosek o przeprowadzenie referendum jest wysyłany do przewodniczącego parlamentu w celu zarządzenia głosowania. Artykuł 9 dotyczy decyzji o zarządzeniu głosowania i jej częściach składowych, artykuł 10 – sposobu ogłoszenia decyzji o przeprowadzeniu referendum, zaś 11 precyzuje termin głosowania.

Artykuły 12–19 ustawy dotyczą organów przeprowadzających referendum, ich składu oraz kompetencji. Artykuły 26–42 określają szczegóły związane z przeprowadzeniem referendum (lokale wyborcze, oddanie głosu przez obywateli przebywających za granicą, pracę komisji, sposób głosowania, godziny głosowania, przygotowywane przez komisję raporty i sprawozdania z przebiegu głosowania i jego wyników). Zgodnie z artykułem 43 Państwowa Komisja określa wynik referendum, biorąc pod uwagę następujące dane: łączną liczbę zarejestrowanych wyborców; łączną liczbę głosujących; łączną liczbę głosów nieważnych; łączną liczbę głosów za; łączną liczbę głosów przeciw oraz łączną liczbę głosów dla każdego wniosku. Artykuł 44 określa wymogi dotyczące dalszych działań Państwowej Komisji (sprawozdanie z działalności, publikacja decyzji podjętej w referendum). Artykuły 47–48 regulują kwestie związane z kosztami przeprowadzenia referendum, zaś w artykułach 49–56 odniesiono się do tematu ewentualnych nieprawidłowości w przebiegu głosowania i sposobów ich zaskarżenia.

W dalszej części ustawy uregulowano inne kwestie dotyczące bezpośredniego podejmowania decyzji przez obywateli: referendum opiniodawcze (artykuły 57–59), zgromadzenia obywatelskie (artykuły 60–62), petycje składane przez obywateli (artykuły 63–65). W ostatniej części ustawy zawarto przepisy przejściowe i końcowe.

W roku 2001 parlament podjął próbę nowelizacji ustawy o referendum. Zgodnie z nowelizacją parlament miał zyskać prawo do odwoływania się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem o konstytucyjność przedmiotu referendum w sytuacji, gdy referendum miało być zarządzone na wniosek obywateli. Chodziło o to, by parlament miał prawo do zablokowania referendum, pod którego wnioskiem podpisało się 10% obywateli. Chodziło o zablokowanie tych inicjatyw, które – jak się wydawało – miały szanse powodzenia w głosowaniu, a dotyczyły między innymi przyjęcia ustawy zakazującej wydawania obywateli Chorwacji Międzynarodowemu Trybunałowi w Hadze do spraw Zbrodni Wojennych w byłej Jugosławii. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak to rozwiązanie za niezgodne z Konstytucją (artykuł 86 obowiązującej wówczas konstytucji) (Ustavni Sud).

W Chorwacji referendum ogólnokrajowe może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny (opiniodawcze). Referendum ogólnokrajowe obligatoryjne zarządza parlament (Sabor) w sytuacji, gdy z wnioskiem o głosowanie wystąpi grupa co najmniej 10% obywateli posiadających czynne prawo wyborcze [Karp, Grzybowski 2007: 19]. Referendum ogólnokrajowe fakultatywne (opiniodawcze) może być zarządzone przez parlament w takich sprawach, jak projekt zmiany przepisów konstytucji, projekt ustawy czy inne sprawy pozostające w gestii parlamentu lub



przez prezydenta na wniosek rządu i z kontrasygnatą premiera w kwestiach projektu zmiany konstytucji ważnych dla niepodległości i bytu państwa [Karp, Grzybowski 2007: 19]. Zmiana konstytucji wchodzi w życie, gdy opowie się za nią większość głosujących, nie jest wymagane 50% frekwencji. Zgodnie z artykułem 3 Ustawy o referendum, może ono być zarządzane w sprawie podjęcia decyzji o przystąpieniu Chorwacji do związku z innymi państwami (Zakon o referendum i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljajući državne vlasti i lokalne samouprave).

#### PRAKTYKA REFERENDUM OGÓLNOKRAJOWEGO

W Chorwacji odbyły się trzy referenda ogólnokrajowe: referendum niepodległościowe z roku 1991 roku, referendum w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej z roku 2012 oraz referendum dotyczące instytucji małżeństwa z roku 2013.

W dniu 18 kwietnia 1991 roku prezydenci republik związkowych zdecydowali w Ohrid o przeprowadzeniu oddzielnych głosowań we wszystkich republikach związkowych do końca maja 1991 roku. Zgodnie z decyzją parlamentu z dnia 25 kwietnia 1991 roku prezydent F. Tudjman zarządził głosowanie w Chorwacji na dzień 19 maja bez konsultacji z pozostałymi prezydentami. Pod głosowanie poddano dwie kwestie nawzajem się wykluczające [Odluku o raspisu referendumu 1991].

Pytanie pierwsze dotyczyło kwestii niepodległości i suwerenności Chorwacji. Pytanie postawione w referendum brzmiało: Czy opowiadasz się za tym, by Republika Chorwacji jako niezależne i suwerenne państwo, które gwarantuje autonomię kulturalną i prawa obywatelskie Serbom i członkom innych narodowości w Chorwacji, zawarła/weszła do sojuszu suwerennych państw z innymi republikami (na podstawie propozycji Republiki Serbii i Socjalistycznej Republiki Czarnogóry w celu rozwiązania kryzysu SFRJ) („Jeste li za to da Republika Hrvatska, kao suverena i samostalna država, koja jamči kulturnu autonomiju i sva građanska prava Srbima i pripadnicima drugih nacionalnosti u Hrvatskoj, može stupiti u savez suverenih država s drugim republikama [prema prijedlogu Republike Hrvatske i Republike Slovenije za rješenje državne krize SFRJ])?” [Odluku o raspisu referendumu 1991].

Drugie pytanie dotyczyło kwestii pozostania Chorwacji w strukturach Jugosławii jako państwa federalnego. Pytanie to brzmiało: Czy jesteś za tym, by Republika Chorwacji pozostała częścią Jugosławii jako państwa federalnego (na podstawie projektu Republiki Serbii i Socjalistycznej Republiki Czarnogóry w celu rozwiązania kryzysu SFRJ) („Jeste li za to da Republika Hrvatska ostane u Jugoslaviji kao jedinstvenoj saveznoj državi [prema prijedlogu Republike Srbije i Socijalističke Republike Crne Gore za rješenje državne krize u SFRJ])?” [Odluku o raspisu referendumu 1991].

W głosowaniu wzięło udział 3 051 881 osób z 3 652 225 uprawnionych, co stanowiło 83,56%. W odpowiedzi na pytanie pierwsze, za opowiedziało się 93,24% głosujących. Przeciw było jedynie 4,15% ogółu głosujących. W odpowiedzi na drugie pytanie, czyli za pozostaniem Chorwacji w ramach Jugosławii, opowiedziało

się zaledwie 4,5% głosujących, przeciwko 77,02% [Državno Izborna Povjerenstvo Republike Hrvatske; Centre for Research on Direct Democracy].

Referendum przeprowadzono zgodnie z artykułem 135 Konstytucji oraz z artykułami 87 i 98 Konstytucji z 22 grudnia 1990 roku. Wyniki głosowania były wiążące jako spełniające wymóg frekwencji (co najmniej 50% uprawnionych do głosowania) oraz poparcia większości głosujących. W głosowaniu obywatele odrzucili rozwiązanie w postaci pozostania Republiki Chorwacji częścią Jugosławii jako państwa federalnego. Opowiedzieli się natomiast za powstaniem niezależnego i suwerennego państwa bez przesądzania o włączeniu się w struktury konfederacyjnej Jugosławii.

Referendum w sprawie akcesji Chorwacji do Unii Europejskiej odbyło się w dniu 22 stycznia 2012 roku. Poprzedziły je działania władz Chorwacji mające na celu włączenie tego państwa do struktur UE [Muś, Szpala 2011; Puszczewicz 2013]. W dniu 21 lutego 2003 roku Chorwacja wystąpiła z wnioskiem o członkostwo i uzyskała status państwa kandydującego w dniu 18 czerwca 2004 roku. Właściwe negocjacje rozpoczęły się w 2005 roku. Opublikowana została wspólna deklaracja rządu i parlamentu o współpracy w procesie negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską (Izjava Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u Europskoj uniji). W istocie kwestia przynależności Chorwacji do UE była przedmiotem konsensusu prawie wszystkich sił politycznych tego państwa. Po zakończeniu negocjacji w dniu 24 czerwca 2010 roku parlament Chorwacji zdecydował o reformie konstytucyjnej w dniu 6 lipca 2010 roku ze względu na akcesję [Babić 2012: 89–113]. Zgodnie z artykułem 142 znowelizowanej konstytucji głosowanie miało się odbyć w ciągu 30 dni od podpisania traktatu akcesyjnego.

W dniu 9 grudnia 2011 roku obie partie podpisały traktat akcesyjny, zgodnie z którym Chorwacja miała się stać 28. państwem członkowskim z dniem 1 lipca 2013 roku. Ze względu na wybory parlamentarne odbywające się 4 grudnia 2011 roku nowy parlament wyznaczył datę przeprowadzenia referendum akcesyjnego 22 stycznia 2012 roku [Odluku o raspisivanju državnog referendum o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji]. Głosowanie było jednodniowe. Lokale wyborcze były czynne od godziny 7 do 19. W głosowaniu wzięło udział 1 960 231 osób z 4 504 765 uprawnionych do głosowania, co stanowi 43,51% [Državno Izborna Povjerenstvo Republike Hrvatske; Croatia EU membership referendum 2012]. W głosowaniu odpowiadano na następujące pytanie: Czy jesteś za akcesją Chorwacji do Unii Europejskiej („Jeste li za članstvo Republike Hrvatske u Europskoj uniji?”) [Odluku o raspisivanju državnog referendum o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji]. 66,27% głosujących opowiedziało się za akcesją Chorwacji do struktur UE, przeciw było 33,13% głosujących [Državno Izborna Povjerenstvo Republike Hrvatske; Centre for Research on Direct Democracy; Croatia EU membership referendum 2012]. Oficjalne wyniki referendum ogłoszono 27 stycznia 2012 roku.

Referendum w sprawie zdefiniowania małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny odbyło się 1 grudnia 2013 roku [Odluku o raspisivanju državnog referenduma 2013]. Katolicka organizacja „In the name of the family” („W imieniu rodziny”)



wspierana przez Kościół katolicki w okresie od 12 do 26 maja 2013 roku z nadwyżką zgromadziła wymaganą prawem liczbę podpisów pod wnioskiem w sprawie referendum. Wniosek złożono w parlamencie 14 czerwca 2013 roku i poddano głosowaniu 8 listopada 2013 roku. Parlament poparł inicjatywę 104 głosami przy 13 przeciwnych. Obywatele odpowiadali na pytanie: Czy jesteś za tym, aby do Konstytucji Republiki Chorwacji wprowadzono przepis, który definiuje małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny? („Jeste li za to da se u Ustav Republike Hrvatske unese odredba po kojoj je brak životna zajednica žene i muškarca?”) [Odluku o raspisivanju državnog referenduma 2013]. Lokale wyborcze były czynne od godziny 7 do 19. Rząd podjął działania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ponieważ inicjatywa ingerowała w prawa mniejszości zapisane w Konstytucji. Trybunał zadecydował w dniu 13 listopada 2013 roku, że głosowanie było zgodne z prawem i jego wynik jest obowiązujący. Ostateczne wyniki referendum ogłoszono 12 grudnia 2013 roku. Frekwencja w referendum wyniosła 37,88%. Za opowiedziało się 946 433 głosujących, co stanowiło 66,28% ogółu głosujących. Przeciwnych było 481 534 osób, co stanowiło 33,72% ogółu głosujących [Državno Izborni Povjerenstvo Republike Hrvatske; Centre for Research on Direct Democracy].

W praktyce prawo do inicjowania referendum może przybrać formę ustawodawczego weta ludowego [Składowski 2013: 257]. Próby wystąpienia z inicjatywą o rozpisanie referendum generalnie kończyły się porażką, z wyjątkiem jednej inicjatywy z roku 2013, która zakończyła się przeprowadzeniem referendum [Smerdel 2011: 186–188].

Przykładowo w 2007 roku w ramach inicjatywy obywatelskiej zbierano podpisy pod wnioskiem o referendum w sprawie przystąpienia Chorwacji do NATO. Nie zebrano jednak wymaganej prawem liczby podpisów – petycję podpisało 124 457 osób [Łakota-Micker 2011: 173–176]. W roku 2010 rząd przygotował projekt nowelizacji ustawy o pracy (Zakon o radu), co spotkało się z protestami społecznymi i zbieraniem podpisów pod wnioskiem o referendum. W czerwcu 2010 roku związki zawodowe zebrały ponad 800 000 podpisów [Podolnjak 2015: 129–149]. W rezultacie rząd wycofał się z proponowanych zmian, a parlament odrzucił wniosek o referendum jako bezprzedmiotowy w zaistniałej sytuacji. Związki zawodowe zaskarżyły tę decyzję do Trybunału Konstytucyjnego, który odrzucił skargę jako bezzasadną (Ustavni Sud). Decyzja ta spotkała się z krytyką ze strony centrowo-lewicowych partii opozycyjnych.

Innym przykładem inicjatywy obywatelskiej był wniosek o referendum w sprawie zmiany obowiązujących regulacji dotyczących języka mniejszości narodowych. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym mniejszości narodowe mają prawo do swojego języka na poziomie lokalnym, gdy co najmniej jedna trzecia mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego domaga się takiego prawa. Zgodnie z wnioskiem o referendum domagano się, by takie prawo było możliwe, gdy co najmniej połowa mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego przynależy do mniejszości narodowej [Podolnjak 2015: 129–149; Jagiełło-Szostak 2014:

43–63]. Bezpośrednią przyczyną wystąpienia z wnioskiem o referendum był konflikt w Vukovarze. Wprowadzono tam dwujęzyczne tablice, które były niszczone. Wniosek o referendum był rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że pytanie referendalne nie było zgodne z konstytucją (Ustavni Sud). W 2014 roku zgłoszono wniosek o referendum przeciwko planowanemu przez rząd outsourcingowi części usług w sektorze publicznym (*Croatia: Outsourcing of non-core services to the private sector*). Związki zawodowe zebrały pod wnioskiem ponad 600 tysięcy podpisów. Innym przykładem inicjatywy obywatelskiej był wniosek o referendum przeciwko prywatyzacji autostrad. Chorwacka inicjatywa społeczna „Nie oddamy naszych autostrad!” („Ne damo naše autoceste!”) zebrała prawie 500 tysięcy podpisów. W przypadku obu inicjatyw Trybunał Konstytucyjny uznał sformułowane pytania referendalne za niezgodne z konstytucją (Ustavni Sud). Ostatecznie rząd wycofał się ze swoich planów. W maju 2018 roku grupa chorwackich obywateli zapoczątkowała nową inicjatywę obywatelską o nazwie „Obywatele decydują” („The People Decides”). Inicjatywa obywatelska opowiadająca się za referendum konstytucyjnym w sprawie systemu wyborczego w Chorwacji ograniczyłaby zakres mandatów parlamentarnych dla przedstawicieli mniejszości narodowych.

Rozpisaniem referendum zakończyła się natomiast inicjatywa obywatelska w sprawie zdefiniowania w konstytucji małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny. Organizacja „W imieniu rodziny”, wspierana przez Kościół katolicki wystąpiła z taką inicjatywą obywatelską, zbierając z nadwyżką wymaganą liczbę podpisów w maju 2013 roku. Inicjatywa podzieliła zarówno społeczeństwo, jak i polityków. Po ponad półrocznej debacie decyzja zapadła w listopadzie 2013 roku. Trybunał Konstytucyjny uznał, że referendum będzie zgodne z konstytucją (Ustavni Sud).

#### ZAKOŃCZENIE

Należy zauważyć, że przed rokiem 2000 ani prezydent, ani rząd nie zarządzili referendum na mocy artykułu 86 wówczas obowiązującej konstytucji [Podolnjak 2015: 129–149]. Z kolei w latach 2000–2012 nie odbyło się żadne referendum zarządzone w wyniku inicjatywy obywatelskiej. Należy podkreślić, że referendum w sprawie zdefiniowania małżeństwa jest jak dotąd jedynym referendum ogólnokrajowym, które zostało przeprowadzone z inicjatywy obywateli, do czego uprawnia art. 87 konstytucji. Pod wnioskiem o referendum musi się podpisać 10% ogółu wyborców, co oznacza około 400 tysięcy podpisów. Podpisy te muszą być zebrane w ciągu 15 dni, co w praktyce jest trudne do osiągnięcia. Z tego względu szanse powodzenia mają te inicjatywy obywatelskie, w które angażują się dobrze zorganizowane organizacje czy związki, np. związki zawodowe czy organizacje kombatanckie. Podejmowane próby wystąpienia z inicjatywą o rozpisanie referendum kończyły się aż do roku 2013 porażką. Należy podkreślić, że po zmianie Konstytucji w 2010 roku nie obowiązuje wymóg minimum frekwencji.

## BIBLIOGRAFIA

- Babić, M. 2012. *Przystąpienie Chorwacji do Unii Europejskiej. Problemy konstytucyjne*, [w:] *Integracja Balkanów Zachodnich z Unią Europejską*, A. Nowak-Far (red.), Wydawnictwo Poltext, Warszawa, s. 89–113.
- Centre for Research on Direct Democracy, <http://www.c2d.ch/index.php>.
- Croatia EU membership referendum 2012, <https://welections.wordpress.com/2012/01/23/croatia-eu-membership-referendum-2012/> (dostęp: 22.04.2019).
- Croatia: *Outsourcing of non-core services to the private sector*, European Observatory of Working Life, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/labour-market-business/croatia-outsourcing-of-non-core-services-to-the-private-sector> (dostęp: 22.04.2019).
- Czerwiński, M. 2013. *Przyczyny rozpadu Jugosławii w chorwackich i serbskich syntezach dziejów narodu. Od historii do retoryki*, [w:] *Balkany Zachodnie między przeszłością a przyszłością*, P. Chmielewski, S.L. Szczesio (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 57–72.
- Državno Izorno Povjerenstvo Republike Hrvatske, <http://www.izbori.hr> (dostęp: 22.04.2019).
- Izjava Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u Europskoj uniji (19. siječnja 2005), <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1253> (dostęp: 22.04.2019).
- Jagiello-Szostak, A. 2014. *Polityka Chorwacji wobec mniejszości narodowych – aspekty prawno-instytucjonalne i społeczno-polityczne*, [w:] *Republika Chorwacji. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, A. Jagiello-Szostak (red.), Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław, s. 43–63.
- Karp, J., Grzybowski, M. 2007. *System konstytucyjny Chorwacji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Karp, J., Grzybowski, M. 2003. *Sabor parlament Chorwacji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.*, tłum. T.M. Wójcik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.*, wyd. 2 zm. i uaktual., tłum. T.M. Wójcik, M. Pełtryńska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Krysieniel, K. 2009. *System partyjny Chorwacji*, [w:] *Partie i systemy partyjne państw bylej Jugosławii (Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, Macedonia, Serbia, Słowenia)*, K. Krysieniel, J. Wojnicki (red.), Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk–Warszawa, s. 85–111.
- Krysieniel, K. 2007. *System polityczny Republiki Chorwacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Chorzów.
- Łakota-Micker, M. 2011. *Republika Chorwacji na drodze do NATO*, Wydawnictwo Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki, Polkowice.
- Marczewska-Rytko, M. 2018. *Direct Democracy in Croatia*, [w:] *Handbook of Direct Democracy in Central and Eastern Europe after 1989*, Barbara Burdich Publishers, Opladen–Berlin–Toronto, s. 69–84.
- Muś, J., Szpala, M. 2011. *Chorwacja w Unii Europejskiej. Croatia in the European Union*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Odluku o raspisivanju državnog referendum o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji, [http://www.izbori.hr/izbori/dip\\_ws.nsf/0/32BC687F9895CF9BC1257975003BDC9C/\\$File/Odluka\\_Hrvatskoga\\_sabora.pdf](http://www.izbori.hr/izbori/dip_ws.nsf/0/32BC687F9895CF9BC1257975003BDC9C/$File/Odluka_Hrvatskoga_sabora.pdf) (dostęp: 22.04.2019).
- Odluku o raspisivanju državnog referenduma, „Narodne Novine”, [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_11\\_134\\_2896.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_11_134_2896.html) (dostęp: 22.04.2019).
- Odluku o raspisu referenduma, „Narodne Novine”, [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1991\\_05\\_21\\_646.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1991_05_21_646.html) (dostęp: 22.04.2019).
- Podolnjak, R. 2015. *Constitutional Reform of Citizen-Initiated Referendum. Causes of Different Outcomes in Slovenia and Croatia*, „Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law”, no. 25, s. 129–149.
- Puszczewicz, A. 2013. *Proces integracji Chorwacji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Grado, Toruń.
- Składowski, K. 2013. *System rządów w Republice Chorwacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

- Smerdel, B. 2011. *Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice*, [w:] *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, B. Smerdel, D. Gardašević (red.), Hrvatska druga za ustavno pravo, Zagreb.
- The Constitution of the Republic of Croatia, "Narodne Novine", 76/2010, [www.sabor.hr/fgs.axd?id=17074](http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=17074) (dostęp: 22.04.2019).
- The Constitution of the Republic of Croatia, [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=246241](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=246241) (dostęp: 22.04.2019).
- Ustav Republike Hrvatske, „Narodne Novine” 05/14, <http://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (dostęp: 22.04.2019).
- Ustavni Sud Republike Hrvatske, <http://www.usud.hr/hr> (dostęp: 22.04.2019).
- Wojnicki, J. 2014. *Dylematy przeobrażeń ustrojowych w Republice Chorwacji*, [w:] *Republika Chorwacji. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, red. A. Jagiełło-Szostak, Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław, s. 13–26.
- Zakon o radu, „Narodne Novine” 149/2009; 61/2011; 82/2012; 73/2013 (dostęp: 22.04.2019).
- Zakon o referendum i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave, „Narodne Novine ”, 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16, [http://www.zakon.hr/z/359/Zakon-o-referendumu-i-drugim-oblicima-osobnog-sudjelovanja-u-obavljanju-dr%C5%BE-avne-vlasti-i-lokalne-i-podru%C4%8Dne-\(regionalne\)-samouprave](http://www.zakon.hr/z/359/Zakon-o-referendumu-i-drugim-oblicima-osobnog-sudjelovanja-u-obavljanju-dr%C5%BE-avne-vlasti-i-lokalne-i-podru%C4%8Dne-(regionalne)-samouprave) (dostęp: 22.04.2019).

#### NATIONWIDE REFERENDUM IN CROATIA

Abstract: The issues of nationwide referendum are reflected in the Constitution of Croatia and the Act on Referendum and Other Forms of Personal Participation in the Performance of State Powers and Local and Regional Self-government (Zakon o referendum i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave). In the present Constitution the rights of Sabor to call a referendum are included in Article 87 (The Constitution of the Republic of Croatia). Three national referendums were held in Croatia: the independence referendum of 1991, Croatian European Union referendum of 2012, and the referendum on the institution of marriage of 2013. Before 2000 neither the President nor the government called the referendum on the strength of Article 86 of the then binding Constitution. Between 2000 and 2012 no referendum was called as a result of citizens' initiative.

**Keywords:** nationwide referendum, Croatia

#### BIOGRAM

**Maria Marczevska-Rytka**, profesor zwyczajny nauk humanistycznych, politolog i religioznawca, wiceprzewodnicząca Research Committee 21 Political Socialization and Education International Political Science Association (IPSA), kierownik Zakładu Ruchów Politycznych Wydziału Politologii UMCS, redaktor naczelna „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K Politologia”. Zajmuje się problematyką współczesnej myśli społecznej, ruchów politycznych, religii i polityki, marketingu, bezpieczeństwa oraz stosunków międzynarodowych. Autorka pięciu monografii: *Populizm. Problemy teorii i praktyki politycznej w Ameryce Łacińskiej*, Lublin 1992; *Populizm. Teoria i praktyka polityczna*, Lublin 1995; *Religie niechrześcijańskie w Polsce*, Lublin 1997; *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*,

---

Lublin 2001; *Religia i polityka w globalizującym się świecie*, Lublin 2010; redaktor kilkunastu książek naukowych poświęconych integracji europejskiej, populizmowi, demokracji bezpośredniej, myśli społecznej wielkich religii świata, feminizmowi, ekologizmowi, haktywizmowi. Kontakt e-mail: m\_marczewska@yahoo.com.