**ODBOR ZA USTAV, POSLOVNIK I POLITIČKI SUSTAV**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**PRIJEDLOG ZA UTVRĐIVANJE NACRTA PROMJENE USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE**

**Zagreb, rujan 2022.**

Prijedlog ZA UTVRĐIVANJE nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske

#### Članak 1.

U Ustavu Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 56/90., 135/97., 8/98. - pročišćeni tekst, 113/00., 28/01., 41/01. - pročišćeni tekst, 55/01. - ispravak, 76/10., 85/10. - pročišćeni tekst i 5/14. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) u članku 87. stavku 3. riječi: „deset posto od ukupnog broja“ zamjenjuju se brojem: „250.000“.

U stavku 4. iza riječi: „pristupili referendumu“ stavlja se zarez i dodaju riječi: „uz uvjet da ta većina za prijedlog promjene Ustava i organskih zakona iznosi najmanje trećinu, a za ostala referendumska pitanja najmanje četvrtinu ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj“.

#### Članak 2.

U članku 129. podstavku 9. iza riječi: „sporove“ dodaju se riječi: „odnosno sporove u postupku državnog referenduma“.

#### Članak 3.

U članku 142. stavku 4. iza riječi: „pristupili referendumu“ stavlja se zarez i dodaju riječi: „uz uvjet da ta većina iznosi najmanje polovinu ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj“.

## PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

**Članak 4.**

Hrvatski sabor donijet će Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske u roku od 3 mjeseca od dana stupanja na snagu ove Promjene Ustava.

#### Članak 5.

Ovlašćuje se Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora da izradi i objavi pročišćeni tekst Ustava Republike Hrvatske.

#### Članak 6.

Promjena Ustava stupa na snagu danom proglašenja.

**OBRAZLOŽENJE**

1. **USTAVNA OSNOVA ZA UTVRĐIVANJE NACRTA PROMJENE USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE**

Ustavna osnova za utvrđivanje Nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske sadržana je u

odredbi članka 148. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske.

## **osnovna pitanja koja se trebaju urediti promjenom ustava republike hrvatske**

Odlukom o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske koju je Hrvatski sabor donio na 10. sjednici održanoj 15. srpnja 2022. odlučeno je da se pristupa promjeni Ustava Republike Hrvatske prema Prijedlogu odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske koji je, na temelju članka 147. Ustava Republike Hrvatske, predsjedniku Hrvatskoga sabora podnijelo 92 zastupnika u Hrvatskom saboru aktom od 11. srpnja 2022.

Vlada Republike Hrvatske u svom mišljenju od 13. srpnja 2022., podržala je Prijedlog odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske.

Ovim Prijedlogom predlažu se promjene odredbi Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 56/90., 135/97., 8/98. - pročišćeni tekst, 113/00., 28/01., 41/01. - pročišćeni tekst, 55/01. - ispravak, 76/10., 85/10. - pročišćeni tekst i 5/14. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske - u daljnjem tekstu: Ustav) kojima se uređuje referendum u dijelu kojim se utvrđuje broj birača koji mogu zatražiti raspisivanje državnog referenduma te potrebna većina za odlučivanje na referendumu tzv. kvorum odlučivanja.

Republika Hrvatska ustrojena je kao predstavnička demokracija. Hrvatski sabor je predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj. Međutim, već je Ustavom iz 1990. („Narodne novine“, br. 56/90.) bila propisana mogućnost da narod ostvaruje vlast ne samo „izborom svojih predstavnika“, nego i „neposrednim odlučivanjem“.

Ustav iz 1990. godine razlikovao je obvezni i fakultativni referendum, a ta je razlika zadržana sve do danas.

Kad je riječ o obveznom referendumu, članak 135. Ustava iz 1990. ograničio je provedbu obveznog referenduma samo na pitanje udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama, odnosno na uvjete i postupak razdruživanja Republike Hrvatske. Predmet odlučivanja na obveznom referendumu do danas se nije mijenjao, iako je u dijelu koji se odnosi na razdruživanje modificiran. Posebnost je tog postupka obveznog referenduma bila i ostala u tome što o udruživanju, odnosno razdruživanju prethodno odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, a nakon toga se provodi referendum na kojem se donosi odluka, što znači da u donošenju odluke sudjeluju i Hrvatski sabor i narod (birači). Većina potrebna za donošenje odluke na obveznom referendumu mijenjala se kroz ustavotvorna razdoblja, tako da se prvih deset godina donosila većinom glasova ukupnog broja birača u Republici/državi (1990. - 2010.), a od 16. lipnja 2010., nakon stupanja na snagu četvrte Promjene Ustava, donosi se većinom glasova birača koji su pristupili referendumu.

Do danas su u Republici Hrvatskoj održana dva obvezna referenduma: prvi je održan 19. svibnja 1991. godine na temelju Odluke o raspisu referenduma („Narodne novine“, br. 21/91.). S obzirom na to da nije imao posebni naziv, taj se referendum prepoznaje kao onaj na kome se odlučivalo o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske. Drugi je održan 22. siječnja 2012. godine na temelju Odluke o raspisivanju državnog referenduma o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji („Narodne novine“, br. 151/11.).

Kad je riječ o fakultativnom referendumu, u članku 87. Ustava iz 1990. godine bilo je predviđeno da referendum mogu inicirati i ujedno raspisati samo Hrvatski sabor (tadašnji Zastupnički dom) te predsjednik Republike Hrvatske (dalje: Predsjednik) na prijedlog Vlade Republike Hrvatske (dalje: Vlada) i uz supotpis predsjednika Vlade.

Predmet odlučivanja na fakultativnom referendumu nije se mijenjao sve do danas. On je od samog početka bio usmjeren na prijedloge akata koji još nisu stupili na snagu (prijedlog za promjenu Ustava, prijedlog zakona). Sukladno tome, Ustav je prihvatio, kao temeljni, koncept tzv. propozitivnog referenduma, izostavljajući iz njegova dosega Ustav i zakone koji su na snazi, osim posredno, preko prijedloga promjene Ustava i prijedloga zakona za izmjenu i/ili dopunu zakona o kojima bi se odlučivalo na referendumu.

Drugom Promjenom Ustava iz 2000. godine („Narodne novine“, br. 113/00.) članak 87. dopunjen je odredbom kojom se u ustavni poredak Republike Hrvatske prvi put uveo institut narodne inicijative. Pojam „narodna inicijativa“ uveden je u hrvatski pravni poredak kroz praksu Ustavnog suda (odluka broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014., „Narodne novine“, br. 104/14 i 130/14 – ispravak, točka 28.). Prema novom stavku 3. članka 87. Ustava, Hrvatski sabor dužan je raspisati referendum, u skladu sa zakonom, ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. Za predmet odlučivanja na referendumu narodne inicijative ustavotvorac je odredio „pitanja iz stavka 1. i 2. ovog članka“, to jest ista pitanja o kojima su fakultativni referendum ovlašteni raspisati Hrvatski sabor i Predsjednik na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade (prijedlog za promjenu Ustava, prijedlog zakona, drugo pitanje iz djelokruga Hrvatskog sabora, odnosno drugo pitanje za koje Predsjednik drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike). U Priopćenju o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka broj: SuS-1/2013 od 14. studenoga 2013. („Narodne novine“, br. 138/13.), Ustavni sud obrazložio je da bi se funkcija narodnih inicijativa koja izvire iz članka 87. stavka 3. Ustava „mogla sažeti u formulu: u pravnom poretku promijeniti nešto što već postoji ili u pravni poredak unijeti nešto novo, što do sada nije postojalo“ (točka 9. obrazloženja). Sukladno tome, i referendum narodne inicijative također počiva na konceptu propozitivnih referenduma.

Do danas je u Republici Hrvatskoj održan jedan referendum narodne inicijative, i to o prijedlogu promjene Ustava radi dopune Ustava definicijom braka kao životne zajednice žene i muškarca. Taj je prijedlog promjene Ustava pripremio i oblikovao sam organizacijski odbor narodne ustavotvorne inicijative, a prikupio je 683.948 potpisa birača, odnosno više od deset posto od ukupnog broja upisanih birača u Republici Hrvatskoj. Na toj je osnovi Hrvatski sabor donio Odluku o raspisivanju državnog referenduma („Narodne novine“, br. 134/13.) koji se održao 1. prosinca 2013. godine. Birači su na referendumu donijeli odluku o promjeni Ustava.

Kad je riječ o većini potrebnoj za odlučivanje na fakultativnom referendumu, u članku 87. Ustava iz 1990. godine bilo je predviđeno da se na referendumu odlučuje većinom glasova birača koji su glasali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača u Republici. Četvrtom Promjenom Ustava iz 2010. godine ta je odredba izmijenjena, tako da od 16. lipnja 2010. godine važi ustavno pravilo da se na fakultativnom referendumu, isto kao na obveznom, odlučuje većinom (glasova) birača koji su pristupili referendumu.

U skladu s člankom 87. stavkom 3. Ustava, Hrvatski sabor će raspisati referendum ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. To je ukupan broj birača upisanih u evidenciju birača s prebivalištem u Republici Hrvatskoj. Ta je evidencija birača sastavni dio registra birača. Takvo se zakonsko određenje temelji na odluci Ustavnog suda broj: U-VIIR-7346/2014 od 10. prosinca 2014. („Narodne novine“, br. 156/14.). U toj je odluci Ustavni sud u povodu narodne ustavotvorne inicijative za raspisivanje referenduma „Birajmo zastupnike imenom i prezimenom“ prvi put u svojoj praksi razmatrao značenje ustavne odredbe o „ukupnom broju birača u Republici Hrvatskoj“ u smislu članka 87. stavka 3. Ustava. Utvrdio je da „Ustav dopušta samo takvu interpretaciju koja dovodi do objektivnog, razumnog i za razvitak demokratskog društva svrsishodnog mjerila za određivanje ‘deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj’ u smislu članka 87. stavka 3. Ustava“ (točka 10.1. odluke). Na pitanje o tome tko ima pravo svojim potpisom zatražiti raspisivanje referenduma, Ustavni sud odgovorio je „da svaki birač u smislu članka 45. Ustava (to jest svaki punoljetni hrvatski državljanin bez obzira na prebivalište) koji se u dane prikupljanja potpisa nalazi ili se zatekne na području Republike Hrvatske ima pravo dati svoj potpis na inicijativu za raspisivanje referenduma, jer na taj način izražava svoju pravno relevantnu volju da Hrvatski sabor raspiše referendum s predloženim referendumskim pitanjem (što ne mora značiti da se taj birač slaže s predloženim referendumskim pitanjem i da ga podržava). Pravo birača da svojim potpisom zatraži raspisivanje referenduma ne ovisi, dakle, ni o kakvim drugim pretpostavkama (prebivalištu, važećoj osobnoj iskaznici, činjenici da stvarno ne živi na području Republike Hrvatske, i sl.), osim o pravnoj činjenici da je potpisnik birač (što znači da je upisan u registar birača) i o faktičnoj činjenici da je potpis dao na području Republike Hrvatske“ (točka 14.). To ujedno znači „da se prikupljanje potpisa može provoditi samo na području Republike Hrvatske“ (točka 15.).

Ovim se Prijedlogom predlaže smanjiti potrebni broj birača koji mogu zatražiti raspisivanje državnog referenduma s dosadašnjih deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj, a što predstavlja više od 360.000 birača, na 250.000 birača u Republici Hrvatskoj. Dosadašnji kvorum podrške za raspisivanje državnog referenduma ocijenjen je previsokim u odnosu na poredbenu praksu te je kao takav nerijetko kritiziran kao prag kojim se otežava, odnosno onemogućava korištenje referendumom kao instrumentom izravne (neposredne) demokracije.

Kad je riječ o većini koja je potrebna za donošenje odluke na fakultativnom referendumu, predlaže se izmjena postojećeg ustavnog pravila (*Na referendumu se odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu*., članak 87. stavak 4. Ustava) na način da se propiše uvjet da većina za prijedlog promjene Ustava i organskih zakona iznosi najmanje trećinu, a za ostala referendumska pitanja najmanje četvrtinu ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. Dakle, predlaže se ponovno uvođenje tzv. „kvoruma podrške“ (podrške minimalnog postotka upisanih birača) radi osiguranja višeg stupnja legitimiteta odluka donesenih na referendumu.

S istim ciljem, predlaže se u članku 142. stavku 4. prihvatiti i propisivanje kvoruma podrške na obveznom referendumu, i to, a imajući u vidu važnost predmeta odlučivanja, uz uvjet da većina iznosi najmanje polovinu ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

Osim navedenog, a radi jasnoće, odredbu članka 129. podstavka 9. Ustava predlaže se dopuniti riječima: „*odnosno sporove u postupku državnog referenduma*“.

Smatra se da će se predloženom promjenom Ustava pravno područje referenduma unaprijediti na način da će olakšati pokretanje narodnih inicijativa uz istovremeno osiguranje legitimiteta odlučivanja. Prihvaćanjem ovoga Prijedloga te donošenjem novog Zakona o referendumu cjelovito će se urediti pravno područje referenduma te uspostaviti stabilan normativni okvir referendumskog postupka koji odgovara standardima demokratskog društva i koji će osigurati transparentnost i otvorenost postupka provedbe referenduma te djelotvorniji utjecaj građana u procesima političkog odlučivanja.

1. **OBRAZLOŽENJE POJEDINIH ODREDBI**

**Uz članak 1.**

Predlaže se smanjiti potreban broj birača koji mogu zatražiti raspisivanje državnog referenduma s dosadašnjih deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj, a što predstavlja više od 360.000 birača, na 250.000 birača u Republici Hrvatskoj. Dosadašnji kvorum podrške za raspisivanje državnog referenduma ocijenjen je previsokim u odnosu na poredbenu praksu te je kao takav nerijetko kritiziran kao prag kojim se otežava, odnosno onemogućava korištenje referendumom kao instrumentom izravne (neposredne) demokracije. Također, predlaže se izmjena postojećeg ustavnog pravila (*Na referendumu se odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu*., članak 87. stavak 4. Ustava) na način da se propiše uvjet da većina za prijedlog promjene Ustava i organskih zakona iznosi najmanje trećinu, a za ostala referendumska pitanja najmanje četvrtinu ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

**Uz članak 2.**

Radi jasnoće, odredbu članka 129. podstavka 9. Ustava predlaže se dopuniti riječima: „*odnosno sporove u postupku državnog referenduma*“.

**Uz članak 3.**

Odredbom se predlaže u članku 142. stavku 4. prihvatiti i propisivanje kvoruma podrške na obveznom referendumu (imajući u vidu važnost predmeta odlučivanja), uz uvjet da većina iznosi najmanje polovinu ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

**Uz članak 4.**

Predlaže se donošenje Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske u roku od 3 mjeseca od dana stupanja na snagu ove Promjene, kojim će se razraditi primjena odredbi Ustava koje se ne mogu neposredno primijeniti.

**Uz članak 5.**

Ovlašćuje se Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora da izradi i objavi pročišćeni tekst Ustava Republike Hrvatske.

**Uz članak 6.**

Odredbom se propisuje stupanje na snagu Promjene Ustava.

1. **OCJENA POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVEDBU PROMJENE**

**USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE**

Za provedbu Promjene Ustava nije potrebno osigurati sredstva u državnom proračunu Republike Hrvatske.

ODREDBE USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE KOJE SE MIJENJAJU

ODNOSNO DOPUNJUJU

Članak 87.

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

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

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

Na referendumu se odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu.

Odluka donosena na referendumu obvezatna je.

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

 Članak 129.

Ustavni sud Republike Hrvatske:

– odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom,

– odlučuje o suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom,

– može ocjenjivati ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugih propisa koji su prestali važiti ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije prošlo više od godine dana,

– odlučuje povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeni Ustavom Republike Hrvatske,

– prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor,

– rješava sukob nadležnosti između tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti,

– odlučuje, u skladu s Ustavom, o odgovornosti Predsjednika Republike,

– nadzire ustavnost programa i djelovanja političkih stranaka i može, u skladu s Ustavom, zabraniti njihov rad,

– nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma i rješava izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova,

– obavlja druge poslove određene Ustavom.

 2. UDRUŽIVANJE I RAZDRUŽIVANJE

Članak 142.

Pravo da pokrenu postupak udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama ima najmanje jedna trećina zastupnika u Hrvatskom saboru, Predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske.

Zabranjuje se pokretanje postupka udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama u kojem bi udruživanje dovelo, ili moglo dovesti do obnavljanja jugoslavenskoga državnog zajedništva, odnosno neke balkanske državne sveze u bilo kojem obliku.

O udruživanju Republike Hrvatske prethodno odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.

Odluka o udruživanju Republike Hrvatske donosi se na referendumu većinom glasova birača koji su pristupili referendumu.

Referendum se mora održati u roku od 30 dana od dana donošenja odluke Hrvatskoga sabora.

Odredbe ovoga članka o udruživanju odnose se i na uvjete i postupak razdruživanja Republike Hrvatske.

Na temelju članka 148. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski sabor na sjednici \_\_\_ donio je

**ODLUKU**

**O UTVRĐENOM NACRTU PROMJENE USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE**

1. Utvrđuje se Nacrt promjene Ustava Republike Hrvatske u tekstu kako ga je, sukladno Odluci o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, podnio Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora.
2. Sukladno odredbi članka 60. stavka 1. podstavka 4. Poslovnika Hrvatskoga sabora, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav će, na temelju i u okviru Nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske te primjedbi i prijedloga iznesenih u raspravi, podnijeti Hrvatskom saboru Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske.
3. Ova Odluka objavit će se u „Narodnim novinama".

Klasa:

Zagreb,

HRVATSKI SABOR

Predsjednik Hrvatskog sabora

Gordan Jandroković