



HRVATSKI SABOR

KLASA: 014-01/13-01/06
URBROJ: 65-14-13

Zagreb, 8. srpnja 2014.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Prijedlog odluke u povodu zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma građanske inicijative "Stožer za obranu hrvatskog Vukovara"*, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora, sukladno odredbi članka 60. Poslovnika, dostavio Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, aktom od 7. srpnja 2014. godine.

Za izvjestitelja na sjednici Hrvatskoga sabora Odbor je odredio zastupnika Peđu Grbina, predsjednika Odbora.

PREDSJEDNIK

Josip Leko

Odbor za Ustav, Poslovník
i politički sustav
Klasa: 014-01/13-01/08
Urbroj: 6521-1-14-05
Zagreb, 7. srpnja 2014.

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Na temelju članka 60. Poslovníka Hrvatskoga sabora („Narodne novine“ broj 81/13.), Odbor za Ustav, Poslovník i politički sustav podnosi Prijedlog odluke u povodu zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma građanske inicijative „Stožer za obranu hrvatskog Vukovara“.

Za izvjestitelja na sjednici Hrvatskoga sabora Odbor je odredio zastupnika Peđu Grbina, predsjednika Odbora.

PREDSJEDNIK ODBORA

Peđa Grbin

Na temelju članka 81. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/90., 135/97., 8/98. – pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. – pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. – pročišćeni tekst, 55/01. – ispravak, 76/10., 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14. – odluka Ustavnog suda), članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) i članka 159. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“ broj 81/13.), Hrvatski sabor na sjednici održanoj dana _____ donio je

ODLUKU

U POVODU ZAHTJEVA ZA RASPISIVANJE DRŽAVNOG REFERENDUMA GRAĐANSKE INICIJATIVE „STOŽER ZA OBRANU HRVATSKOG VUKOVARA“

I.

Sukladno članku 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), Hrvatski sabor od Ustavnog suda Republike Hrvatske traži da utvrdi je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za raspisivanje državnog referenduma na temelju Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Stožer za obranu hrvatskog Vukovara“ koji je predsjednik Hrvatskoga sabora zaprimio dana 16. prosinca 2013. godine, a kojim se traži da se raspiše državni referendum sa sljedećim referenduskim pitanjem:

„Jeste li za to da se članak 12. stavak 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina („Narodne novine“ br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11) mijenja tako da glasi: „Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine ostvaruje se na području jedinice lokalne samouprave, državne uprave i pravosuđa, kada pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje polovinu stanovnika takve jedinice.“?“.

II.

Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja, a objavit će se u „Narodnim novinama“.

Klasa:

Zagreb,

HRVATSKI SABOR

Predsjednik
Hrvatskoga
sabora

Josip Leko

O B R A Z L O Ž E N J E

I. RAZLOZI ZBOG KOJIH SE ODLUKA DONOSI

Člankom 87. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/90., 135/97., 8/98. – pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. – pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. – pročišćeni tekst, 55/01. – ispravak, 76/10., 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14. – odluka Ustavnog suda, u daljnjem tekstu: Ustav) propisano je da Hrvatski sabor može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svog djelokruga, a odredbom stavka 3. istog članka da će Hrvatski sabor raspisati referendum u skladu sa zakonom, ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

Navedene odredbe članka 87. stavka 1. i 3. Ustava sadržane su i u članku 3. stavku 2. i 4. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“ broj 33/96., 92/01., 44/06., 58/06., 69/07. i 38/09.).

Člankom 5. stavkom 1. Ustava propisano je „*U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.*“, a člankom 141. „*Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.*“. Ove odredbe Ustava priječe Hrvatskom saboru korištenje svojih Ustavom propisanih ovlasti u svrhu donošenja zakona, ali i drugih pravnih akata koji bi bili u suprotnosti s odredbama Ustava ili međunarodnih ugovora koje je Republika Hrvatska prihvatila te ih je Hrvatski sabor dužan imati u vidu prilikom razmatranja i donošenja svake odluke iz njegove nadležnosti.

Temeljem članka 8.g stavka 1. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, Građanska inicijativa „Stožer za obranu hrvatskog Vukovara“ uputila je predsjedniku Hrvatskoga sabora zahtjev za raspisivanje državnog referenduma sa sljedećim referendumskim pitanjem:

„Jeste li za to da se članak 12. stavak 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina („Narodne novine“ br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11) mijenja tako da glasi: „Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine ostvaruje se na području jedinice lokalne samouprave, državne uprave i pravosuđa, kada pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje polovinu stanovnika takve jedinice.“?“

(u daljnjem tekstu: Zahtjev), aktom pod brojem Klasa: 014-01/13-01/06, Urbroj: 361-13-03, od 16. prosinca 2013. godine. Uz Zahtjev, sukladno odredbi članka 8.g stavka 2. navedenog Zakona, dostavljeni su i popisi kojima se dokazuje da je raspisivanje referenduma zatražio potreban broj birača.

Odbor za Ustav, Poslovník i politički sustav raspravio je Zahtjev na sjednici održanoj 9. travnja 2014. godine, kao matično radno tijelo Hrvatskoga sabora, na temelju nadležnosti iz

odredbe članka 60. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“ broj 81/13.) kojom je propisano da u postupku raspisivanja referenduma, ako to zatraži Ustavom propisan broj birača, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav priprema prijedloge odgovarajućih akata. U okviru utvrđenog djelokruga, zadatak Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav bio je utvrditi jesu li ispunjene pretpostavke za raspisivanje referenduma. Obzirom da važećim zakonom koji uređuje pitanje referenduma u Republici Hrvatskoj nije propisano tko obavlja provjeru broja i vjerodostojnost potpisa birača, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, imajući u vidu dosadašnju praksu jednoglasno je predložio Hrvatskom saboru da donese Zaključak kojim na temelju članka 127. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora poziva Vladu Republike Hrvatske da provjeri broj i vjerodostojnost potpisa birača iz Zahtjeva, koji je Zaključak Hrvatski sabor usvojio na sjednici održanoj dana 11. travnja 2014. godine.

Vlada Republike Hrvatske je Zaključkom od 3. srpnja 2014. prihvatila Izvješće o provedbi provjere broja i vjerodostojnosti potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje referenduma Građanske inicijative „Stožer za obranu hrvatskog Vukovara“ Klasa: 014-02/14-01-1, Urbroj: 515-06/1-14-8, od 23. 06. 2014., u kojemu je navedeno kako je Državni zavod za statistiku, uz statističku grešku od 2,53 posto, utvrdio da je prikupljeno 576.388 vjerodostojnih potpisa birača, odnosno, više od 10 posto od ukupnog broja upisanih birača u Republici Hrvatskoj.

I.1. Kao što je navedeno, člankom 5. stavkom 1. Ustava propisano je „*U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.*“.

Hrvatski sabor mora polaziti od činjenice da Republika Hrvatska predstavlja demokratsku i socijalnu državu građanskog tipa koja počiva na načelu jednakog poštovanja prema svim njenim građanima i građankama bez obzira na njihovu etničku pripadnost.

Štoviše, već je izvorišnim osnovama Ustava, kao temeljnog pravnog akta države, Republika Hrvatska jasno i nedvosmisleno ustrojena kao „*nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina*“.

Ustav jednako tako nacionalnu ravnopravnost određuje i kao temeljnu vrednotu ustavnog poretka (članak 3. Ustava) te to svoje vrijednosno opredjeljenje dodatno učvršćuje u članku 15. u kojem je izričito određeno da se „*U Republici Hrvatskoj jamči ... ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina*“ što znači da se „*Pripadnicima svih nacionalnih manjina jamči ... sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija.*“.

I.2. Prilikom donošenja zakona, ali i drugih pravnih akata Hrvatski sabor mora polaziti i od činjenice da je od 1. srpnja 2013. godine Republika Hrvatska punopravna članica Europske unije i njenog pravnog poretka.

Vršeci svoju suverenu vlast, Republika Hrvatska se dobrovoljno pridružila pravnom poretku u kojem temeljna ljudska prava, demokracija i načelo jednakosti svih građana odnosno nacionalnih zajednica predstavljaju inherentni, neopozivi dio, što jasno proizlazi iz članka 2. Ugovora o Europskoj uniji (Službeni list Europske unije C 326/13 od 26. listopada 2012. godine) koji izričito propisuje da se „*Unija ... temelji na vrijednostima poštivanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštivanja ljudskih*

prava, uključujući i pripadnike manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama, u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost žena i muškaraca.“. Povelja o temeljnim pravima Europske unije (Službeni list Europske unije C 326/391 od 26. listopada 2012. godine) dodatno naglašava načelo jednakosti i zabranu diskriminacije u članku 21. stavku 1.: „Zabranjuje se bilo kakva diskriminacija na temelju spola, rase, boje kože, etničkog ili socijalnog podrijetla, genetskih osobina, jezika, vjere ili uvjerenja, političkoga ili bilo kakvoga drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja, invalidnosti, dobi ili spolnog usmjerenja.“, a u pogledu uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina u članku 22.: „Unija poštuje kulturnu, vjersku i jezičnu raznolikost.“.

Ulazak u članstvo Europske unije jasna je potvrda predanosti Republike Hrvatske zaštiti temeljnih ljudskih prava, ali i prava nacionalnih manjina.

U tom je smislu u postupku pristupanja Europskoj uniji Republika Hrvatska prihvatila čitav niz obveza, koje su obveze Republika Hrvatska i njeni građani prihvatili dobrovoljno, iz želje da se pridruže onim državama koje tvore najveće područje slobode i demokracije koje je postojalo u povijesti čovječanstva.

Ugovor između Kraljevine Belgije, Republike Bugarske, Češke Republike, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Republike Estonije, Irske, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Talijanske Republike, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Republike Mađarske, Republike Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Republike Poljske, Portugalske Republike, Rumunjske, Republike Slovenije, Slovačke Republike, Republike Finske, Kraljevine Švedske, Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske (države članice Europske unije) i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, (Zakon o potvrđivanju, „Narodne novine – Međunarodni“ ugovori broj 2/12. od 28. ožujka 2012. godine, u daljnjem tekstu: Ugovor o pristupanju) u Prilogu VII., koji se nalazi pod posebnim praćenjem od strane Europske komisije, propisao je: „Posebne obveze koje je preuzela Republika Hrvatska u pregovorima o pristupanju: ... 7. Nastaviti jačati zaštitu manjina, uključujući i kroz djelotvornu provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (UZPNM)“.

Republika Hrvatska je, dakle, prilikom ulaska u Europsku uniju preuzela jasnu obvezu zaštite postignute razine nacionalne ravnopravnosti i to na način da je preuzela obvezu jačati zaštitu nacionalnih manjina, odnosno preuzela je izričitu obvezu provoditi Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, upravo u sadržaju i obliku u kakvom je taj zakon bio u trenutku potpisivanja Ugovora o pristupanju 9. prosinca 2011. godine. Obveze koje se Republika Hrvatska u pristupnim pregovorima, a kasnije i prilikom usvajanja Ugovora o pristupanju obvezala provoditi su i one odredbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina koje su predmet predloženog referenduma.

Kao što je već napomenuto, Ugovor o pristupanju predstavlja međunarodni ugovor, koji čini dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj je snazi iznad zakona.

Međutim, Ugovor o pristupanju predstavlja i dio temeljnog prava Europske unije i kao takav je nadređen pravu svih država članica Europske unije, što uključuje i pravo Republike Hrvatske (Izjave priložene završnom aktu međuvladine konferencije na kojoj je usvojen

Ugovor iz Lisabona, 17. Izjava o nadređenosti: „Konferencija podsjeća da su u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda Europske unije, Ugovori i pravo koje je Unija donijela na temelju Ugovora nadređeni pravu država članica, pod uvjetima utvrđenima spomenutom sudskom praksom. Konferencija je također odlučila da kao Prilog Završnom aktu priloži Mišljenje Pravne službe Vijeća o nadređenosti prava EZ-a kako je određeno u dokumentu 11197/07 (JUR 260): „Mišljenje Pravne službe Vijeća od 22. lipnja 2007. Iz sudske prakse Suda proizlazi da je nadređenost prava EZ-a temeljno načelo prava Zajednice. U skladu s mišljenjem Suda to je načelo svojstveno posebnom karakteru Europske zajednice. U vrijeme donošenja prve presude te uspostavljene sudske prakse (Costa/ENEL, 15. srpnja 1964., predmet 6/641) u ugovoru se nije spominjala nadređenost. Takav je slučaj i danas. Činjenica da načelo nadređenosti neće biti uključeno u budući ugovor ni na koji način ne mijenja postojanje načela i postojeće sudske prakse Suda.““), zbog čega Republika Hrvatska ne smije donositi zakone i druge akte koji bi bili u suprotnosti s Ugovorom o pristupanju, odnosno, s pravom Europske unije.

Imajući u vidu iznijeto, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav smatra da referendumsko pitanje ne ide u smjeru jačanja zaštite prava nacionalnih manjina, već upravo suprotno, u smjeru umanjivanja prava nacionalnih manjina na uporabu svoga jezika i pisma, budući se traži da se ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalne manjine (po sili zakona) primjenjuje samo u onim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojim pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje polovinu stanovnika takve jedinice. U osnovi, u slučaju uspjeha referenduma, ravnopravna službena primjena jezika i pisma nacionalne manjine (dvojezičnost ili višejezičnost) bi po sili zakona bila moguća samo u onim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojima jedna nacionalna manjina predstavlja većinu.

Sukladno tome, a budući da Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav smatra da bi se razina zaštite nacionalnih manjina koja je postojala u trenutku potpisivanja Ugovora o pristupanju raspisivanjem pa onda i eventualnim uspjehom ovoga referenduma narušila, a što bi predstavljalo kršenje Ugovora o pristupanju, to je Odbor stajališta da već iz ovog razloga predloženo referendumsko pitanje nije dopušteno.

I.3. Prilikom donošenja svih odluka, Hrvatski je sabor uvijek dužan polaziti od ranije citiranih odredbi (i vrijednosti) proklamiranih Ustavom i temeljnim pravnim aktima Europske unije te ih je u svojem radu uvijek dužan štiti i ne smije donositi odluke koje bi ih izravno ili neizravno kršile.

Vrijednosni temelji Republike Hrvatske, kao što je vrednota nacionalne ravnopravnosti svih građana i građanki ne mogu se ograničavati ili opozivati zakonom, a takvo se ograničenje ne može zaobići raspisivanjem referenduma pa niti onda kada takav referendum sukladno članku 87. Ustava zahtijevaju građani Republike Hrvatske. Imajući u vidu odredbe Ustava koje bi priječile Hrvatskom saboru da usvoji zakon koji bi po sadržaju odgovarao predloženom referendumskom pitanju, budući bi takav zakon bio neustavan, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav smatra da Ustav brani Hrvatskom saboru i da donosi druge odluke pa i odluku o raspisivanju referenduma, koja bi za posljedicu mogla imati donošenje neustavnog zakona.

Ovakvim se stajalištem ne dovodi u pitanje referendum kao Ustavom reguliran pravni institut - referendum kao oblik vršenja državne vlasti izravno od strane građana i građanki

predstavlja dobrodošao korektiv demokratskog postupanja zakonodavne i izvršne vlasti. No, ovaj se instrumentalni oblik vršenja vlasti u građanskoj državi ne smije koristiti u svrhu umanjivanja i ograničavanja temeljnih ustavnih vrednota i ljudskih prava koje čine samu srž ideje modernog demokratskog sustava.

Hrvatski sabor, kao ustavotvorac i čuvar ustavnog poretka, mora biti svjestan odredbe članka 87. Ustava na koju se pozivaju inicijatori referendumata i inicijatorima ne može osporiti temeljno pravo izražavanja političkog uvjerenja, koje im pravo dopušta da određeno pitanje stave pred građane u svrhu skupljanja potpisa radi raspisivanja narodnog referendumata. No, Ustav obvezuje Hrvatski sabor da kao čuvar ustavnog poretka ispuni svoju dužnost „uzajamne provjere“ nad drugim oblicima vršenja vlasti iz članka 4. Ustava te onemogućiti one odluke koje bi svojim učincima u pitanje dovele osnovna ljudska prava, jedno od kojih je i nacionalna ravnopravnost, kao same temelje ustavnog ustrojstva Republike Hrvatske.

Stoga, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav smatra da niti pravni poredak Europske unije, izražen u Ugovoru o pristupanju niti Ustav Hrvatskom saboru kao tijelu državne vlasti primarne nadležnosti u pogledu promjene Ustava i donošenja zakona, ne dopuštaju raspisivanje referendumata na kojem bi se odlučivalo o ograničavanju onih prava nacionalnih manjina kojima se ostvaruje vrednota nacionalne ravnopravnosti iz članka 3. Ustava, odnosno, kojim se referendumom razrađuje, na način da se isto ograničava, temeljno pravo ravnopravnosti pripadnika svih nacionalnih manjina zajamčeno člankom 15. Ustava. Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav posljedično smatra da je zbog toga Hrvatski sabor dužan iskoristiti svoje pravo i postupiti u skladu s člankom 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) i zatražiti od Ustavnog suda Republike Hrvatske da utvrdi je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. Ustava za raspisivanje državnog referendumata na temelju Zahtjeva za raspisivanje državnog referendumata Građanske inicijative „Stožer za obranu hrvatskog Vukovara“.

I.4. Međutim, osim citiranih odredbi Ustava, Ugovora o pristupanju, kao i temeljnih počela Europske unije, raspisivanje i eventualno usvajanje predloženog referendumskog pitanja imalo bi za posljedicu i kršenje drugih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska potpisnica.

I.4.1. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (u daljnjem tekstu: Okvirna konvencija) usvojena je 10. studenog 1994. godine na Odboru ministara Vijeća Europe, a Republika Hrvatska postala je stranka Okvirne konvencije 11. listopada 1997. godine (Zakon o potvrđivanju, „Narodne novine – Međunarodni ugovori“ broj 14/97.), koja je stupila na snagu 1. veljače 1998. godine.

Članak 10. stavak 2. Okvirne konvencije obvezuje države članice da sukladno zahtjevima nacionalnih manjina i stvarnoj potrebi osiguraju djelotvornu uporabu manjinskog jezika u ophođenju s tijelima vlasti: *“Na područjima nastanjenima osobama koje tradicionalno ili u znatnijem broju pripadaju nacionalnim manjinama, ukoliko te osobe to zatraže te ondje gdje takav zahtjev odgovara stvarnoj potrebi, stranke će uznastojati, koliko je to moguće, osigurati uvjete koji će omogućiti korištenje manjinskog jezika u ophođenju tih osoba s tijelima vlasti.”* Tumačeći citiranu odredbu, Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju je u svojem 3. Tematskom komentaru, usvojenom 24. svibnja 2012. godine

utvrdio: „Brojčani pragovi ne smiju predstavljati neprimjerenu prepreku za službenu uporabu pojedinih manjinskih jezika u područjima u kojima žive pripadnici nacionalnih manjina, bilo autohtoni ili u značajnijem broju. S Okvirnom je konvencijom posebice neusklađen zahtjev da manjinska zajednica na određenom području čini najmanje polovicu stanovništva kao preduvjet za odobravanje službene uporabe manjinskog jezika.“.

Nadalje, Okvirna konvencija u članku 5. stavku 1. obvezuje države članice, time i Republiku Hrvatsku, na stvaranje povoljnih uvjeta za održanje i razvoj manjinskih jezika i pisama: „Stranke se obvezuju unaprijediti uvjete potrebne za pripadnike nacionalnih manjina radi održavanja i razvijanja njihove kulture, te očuvanja bitnih sastavnica njihove samobitnosti odnosno ... jezika ...”.

Republika Hrvatska je upravo člankom 12. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina („Narodne novine“ broj 155/02., 47/10., 80/10. i 93/11.), odnosno Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj („Narodne novine“ broj 51/00., 56/00. i 155/02.), osigurala djelotvornu primjenu prava na javnu uporabu jezika i pisama nacionalnih manjina u ophođenju s lokalnim ili regionalnim vlastima koja su zajamčena Okvirnom konvencijom.

I.4.2. Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (u daljnjem tekstu: Europska povelja) usvojena je 5. studenog 1992. godine na Odboru ministara Vijeća Europe, a Republika Hrvatska postala je stranka Europske povelje 5. studenog 1997. godine (Zakon o potvrđivanju, „Narodne novine – Međunarodni ugovori“ broj 18/97.), koja je stupila na snagu 1. ožujka 1998. godine.

Članak 10. Europske povelje taksativno navodi poslove državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave te javnih službi koji se obavljaju na području u kojem u znatnom broju žive pripadnici nacionalnih manjina te gdje države trebaju poduzeti pozitivne mjere kako bi se osiguralo da su jezici i pisma nacionalnih manjina ravnopravno zastupljeni:

“1. U okviru upravnih područja države na kojima broj stalno nastanjenih osoba koje se koriste regionalnim ili manjinskim jezicima opravdava mjere koje se navode u tekstu koji slijedi te obzirom na stanje svakog jezika ugovorne stranke se obvezuju u mjeri koja odgovara mogućnostima na:

- a) i. osiguranje da upravna tijela rabe regionalne ili manjinske jezike; ili*
- ii. osiguravanje da svaki od tih javnih službenika koji dolazi u kontakt sa javnošću rabi regionalni ili manjinski jezik u svojim kontaktima sa osobama koje se njima služe; ili*
- iii. osiguravanje da korisnici regionalnih ili manjinskih jezika mogu podnositi usmene ili pisane molbe (zahtjeve) te dobiti odgovor u tim jezicima; ili*
- iv. osiguravanje da korisnici regionalnih ili manjinskih jezika mogu podnositi usmene ili pisane zahtjeve na tim jezicima; ili*
- v. osiguravanje da korisnici regionalnih ili manjinskih jezika mogu valjano podnositi isprave na tim jezicima;*
- b) učine dostupnim javnosti one upravne tekstove i obrasce koji su u široj uporabi na regionalnim ili manjinskim jezicima ili u dvojezičnoj verziji;*
- c) dopuste upravnim tijelima da sastavljaju akte na regionalnom ili manjinskom jeziku.*

2. Ugovorne stranke se obvezuju dopustiti i/ili potaknuti obzirom na lokalna i regionalna tijela vlasti na čijem je području broj stalnih stanovnika koji rabe regionalni ili manjinski jezik takav da opravdava mjere koje se preciziraju u dolje navedenom tekstu:

- a) uporabu regionalnog ili manjinskog jezika na području mjesne nadležnosti regionalnog ili lokalnog tijela,
- b) mogućnost za korisnike regionalnih ili manjinskih jezika da podnose usmene ili pisane zahtjeve u tim jezicima;
- c) objavljivanje službenih isprava regionalnih tijela i na relevantnom regionalnom ili manjinskom jeziku;
- d) objavljivanje službenih isprava lokalnih tijela i na relevantnom regionalnom ili manjinskom jeziku;
- e) uporabu u raspravama na skupštinama (vijećima) od strane regionalnih tijela regionalnih ili manjinskih jezika, bez da se isključi uporaba službenog jezika države;
- f) uporabu regionalnog ili manjinskog jezika u raspravama skupština lokalnih tijela bez da se isključi uporaba službenog jezika države;
- g) uporaba ili uvođenje ukoliko se to ukaže neophodnim zajedno sa nazivom na službenom jeziku tradicionalnih i ispravnih oblika imena mjesta na regionalnim ili manjinskim jezicima.

3. Ugovorne stranke se obvezuju da u pogledu javnih službi koje su ustanovljene od strane upravne vlasti ili u pogledu osoba koje djeluju u njihovo ime na području na kome se rabe regionalni ili manjinski jezici, te u skladu sa stanjem svakog jezika i u okviru mogućnosti:

- a) omogućiti da se regionalni ili manjinski jezici rabe u pružanju usluga javnih službi; ili
- b) da dopuste korisnicima regionalnih ili manjinskih jezika da podnose zahtjeve i primaju odgovore na njih u tim jezicima; ili
- c) dopuste korisnicima regionalnih ili manjinskih jezika da podnose zahtjeve na tim jezicima.”

Republika Hrvatska je preuzete obveze iz članka 10. Europske povelje uvrstila u Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina odnosno u Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj („Narodne novine“ broj 51/00., 56/00. i 155/02.) što je obveza sadržana u članku 7., stavicima 1., 2. i 4. Povelje.

Predloženom izmjenom članka 12. stavka 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, odnosno podizanjem praga za stjecanje prava na ravnopravnu uporabu pisma i jezika nacionalnih manjina, Republika Hrvatska prekršila bi odredbe članka 7. stavka 2. Europske povelje postavljanjem nerazmjernog i neopravdanog ograničenja na ostvarivanje prava na ravnopravnu uporabu manjinskog jezika i pisma.

I.4.3. Instrument Srednjoeuropske inicijative za zaštitu manjinskih prava (u daljnjem tekstu: Instrument) međunarodni je sporazum zemalja članica Srednjoeuropske inicijative kojemu je Republika Hrvatska pristupila 30. travnja 1996. godine.

Sukladno odredbama članka 4. Instrumenta Republika Hrvatska dužna je osigurati očuvanje i nesmetani razvoj jezičnog identiteta nacionalnih manjina: “*Države jamče pripadnicima nacionalnih manjina pravo da izražavaju, sačuvaju i razvijaju svoj ... jezični ... identitet*”.

Također, članak 12. Instrumenta propisuje: “*Kad god u nekom području broj pripadnika jedne nacionalne manjine, prema posljednjem popisu stanovništva ili nekoj drugoj metodi utvrđivanja istoga, dosegne značajnu razinu, te osobe imat će pravo, gdje god je to moguće, da upotrebljavaju, u skladu s relevantnim državnim zakonima, vlastiti jezik kako u usmenom tako i u pismenom obliku, u svojim kontaktima s institucijama državne vlasti u tom području. Te vlasti mogu odgovoriti, ukoliko je to moguće, na istom jeziku.*”.

I.4.4. Budući je člankom 141. Ustava propisano „*Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.*“, jasno je da bi raspisivanjem referenduma i usvajanjem referenduskog pitanja bili povrijeđeni ne samo svi naprijed citirani međunarodni dokumenti, već i Ustav, koji propisuje da svi akti koje donosi Hrvatski sabor moraju biti usklađeni s međunarodnim ugovorima kojih je Republika Hrvatska potpisnica, a koji čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske.

I.5. Osim naprijed navedenih dokumenata i sljedeći međunarodni akti obvezuju Republiku Hrvatsku na zadržavanje sadašnjeg zakonskog rješenja sadržanog u članku 12. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, odnosno, ukazuju na neprihvatljivost postavljenog referenduskog pitanja.

I.5.1. Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama (u daljnjem tekstu: Deklaracija) usvojena je Rezolucijom br. 47/135 Opće skupštine Ujedinjenih naroda 18. prosinca 1992. godine.

Člankom 2. stavkom 1. Deklaracije pripadnicima nacionalnih manjina jamči se pravo na javnu uporabu manjinskog jezika: *“Osobe koje pripadaju ... jezičnim manjinama ... imaju pravo slobodno, bez ikakvog miješanja sa strane i bez ikakve diskriminacije, privatno i javno ... služiti se svojim jezikom.”*

Člankom 1. Deklaracije pred države se stavlja pravna obveza zaštite prava nacionalnih manjina na uporabu vlastita jezika i pisma te obveza unapređivanja uvjeta za opstanak i razvoj manjinskih jezika: *“Države će na svojim područjima štiti ... jezični identitet manjina te unaprjeđivati uvjete potrebne za razvoj tog identiteta. Države će donijeti odgovarajuće zakone i druge mjere kako bi ostvarile te ciljeve.”*

I.5.2. Kodeks dobre prakse o referendumima (u daljnjem tekstu: Kodeks) primarno je usvojen na 19. sastanku Vijeća za demokratske izbore 16. prosinca 2006. godine, naknadno je potvrđen i usvojen na 70. plenarnom sastanku Europske komisije za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) 17. ožujka 2007. godine te konačno Rezolucijom 235 (2007) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti 31. svibnja 2007. godine.

U glavi III. članku 3. Kodeksa određuju se ograničenja na provođenje referenduma koja zabranjuju održavanje referenduma s tekstovima koji sadržajno krše statutarne načela Vijeća Europe - demokraciju, ljudska prava i vladavinu prava: *“(referendumi) ne smiju biti suprotni međunarodnom pravu ili statutarnim principima Vijeća Europe ... Tekstovi koji su u suprotnosti sa (navedenim) zahtjevima ... ne smiju biti dani na glasovanje.”*

S obzirom na naprijed citirane norme, raspisivanje predloženog referenduma bilo bi u suprotnosti s prihvaćenim ciljevima referenduskog odlučivanja kako ga vidi Venecijanska komisija.

I.5.3. Dokument kopenhaskog sastanka OESS-a o ljudskoj dimenziji (u daljnjem tekstu: Kopenhaski dokument) donesen je na sastanku predstavnika država članica OESS-a 29. lipnja

1990. godine u Kopenhagenu, a Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na uporabu vlastitog jezika (u daljnjem tekstu: Preporuke iz Osla), na preporuku panela stručnjaka, 1. veljače 1998. godine usvojio je Visoki povjerenik za nacionalne manjine Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS).

Kopenhaškim dokumentom potvrđena je obveza država članica OESS-a da osiguraju povoljne uvjete za održanje i razvoj jezika i pisama nacionalnih manjina na svojem teritoriju te da promoviraju jezični identitet i ohrabruju njegovu uporabu u komunikaciji i poslovima pripadnika nacionalnih manjina s javnom vlašću.

Nadovezujući se na Kopenhaški dokument, Preporuke iz Osla sadrže pregled međunarodnih mehanizama i standarda za zaštitu i promociju prava nacionalnih manjina na uporabu vlastitog jezika u javnosti, koje su države članice OESS-a dužne dosljedno provoditi u zakonodavstvu i javnim politikama.

U odnosu na predloženu promjenu članka 12. stavka 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina posebno je relevantna odredba Preporuke iz Osla 3.: „3) *U područjima gdje živi veliki broj osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini i kada za to postoji dovoljna potreba, organi vlasti dužni su omogućiti isticanje lokalnih naziva, imena ulica i drugih topografskih znakova namijenjenih javnosti, također na jeziku nacionalne manjine.*“.

I.5.4. Osim višestranih dokumenata, Republika Hrvatska je potpisnica i čitavog niza dvostranih međunarodnih ugovora koji bi bili dovedeni u pitanje raspisivanjem referenduma s predloženim pitanjem:

- Sporazum između Republike Hrvatske i Srbije i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori i srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj (Zakon o potvrđivanju, „Narodne novine – Međunarodni ugovori“ broj 3/05.) stupio je na snagu 1. lipnja 2005. godine („Narodne novine – Međunarodni ugovori“ broj 5/05.) – kojim se Republika Hrvatska obvezala pružiti najvišu razinu pravne zaštite srpskoj i crnogorskoj nacionalnoj manjini sukladno relevantnim odredbama međunarodnih ugovora i drugih dokumenata o ljudskim i manjinskim pravima i osnovnim slobodama,
- Sporazum između Republike Hrvatske i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Crnoj Gori i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj (Zakon o potvrđivanju, „Narodne novine - Međunarodni ugovori“ broj 9/09.) stupio je na snagu 5. svibnja 2011. godine („Narodne novine - Međunarodni ugovori“ broj 7/11.), kojim se Republika Hrvatska obvezala pružiti najvišu razinu pravne zaštite crnogorskoj manjini sukladno relevantnim odredbama međunarodnih ugovora i drugih dokumenata o ljudskim i manjinskim pravima i osnovnim slobodama,
- Sporazum između Republike Hrvatske i Republike Makedonije o zaštiti prava hrvatske manjine u Republici Makedoniji i makedonske manjine u Republici Hrvatskoj (Zakon o potvrđivanju, „Narodne novine - Međunarodni ugovori“ broj 3/08.) stupio je na snagu 30. svibnja 2008. godine („Narodne novine - Međunarodni ugovori“ broj 5/08.), kojim se Republika Hrvatska obvezala pružiti najvišu razinu pravne zaštite makedonskoj manjini sukladno relevantnim odredbama međunarodnih ugovora i drugih dokumenata o ljudskim i manjinskim pravima i osnovnim slobodama,

- Sporazum između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti Mađarske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Mađarskoj (Zakon o potvrđivanju, „Narodne novine – Međunarodni ugovori“ broj 8/95.) stupio je na snagu 22. travnja 1996. godine („Narodne novine – Međunarodni ugovori“ broj 1/97.), kojim se Republika Hrvatska obvezala pružiti najvišu razinu pravne zaštite mađarskoj manjini sukladno relevantnim odredbama međunarodnih ugovora i drugih dokumenata o ljudskim i manjinskim pravima i osnovnim slobodama,
- Ugovor između Republike Hrvatske i Talijanske Republike o pravima manjina (Zakon o potvrđivanju, „Narodne novine - Međunarodni ugovori“ broj 15/97.) stupio je na snagu 8. srpnja 1998. godine („Narodne novine - Međunarodni ugovori“ broj 10/98.), kojim se Republika Hrvatska obvezala pružiti najvišu razinu pravne zaštite talijanskoj manjini sukladno relevantnim odredbama međunarodnih ugovora i drugih dokumenata o ljudskim i manjinskim pravima i osnovnim slobodama.

I.6. Slijedom svega navedenog, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav je, smatrajući da raspisivanje referenduma s predloženim referendumskim pitanjem nije dopušteno, na 69. sjednici, održanoj 7. srpnja 2014. jednoglasno (9 glasova „ZA“), predložio Hrvatskom saboru da, na temelju odredbe članka 81. Ustava i članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, donese predloženu odluku.

II. OBRAZLOŽENJE ODREDBI

Uz točku I.

U točki I. ove Odluke utvrđuje se da će Hrvatski sabor, sukladno članku 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, od Ustavnog suda Republike Hrvatske tražiti da utvrdi jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za raspisivanje državnog referenduma na temelju Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Stožer za obranu hrvatskog Vukovara“ koji je predsjednik Hrvatskoga sabora zaprimio dana 16. prosinca 2013. godine, a kojim se traži raspisivanje državnog referenduma s pitanjem „Jeste li za to da se članak 12. stavak 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina („Narodne novine“ br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11) mijenja tako da glasi: „Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine ostvaruje se na području jedinice lokalne samouprave, državne uprave i pravosuđa, kada pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje polovinu stanovnika takve jedinice.““.

Uz točku II.

Određuje se dan stupanja na snagu predmetne Odluke kao i da će se ova Odluka objaviti u „Narodnim novinama“.

III. OCJENA POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVEDBU ODLUKE

Za provedbu ove odluke nije potrebno osigurati sredstva u Državnom proračunu.