



Primljeno:	13-06-2018		
Klasifikacijska oznaka:	019-01/18-02/02	Org. jed.	6511-1
Uredbeni broj:	361-18-02	Pril.	1/00
		Vrij.	

13.-27.5.2018.

„U Republici Hrvatskoj vlast
proizlazi iz naroda i pripada narodu...“
(USTAV RH, ČL. 1)

HRVATSKI SABOR

n/r predsjednika Hrvatskog sabora,
gospodina Gordana Jandrokovića
Trg sv. Marka 6, 10000 Zagreb

U Zagrebu, 13. lipnja 2018. godine.

Temeljem članka 87., stavka 3. 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. i 85/10. – pročišćeni tekst, 5/14) i članka 8.g Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine broj 33/96, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/16 i 73/17, dalje u tekstu: Zakon) Organizacijski odbor Građanske inicijative „Narod odlučuje“, nakon provjere izjašnjavanja birača i utvrđivanja broja potpisa birača, dana 13. lipnja 2018. godine godine, upućuju predsjedniku Hrvatskog sabora sljedeći

ZAHTJEV ZA RASPISIVANJE DRŽAVNOG REFERENDUMA s referendumskim pitanjem kako slijedi:

Jeste li za to da se iza članka 72. Ustava Republike Hrvatske dodaje članak 72.a koji glasi:

„Zastupnici nacionalnih manjina odlučuju o svim pitanjima iz nadležnosti Hrvatskoga sabora, osim o povjerenju Vladi i donošenju državnog proračuna.“

ZA

PROTIV

OBRAZLOŽENJE

Uvod

Organizacijski odbor Građanske inicijative Narod odlučuje je, sukladno donesenoj Odluci o raspisivanju referenduma od 7. svibnja 2018. godine i Zakonu, omogućio biračima izjašnjavanje o gore navedenom referendumskom pitanju u Zakonom predviđenom roku, u razdoblju od 13. do 27. svibnja 2018. godine. Izjašnjavanje birača provedeno je na teritoriju Republike Hrvatske, na prikladnim mjestima koja su uredno bila prijavljena nadležnim policijskim upravama, iako je *u pojedinim gradovima (Zagreb, Rijeka, Osijek, Umag, Rovinj, Vodice, Samobor i Sisak) bilo onemogućavano ili otežavano referendumsko izjašnjavanje građanima Republike Hrvatske, a 13 gradova i oko 120 općina nije se uopće oglasilo na našu molbu da nam odobre korištenje javnih površina u svrhu prikupljanja potpisa za referendumsko izjašnjavanje.*

Na mjestima izjašnjavanja nalazili su se popisi s uvezanim listovima (dalje: potpisne knjige) koje su sadržavale jasno formulirano gore označeno pitanje o kojem se traži raspisivanje referenduma, sve u skladu s odredbom članka 8.d stavka 2. Zakona. Nadalje, potpisi birača prikupljeni su na način koji je predviđen Zakonom, odnosno, tako da je svaki od birača na prvom slobodnom mjestu potpisne knjige upisivao svoje ime i prezime, OIB, te se osobno potpisao.

Organizacijski odbor je, po isteku roka za izjašnjavanje, bez odgode pregledao sve potpisne knjige i prikupljene potpise, odredio konačan broj prikupljenih potpisa, te utvrdio da je izjašnjavanje birača provedeno u skladu sa Zakonom.

U razdoblju u kojem su se prikupljali potpisi, odnosno, u kojem su birači imali mogućnost izjasniti se o raspisivanju referenduma, prikupljeno je 407.469 (četiristo sedam tisuća četiristo šezdeset devet) potpisa birača u Republici Hrvatskoj za naznačeno pitanje, što znači da je raspisivanje predmetnog referenduma zatražilo preko deset posto birača od ukupnog broja birača s prebivalištem u Republici Hrvatskoj. Kako je Rješenjem od 13. svibnja 2018. godine ministar uprave utvrdio da je na naznačeni dan u Registru birača upisano 3.747.409 birača hrvatskih državaljana s prebivalištem u Republici Hrvatskoj, Građanska inicijativa Narod odlučuje nedvojbeno je prikupila preko 10% (374.740) od traženog broja. Ovime je ispunjena zakonska pretpostavka za raspisivanje referenduma propisana odredbom članka 3. stavka 4. Zakona, i odredbom članka 87. stavka 3. Ustava RH. *Uz ovaj Zahtjev, sukladno odredbi članka 8.g stavka 2. Zakona, dostavljaju se sve potpisne knjige kojima se dokazuje da je raspisivanje referenduma zatražio potreban broj birača u Republici Hrvatskoj.*

Slijedom gore iznijetog, razvidno je da trenutno u Republici Hrvatskoj postoji snažna volja njezinih građana da demokratskim putem, referendumom, odlučuju o promjeni dosadašnjeg nepravičnog izbornog sustava. S obzirom da temeljne odredbe Ustava RH nedvojbeno određuju da vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu te da narod ostvaruje vlast i neposrednim odlučivanjem, tražimo od Hrvatskog sabora da ispuni svoju Ustavom i Zakonom propisanu dužnost i donese Odluku o raspisivanju državnog referenduma.

Načelno o raspisivanju referenduma građanske inicijative u skladu s člankom 87. Ustava Republike Hrvatske

S obzirom na određena stajališta iznijeta od ustavnopravnih stručnjaka kako Ustavni sud ne bi trebao dopustiti raspisivanje referenduma građanske inicijative, bez obzira na dovoljan broj potpisa birača i jesu li pitanja u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, Organizacijski odbor smatra nužnim uvodno se očitovati o tom stajalištu.

Prema članku 87. Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski sabor može raspisati referendum, između ostalih pitanja, i o prijedlogu za promjenu Ustava, a o tom pitanju 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. Ustavnom promjenom iz 2000. g. u članak 87. Ustava ugrađen je institut narodne ili građanske inicijative, a Promjenom Ustava iz 2010. g. izmijenjeno je pravilo odlučivanja na državnom referendumu, pa se u svim slučajevima odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu (ne samo u slučaju referenduma iz članka 87. Ustava, već i referendumu o udruživanju i razdruživanju Republike Hrvatske u saveze s drugim državama iz članka 142. Ustava).

U skladu s navedenim ustavnim odredbama održana su dva državna referenduma – o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji 2012. g. i o ustavnoj definiciji braka 2013. g., temeljem zahtjeva građanske inicijative.

Međutim, u javnosti su iznijete tvrdnje pojedinih ustavnopravnih stručnjaka kako u ustavnom sustavu Republike Hrvatske, na državnoj razini, od ustavne promjene 2010. godine, uopće nema uvjeta za valjano referendumsko odlučivanje, odnosno dok je na snazi pravilo prema kojem se odluka na državnom referendumu donosi većinom onih birača koji su glasovali, takvi uvjeti ne postoje. U skladu s takvim stajalištem navodi se kako se ne može većinom onih koji izađu na referendum, bez razlike, bilo to nekoliko stotina ili stotina tisuća birača, mijenjati temeljne noseće stupove ustavnog poretka kao što su izborni sustav, prava nacionalnih manjina i međunarodni položaj države. Prethodno bi bilo nužno, prema tom stajalištu, ugraditi određen kvorum sudjelovanja građana na referendumu ili određen kvorum prihvaćanja odluke na referendumu od određenog minimalnog postotka građana. Dok ustavotvorac takvu odluku ne donese, prema tom stajalištu, trebalo bi suspendirati provedbu državnog referenduma u Republici Hrvatskoj i takvu odluku trebao bi donijeti Ustavni sud.

Organizacijski odbor naglašava da je ustavnopravno neprihvatljivo suspendirati primjenu ustavnih normi i ustavnog prava građana na građansku inicijativu i referendumsko izjašnjavanje iz razloga koji su prethodno iznijeti.

Prije svega, ne može se suspendirati primjena važećih ustavnih normi koje su donesene u skladu s postupkom promjene Ustava i koje su već u dva navrata primijenjene.

Drugo, pravilo odlučivanja putem većine birača koji su pristupili referendumu, bez dodatnog uvjetovanja nekim kvorumom sudjelovanja građana ili prihvaćanja odluke, je najčešće pravilo odlučivanja na referendumu u europskim državama članicama Europske unije. Prema izvješću Venecijanske komisije Vijeća Europe „Referendumi u Europi – analiza pravnih pravila u europskim državama“ (CDL-AD (2005)034) iz 2005. godine - samo 12 od 33 države koje su dostavile podatke imalo je propisan određeni minimalni postotak ili kvorum sudjelovanja

građana na referendumu kako bi odluka bila pravovaljana. Jedna od tih država tada je bila i Hrvatska, koja je u međuvremenu ukinula to pravilo.

U Kodeksu dobre prakse u svezi referendumu, koje je prihvatilo Vijeće za demokratske izbore (*Council for Democratic Elections*) Venecijanske komisije 2007. godine, odlučeno je da se državama članicama savjetuje da u svoje propise ne ugrađuju nikakvu odredbu u svezi pravila kvoruma (specifična pravila, točka 7.). Zbog važnosti tog pitanja u svezi raspisivanja referendumu temeljem podnietog zahtjeva građanske inicijative navodimo obrazloženje u cijelosti:

„51. Kvorum sudjelovanja (minimalni postotak) znači da je u interesu protivnika prijedloga da apstiniraju, a ne da glasuju protiv. Na primjer, ako je 48% birača u korist jednog prijedloga, 5% je protiv, a 47% odluči ne sudjelovati, 5% protivnika treba samo ne glasovati da bi nametnuli svoje gledište, iako su uvelike u manjini. Pored toga, njihovo nesudjelovanje u promidžbi vjerojatno će povećati broj onih koji će odustati od glasovanja i tako vjerojatnost da kvorum neće biti postignut. Ohrabivanje ili nesudjelovanje ili nametanje manjinskog stajališta nije zdravo za demokraciju...Štoviše, postoji veliko iskušenje da se iskrivi stopa izlaska u svjetlu slabe opozicije.

52. Kvorum prihvaćanja (prihvaćanje od određenog minimalnog postotka registriranih glasača) također može biti neuvjerljiv. On može biti tako visok da može učiniti promjenu pretjerano teškom. Ako je određeni tekst prihvaćen – čak i sa značajnom razlikom – od strane većine glasača bez postignutog kvoruma, politička situacija postaje krajnje neprilična, budući da će većina osjećati da je uskraćena pobjede bez odgovarajućeg razloga; rizik iskrivljanja izlaska na glasovanje isti je kao i kod kvoruma sudjelovanja.“ (Kodeks dobre prakse za referendume, CDL-AD(2007)008, eksplanatorni memorandum).

Venecijanska komisija, dakle, kao savjetodavno pravno tijelo Vijeća Europe, državama članicama savjetuje da u svoje propise, bilo u ustave ili zakone, ne ugrađuju dodatna pravila kojima se pravovaljanost odluke na referendumu uvjetuje određenim minimalnim postotkom sudjelovanja građana ili prihvaćanja odluke od određenog broja ili postotka. Odluke donesene od većine birača koji su pristupili referendumu stoga su pravovaljane i u skladu s preporukama Venecijanske komisije. Pritom, naravno, nije korektno iznositi tvrdnje kako će odluke na referendumu biti donesene ako mu pristupi nekoliko birača, jer je potpuno jasno da ono što je teoretski moguće u stvarnosti se ne događa.

Građanska inicijativa, kako je regulirana Ustavom Republike Hrvatske, po svojem je doseg i po pravilu odlučivanja vrlo bliska švicarskom ustavnim uređenju građanske inicijative (naročito u pogledu referendumu za promjenu ustava), a koja je za mnoge uzor model neposredne demokracije. Pritom, za razliku od Švicarske, u Hrvatskoj postoji ustavnosudska kontrola referendumskih pitanja kao jamstvo da ona neće biti protivna demokratskom sustavu, zaštititi temeljnih ljudskih prava i vladavini prava.

Tvrdnje pojedinih ustavnopravnih stručnjaka da se na referendumu ne može odlučivati o temeljnim nosećim stupovima ustavnog poretka kao što su izborni sustav, prava nacionalnih manjina i međunarodni položaj države također nisu točne. Postoji niz referendumskih

izjašnjavanja građana o važnim ustavnim pitanjima posljednjih godina i upravo je referendumska odluka građana, a ne parlamenta, ona koja je konačna. Evo nekoliko primjera – u Francuskoj je 2000. g. na ustavnom referendumu skraćen predsjednički mandat sa 7 na 5 godina. Zatim 2013. g. u Irskoj su na referendumu građani odbili prijedlog vlade da se ukine Senat i da parlament postane jednodomno tijelo. U Italiji su 2016. g. građani na referendumu glasali protiv sveobuhvatne ustavne reforme, tj. promjene strukture i izbora Senata, ustavnog statusa regija, i glasovanja o povjerenju vladi isključivo u Zastupničkom domu, a ne više i u Senatu. U Ujedinjenom kraljevstvu 2011. g. na referendumu se glasalo o promjeni izbornog sustava za Donji dom Parlamenta (sustav alternativnog glasanja), a 2016. g. o članstvu UK u Europskoj uniji.

Prikaz činjenica i okolnosti – povod i obrazloženje referenduskog pitanja - i razlozi/ciljevi referenduma

Referendumsko pitanje:

Jeste li za to da se iza članka 72. Ustava Republike Hrvatske dodaje članak 72.a koji glasi:

„Zastupnici nacionalnih manjina odlučuju o svim pitanjima iz nadležnosti Hrvatskoga sabora, osim o povjerenju Vladi i donošenju državnog proračuna.“

ZA

PROTIV

Potreba provođenje ustavotvornog referenduma u vezi postavljenog pitanja proizlazi iz činjenice kako je opseg i sadržaj ovlaštenja, odnosno prava i obveza mandata zastupnika u Hrvatskom saboru ustavna materija. Mandat je integralni dio odredbi koje se odnose na organizaciju vlasti ključni konstitutivni element demokratskog višestranačkog sustava i čini *materiae constitutionis*. Zbog navedenoga ustavnopravno bi bilo neprihvatljivo i nedopušteno opseg i sadržaj ovlasti mandata zastupnika uređivati pravnom normom koja ne bi imala snagu ustavne norme.

Referendumsko pitanje, prema stajalištu inicijatora referenduma građanske inicijative Narod odlučuje, ispunjava zahtjeve proceduralne i supstancijske valjanosti referenduskog pitanja u skladu s Kodeksom dobre prakse o referendumima Vijeća Europe.

Političko predstavljanje nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru je formalno omogućeno donošenjem Ustavnog zakona o ljudskim pravima i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 65/91., 27/92., 34/92. – pročišćeni tekst, 51/00. i 105/00. – pročišćeni tekst) i, nakon usvajanja Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski državni sabor (Narodne novine 116/99), Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (Narodne novine 155/2002). Osim navedenog propisa i odgovarajućih ustavnih normi važna je i odredba iz članka 4. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe (Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Narodne novine – Međunarodni ugovori broj 14/97.) koja glasi: “Stranke se obvezuju da će po potrebi usvojiti odgovarajuće mjere s ciljem promicanja pune i učinkovite jednakosti između pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većinskog pučanstva u svim područjima ...političkog...života.”

Postojeći model predstavljanja nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru karakteriziraju slijedeće činjenice: pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru, zakonom se unaprijed jamči i osigurava određeni broj zastupničkih mjesta koje biraju pripadnici nacionalnih manjina, birači koji pripadaju nacionalnim manjinama mogu glasati ili na općim listama, kao i svi ostali državljani neovisno o nacionalnoj pripadnosti, ili na posebnoj listi, kao pripadnici nacionalnih manjina, neovisno o tome glasaju li pripadnici nacionalnih manjina na općim listama ili u posebnoj izbornoj jedinici broj zastupnika iz posebne izborne jedinice je uvijek isti i ne ovisi u broju glasova i mandat zastupnika

nacionalnih manjina je jednak u pogledu prava, dužnosti i ovlasti s mandatom svih ostalih zastupnika.

Pravna priroda prava nacionalnih manjina zajamčenih Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina proizlazi iz odredbe članka 3. navedenog zakona prema kojoj su ta prava "...nedjeljiv dio demokratskog sustava Republike Hrvatske...". Važnost poštivanja tih prava proizlazi i iz niza ustavnih normi od kojih je neophodno posebno istaknuti nacionalnu ravnopravnost kao jednu od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Za razliku od ostalih građana pripadnici nacionalnih manjina su se birali u Hrvatski sabor po dvije osnove – kao pripadnici "naroda" (narod određen u skladu sa člankom 1. stavak 2. i 3. Ustava RH) i kao pripadnici nacionalne manjine na zakonom unaprijed zajamčenim i osiguranim zastupničkim mjestima za nacionalne manjine.

Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu.: USUD) je u odluci od 29. srpnja 2011. godine broj U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011 (u daljnjem tekstu: glavna odluka USRH) vrlo jasno u točki 24. utvrdio kako se "...jamstvo (manjinskog osiguranja određenog broja mjesta u Hrvatskom saboru – op.a.) osiguravalo **na temelju ustavnih zakona kojima su se uređivala prava nacionalnih manjina i izbornih zakona, a ne na temelju Ustava.**"

Osim Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina za prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj su relevantni i Ustav Republike kao i međunarodni ugovori koji čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republici Hrvatskoj. To su: Opća deklaracija o pravima čovjeka, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, Završni akt Organizacije za europsku sigurnost i suradnju, Pariška Povelja za Novu Europu i drugi dokumenti OEES-a koji se odnose na prava čovjeka, osobito Dokument kopenhaskog sastanka OEES-a o ljudskoj dimenziji i Dokument moskovskog sastanka OEES-a o ljudskoj dimenziji, Konvencija Vijeća Europe za zaštitu prava čovjeka i temeljnih sloboda, te protokolima uz tu Konvenciju, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Konvencija o pravima djeteta, Deklaracija o ukidanju svih oblika nesnošljivosti i diskriminacije na temelju vjere i uvjerenja, Konvencija o borbi protiv diskriminacije u oblasti prosvjete, Deklaracija UN o pravima osoba pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina, Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina Vijeća Europe, Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, Europska povelja o lokalnoj /mjesnoj/ samoupravi, Instrumenti SEI za zaštitu manjinskih prava i Preporuka iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu.

Za postavljeno referendumsko pitanje mjerodavne su odredbe iz čl. 1., 3., 14., 15., 16., 45., 70., 71. i 74. Ustava RH i dio Izvorišnih osnova Ustava RH u kojem je Republike Hrvatska definirana kao "nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske nacionalnosti...".

Naposljetku, relevantna je i odredba iz članka 4. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe (Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Narodne novine – Međunarodni ugovori broj 14/97.) koja glasi: "Stranke se obvezuju da će po potrebi usvojiti odgovarajuće mjere s ciljem promicanja pune i učinkovite jednakosti između pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većinskog pučanstva u svim područjima ...političkog...života.

Ustavnim promjenama 2000. godine dopunjen je ustavni tekst na način da su u članak 15. dodane slijedeće odredbe:

(2)Ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina uređuje se ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona.

(3)Zakonom se može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.

Te odredbe nisu bile dio ustavnog teksta u razdoblju od 1990. do 2000. godine.

U postojećem modelu predstavljanja nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru pripadnici nacionalnih manjina biraju ukupno osam zastupnika.

Mandat zastupnika nacionalnih manjina ne proizlazi iz gore navedene ustavne norme opisane u članku 15. stavak 3. U prilog navedenoj tvrdnji ide činjenica kako su pripadnici nacionalnih manjina imali pravo birati svoje predstavnike u Hrvatski sabor i prije nego što je ustavnim promjenama 2000. godine ta odredba postala integralni dio ustavnog teksta. To pravo je proizlazilo iz zakonskih odredbi. Tako su u važećem ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske mandati zastupnika nacionalnih manjina zakonska kategorija. Pravni temelj za te mandate čine odredbe Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (članak 7., stavak 1. točka 8. i članak 19. stavak 1. i 2.) i odredbe Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor (članak 16. i 17.) kojima se jamči izbor u posebnoj izbornoj jedinici. Ustav Republike Hrvatske ne sadrži odredbu/odredbe o mandatu zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru. Taj mandat je, dakle, predviđen normama organskih zakona koji nemaju snagu ustavne norme. Činjenica da zakon kojim se uređuju prava nacionalnih manjina nosi naziv ustavni i da je donesen dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika u Hrvatskom saboru nije relevantna za njegovu pravnu prirodu jer se radi o *falsa nominatio* o čemu postoji i odgovarajuća praksa USRH-a. Naposljetku se može zaključiti kako mandat zastupnika nacionalnih manjina i mandat zastupnika izabranih u deset izbornih jedinica nemaju potpuno identičan ustavnopravni temelj zbog različite hijerarhijske razine organskih i ustavnih normi. Međutim, činjenica je kako je u dosadašnjoj ustavnopravnoj praksi prihvaćeno stajalište kako između zastupnika izabranih u deset izbornih jedinica i zastupnika izabranih u posebnoj, manjinskoj izbornoj jedinici nema nikakve razlike u pogledu njihovih zastupničkih ovlasti, prava, dužnosti i odgovornosti. To proizlazi iz točke 24.e) glavne odluke USRH-a.

Predloženo referendumsko pitanje predviđa ograničenje mandata zastupnika nacionalnih manjina na način da oni ne bi mogli glasati o povjerenju vladi i državnom proračunu. Temeljne razlike/specifičnosti mandata zastupnika nacionalnih manjina se sastoje u činjenici da **on ne predstavlja ustavnu nego zakonsku kategoriju, da se ti zastupnici biraju**

višestruko manjim brojem glasova u odnosu na zastupnike izabrane u deset općih izbornih jedinica i da je način njihova izbora potpuno drugačiji od načina izbora svih ostalih zastupnika u Hrvatskom saboru. Višestruka razlika u broju glasova je posljedica načina uređenja izbora u Zakonu o izboru zastupnika u Hrvatski sabor. Međutim, takav način izbora, neovisno o tome što je sukladan izbornom zakonu, ima određene implikacije na jednakost biračkog prava kao jednu od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i, posljedično, jednakost biračkog prava kao jedno od temeljnih načela izbornog sustava koje čini strukturalno obilježje hrvatskog Ustava. Specifičan način izbora se očituje u više različitih elemenata. Prvi je činjenica da se ti zastupnici biraju većinskim, a svi ostali zastupnici razmjernim izbornim sustavom. Drugi je činjenica da je kod izbora tih zastupnika cijela Republika Hrvatska jedna izborna jedinica, a kod ostalih koji se biraju u deset izbornih jedinica tome nije tako. Treća razlika je u tome što broj mandata u toj, posebnoj izornoj jedinici uopće ne ovisi o broju glasova nego je uvijek isti. Vrlo važnu činjenicu u ustavnopravnom smislu predstavlja i to što je od početnih pet broj tih zastupnika povećan na osam i pritom nije bilo istovremenog povećanja broja ostalih zastupnika. Dakle, kod odluke o sukladnosti referendumskog pitanja s Ustavom Republike Hrvatske neophodno je odvagnuti nacionalnu ravnopravnost (koja podrazumijeva zaštitu prava nacionalnih manjina koje većina ne diskriminira) i jednakost kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske. U tom kontekstu potrebno je ocijeniti i važnost ustavnog načela jednakosti biračkog prava i nužnosti i opravdanosti njegovog ograničenja. Supstancijalno se radi o odnosu različitih ustavnih vrednota, načela i pravila. *Svakako je vrijedno dodatno naglasiti i da dvije trećine pripadnika nacionalnih manjina ne glasa za svoje posebne zastupnike već glasa za liste u općim izbornim jedinicama. Konkretno, prema Izvješću Državnog izbornog povjerenstva iz rujna 2016. za kandidate u općim izbornim jedinicama je glasalo 82.656, a u posebnoj, 12. izornoj jedinici, svega 37.957 birača, odnosno 31,5% birača – pripadnika nacionalnih manjina.*

Postojeće ustavno uređenje predviđa apsolutnu nederogabilnost prava na život, zabranu mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, odredbe o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni i slobodu misli, savjesti i vjeroispovijedi. Sva ostala prava i slobode, uključujući i prava i slobode nacionalnih manjina, mogu biti predmet ograničenja isključivo uz poštivanje ustavnih odredbi o razmjernosti ograničenja iz članka 16. Ustava Republike Hrvatske. Referendumsko pitanje u najmanjoj mogućoj mjeri ograničava mandat zastupnika nacionalnih manjina. Potrebno je objasniti kako je glasanje o povjerenju Vladi Republike Hrvatske organski povezano s glasanjem o donošenju državnog proračuna jer nedonošenje proračuna u ustavnom roku ima za posljedicu raspisivanje parlamentarnih izbora. Izuzev ove dvije teme zastupnici nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru bi imali potpuno identičan mandat kako i svi ostali zastupnici unatoč znatnim razlikama u mandatu koje su obrazložene u ranijem dijelu teksta. U tom dijelu Građanska inicijativa Narod odlučuje smatra kako je takvo ograničenje racionalno i objektivno utemeljeno. Cilj koji se želi postići predloženim referendumskim pitanjem se sastoji u ustavnopravno prihvatljivijem odnosu najviših vrednota (nacionalne ravnopravnosti i jednakosti) ustavnog poretka Republike Hrvatske i izbjegavanju odgovornosti zastupnika nacionalnih manjina za formiranje Vlade Republike Hrvatske. Zastupnici nacionalnih manjina nigdje u svijetu, pa niti u onim državama koje imaju sustav unaprijed zajamčenih mjesta, ne ulaze u parlament kako bi odlučivali o povjerenju vladi. Ta odluka je isključivo na zastupnicima koji su izabrani od strane većinskog naroda i u čijem

izboru pripadnici nacionalnih manjina mogu potpuno ravnopravno sudjelovati zajedno sa svim ostalim državljanima. Sudjelovanje zastupnika nacionalnih manjina u glasanju o povjerenju vladi i proračunu nije kompatibilno sa svrhom njihovog predstavljanja u parlamentu. Upravo glasanje o navedenim temama pred te zastupnike stavlja teret odgovornosti koja nije inherentna mandatu u čijem nastanku nisu mogli sudjelovati svi državljani nego samo oni koji su se izjasnili kao pripadnici nacionalnih manjina. Navedene ciljeve nije moguće ostvariti primjenom blažih mjera ograničenja mandata zastupnika nacionalnih manjina. Iz navedenoga proizlazi kako je takva mjera nužna i opravdana da bi se ostvarili gore navedeni ciljevi. Naposljetku, nije vidljivo da bi se prihvaćanjem referenduskog pitanja ugrozila prava pripadnika nacionalnih manjina, odnosno da bi se time pogoršao njihov položaj. Razina zaštite prava nacionalnih manjina ovisi prvenstveno o provedbi propisa kojima se ta prava određuju i u tom dijelu sama činjenica da zastupnici nacionalnih manjina mogu sudjelovati o glasanju o povjerenju vladi i donošenju proračuna nije od odlučne važnosti. Svaka Vlada Republike Hrvatske ima ustavnu i zakonsku obvezu poštivati prava nacionalnih manjina neovisno o činjenici jesu li zastupnici koji predstavljaju te manjine u Hrvatskom saboru sudjelovali u njezinom formiranju ili nisu.


Ograničenjem mandata zastupnika nacionalnih manjina ne prestaje njihovo predstavljanje u Hrvatskom saboru niti ta mjera utječe na broj tih zastupnika. U tom dijelu se ne može govoriti o smanjenju prava. Takvim ograničenjem se onemogućava politizacija tih mandata. Ograničavanje mandata zastupnika nacionalnih manjina na referendumu se ne bi moglo smatrati zlouporabom većine radi kršenja/smanjivanja prava nacionalnih manjina. Naime, pravo predstavljanja u posebnoj izbornoj jedinici i kroz zajamčena mjesta i dalje ostaje sastavni dio demokratskog poretka u Republici Hrvatskoj. Prihvaćanjem referendumske inicijative se ne zadire niti u specifičan način izbora zastupnika nacionalnih manjina, ali se po prvi puta u Republici Hrvatskoj konstitucionalizira njihov mandat. Ukoliko bi se zauzeo stav kako minimalno ograničavanje mandata zastupnika nacionalnih manjina predstavlja kršenje nacionalne ravnopravnosti i time ustavnog identiteta Republike Hrvatske time bi se suštinski pogrešno zanemarila činjenica postojanja i drugih jednakopravnih najviših vrednota ustavnog poretka i obveze Ustavnog suda kao jedinog autentičnog tumača ustavnih normi da interpretirajući druge vrednote kao i ustavna načela i tumačeći Ustav RH kao cjelinu o tome donese odgovarajuću i ustavnopravno utemeljenu odluku. Dodatna posljedica stajališta prema kojem se isključivo apsolutnom nederogabilnošću mandata zastupnika nacionalnih manjina osigurava nacionalna ravnopravnost se zapravo ta ustavna vrednota interpretira gramatički doslovno, a ne teleološki. Takvim tumačenjem proizlazi kako je postojeći mandat zastupnika nacionalnih manjina u kontekstu prava i obveza koje ga konstituiraju trajna ustavna vrijednost koju nije moguće mijenjati. To bi značilo da je uvođenjem tog mandata u ustavnopravni poredak Republike Hrvatske kroz organske norme zapravo on apsolutno izjednačen s mandatom koji je utemeljen u ustavnoj normi. Takva analogija je nedopuštena jer, *pro futuro*, omogućava definiranje sadržaja strukturnih obilježja Republike Hrvatske kroz norme koje nemaju ustavnu snagu. Takav bi pristup otvorio vrata promjeni ustavnog identiteta Republike Hrvatske koji je potpuno suprotan postojećim interpretacijama iz prakse USUD-a. Ustav RH izriekom ni dopušta niti zabranjuje uspostavljanje mandata zastupnika nacionalnih manjina na način kako je to predloženo u referenduskom pitanju. To znači da je stvar ustavotvorca, *in concreto* naroda, da pravnom normom ustavne snage odredi sadržaj i opseg ovlasti, odnosno prava i dužnosti zastupnika nacionalnih manjina. Ustav obvezuje i ograničava sve pa

i narod kad donosi referendumsku odluku. Analizirajući sadržaj Ustava Republike Hrvatske kao jedinstvenu cjelinu u kojoj poseban značaj imaju najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i ustavna načela inherentna izbornom sustavu i političkom predstavljanju Građanska inicijativa Narod odlučuje naglašava kako ograničenje mandata zastupnika nacionalnih manjina na način kako je to određeno u referendumskom pitanju ne predstavlja narušavanje strukturnih obilježja hrvatske države i kako u potpunosti zadovoljava zahtjeve za razmjernošću ograničenja prava kako je to određeno u Ustavu Republike Hrvatske.

Nakon provedenog postupka izjašnjavanja građana o predloženom referendumskom pitanju od 13. do 27. svibnja 2018. godine razvidno je da postoji izuzetno veliki interes birača da se Ustavom RH regulira mandat zastupnika nacionalnih manjina na način kako je izloženo, te se, temeljem već naznačenih odredaba Ustava RH i Zakona, podnosi ovaj Zahtjev predsjedniku Hrvatskog sabora radi donošenja Odluke o raspisivanju državnog referenduma.


Organizacijski odbor Građanske inicijative „Narod odlučuje“:

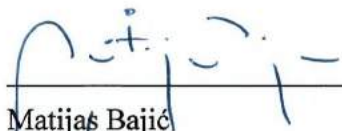

Zvonimir Troškot


Marija Burazer



dr. sc. Hrvoje Pende


dr. sc. Sanja Bilač


dr. Natalija Kanački


Matijaš Bajić


Dominik Knežović


Jelena Teklić