



## USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-VIIR-5292/2013

Zagreb, 28. listopada 2013.

Na temelju članka 125. alineje 9. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01. i 76/10.) i članka 87. alineje 2. u vezi s člankom 89. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), Ustavni sud Republike Hrvatske objavljuje

### UPOZORENJE

**u povodu Prijedloga Odluke o raspisivanju državnog referenduma Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora, klasa: 014-01/13-01/04, urbroj: 6521-1-13-08 od 24. listopada 2013.**

1. Ustavni sud Republike Hrvatske razmotrio je na sjednici održanoj 28. listopada 2013. Prijedlog odluke o raspisivanju državnog referenduma, klasa: 014-01/13-01/04, urbroj: 6521-1-13-08 od 24. listopada 2013. koji je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora uputio predsjedniku Hrvatskog sabora, a kojim je 25. listopada 2013. dopunjen dnevni red 9. sjednice 7. saziva Hrvatskoga sabora na temelju akta predsjednika Hrvatskog sabora, klasa: 014-01/13-01/03, urbroj: 65-13-02 od 24. listopada 2013. (u daljnjem tekstu: Prijedlog odluke).

2. U Prijedlogu odluke određeno je da se raspisuje državni referendum za 1. prosinca 2013. Prijedlog odluke temelji se na zahtjevu za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative 'U ime obitelji' kojim se traži da se raspiše državni referendum radi promjene Ustava na način da se u Ustav unese definicija braka kao životne zajednice žene i muškarca. Za raspisivanje referenduma prikupljeno je 683.948 potpisa birača, više od potrebnih deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: referendum o definiciji braka).

2.1. Prihvati li Hrvatski sabor Prijedlog odluke, referendum o definiciji braka bio bi prvi slučaj neposrednog odlučivanja naroda u smislu članka 1. stavka 3. Ustava o konkretnom prijedlogu promjene Ustava, koju su promjenu predložili birači (u daljnjem tekstu: narodni ustavotvorni referendum).

Stoga je osobito važno da i ta odluka i postupak koji bi njome bio pokrenut budu u okvirima Ustava jer nedvojbeno imaju presedansko značenje ne samo za buduću parlamentarnu i referendumsku praksu, nego i za istinsko ostvarenje neposredne (izravne) demokracije u Republici Hrvatskoj.

3. Ustavni sud podsjeća da članci 1. i 3. Ustava sadržavaju bitna obilježja identiteta hrvatske ustavne države. Ti članci glase:

**"Članak 1.**

Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država.

U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.

Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem."

**"Članak 3.**

Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava."

**3.1.** Narodna ustavotvorna inicijativa uvedena je u ustavni poredak Republike Hrvatske člankom 28. Promjene Ustava iz 2000. godine ("Narodne novine" broj 113/00.). Mjerodavni dijelovi pročišćenog teksta članka 87. Ustava glase:

**"Članak 87.**

Hrvatski sabor može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, ...

(...)

O pitanjima iz stavka 1. ... 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 donesena na referendumu obvezatna je.

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

Ustav ne uređuje postupak za promjenu Ustava kad o toj promjeni neposredno odlučuje narod tako da glasuje ZA ili PROTIV konkretne narodne ustavotvorne inicijative u smislu članka 87. stavaka 3., 4. i 5. u vezi s člankom 1. stavkom 3. Ustava.

**3.2.** S druge strane, Glava VIII. Ustava koja nosi naziv "Promjena Ustava" uređuje postupak promjene Ustava kad o toj promjeni izravno odlučuje Hrvatski sabor na temelju prijedloga ovlaštenih državnih tijela (predsjednika Republike Hrvatske i Vlade Republike Hrvatske) odnosno na prijedlog kvalificirane većine zastupnika u Hrvatskom saboru. Mjerodavni članci Ustava glase:

**"VIII. PROMJENA USTAVA****Članak 136.**

Pravo da predloži promjenu Ustava Republike Hrvatske ima najmanje jedna petina zastupnika u Hrvatskom saboru, Predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske.

**Članak 137.**

Hrvatski sabor odlučuje da li će pristupiti promjeni Ustava većinom glasova svih zastupnika.

Nacrt promjene Ustava Hrvatski sabor utvrđuje većinom glasova svih zastupnika.

**Članak 138.**

O promjeni Ustava odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.

**Članak 139.**

Promjenu Ustava proglašava Hrvatski sabor."

4. Ustavni sud podsjeća na pravne standarde Komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije), savjetodavnog tijela Vijeća Europe za ustavna pitanja, utvrđene u njezinu Kodeksu dobre prakse o referendumima iz 2009. godine (*Code of Good Practice on Referendums*, adopted by the Venice Commission at its 70<sup>th</sup> plenary session Venice, 16-17 March 2007/, Study No. 371/2006, CDL-AD(2007)008rev, Strasbourg, 20 January 2009):

**"III.1. Vladavina prava**

Korištenje referenduma mora biti u suglasnosti s pravnim sustavom kao cjelinom, a osobito s postupovnim pravilima." (Str. 12.)

Ustavni sud u tom smislu podsjeća da se Prijedlogom odluke predlaže održavanje prvog narodnog ustavotvornog referenduma u situaciji kad su zakonska pravila o postupku i načinu provedbe narodne ustavotvorne inicijative u Republici Hrvatskoj nerazrađena.

Ovim upozorenjem Ustavni sud stoga ispunjava svoju ustavnu zadaću pravodobnog podsjećanja na smjer kojim treba ići kad je riječ o provedbi narodne ustavotvorne inicijative, omogućavajući na taj način provedbu referenduma o definiciji braka na dan koji je određen u Prijedlogu odluke.

5. U ostvarenju te zadaće, Ustavni sud upozorava na točku I. i točku III. stavak 4. Prijedloga odluke, koji glase:

**"I.**

Hrvatski sabor raspisuje državni referendum u Republici Hrvatskoj radi donošenja odluke o referendumskom pitanju utemeljenom na Zahtjevu za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative 'U ime obitelji' da se pristupi promjeni Ustava Republike Hrvatske, na način da se u Ustav Republike Hrvatske unese definicija braka kao životna zajednica žene i muškarca."

**"IV.**

(...)

Izjašnjavanje o pitanju iz točke II. ove Odluke provodi se kako bi birači u skladu s Ustavom Republike Hrvatske neposredno donijeli odluku o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske."

Ustavni sud naglašava da su pojedini dijelovi točke I. i točke III. stavka 4. Prijedloga odluke ustavnopravno neprihvatljivi. To su sljedeći dijelovi (označeni tamnijom bojom):

- dio točke I. Prijedloga odluke kojim se određuje da je referendumsko pitanje utemeljeno na zahtjevu za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative 'U ime obitelji' **"da se pristupi promjeni Ustava Republike Hrvatske"**. Suprotno tome, iz točke III. stavka I. Prijedloga odluke razvidno je da je 14. lipnja 2013.

Hrvatski sabor zaprimio zahtjev za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative 'U ime obitelji' kojim se traži da se raspiše državni referendum "radi promjene Ustava Republike Hrvatske";

- dio točke III. stavka 4. Prijedloga odluke koji određuje da će se na referendumu donijeti **"odluka o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske"**.

5.1. Navedeni normativni izričaji (otisnuti tamnijom bojom) usporedivi su s člankom 137. stavkom 1. Ustava koji propisuje: "Hrvatski sabor odlučuje da li će pristupiti promjeni Ustava ...". Stoga se čini da je u točki I. i točki III. stavku 4. Prijedloga odluke došlo do pogrešnog poistovjećivanja odnosno miješanja dvaju različitih ustavnih instituta: promjene Ustava utemeljene na narodnoj ustavotvornoj inicijativi u smislu članka 87. stavka 3. u vezi sa stavkom 1. Ustava i promjene Ustava u Hrvatskom saboru u smislu Glave VIII. Ustava.

Naime, formulacija sadržana u točki I. i točki III. stavka 4. Prijedloga odluke, prema kojoj će se na referendumu donijeti "odluka o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske", upućivala bi na zaključak da predmet odlučivanja na narodnom ustavotvornom referendumu nije samo referendumsko pitanje, nego je to isključivo proceduralno pitanje o tome hoće li se pokrenuti postupak za promjenu Ustava u povodu konkretnog referendumskog pitanja ili neće. Dalje bi proizlazilo da bi - poslije održanog referenduma na kojem bi birači donijeli "odluku o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske" - o samom referendumskom pitanju odlučivao Hrvatski sabor u skladu s Glavom VIII. Ustava. Na kraju, i konačnu odluku o tome hoće li se Ustav promijeniti ili ne donosio bi isključivo Hrvatski sabor, koji bi ujedno i proglašavao takve promjene.

Formulacija prema kojoj će se na referendumu donijeti "odluka o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske" upućuje, prema ocjeni Ustavnog suda, na instrumentalno poimanje ustavnog teksta, zbog čega se pojedinačne ustavne norme tumače mehanički, usko i parcijalno, bez sagledavanja ustavnog teksta kao cjeline i bez uvažavanja obilježja koja oblikuju identitet hrvatske ustavne države. Ustavni sud u tom smislu podsjeća da je u rješenju broj: U-I-3789/2003 i dr. od 8. prosinca 2010. ("Narodne novine" broj 142/10.) utvrdio:

"Ustav čini jedinstvenu cjelinu. Njemu se ne može pristupati na način da se iz cjeline odnosa koji se njime ustrojavaju izvlači jedna odredba, pa se ona onda tumači zasebno i mehanički, neovisno o svim ostalim vrijednostima koje su Ustavom zaštićene. Ustav posjeduje unutarne jedinstvo i značenje pojedinačnog dijela vezano je uz sve ostale odredbe. Promatra li ga se kao jedinstvo, Ustav odražava pojedina sveobuhvatna načela i temeljne odluke u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe. Stoga se nijedna ustavna odredba ne može izvući iz konteksta i samostalno interpretirati. Drugim riječima, svaka pojedina ustavna odredba uvijek se mora tumačiti u skladu s najvišim vrednotama ustavnog poretka koje su temelj za tumačenje samog Ustava."

6. U tom svjetlu, Ustavni sud naglašava da birači na narodnom ustavotvornom referendumu, raspisanom na temelju narodne ustavotvorne inicijative u smislu članka 87. stavka 3. u vezi sa stavkom 1. Ustava, uvijek odlučuju o meritumu (biti stvari), to jest o samom referendumskom pitanju, što znači: narod neposredno (izravno) donosi odluku o promjeni Ustava koju je - u obliku referendumskog pitanja - predložilo

najmanje deset posto od ukupnog broja birača, tako da glasuje za ili protiv tog prijedloga.

Prema tome, u dijelu članka 87. stavka 1. Ustava koji glasi: "referendum o prijedlogu za promjenu Ustava", pravni pojam "prijedlog" znači prijedlog deset posto birača da se Ustav promijeni u skladu s referendumskim pitanjem, a ne "prijedlog o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske" u proceduralnom smislu, kako proizlazi iz Prijedloga odluke.

Razlika u formulacijama (u članku 87. stavku 1. Ustava riječ je o "prijedlogu za promjenu Ustava", dok je u Glavi VIII. Ustava riječ o "prijedlogu promjene Ustava") upućuje na različit položaj Hrvatskog sabora u tim dvama različitim postupcima u kojima se može mijenjati nacionalni Ustav.

Ustav sadržava integrirani sustav za zaštitu ljudskih prava u kojemu ključnu ulogu imaju demokracija i vladavina prava. Logika referendumskog procesa mora biti istovjetna toj ustavnoj logici jer su izborni i referendumski postupci najvažniji test privrženosti istinskoj političkoj demokraciji koja je utjelovljena u Ustavu.

**6.1.** Sukladno tome, odluka kojom Ustavni sud potvrđuje da je konkretan narodni ustavotvorni referendum - na kojem se narod u smislu članka 1. stavka 3. Ustava većinski izjasnio ZA predloženo referendumsko pitanje - proveden u skladu s Ustavom ujedno znači i da je Ustav promijenjen na dan održavanja tog referenduma s trenutačnim pravnim učinkom, koji datum Ustavni sud deklaratorno utvrđuje u svojoj odluci koju objavljuje u "Narodnim novinama".

**7.** Na kraju, kad je riječ o konkretnoj narodnoj ustavotvornoj inicijativi u povodu koje je donesen Prijedlog odluke, Ustavni sud napominje da se - zbog nepostojanja bilo kakvih preciznijih pravnih pravila o sadržaju i obliku referendumskog pitanja kojim se predlaže promjena Ustava, kao i zbog nepostojanja u dosadašnjoj referendumskoj praksi primjera koji bi upućivao na način na koji se treba oblikovati takvo pitanje kad je riječ o promjeni Ustava - konkretnim predlagateljima referenduma o definiciji braka u tom smislu ne bi smjeli postavljati nikakvi naknadni prigovori. Ustavni sud uz to primjećuje da je iz obrazloženja Prijedloga odluke jasno da je Organizacijski odbor Građanske inicijative 'U ime obitelji' dostavio 26. srpnja 2013. Odboru za Ustav, Poslovník i politički sustav Hrvatskog sabora sljedeći tekst (klasa: 014-01/13-01/04, urbroj: 363-13-04):

"Pod pretpostavkom da predmetna odluka bude donesena na referendumu, predlaže se da neposrednom voljom naroda izglasana odredba Ustava: 'Brak je životna zajednica žene i muškarca.', bude uglavljena u čl. 62. st 2. Ustava RH, dok dosadašnji st. 2. čl 62. Ustava RH postaje stavak 3. istog članka Ustava RH."

Riječ je o članku koji je u pročišćenom tekstu Ustava ("Narodne novine" broj 85/10.) označen kao članak 62. i koji glasi:

**"Članak 62.**

Obitelj je pod osobitom zaštitom države.

Brak i pravni odnosi u braku, izvanbračnoj zajednici i obitelji uređuju se zakonom."

Sukladno izvornim ustavnim tekstovima ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01. i 76/10.), riječ je o članku 61. Ustava.

7.1. Nije na Ustavnom sudu da u ovom upozorenju obrazlaže temeljne pravne standarde u vezi s postupkom i načinom provedbe narodnog ustavotvornog referendumu. U ovom je trenutku dostatno utvrditi nužnost izmjene spornih dijelova točke I. i točke III. stavka 4. Prijedloga odluke na koje je upozorio Ustavni sud, kao i nužnost dopune Prijedloga odluke novom točkom u kojoj će se definirati ustavni amandman kojim će se - u slučaju pozitivnog ishoda referendumu - članak 62. Ustava (prema izvornim ustavnim tekstovima i pravilnim brojčanim oznakama: članak 61. Ustava) dopuniti novim stavkom 2., pri čemu će dosadašnji stavak 2. postati stavak 3.

8. Ustavni sud dužan je pravodobno upozoriti sva tijela koja na bilo koji način sudjeluju u oblikovanju ili u provedbi narodne ustavotvorne inicijative ili je njihov rad s takvom inicijativom povezan odnosno na nju utječe, kao i sve sudionike referendumskog procesa, na neposrednu odgovornost za odluke koje donose.

Te odluke moraju biti usklađene s temeljnim vrednotama hrvatske ustavne države. Sporni dijelovi točke I. i točke III. stavka 4. Prijedloga odluke ne osiguravaju zaštitu tih vrednota jer otvaraju ustavnopravno neprihvatljivu mogućnost da Hrvatski sabor naknadno promijeni odluku birača izraženu na narodnom ustavotvornom referendumu. Odgovornost za pravne posljedice ustavnopravno neprihvatljivih odluka snose njihovi donositelji.

PREDSJEDNICA  
prof. dr. sc. Jasna Omejec, v. r.

**Dostaviti:**

1. Hrvatski sabor  
n/r gospodina Josipa Leke, predsjednika  
Trg svetog Marka 6, 10000 Zagreb
2. Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora  
n. r. gospodina Peđe Grbina, predsjednika  
Trg svetog Marka 6, 10000 Zagreb
3. "Narodne novine d.d." - radi objave
4. Spis

**Na znanje:**

1. gospodinu Ivi Josipoviću, predsjedniku Republike Hrvatske  
Pantovčak 241, 10000 Zagreb
2. gospodinu Zoranu Milanoviću, predsjedniku Vlade Republike Hrvatske  
Trg svetog Marka 2, 10000 Zagreb
3. Sredstvima javnog priopćavanja

Suglasnost za nastavak s izvornikom ovjerava  
Pomoćnica glavnog tajnika Ustavnog suda  
za ustavnosudsko poslovanje



Mladimir Vodašević