



U Zagrebu, 12. studeni 2013. godine

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Trg svetog Marka 4
10000 Zagreb

Podnositelj: 1) Zagreb Pride,
2) Centar za građansku hrabrost,
3) CroL,

PRIJEDLOG OCJENE USTAVNOSTI

Odluke Hrvatskog sabora o raspisivanju državnog referenduma izglasane na 9. sjednici Hrvatskog sabora dana 8. studenog 2013. godine.

Narodne novine br. 134/2013

I. RAZLOZI PREDLOŽENE OCJENE USTAVNOSTI

I.1. Udruga građana „Centar za građansku hrabrost“, udruga građana „Udruga za medijski aktivizam – CroL“ i udruga građana „Zagreb Pride“ (dalje: Podnositelj) predlaže Ustavnom sudu Republike Hrvatske (nadalje: Sud) da ocjeni ustavnost:

- 1) Odluke Hrvatskog sabora o raspisivanju referenduma povodom zahtjeva građanske udruge „U ime obitelji“ izglasane na 9. sjednici Hrvatskog sabora dana 8. studenog 2013. godine (Narodne novine 134/2013)
- 2) Provedbe referenduskog postupka u onoj fazi postupka koji se odnosi na prikupljanje potpisa građana kao osnove za podnošenje zahtjeva za raspisivanjem državnog (ustavnog) referenduma;

- 3) Referenduskog pitanja - "Jeste li za to da se u Ustav RH unese odredba po kojoj je brak životna zajednica žene i muškarca?" - na temelju kojeg je i) proveden postupak prikupljanja potpisa građana, ii) podnesen zahtjev Hrvatskom saboru radi raspisivanja ustavnog referenduma i iii) pokrenut postupak odlučivanja o ustavnom referendumu u Hrvatskom saboru.

I.2. Predlagatelj smatra kako je Odluka Hrvatskog sabora o raspisivanju referenduma izglasana na 9. sjednici Hrvatskog sabora dana 8. studenog 2013. godine izravno suprotna:

- 1) članku 87. stavku 3 i stavku 6. Ustava Republike Hrvatske

što je zatim dovelo i do povrede

- 2) članka 1. stavka 1. Ustava (načelo demokratskog vršenja vlasti),
- 3) članka 1. stavka 2. Ustava (načelo jednakog dužnog poštovanja odnosno političke ravnopravnosti građana),
- 4) članka 4. stavka 2. Ustava (načelo diobe vlasti i uzajamne kontrole);
- 5) članka 3., 14. i čl. 16. Ustava

I.3. Predlagatelj također smatra kako je i postupak prikupljanje potpisa, kao prva faza referenduskog vršenja vlasti, proveden na način kojim je povrijeđen:

- 1) članak 1. stavak 1. Ustava (načelo demokratskog vršenja vlasti),
- 2) članak 1. stavak 2. Ustava (načelo jednakog dužnog poštovanja odnosno političke ravnopravnosti građana),
- 3) članak 4. stavak 2. sa čl. 6. Ustava.

I.4. Činjenica da je postupak prikupljanja potpisa - za čiju organizaciju i provedbu je odgovorna građanska udruga „U ime obitelji“ (nadalje inicijator referenduma) – proveden na način koji krši same temelje ustavnog poretka Republike Hrvatske i sama predstavlja razlog zbog kojeg Sabor nije imao ustavnu ovlast donijeti odluku o raspisivanju (protuustavnog) referenduma. Ova tvrdnja dobiva posebnu snagu kada se uzme u obzir činjenica da je Sabor imao dužnost donijeti provedbeni zakonski akt čiji prvenstveni cilj je osigurati uvjete vršenja referendumske vlasti u skladu s temeljnim postavkama hrvatskog ustavnog poretka. Donoseći odluku o raspisivanju referenduma usprkos njegovoj neusklađenosti sa samim temeljnim postavkama ustavnog poretka do koje je došlo upravo jer Sabor nije izvršio svoju ustavnu dužnost iz čl. 87. st. 3. Ustava Sabor je de facto postupio suprotno dobro ustaljenom načelu legitimnog postupanja *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*.

II. POSTUPOVNI TEMELJ PRIJEDLOGA

II.1. Podnositelj svoj prijedlog temelji na sljedećim pravnim osnovama.

II.1. Članak 96. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske propisuje da „*Ustavni sud će nadzirati ustavnost i zakonitost provođenja državnog referenduma i poduzimati mjere odgovarajućom primjenom odredaba članka 87. do 96. ovoga Ustavnog zakona.*”

Članak 88. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske propisuje da „*političke stranke, kandidati, najmanje 100 birača ili najmanje 5% birača izborne jedinice u kojoj se provode izbori, ovlašteni su tijekom izbora, odnosno najkasnije do isteka roka od 30 dana od dana objavljivanja rezultata izbora, zatražiti od Ustavnog suda da u izvršavanju nadzora nad ustavnošću i zakonitošću izbora poduzima odgovarajuće mjere ako se te aktivnosti provode suprotno Ustavu i zakonu.*”

Članak 89. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske propisuje i da „*kad se utvrdi da sudionici u izborima postupaju protivno Ustavu ili zakonu, Ustavni sud će o tome obavijestiti javnost putem sredstava javnog priopćavanja, po potrebi upozoriti nadležna tijela, a u slučaju povrede koja je utjecala ili je mogla biti od utjecaja na rezultat izbora, poništiti će sve ili pojedine izborne radnje i odluke, koje su prethodile takvoj povredi.*”

II.2. Predlagatelj ukazuje i na odluku Ustavnog suda Rješenje broj: **U-VIIR-72/2112** i dr. od 16. siječnja 2012. ("Narodne novine" broj 11/12.)

U konkretnoj odluci Sud je zauzeo jasno stajalište prema kojem:

„Osim 'političkih stranaka' i 'najmanje 100 birača', Ustavni sud utvrđuje da i registrirane udruge s pravnom osobnošću te udruge bez pravne osobnosti u smislu članka 3. Zakona o udrugama također imaju pravo, zasebno ili zajedno, podnijeti zahtjev Ustavnom sudu na temelju članka 88. u vezi s člankom 96. Ustavnog zakona. Jedini uvjet koji moraju ispuniti jest da su njihovi programi, odnosno da je njihovo djelovanje jasno povezano s pitanjima vezanim uz konkretan referendum.“

II.3. Predlagatelj su registrirane udruge s pravnom osobnošću čije djelovanje je 1) promicanje prava i društvene jednakosti LGBT građana i građanki te 2) promicanje zaštite ljudskih prava i građanske demokracije u Hrvatskoj. Predlagatelj stoga ukazuje kako nesumnjivo zadovoljava uvjete koje je tumačenjem čl. 89. UZUS postavio Ustavni sud u svojoj odluci U-VIIR-72/2112.

II.4. Uz navedene odredbe Predlagatelj smatra kako u konkretnom slučaju zaštitu od neustavnog postupanja državne vlasti može ostvariti i temeljom članka 38. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (Narodne Novine br. 99/99, 29/02, 49/02; nadalje UZUS) propisuje kako „*svaka fizička i pravna osoba ima pravo predložiti pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.*”

II.5. Predlagatelj smatra kako temeljem čl. 38. UZUS-a Sud ima ovlast ocjeniti ustavnost Odluke Sabora o raspisivanju referenduma povodom zahtjevu udruge „U ime obitelji“ za raspisivanjem državnog referenduma o promjeni ustava (nadalje: ustavni referendum) izglasane na 9. sjednici Hrvatskog sabora dana 8. studenog 2013. godine.

II.6. Odluka o raspisivanju ustavnog referenduma proizvodi *dalekosežne pravne učinke* koji se odnose na sve građane i građanke te je se stoga mora shvatiti „*pravnim propisom*“ koji

podliježe ocjeni ustavnosti temeljem čl. 38. UZUS-a. U pogledu dalekosežnih učinaka, Odluka Sabora o pokretanju postupka odlučivanja o zahtjevu za raspisivanjem ustavnog referenduma:

- 1) Prenosi ovlasti i odgovornost za vršenje državne vlasti u svrhu promjene temeljnog pravnog akta ustavnog poretka;
- 2) Zanemaruje činjenicu kako je postupak pokretanja i provedbe faze referenduskog postupka koji se odnosi na prikupljanje potpisa proveden bez pravog temelja odnosno nužnih jamstava iz čl. 87. st. 3. i st. 6. Ustava kojima bi se osiguralo poštivanje načela demokratskog vršenja vlasti;
- 3) Stvara nesigurnost svih građana i građanki u pogledu ustavom propisane mogućnosti sudjelovanja u referendumu kao izravnom obliku vršenja državne vlasti;
- 4) Stvara nesigurnost građana i građanki istospolne seksualne orijentacije u pogledu njihovog ravnopravnog položaja u hrvatskom društvu.

Stajalište iz paragrafa II.6. nužno je i kako bi se osigurala ustavna zaštita građana i građanki od učinaka odluka kojima se dovode u pitanje temeljne postavke ustavnog poretka Republike, uključujući pitanje redefiniranja njihovih temeljnih prava, čime se zadire u njihove temeljne interese (vidi dolje paragraf III.2.13).

Naime, u konkretnom slučaju, obraćanje Ustavnom sudu Republike Hrvatske ostalo je doslovno jedina mogućnost zaštite ustavom zajamčenih temeljnih interesa građana i građanki koje kako način provedbe referenduma tako i njegovi potencijalni budući učincima dovode u pitanje. Podnositelj u tom smislu ukazuje na nekoliko propusta Sabora koji su dovele do ovakve situacije.

Prvo, Sabor nije ispunio svoju obvezu iz čl. 87. st. 3. i st. 6. Ustava te provedbenim zakonskim propisom osigurao jamstva koja bi štitila ustavom zajamčene interese građana i građanki od neustavnih postupaka i učinaka referenduskog oblika vršenja državne vlasti.

Drugo, Sabor nije preuzeo političku odgovornost i odbio raspisati konkretan referendum usprkos činjenici da nije osigurao jamstva za njegovu ustavnost ili u najmanju ruku postavio osnovna jamstva zaštite ustavom zajamčenih interesa građana i građanki u trenutku donošenja Odluke o raspisivanju referenduma.

Treće, usprkos činjenici da nije ispunio obvezu iz čl. 87. st. 3. i st. 6. Ustava, Sabor nije odlučio svoju ovlast konzultacije Ustavnog suda primijeniti kako bi prije raspisivanja referenduma provjerio njegovu usklađenost s Ustavom.

- II.7. Istovremeno, važnost konkretnog referenduma za razvoj demokracije u Republici Hrvatskoj ne može biti prenaplaštena. Kao što je Sud ukazao u svom Upozorenju u povodu Prijedloga Odluke o raspisivanju državnog referenduma Odbora za Ustav, poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora od 24. listopada 2013.:

„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 referenduskopraksu, nego i za istinsko ostvarenje neposredne (izravne) demokracije u Republici Hrvatskoj.“

Imajući u vidu važnost situacije, Predlagatelj se ne slaže sa učestalim stajalištem kako Sabor nije imao obvezu zatražiti ocjenu ustavnosti referendumskog pitanja odnosno postupka od strane Ustavnog suda. Predlagatelj tvrdi kako je Sabor morao, a ne mogao zatražiti od Suda da ocjeni ustavnost referendum. Ta dužnost proizlazi iz članka 4. stavka 2. Ustava.

Ustav u svom članku 4. izričito navodi kako se vršenje državne vlasti u Republici temelji na *načelu diobe vlasti*. Prema stavku 2. članka 4. Ustava „[n]ačelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.”

Kao što Predlagatelj obrazlaže u paragrafu III.1.11. **Sabor ima ustavnu obvezu „provjeriti“ je li konkretni referendum, s obzirom na svoje stvarne društvene i političke učinke, u skladu sa temeljnim načelima ustavnog poretka navedenim u paragrafu III.1.4. odnosno paragrafu III.1.8.** Pošto nije donio provedbeni zakonski akt iz čl. 87. st. 3. i 6. Ustava odnosno na drugi način ostvario svrhu tog provedbenog akta Sabor je u najmanju ruku morao zatražiti od Ustavnog suda da ocijeni ustavnost referendum i na taj način zaštiti građane i građanke od posljedica neustavnog vršenja državne vlasti.

Iz navedenog slijedi kako ***Sabor nije ispunio svoju dužnost zaštite svih građana i građanki od negativnih posljedica neustavnog vršenja državne vlasti.*** Predlagatelj smatra kako Ustav Republike Hrvatske ne dopušta situaciju u kojoj građani i građanke ostaju bez mogućnosti zaštite svojih temeljnih interesa koje im Ustav jamči. U tom smislu mogućnost korištenja zaštite iz čl. 38. UZUS-a pokazuje se u specifičnim okolnostima ovog predmeta kao neophodno jamstvo.

- II.8. Na temelju navedenih argumenata Predlagatelj smatra kako je u konkretnom postupku ispitivanja ustavnosti Odluke Sabora o raspisivanju referendum odnosno dosadašnje provedbe samog postupka referendumskog odlučivanja zadovoljio uvjete za aktivnu legitimaciju po dvije ustavne osnove.

Sukladno navedenom Predlagatelj predlaže Ustavnom sudu da pokrene postupak ocjene ustavnosti i odluči o prijedlozima Predlagatelja.

- II.9. Predlagatelj također ukazuje kako bi bilo korisno kada bi se ocjena ustavnosti aktivnosti poduzetih tijekom provedbe konkretnog referendumskog postupka poduzela što prije kako bi se uklonila postojeća pravna nesigurnost odnosno uklonila mogućnost provođenja referendumskog glasovanja čiji rezultati bi kasnije bili ukinuti radi ustavne neusklađenosti. Što žurnija odluka Suda zaštitila bi i državni proračun od mogućeg utroška značajnih finansijskih sredstava (prema nekim procjenama oko 47.000.000 kuna). Naime, ako bi se referendum nakon glasovanja pokazao neustavnim bilo iz materijalnog ili postupovnog razloga taj trošak bi se pokazao uzaludnim ili bi ga možda čak trebalo i ponoviti u slučaju raspisivanja novog referendum.

U tom smislu Predlagatelj predlaže Ustavnom sudu da, ako je neophodno, privremenom mjerom zamrzne daljnju provedbu referendum do same meritorne odluke Suda.

III. OBRAZLOŽENJE MATERIJALNIH POSTAVKI PRIJEDLOGA

III.1. Prvo, Predlagatelj smatra kako je Odluka Sabora o raspisivanju referendumu suprotna nizu materijalnih jamstava propisanih Ustavom Republike Hrvatske.

Prije svega, kao što je navedeno u paragrafu I.2 točki 1), Predlagatelj smatra kako je Odluka Sabora o raspisivanju referendumu suprotna **članku 87. stavku 3. odnosno stavku 6. Ustava.**

Predlagatelj svoju tvrdnju temelji na svrsi i cilju *ustavne obveze* koju čl. 87. st. 3. odnosno st. 6. stavlja pred Sabor. Navedena odredba Ustava od Sabora zahtjeva donošenje provedbenog zakonskog akta kojim bi se uredili uvjeti pokretanja i provedbe narodnog referendumu kao jednog od dva Ustavom (čl. 1. st. 3.) određena oblika vršenja državne vlasti. Smisao ovakve ustavne obveze je osigurati, u najmanju ruku, minimalne uvjete poštivanja temeljnog ustavnog načela demokratskog vršenja državne vlasti propisanog člankom 1. stavkom 1. Ustava.

Vršenje državne vlasti koje ne zadovoljava zahtjeve koji proizlaze iz ovog temeljnog ustrojstvenog načela hrvatskog ustavnog poretka nema i ne može imati ustavni legitimitet.

III.2. U svjetlu navedenog Predlagatelj ukazuje kako Odluka Hrvatskog sabora o raspisivanju referendumu radi promjene Ustava u dijelu koji se odnosi na definiciju društvene institucije braka **nema formalno ustavno-pravno utemeljenje jer Sabor nije izvršio svoju ustavnu obvezu iz članka 87. stavka 3. odnosno stavka 6. Ustava** te donio zakonski provedbeni akt kojim bi osigurao *minimum uvjeta za demokratsko vršenje državne vlasti putem državnog referendumu* kojim se mijenja sam Ustav kao temeljni ustrojstveni akt Republike Hrvatske.

Predlagatelj također ukazuje kako je činjenica da Sabor nije ispunio svoju ustavnu obvezu obrazloženu u paragrafu III.1. rezultirala izuzetnom pravnom nesigurnošću u pogledu:

- 1) *Ustavno-pravnog odnosa* između Sabora kao izraza predstavničke (parlamentarne) demokratske vlasti i referendumskog odlučivanja kao izraza neposrednog vršenja vlasti od strane građana i građanki propisane **člankom 1. stavkom 3. Ustava;**
- 2) Mogućnosti *pokretanja i provedbe državnog referendumu* u svrhu promjene Ustava određene **člankom 87. stavkom 3. Ustava**
- 3) *Načina provedbe državnog referendumu* iz prethodne točke 2) sukladno temeljnim ustavnim načelima, vrednotama i jamstvima;
- 4) Odnosa većinske društvene skupine prema građanima i građankama istospolne seksualne orijentacije kao manjinske društvene skupine i njihovog položaja kao *jednako vrijednih članova narodne zajednice iz koje državna vlast proizlazi i kojoj služi* (načelo jednakog dužnog poštovanja) sukladno **članku 1. stavku 2. Ustava.**

III.3. Drugo, nastavno na paragraf I.3. Prijedloga, Predlagatelj ukazuje kako je postupak prikupljanja potpisa građana, kao prva faza cjelovitog referendumskog postupka, proveden na način koji nije sukladan Ustavu Republike Hrvatske jer *ne zadovoljava niti minimum uvjeta koji proizlaze iz načela demokratskog vršenja vlasti propisanog člankom*

1. stavkom 1. Ustava. Podnositelj u tom smislu ukazuje kako tijekom prikupljanja potpisa građana od strane udruge „U ime obitelji“:

- 1) Nije provedena demokratska javna rasprava u kojoj bi bio zajamčen ravnopravni položaj svim zainteresiranim skupinama na čije interese i društveni položaj utječe konkretni referendum;
- 2) Došlo je do prekoračenja Ustavom propisanih materijalnih granica referenduskog odlučivanja;
- 3) Nisu poštovani niti minimalni uvjeti transparentnosti financiranja koji bi zajamčili demokratsku legitimnost postupka.

III.4. Treće, nastavno i na paragraf I.2 i na paragraf I.3 Prijedloga, referendumsko pitanje temeljem kojeg su prikupljeni potpisi građana i temeljem kojeg je inicijator Saboru podnio zahtjev za raspisivanjem ustavnog referenduma ne zadovoljava *nomotehnički minimum neophodan za nedvosmislenu izmjenu Ustava* kao temelj obvezatnosti referendumske odluke iz **članka 87. stavka 5. Ustava**.

III.5. Predlagatelj će u nastavku Prijedloga detaljno obrazložiti svaku od tri navedene tvrdnje o materijalnoj neustavnosti Odluke Sabora o raspisivanju konkretnog referenduma. Argumenti vezani uz neustavnost Odluke Sabora biti će obrazloženi kroz paragrafe s numeracijom III.1.; III.2. i III.3.

Predlagatelj će svoju argumentaciju o materijalnoj neustavnosti Odluke Sabora podijeliti u tri dijela.

U prvom dijelu Predlagatelj će se detaljno osvrnuti na proceduralni aspekt neustavnosti Odluke Sabora odnosno samog referenduma. Argumenti vezani uz taj dio biti će obrazloženi kroz paragrafe s numeracijom III.1.

U drugom dijelu Predlagatelj će izložiti sveobuhvatnu argumentaciju vezanu uz pitanje materijalnih granica ustavnog referenduma kao oblika vršenja državne vlasti. Argumenti vezani uz taj dio biti će obrazloženi kroz paragrafe s numeracijom III.2.

U trećem dijelu Predlagatelj će izložiti argumentaciju vezane uz tehničke preduvjete koji su morali biti zadovoljeni prilikom provođenja prikupljanja potpisa i koje Sabor nije smio ignorirati s obzirom da su neophodni kako bi se ostvario minimum pravne sigurnosti i predvidljivosti neophodan za ustavni legitimitet referendumske odluke. Argumenti vezani uz taj dio biti će obrazloženi kroz paragrafe s numeracijom III.3.

III.1. PROCEDURALNI ASPEKT DEMOKRATIČNOSTI REFERENDUMSKOG VRŠENJA DRŽAVNE VLASTI

ZAKONSKI PROVEDBENI AKT KAO PREDUVJET USTAVNOG LEGITIMITETA DRŽAVNOG REFERENDUMA O PROMJENI USTAVA

III.1.1. Predlagatelj ukazuje kako Odluka o raspisivanju referenduma donesena temeljem zahtjeva inicijatora o raspisivanju referenduma o promjeni Ustava Republike Hrvatske ne zadovoljavaju osnovne formalne preduvjete ustavnog legitimiteta propisane Ustavom.

III.1.2. Članak 87. stavak 3. Ustava propisuje:

„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.“

Članak 87. stavak 6. propisuje:

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

III.1.3. Temeljem navedenih odredbi Predlagatelj ukazuje kako Hrvatski sabor **nije ispunio svoju obvezu** iz članka 87. stavaka 3. odnosno stavka 6. Ustava. Svrha provedbenog zakonskog akta iz članka 87. stavaka 3. odnosno stavka 6. Ustava je propisati preduvjete pokretanja i provedbe ustavnog referenduma. Stoga, Odluka Sabora o raspisivanju referenduma temeljenog na zahtjevu inicijatora donijeta je izvan granica ustavom propisanog mandata.

III.1.4. Predlagatelj ukazuje na važnost provedbenog zakonskog akta iz članka 87. stavaka 3. odnosno stavka 6. Ustava na kojoj temelji ovu tvrdnju. **Svrha provedbenog zakonskog akta je propisati uvjete provedbe ustavnog referenduma na način koji bi osigurao poštivanje temeljnih postavki ustavnog poretka Republike:**

- 1) Načelo jednakog dužnog poštovanja svih građana i građanki;**
- 2) Načelo demokratskog vršenja vlasti;**
- 3) Načelo poštivanja temeljnih vrednota ustavnog poretka Republike, uključujući strogo poštivanje temeljnih prava čovjeka (materijalne granice referenduma propisane Ustavom).**

Ustavni referendum koji nije proveden temeljem provedbenog zakonskog akta kojim je osiguran minimalni nivo zaštite navedenih temeljnih vrijednosnih i ustrojstvenih postavki ustavnog poretka nema ustavni legitimitet.

Slijedi kako Odluka Sabora o raspisivanju državnog referenduma radi promjene Ustava koja nije utemeljena na provedbenom aktu iz čl. 87. st. 3 i st. 6. Ustava **ugrožava** temeljne postavke ustavnog poretka Republike Hrvatske.

Sama ta činjenica dovoljna je da se Odluka proglašni ništavnom ili u najmanju ruku da se njena provedba odgodi do ispunjenja obveze iz čl. 87. st. 3 i st. 6. Ustava.

III.1.5. Kako bi pružio podršku tvrdnji iz paragrafa III.1.4 Predlagatelj ukazuje kako Ustav Republike Hrvatske u članku 1. stavku 1. izričito propisuje da je Republika Hrvatska ustrojena kao „jedinstvena i nedjeljiva *demokratska* i socijalna država.“

III.1.6. Podnositelj također ukazuje kako Ustav u odredbi stavka 2. članka 1. propisuje da suverenitet kao izvor legitimnog vršenja državne vlasti prema građanima i građankama proizlazi „iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana“.

Nadalje, stavak 3. članka 1. propisuje kako „[n]arod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem“.

U Preambuli Ustava također stoji

„Poštujući na slobodnim izborima odlučno izraženu volju hrvatskoga naroda i svih građana, Republika Hrvatska oblikuje se i razvija kao suverena i demokratska država u kojoj se jamče i osiguravaju ravnopravnost, slobode i prava čovjeka i državljanina, te promiče njihov gospodarski i kulturni napredak i socijalno blagostanje.“

III.1.7. Ustav također određuje temeljne stupove na kojima počiva demokratski poredak Republike Hrvatske temeljen na zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana iz koje državna vlast proizlazi odnosno kojoj služi. Članak 3. Ustava tako propisuje da:

„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.“

III.1.8. Navedene odredbe definiraju same **ustrojstvene temelje** ustavno-pravnog poretka Republike iz kojih proizlazi nekoliko činjenica od dalekosežne važnosti za ocjenu ustavnosti osporavane Odluke Sabora o raspisivanju referenduma.

Prvo, *bilo koji* oblik državne vlasti mora se vršiti sukladno

- 1) načelu demokracije propisanom čl. 1. st. 1. Ustav;
- 2) načelu jednakog dužnog poštovanja svih građana i građanki Republike kao jednako vrijednih članova zajednice iz koje ta vlast proizlazi i kojoj služi (načelo jednakog dužnog poštovanja) propisanim čl. 1. st. 2. Ustava;
- 3) poštujući i promičući temeljne vrednote ustavnog poretka Republike propisane čl. 3. Ustava.

Drugo, donošenje odluka putem referenduma predstavlja legitiman oblik demokratskog odlučivanja u hrvatskom pravnom poretku kojim se građanima i građankama Republike omogućava da izravno sudjeluju u političkim odlukama kojima se uređuju njihovi interesi. Ujedno odlučivanje građana i građanka putem referenduma predstavlja **oblik vršenja državne vlasti**.

S obzirom da referendum predstavlja oblik vršenja državne vlasti njegova provedba, tijekom svih sastavnih faza, odnosno odluka donesena na referendumu mora biti sukladna temeljnim načelima ustavnog poretka nabrojanim u paragrafu III.1.8 (odnosno paragrafu III.1.4).

Kako je već navedeno u paragrafu II.7 važnost ocjene ustavnosti referenduma i Odluke Sabora o njegovom raspisivanju za razvoj demokracije u Hrvatskoj je od presedanske vrijednosti. Stoga će Predlagatelj pobliže obrazložiti svako od navedenih ustavnih načela

koje navodi kao preduvjet ustavnog legitimiteta Odluke Sabora o raspisivanju referenduma odnosno same provedbe referenduma. Predlagatelj će u tom smislu navesti pravna ishodišta navedenih temeljnih ustrojstvenih ustavnih načela, njihovu vrijednosnu pozadinu i konkretne učinke te ukazati na konkretne primjere njihovog nepoštivanja tijekom dosadašnjeg postupka provedbe konkretnog referenduma.

No, prije nego što se upusti u detaljniju razradu navedenih načela Predlagatelj smatra korisnim dodatno obrazložiti tvrdnju iz paragrafa II.7 Prijedloga kako Odluka Sabora o raspisivanju referenduma također krši ustavno načelo diobe vlasti i uzajamne kontrole različitih oblika državne vlasti.

ODLUKA SABORA O RASPISIVANJU REFERENDUMA KOJA NIJE UTEMELJENA NA PROVEDBENOM ZAKONSKOM AKTU IZ ČL. 87. ST. 3. USTAVA SUPROTNA JE USTAVNOM NAČELU DIOBE VLASTI PROPISANOM ČL. 4. ST. 2. USTAVA

- III.1.9. Ustav u svom članku 4. izričito navodi kako se vršenje državne vlasti u Republici temelji na *načelu diobe vlasti*. Prema stavku 2. članka 4. „*[n]ačelo diobe vlasti uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti propisane Ustavom i zakonom.*”

Predlagatelj smatra nespornim kako je svrha načela diobe vlasti spriječiti koncentraciju moći u bilo kojem tijelu državne vlasti. Prevelika koncentracija moći u načelu dovodi do korupcije odnosno svojevolijskog postupanja skupine građana koja se našla u poziciji političke i društvene moći posredstvom kontrole nad institucijama državne vlasti. Svojevolijsko postupanje institucija vlasti (arbitrarnost) prvenstveno se svodi na prisilno nametanje subjektivne volje jednog dijela društvene zajednice u poziciji moći ostalim članovima zajednice. Arbitrarno vršenje vlasti stoga predstavlja antiteza načelu jednakog dužnog poštovanja. Kao takvo zabranjeno je jamstvom jednakosti pred zakonom propisanim člankom 14. stavkom 2. Ustava.

- III.1.10. Diobom državne vlasti između različitih institucionalnih oblika odnosno tijela državne vlasti koja Ustav izričito ovlašćuje da *kontroliraju jedni druge* značajno se umanjuje rizik koncentracije moći u rukama određene društvene interesne skupine koja je spremna opću dobrobit svih građana i građanki podrediti svojim subjektivnim potrebama i uvjerenjima. Načelo diobe državne vlasti stoga predstavlja temeljni strukturalni „osigurač“ ustavnog načela jednakog dužnog poštovanja. Štoviše ono predstavlja strukturalno jamstvo građanskog demokratskog pluralizma.

Predlagatelj u tom smislu ukazuje kako članak 4. stavak 2. izričito propisuje kako načelo diobe vlasti uključuje „*uzajamnu provjeru*“ nositelja državne vlasti. Pojam „uzajamne provjere“ je jasan izraz poznatog ustrojstvenog načela vlasti u ustavnim demokracijama – tzv. „*checks and balances*“. Primarna svrha ovog ustrojstvenog načela je nesporna. Međusobnom uzajamnom provjerom tijela državne vlasti potiče se vršenje vlasti sukladno načelu jednakog dužnog poštovanja prema svim građanima te se učvršćuje zaštita temeljnih vrednota neophodnih za funkcioniranje demokratskog političkog sustava. Sukladno tome u hrvatskom ustavnom poretku načelo „uzajamne provjere“ služi očuvanju temeljnih vrednota propisanih člankom 3. Ustava.

- III.1.11. Ustav Republike Hrvatske propisao je *načelo uzajamne provjere* kao ustavnu obvezu tijela državne vlasti. U konkretnom slučaju to znači da **Sabor ima ustavnu obvezu „provjeriti“ je li konkretni referenduma, s obzirom na svoje stvarne društvene i političke učinke, u skladu sa temeljnim načelima ustavnog poretka navedenim u paragrafu III.1.4. odnosno paragrafu III.1.8.** Ustav ne dozvoljava Saboru da „sjedi na

rukama“ i ne koristi svoje ustavne ovlasti kako bi ispunio svoju obvezu zaštite temeljnih postulata ustavnog poretka.

Predlagatelj ukazuje kako se u konkretnom slučaju navedena funkcija ustavnog načela diobe državne vlasti odnosno ustavne obveze uzajamne provjere jasno odražava kroz formalne uvjete koje Ustav propisuje vezano uz postupak raspisivanja referenduma. Članak 87. stavak 6. izričito propisuje kako se o državnom referendumu donosi poseban zakon. Na ovaj način ***Ustav je legitimitet provođenja referenduma kao posebnog institucionalnog oblika (izravnog) vršenja državne vlasti stavio pod izravnu kontrolu Sabora*** kao zasebnog, nezavisnog institucionalnog oblika (parlamentarnog) vršenja državne vlasti.

- III.1.12. Predlagatelj ukazuje kako ovakva nadređenost parlamentarnog oblika vršenja vlasti odražava hijerarhiju koju je između ova dva oblika postavio Ustav samim ustrojstvenim načelima ustavnog poretka.

Nema sumnje donošenje odluka putem referenduma predstavlja legitiman oblik demokratskog odlučivanja u hrvatskom pravnom poretku kojim se građanima i građankama Republike omogućava da izravno sudjeluju u političkim odlukama kojima se uređuju njihovi interesi. To jasno proizlazi iz čl. 1. st. 3. ustava

No, iako je propisao referendum kao institucionalni oblika vršenja državne vlasti Ustav je također odredio *parlamentarnu demokraciju kao temeljnu vrednotu ustavnog poretka*. Članak 3. Ustava izričito navodi „*demokratski višestranački sustav*“ kao jednu od temeljnih vrednota. S obzirom da osnovna svrha višestranačja zastupanje različitih političkih uvjerenja *kroz postupak parlamentarnog vršenja državne vlasti* višestranački sustav kao vrednota iz članka 3. Ustava predstavlja sam temelj parlamentarne demokracije. Izravno vršenje vlasti putem referendumske odlučivanja Ustav nigdje ne navodi kao temeljnu vrednotu.

- III.1.13. Predlagatelj ukazuje kako postoje razlozi izuzetne društvene vrijednosti zbog kojih Ustav, u skladu s načelom diobe vlasti, stavlja referendumsko vršenje vlasti pod izravnu kontrolu parlamenta.

Parlamentarnu demokraciju karakterizira niz odlika zbog kojih je ovaj oblik političkog ustrojstva od drugog svjetskog rata do danas postao dominantan oblik demokratskog vršenja vlasti. Te odlike odnose se prije svega na strukturu političkog postupka odlučivanja. Većinsko glasovanje čini bitan dio parlamentarne demokracije. No, ono što ovaj oblik demokracije razlikuje od ostalih oblika, uključujući neposredno odlučivanje putem referenduma, je *uravnotežena pluralistička rasprava* koja prethodi većinskom glasovanju. Svrha parlamentarne demokracije je osigurati vršenje vlasti tj. donošenje odluka kroz postupak političkog odlučivanja koji promiče argumentiranu raspravu, međusobno uvažavanje sudionika rasprave i profesionalnu političku odgovornost konkretnih osoba za donesene odluke i ostvarene rezultate.

- III.1.14. Predlagatelj ukazuje kako odluka donesena putem postupka parlamentarnog odlučivanja nije puki rezultat broja „podignutih ruku“.

Struktura postupka donošenja odluka u parlamentarnom postupku vršenja državne vlasti jamči sudjelovanje čitavog niza društvenih skupina (stručnih, nevladinih/civilnih, političkih) čiji zadatak je kroz različite faze postupka (radne skupine, javna rasprava,

Vlada, saborski odbori pa tek potom plenarna sjednica) osigurati „*racionalno sazrijevanje*“ odluke temeljenu na uvjerljivim argumentima koji promiču interes svih društvenih slojeva.

Nesporno je kako parlamentarnoj odluci predstoji *dugotrajan postupak javne i stručne rasprave*. Prvenstveni cilj takve rasprave je osigurati ravnopravnu priliku svim društvenim skupinama čije interese konkretna odluka parlamenta dotiče. To se posebno odnosi na položaj tzv. manjinskih društvenih skupina čije interese većina ili ne razumije u potpunosti ili prema njima gaji određene predrasude zbog čega su ti interesi u društvu često zanemareni.

Zbog navedenih jamstava demokratičnosti postupka donošenja obvezujućih odluka parlamentarna demokracija predstavlja iskorak ne samo u odnosu na puku matematičku dominaciju bročano najbrojnije skupine nad drugim skupinama već i u odnosu na puki politički kompromis različitih interesnih skupina. Ta odlika i čini parlamentarnu demokraciju najraširenijim oblikom političkog uređenja među državama tzv. zapadne demokracije.

Istovremeno, referendum je kao oblik izravne vršenja državne vlasti zasigurno doprinosi demokratskom odlučivanju, ali ograničenog dometa. S obzirom da se na referendumu odluke donose jednostavnim zaokruživanjem suprotstavljenih opcija (da ili ne; za ili protiv) referendum se teško koristi za zakonodavne inicijative jer u njemu nema mjesta za nijanse i pragmatične kompromise („ali“, „pod uvjetom“ „u posebnim okolnostima“ itd) koji su neophodni kako bi se na razmjern način zadovoljili interesi svih društvenih skupina odnosno na što je moguće manje ograničavajući način ograničili interese one skupine koju odluka dovodi u nepovoljni položaj. Zbog svog simplificiranog karaktera referendum se uglavnom koristi kako bi se prihvatila ili odbacila ona zakonodavna rješenja koje je izradila i donijela parlamentarna većina kroz redovan postupak parlamentarnog vršenja vlasti u kojoj su bili aktivirana opisana jamstva demokratičnosti.

- III.1.15. S obzirom da predviđa i mogućnost referendumskog vršenja državne vlasti Ustav je kroz čl. 2. st. 4. odnosno čl. 87. st. 3. i st. 6. obvezao Sabor da za njega osigura *jednaku razinu demokratičnosti* odlučivanja koja se primjenjuje i na posredničko (parlamentarno) vršenje vlasti odnosno da osigura da odluke donesene kroz taj oblik vršenja državne vlasti ne izađu izvan okvira materijalnih ograničenja odlučivanja propisanih Ustavom (temeljna ustrojstvena načela, temeljne vrednote i temeljna prava čovjeka).

Podnositelj utemeljenje ove tvrdnje nalazi i u sljedećim pravnim činjenicama.

- III.1.16. Prvo, referendumsko odlučivanje nije isključivi oblik izravnog vršenja državne vlasti od strane građana i građanki. U biti, najpoznatiji oblik izravnog vršenja vlasti su parlamentarni demokratski izbori. U tom smislu Predlagatelj naglašava kako u pravnom poretku Republike Hrvatske postoji ***niz ustavnih i zakonskih uvjeta*** kojima je cilj osigurati održavanje parlamentarnih izbora ***u skladu s ustavnim načelom demokratskog vršenja vlasti propisanog čl. 1. st. 1. Ustava.***

Ovo stajalište nalazi potvrdu i u odluci Ustavnog suda **U-VIIR-72/2112** i dr. od 16. siječnja 2012. godine ("Narodne novine" broj 11/12.) u kojoj je Sud jasno ukazao kako se na referendumsko odlučivanje primjenjuju standardi kontrole ustavnosti i zakonitosti koji su propisani i za izravno odlučivanje građana i građanki putem parlamentarnih izbora.

III.1.17. U svjetlu tog stajališta Ustavnog suda Predlagatelj smatra korisnim ukazati na ključne ustavom i zakonom propisane uvjete kojima je cilj osigurati demokratičnost izravnog vršenja vlasti putem parlamentarnih izbora, a koje bi bilo neophodno primijeniti i na referendumsko odlučivanje.

Predlagatelj prije svega želi ukazati na važnost javna rasprava kao temelja demokratskog vršenja vlasti. Svrha javne rasprave je dvostruka. S jedne strane, javna rasprava je ključna kako bi građani i građanke dobili što potpuniju informaciju o razlozima, ciljevima i vrijednostima koje stoje iza ponuđenog političkog izbora koji im se nudi na referendumu. S druge strane, javna rasprava je prostor u kojem bi sve društvene skupine na čiji interese utječe referendumsko odluka dobiti jednaku priliku da svoje sugrađane i sugrađanke uvjere u poželjnost svoje pozicije odnosno u neopravdanost pozicije ili nevjerodostojnost njihovih oponenta. U tom smislu javna rasprava odraz je dobro poznatog postupnog načela „ravnopravnosti oružja“.

Predlagatelj smatra kako referendumsko odlučivanje kao oblik vršenja državne vlasti ne može imati ustavni legitimitet ako mu ne prethodi javna rasprava u kojoj bi bila zajamčena ravnopravna pozicija svih zainteresiranih stranaka i u kojoj bi postojala obveza objektivnog i istinitog informiranja građana. U tom smislu Predlagatelj upućuje i na odluku Ustavnog suda Rješenje *U-II-1118/2013 i dr.* od 22. svibnja 2013. godine u kojoj je Sud jasno naveo kako struktura postupka koji prethodi samoj obvezujućoj odluci mora biti jamac njene demokratičnosti:

„Podsjeća, međutim, da esencijalna načela na kojima se temelji demokratsko društvo u smislu članaka 1. i 3. Ustava - načela pluralizma, tolerancije i slobodoumlja - imaju i svoj proceduralni aspekt. Drugim riječima, demokratičnost procedure u okviru koje se odvija društveni dijalog o pitanjima od općeg interesa jest ono što sam akt, kao ishod te procedure, može odrediti kao ustavnopravno prihvatljiv ili neprihvatljiv.

Sukladno tome, postoje pozitivne obveze države u području javnog školskog sustava u smislu članka 63. stavaka 1. i 2. Ustava i članka 2. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Iz odgovornosti roditelja da osiguraju pravo djetetu na potpun i skladan razvoj njegove osobnosti proizlazi i obveza države da pri oblikovanju nastavnih programa uvažavaju različita uvjerenja roditelja te njihovo ustavno pravo i slobodu da samostalno odlučuju o odgoju vlastite djece. Tu ustavnu obvezu država može provesti samo tako da u proces oblikovanja nastavnih sadržaja uključi roditelje.

Prema tome, omogućavanje sudjelovanja roditelja u procesu oblikovanja nastavnih sadržaja ustavna je obveza države proceduralne naravi, a posebno je naglašena kod nastavnih sadržaja s kojima su povezana različita "uvjerenja" odnosno "vjerovanja" roditelja u značenju opisanom u točki 12.1. obrazloženja ove odluke.

Konačno, već je rečeno da je odgovornost roditelja u smislu članka 63. stavka 2. Ustava ograničena pravom djeteta na potpun i skladan razvoj njegove osobnosti. To ujedno znači da roditelji nemaju pravo držati djecu u neznanju i sprečavati im dotok temeljnih informacija ili sadržaja važnih za potpun i skladan razvoj njihove osobnosti. U tom je smislu zadaća javnog školskog sustava da bude neutralan i da u uravnoteženom nastavnom programu, u suradnji s roditeljima, omogući djeci temeljne informacije koje moraju biti prenesene na objektivan, kritički i pluralistički način.”

- III.1.18. Predlagatelj smatra kako je stajalište koje Sud zauzeo u Rješenju U-II-1118/2013 analogno primjenjivo i na ovaj predmet odnosno na pitanje načina provedbe postupka referendumskog odlučivanja kao jamca demokratičnosti odluke.

Javna rasprava u kojoj će svim zainteresiranim stranama, a posebice onoj o čijim interesima se odlučuje i koja u društvu uživa manjinski status, biti zajamčeno ravnopravno sudjelovanje ključna je kako bi se spriječilo mogućnost da se građani koji bi odlučivali na referendumu drže **„u neznanju i sprečavati im dotok temeljnih informacija ili sadržaja važnih za potpun i skladan“** izbor na dan samog glasovanja.

Bez ovako provedene javne rasprave demokratičnost načina provedbe referenduma ostaje samo privid. Kao što je Sud sam naglasio *„demokratičnost procedure u okviru koje se odvija društveni dijalog o pitanjima od općeg interesa jest ono što sam akt, kao ishod te procedure, može odrediti kao ustavnopravno prihvatljiv ili neprihvatljiv.“*

- III.1.19. Kako bi takva javna rasprava trebala izgledati može se vidjeti iz primjera javne rasprave koja se provodi u svrhu provođenja parlamentarnih izbora kao najosnovnijeg oblika neposrednog vršenja vlasti od strane građana i građanki. Tijekom javne rasprave u svrhu provođenja parlamentarnih izbora svaka od stranaka koja ima namjeru sudjelovati u postupku parlamentarnih izbora ima pravo i mogućnost predstaviti svoju političku platformu i ciljeve koristeći javne medije.

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (Narodne novine 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11) kojim se regulira najosnovniji način izravnog vršenja državne vlasti od strane građana u svom članku 29. izričito navodi:

“U vrijeme izborne promidžbe sve političke stranke koje su predložile kandidatske liste imaju pod jednakim uvjetima pravo na iznošenje i obrazlaganje svojih izbornih programa te izbornu promidžbu.

Sva sredstva javnog priopćavanja dužna su u svom djelovanju omogućiti ostvarivanje prava političkih stranaka iz stavka 1. ovoga članka.”

Štoviše, javni mediji dužni su osigurati jednaku pažnju i prostor svim zainteresiranim stranama te objektivno i uravnoteženo obavještavati javnost o njihovim aktivnostima. Tako kada se radi o izravnom odlučivanju građana putem parlamentarnih izbora članak 30. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor navodi:

„Radi ostvarenja jednakosti svih političkih stranaka koje su istakle liste i jednake mogućnosti predstavljanja programa i promidžbe političkih stranaka, Sabor će donijeti u roku od 15 dana od stupanja na snagu ovoga Zakona pravila o postupanju elektronskih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe.

Pravilima iz stavka 1. ovoga članka razradit će se i utvrditi oblici i vrijeme praćenja izborne promidžbe političkih stranaka, način predstavljanja programa političkih stranaka, kandidata na stranačkim i na neovisnim listama, kandidata za zastupnike pripadnika nacionalnih manjina, stranačkih dužnosnika, te pravila za emisije sa sučeljavanjima nositelja izbornih lista.

Pravilima iz stavka 1. ovoga članka također će se utvrditi ukupno vrijeme svih emisija (telopi, spotovi, snimke sa skupova, posebne emisije i slično) koje putem elektronskih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj u jednakom trajanju mogu zakupiti većinska politička stranka i koalicija i oporbene političke stranke ili koalicije, vodeći računa da će se jednako vrijeme obračunavati po pojedinačnoj listi koja sudjeluje na izborima.”

Slična zakonska pravila nužna su kako bi se osigurala „demokracija procedure u okviru koje se odvija društveni dijalog o pitanjima od općeg interesa“ tj. ona su upravo „ono što sam akt, kao ishod te procedure, može odrediti kao ustavnopravno prihvatljiv ili neprihvatljiv.“

Predlagatelj ukazuje i na činjenicu kako se niz pravnih standarda provedbe referenduma Komisije za demokraciju putem prava Vijeća Europe (Venecijanska komisija) na koje upućuje i Ustavni sud u svom Upozorenju u povodu Prijedloga Odluke o raspisivanju državnog referenduma od 28. listopada 2013. godine odnosi izričito na pitanje javne rasprave koja nužno mora prethoditi referendumskom odlučivanju. U svom *Kodeksu dobre prakse o referendumima iz 2009. godine* (Code of Good Practice on Referendums adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007), CDL-AD(2007)008) Venecijanska komisija je izričito naglasila ključnu ulogu javne rasprave za demokratski legitimitet referendumske odluke. Kodeks stoga navodi:

„Standard 2.2. - Jednakost prilika

Tijekom javnog emitiranja na javnom radiju I televiziji vezanog uz referendumsku kampanju, savjetuje se da se osigura jednakost između predlagatelja i protivnika prijedloga.

Uravnoteženo izvještavanje mora biti zajamčeno predlagateljima i protivnicima prijedloga i u drugim javnim masovnim medijima, posebice u informativnom izvještavanju. Mora se uzeti u obzir broj političkih stranaka koje podržavaju svako od stajališta i moguće izborne ishode.

Financijski i drugi uvjeti za radio i televizijsko oglašavanje moraju biti isti za predlagatelje i protivnike prijedloga.

U skladu sa slobodom izražavanja, moraju biti donesena zakonska pravila kojima bi se svim sudionicima referenduskog postupka osigurao minimalni pristup privatnim audiovizualnim medijima u dijelu koji se odnosi na referendumsku kampanju i oglašavanje.

Političke stranke i financiranje referendumske kampanje moraju biti transparentni.

Načelo jednakosti prilika može, u određenim slučajevima, zahtijevati ograničenje iznosa troškova političkih stranaka i drugih sudionika uključenih u referendumsku javnu raspravu, posebice u odnosu na oglašavanje.

Za kršenje dužnosti neutralnosti moraju biti propisane sankcije.

Standard 3.1. – Sloboda glasača u formiranju mišljenje

Tijela vlasti moraju osigurati objektivnu informaciju. To znači da bi tekst koji je podnesen na referendum i popratna obrazloženja ili uravnoteženi kampanjski material od strane predlagatelja prijedloga i njegovih protivnika morao biti dostupan dovoljno unaprijed, u skladu sa sljedećim:

- i. moraju biti objavljeni u službenom listu dovoljno unaprijed glasovanja;*
- ii. moraju biti upućeni dovoljno izravno građanima koji ih moraju primiti dovoljno unaprijed glasovanja;*
- iii. popratna obrazloženja moraju pružiti uravnoteženu prezentaciju ne samo stajališta izvršne i zakonodavne vlasti ili osoba koje dijele to stajalište već i onih koje mu se protive.“*

Institut za međunarodno pravo i ljudska prava (The Institute for International Law and Human Rights (IILHR)) u svom izvještaju *Komparativni pogled na zakonske propise o referendumu* iz 2009. godine (dostupno na <http://lawandhumanrights.org/documents/complookreferendumlaw.pdf>) također izričito naglašava ključnu ulogu javne rasprave za demokratski legitimitet referendumske odluke:

“Kako bi bio legitiman, mora biti osiguran odgovarajući period za kampanju te je stoga ključno odrediti kada će se referendum održati. Referendumski postupak bi trebao određivati da referendumsko odlučivanje mora biti održano u određenom roku od dana sazivanja, ali ne prije isteka perioda koji je neophodan za sveobuhvatnu javnu raspravu i kampanju vezanu uz predmet odlučivanja. Ako je vremenski period određen prekratko, iskrena javna rasprava neće biti moguća, a ako je određen predugačko interes javnosti može se iscrpiti ili predmet referenduskog odlučivanja može postati bespredmetan. Pronaći pravu ravnotežu u pogledu vremena održavanja je od esencijalne važnosti za legitimnost referenduma.“

Predlagatelj smatra kako nije potrebno posebno obrazlagati činjenicu da niti jedno od gore navedenih standarda na kojima inzistira Venecijanska komisija odnosno na koje upućuje Institut za međunarodno pravo i ljudska prava nije zadovoljeno u pogledu provedbe konkretnog referenduma.

- III.1.20. Drugo, Venecijanska komisija je zauzela jasno stajalište kako referendumske inicijative, posebice ako se odnose na promjenu Ustava, jesu dobrodošla *dopuna* parlamentarnoj demokraciji, ali ne mogu biti njezina *zamjena*. Krajnja odgovornost za očuvanje koherentnosti ustavnog poretka, a posebno onog dijela koji se odnosi na očuvanje demokratičnosti vršenja državne vlasti i zaštitu ljudskih prava i prava manjina leži na demokratski izabranom parlamentarnom tijelu.

Kao što Venecijanska komisija navodi u *Izvještću o ustavnim amandmanima iz 2010. Godine* (Report on Constitutional Amendment – Adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session, CDL-AD(2010)001):

„Upotreba narodnog referendum kojim bi se odlučivalo o ustavnim promjenama trebala bi biti ograničena na one političke sustave u kojim je takvo što predviđeno Ustavom i primijenjena u skladu s uređenom procedurom te ne bi trebala biti upotrebljavana kao instrument kojim se zaobilaze parlamentarne procedure ili kojima se potkopavaju temeljna demokratska načela i temeljna ljudska prava.“

III.1.21. U skladu s navedenim, Predlagatelj smatra kako temeljem načela diobe vlasti i uzajamne kontrole propisanih čl. 4. Ustava Sabor ima obvezu donijeti provedbeni zakonski akt temeljem čl. 87. st. 3. odnosno st. 6. Ustava te u njemu, po uzoru na odlike parlamentarnog demokratskog oblika vršenja vlasti, osigurati minimum uvjeta:

- 1) **za provođenje uravnotežene, pluralističke demokratske javne rasprave kao načina informiranja građana i građanki koji će sudjelovati u donošenju referendumske odluke i**
- 2) **osigurati ravnopravan položaj svih zainteresiranih društvenih skupina tijekom referenduskog postupka.**

Sabor nema ustavni mandat donijeti odluku o raspisivanju državnog referenduma ako zakonskim putem nije osigurao navedene minimalne uvjete.

Referendum koji ne zadovoljava navedene minimalne uvjete ne predstavlja demokratsko vršenje vlasti i nema ustavni legitimitet.

III.2. PREKORAČENJE USTAVOM ODREĐENIH MATERIJALNIH GRANICA REFERENDUMA

III.2.1. Predlagatelj smatra kako je jedna od nužnih zadaća provedbenog zakonskog akta iz čl. 87. st. 3. i st. 6. zaštititi materijalne granice ustavnog referenduma i izričito navesti pitanja koja Ustav smatra izuzetim od referenduskog propitkivanja.

III.2.2. Potvrdu ove tvrdnje Predlagatelj nalazi u nekoliko ustavnopravnih činjenica. Prvo, članka 2. stavka 4. Ustava Republike izričito navodi kako ili Sabor (kao demokratski izabrano predstavničko tijelo) ili narod neposredno odlučuju „o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj” ali isključivo ako je takvo vršenje vlasti “u skladu s Ustavom” Republike.

III.2.3. Za razliku od formalističkog poimanja Ustava prema kojem je vršenje državne vlasti, uključujući i referendumsko odlučivanje „u skladu s Ustavom“ ako su zadovoljeni propisani formalni uvjeti (kao što je npr. broj prikupljenih propisa) bez obzira na sadržaj o kojem se odlučuje ***Predlagatelj smatra kako Ustav Republike postavlja jasne materijalne granice vršenju državne vlasti.***

Materijalne granice odnose se na:

- 1) temeljne vrednote ustavnog poretka;
- 2) temeljna ustrojstvena načela demokratskog vršenja vlasti propisana člancima 1., 2., 3., 4., 5., i 6. Ustava i
- 3) temeljna prava čovjeka propisana Glavom III. Ustava.

III.2.4. Predlagatelj smatra kako postoje i određena pitanja koja ne mogu biti predmet referenduskog odlučivanja. Radi se o pitanjima izuzetne sadržajne složenosti koje zahtijevaju visoku stručnost, a koja imaju izuzetno dalekosežne posljedice za dobrobit čitavog društva kao političke zajednice odnosno koje dovode u pitanje samo opstojnost državnog sustava.

Na primjer, referendumski zahtjev da se Saboru uskrati ovlast propisivanja porezne stope veće od 5 postotnih poena imao bi dalekosežne posljedice ne samo po ekonomsko stanje društva već i po samu opstojnost Republike. Sama mogućnost da se takva odluka donese na referendumu *de facto* bi državnom fiskalnom sustavu onemogućila pristup tržištu kapitala u svrhu financiranja državnih obveza. Takva situacija vjerojatno bi dovela do bankrota države što bi za posljedicu imalo nesagledive socijalne posljedice.

Slično, referendumski zahtjev da se u sastavu Ustavnog suda osigura određeni broj predstavnika vjerskih organizacija opozvao bi načelo sekularnosti državne vlasti propisano čl. 41. Ustava što bi iz korijena promijenilo političku prirodu Republike.

- III.2.5. Predlagatelj smatra kako su navedene materijalne granice vršenja državne vlasti sadržane u samom ustavnom ustrojstvu Republike Hrvatske. Ta ustrojstvena načela propisana su prvenstveno Glavom II. (Temeljne odredbe) Ustava. U kontekstu konkretnog predmeta Predlagatelj naglašava važnost članaka 1., 2., 3., 4., 5., i 6. Ustava.

Predlagatelj smatra kako je za konkretan predmet potrebno naglasiti kako Ustav ne dopušta stvaranje društvenih „kasta“ do čega bi došlo kad se ne bi strogo poštivalo načelo jednakog dužnog poštovanja svih oblika državne vlasti prema svim građanima i građankama kao jednako vrijednim članovima zajednice iz koje državna vlast proizlazi i kojoj stoga služi. Načelo dužnog poštovanja propisano je čl. 1. st. 2. Ustava. Predlagatelj je detaljno obrazložio način na koji načelo jednakog dužnog poštovanja čini Odluku Sabora neustavnom u paragrafima koji su označeni numeracijom III.2.16. do III.2.22. Prijedloga.

Predlagatelj drži da kada bi se na bilo koji način ukinulo načelo jednakog dužnog poštovanja Republika Hrvatska bi prestala biti građanska demokratska država.

- III.2.6. Kao podršku navedenom stajalištu Predlagatelj ukazuje i na već citirano stajalište Venecijanske komisije (paragraf III.1.20.) koje izričito navodi da referendumsko vršenje državne vlasti „*ne bi trebala biti upotrebljavana kao instrument kojim se zaobilaze parlamentarne procedure ili kojima se potkopavaju temeljna demokratska načela i temeljna ljudska prava.*“

- III.2.7. Slikovito rečeno, Predlagatelj smatra kako Ustav ne sadrži klauzulu „samouništenje“. Drugim riječima, nema sumnje kako hrvatski građani i građanke mogu vršenjem svoje suverene volje promijeniti ustavni poredak koji je trenutno na snazi. U tom smislu moguće je sustav parlamentarne demokracije, kao izraz trenutnog političkog uređenja Republike Hrvatske, opozvati te zamijeniti nekim drugim političkim sustavom. No, kod takvog oblika vršenja suverene volje naroda ne radi se o pukoj izmjeni (amandmanu) Ustava već o ustrojavanju potpuno novog ustavnog poretka.

Predlagatelj smatra kako je mogućnost takvog vršenja suverene vlasti politička realnost. No, Predlagatelj smatra kako takav izraz narodne volje mora biti transparentna i izričita. Do njega ne može doći zaobilaznim putem tj. izmjenama onih odredbi ustava koje čine samu srž trenutnog ustavnog ustrojstva Republike kao liberalne demokratske građanske države.

Predlagatelj ukazuje kako se konkretnim referendumom zadire u niz ustavnih jamstava koju čine samu srž trenutnog ustavnog ustrojstva Republike. Ta ustavna jamstva uključuju odredbe članaka 1., 2., 3., 4., 5., 6., 14., 16., i 62. Ustava.

U nastavku Predlagatelj će posebnu pažnju posvetiti čl. 62., čl. 14., čl. 16. i čl. 1. st. 2. Ustava

BRAK NIJE MATERIJALNA POGODNA ZA USTAVNO DEFINIRANJE - ODLUKA SABORA O RASPISIVANJU REFERENDUMA NIJE SUKLADNA USTAVNOJ OBVEZI POŠTIVANJA TEMELJNIH PRAVA ČOVJEKA

III.2.8. Predlagatelj smatra kako je Odluka Sabora o raspisivanju referenduma suprotna Ustavu stoga jer konkretni referendum zadire u postojeći opseg zaštite temeljnih prava propisan Ustavom te cilja redefinirati nekoliko ustavnih jamstava iz Glave III. Ustava.

Predlagatelj smatra kako opseg ustavnih jamstva temeljnih prava čovjeka ne može biti predmet referenduskog odlučivanja, a posebice ako se 1) ne radi o širenju opsega njihove zaštite ili 2) ako se referendumom pokušava ograničiti ustavna zaštita koju ova jamstva pružaju manjinskim društvenim skupinama.

Podršku za svoje stajalište Predlagatelj nalazi u standardima Venecijanske komisije. U *Kodeksu dobre prakse o referendumima* Venecijanska komisija izričito navodi:

„...[ustavna] kodifikacija ljudskih prava često, do određene mjere, odražava negativna povijesna iskustva izražavajući ljudsku patnju iz prošlosti te dovodi do kolektivnog postupka podizanja svijesti. Gledajući u svjetlu navedenog, ljudska prava odražavaju nepravdu i strah iz prošlosti. Kodifikacija takvih lekcija u pozitivne pravna jamstva ljudskih prava mora „biti podložna nadopuni i širenju kada moraju biti artikulirana nova iskustva nepravde i straha odnosno kada se otkriju ili priznaju novi aspekti njihovih prošlih izričaja.“

U konkretnom slučaju cilj referenduskog vršenja vlasti nije „nadopuna i širenje“ temeljnih prava čovjeka već njihovo ograničavanje za određenu manjinsku skupinu što samo podsjeća na već proživljena „negativna povijesna iskustva i ljudsku patnju iz prošlosti“.

III.2.9. Kao podršku navedenim navodima Predlagatelj ukazuje i na funkcionalnu nerazdvojjivost načela jednakog dužnog poštovanja i temeljnih prava čovjeka zajamčenih Ustavom.

Jedino ako koristi poluge vlasti s jednakim dužnim poštovanjem odnosno na dobrobit svih građana jednako državna vlast iskazuje uvjerenje da je svaka osoba inherentno jednako vrijedna kao ljudsko biće. Postavka o inherentnoj ljudskoj vrijednosti svake osobe je temelj ustavnih odredbi kojima se jamče prava čovjeka. U tom smislu Podnositelj ukazuje da načelo jednakog dužnog poštovanja leži i u pozadini jamstava propisanih Glavom III. Ustava Republike. Podnositelj smatra kako nije sporno da jamstva sadržana u Glavi III. Ustava štite građane od tiranije tj. neopravdanog zadiranja državne vlasti u njihove najosnovnije osobne interese i potrebe. Upravo zbog takve važnosti koja ta ona imaju za osobnu dobrobit svake osobe ih i nazivamo temeljnim pravima čovjeka (ljudskim pravima).

U svjetlu navedenog i u kontekstu konkretnog predmeta Predlagatelj smatra posebno važnim ukazati kako je načelo jednakog dužnog poštovanja dobilo i poseban izričaj kroz dva posebna jamstva propisana Glavom III. Ustava. Članak 14. stavak 2. Ustava štiti svaku osobu od samovoljnog postupanja tijela državne vlasti pri primjeni pravnih propisa. Članak 16. Ustava štiti svaku osobu od neopravdanog i nerazmjernog zadiranja tijela državne vlasti u njihove interese.

III.2.10. **Referendum kojeg je Sabor raspisao osporavanom Odlukom ima svrhu građanima i građankama istospolne seksualne orijentacije uskratiti zaštitu temeljnih prava koju Ustav jamči svim građanima i građankama kroz svoje odredbe iz članka 62., članka 14. i članka 16. Ustava.**

U slučaju pozitivnog ishoda referenduma tj. u slučaju da se u Ustav Republike Hrvatske uvede odredba kojom se na *ustavnoj razini* uskraćuje pristup braku građanima i građankama istospolne seksualne orijentacije:

- 1) na ustavnoj razini uredit će se pitanje koje u demokratskim državama temeljnim na načelu jednakog dužnog poštovanja državne vlasti prema svim građanima i građankama Ustav ostavlja u nadležnost zakonodavca;**
- 2) neizravnim putem redefinirat će se ustavno jamstvo jednakosti pred zakonom i zabrane diskriminacije propisano čl. 14. Ustava;**
- 3) neizravnim putem redefinirat će se opseg zaštite koju pruža čl. 16. Ustava.**

Predlagatelj će detaljnije obrazložiti svaku od ova tri navoda.

III.2.11. Prvo, mogućnost pristupa braku predstavlja jedno od temeljnih ljudskih prava zajamčenih kako Ustavom Republike Hrvatske tako i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava. U tom smislu Predlagatelj smatra nespornim stajalište kako je mogućnost pristupa društvenoj instituciji braka izuzetno važno građansko-statusno pitanje za 1) „osobnu sreću“ velikog broja ljudi, 2) njihovo samopoimanje osobnog dostojanstva kao ljudskog bića i pripadnika ili pripadnice određene društvene zajednice, ali i za 3) „dostojanstvo društvenog statusa“ u očima javnosti.

Svoje tvrdnje o pristupu instituciji braku kao temeljnom ljudskom pravu Predlagatelj nalazi i u sustavu zaštite ljudskih prava Vijeća Europe. U dobro poznatoj presudi *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (App. No. 28957/95, Eur. Ct. H.R. July 11, 2002) Europski sud za ljudska prava našao je da:

“98. Ponovo razmatrajući situaciju u 2002. godini, Sud primjećuje kako članak 12. muškarcu i ženi jamči temeljno pravo na brak i zasnivanje obitelji. No, drugi aspekt nije preduvjet prvog te nesposobnost bilo kojeg para da začne ili odgaja dijete ne može sama po sebi onemogućiti njihovo pravo da uživaju prvi dio ove odredbe.

*99. Korištenje prava na brak povlači društvene, osobne i pravne posljedice. Ono je podložno nacionalnom pravu država članice ali ograničenja koja iz njega proizlaze ne smiju ograničiti ili umanjiti pravo na taj način i do te mjere da je osporena sama bit tog prava (vidi presudu *Rees judgment*, p. 19, § 50; presudu *F. v. Switzerland* od 18. prosinca 1987., Serija A br. 128, § 32).“*

III.2.12. U trenutnim društvenim okolnostima pristup braku je Obiteljskim zakonom i u skladu s trenutnim tumačenjem Europske konvencije za ljudska prava zajamčen je isključivo heteroseksualnim parovima.

No, Zakon o suzbijanju diskriminacije (Narodne novine 85/08, 112/12) izričito dopušta takvu definiciju kao iznimku od zabrane diskriminacije *pod uvjetom* da je u potpunosti ispoštovano načelo razmjernosti propisano čl. 16. Ustava odnosno čl. 9. st. 3. Zakona o suzbijanju diskriminacije. Članak 9. Zakona o suzbijanju diskriminacije izričito navodi:

(1) Diskriminacija u svim pojavnim oblicima je zabranjena.

(2) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, ne smatra se diskriminacijom stavljanje u nepovoljniji položaj u sljedećim slučajevima:

tč. 10. kod stavljanja u nepovoljniji položaj pri uređivanju prava i obveza uređenih Obiteljskim zakonom, a osobito u svrhu legitimne zaštite prava i dobrobiti djece, zaštite javnog morala i pogodovanja braku, pri čemu upotrijebljena sredstva moraju biti primjerena i nužna.

(3) Sve iznimke iz stavka 2. ovoga članka trebaju ostvarivati svoj legitimni cilj za koji su određene i moraju biti primjerene i nužne za ostvarenje tog cilja.

Činjenica da se u slučaju definicije braka kojom su isključeni građani i građanke istospolne seksualne orijentacije radi o **iznimci od zabrane diskriminacije** koja kao takva mora u potpunosti zadovoljiti ustavni uvjet razmjernosti znači da **s promjenom društvenih okolnosti zakonodavac ima mogućnost i obvezu definiciju urediti pristup braku kao temeljnom ustavnom i konvencijskom pravu na drugačiji način**. Iz navedenog slijedi da kada bi zakonsko razlikovanje u postupanju prema heteroseksualnim i istospolnim osobama prestalo pridonositi ostvarenju nekog legitimnog društvenog cilja Sabor bi temeljem čl. 16. Ustava bio dužan izmijeniti takvu zakonsku odredbu kako bi spriječio diskriminaciju temeljem seksualne orijentacije. U slučaju da većina građana i građanki Republike Hrvatske počne podržavati bračnu jednakost što bi označilo jasnu promjenu u društvenoj tradiciji postojeća definicija braka prestala bi služiti svom cilju očuvanja braka u tradicionalnom smislu i morala bi biti usklađena s ustavnim jamstvom jednakosti pred zakonom iz čl. 14. Ustava koji je ujedno izražen i kroz organski Zakon o suzbijanju diskriminacije.

Pozitivni ishod referenduma tj. uvođenje ustavne definicije braka kao oblika obiteljskog života ograničenog isključivo na heteroseksualne zajednice značilo bi da se postojeća definicija braka više ne bi mogla redovnim zakonodavnim putem prilagoditi promijenjenim društvenim okolnostima pa čak i kada bi u nekoj budućnosti većina hrvatskih građana i građanki počela podržavati definiciju braka kao društvene institucije koja je dostupna svim građanima i građankama bez obzira na seksualnu orijentaciju tj. kada bi trenutna definicija braka prestala služiti svome trenutnom cilju.

Navedeno jasno pokazuje kako pitanje sadržaja društvene institucije braka nije materija koja je pogodna za ustavno definiranje jer se ne uklapa u temeljne ustavne okvire zaštite ljudskih prava postavljenih u Glavi III. Ustava, preciznije u kroz čl. 14. i čl. 16 Ustava. Zbog činjenice da je brak živuća društvena institucija čiji sadržaj se mijenja sa razvojem društva kojem služi pravno uređenje braka mora biti ostavljeno u nadležnosti redovnog demokratskog zakonodavnog postupka u kojem se odluke o tako važnim društvenim pitanjima donose dogovorom na temelju demokratske rasprave i ravnopravnog sudjelovanja svih društvenih skupina.

III.2.13. Referendumom predložena ustavna „konzervacija“ pravne definicije braka koja bi onemogućila da se putem redovnog demokratskog zakonodavnog postupka pristup ovom temeljnom ljudskom pravu prilagodi promjeni u društvenim okolnostima suprotna je stajalištima koja proizlaze iz prakse Europskog suda za ljudska prava vezanim uz čl. 8., čl. 12. i čl. 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

Naime, Europski sud za ljudska prava dosljedno naglašava kako se opseg i sadržaj antidiskriminacijske zaštite koju Konvencija pruža osobama istospolne seksualne orijentacije u pogledu pristupa temeljnim pravima čovjeka zajamčenih Konvencijom mijenja u skladu sa „*brzom promjenom društvenih okolnosti*“ vezanih uz položaj osoba istospolne seksualne orijentacije u Europi.

Tako je u svojoj odluci *Schalk and Kopf v Austria* (Application No 30141/04, 24 lipanj 2010.) Europski sud za ljudska prava zbog promijenjenih društvenih okolnosti izričito i iskreno promijenio svoje dotadašnje shvaćanje kako stabilne emocionalne zajednice zajedničkog života istospolnih osoba ne predstavljaju jedinicu obiteljskog života zaštićenu čl. 8. Konvencije:

„93. Sud ukazuje da je od 2001, kada je donesena odluka u predmetu Mata Estevez, u mnogim državama članicama došlo do brze evolucije društvenih stavova prema istospolnim zajednicama. U tom periodu značajan broj država članica osigurao je pravno priznanje istospolnih zajednica (vidi gore, para. 27. – 30.). Određene odredbe EU prava također odražavaju rastuću sklonost uključivanju istospolnih zajednica u pojam „obitelj“ (vidi para. 26. gore).

94. U svjetlu ovakve evolucije Sud smatra kako bi bilo zadržavanje stajališta da, u odnosu na heteroseksualne parove, istospolni parovi ne mogu uživati „obiteljski život“ zaštićen člankom 8. Konvencije bilo umjetno. Stoga odnos između tužitelja kao kohabirajućeg istospolnog para koji živi u stabilnoj de facto zajednici ulazi u opseg pojma „obiteljski život“, kao što bi i odnos heteroseksualnog para u sličnoj situaciji.“

Još značajnije, prije nekoliko dana Europski sud za ljudska prava otišao je i korak dalje te je u presudi *Vallianatos protiv Grčke* (Applications nos. 29381/09 and 32684/09, 7. studeni 2013.) ponovo mijenjajući svoje dosadašnje tumačenje Konvencije zbog brzog razvoja društvenih okolnosti našao kako države članice od dana donošenja presude imaju obvezu zakonski urediti istospolne zajednice ako su to isto učinile za izvanbračne heteroseksualne zajednice:

“84. Također, uzimajući u obzir da je Konvencija živi instrument kojeg treba tumačiti u trenutačnim okolnostima (vidi, između ostalog, Tyrer protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 25. travanj 1978., § 31, Series A no. 26, and Christine Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva [GC], no. 28957/95, § 75, ECHR 2002-VI), država u svom izboru da zaštiti obitelj i osigura poštovanje obiteljskog života kako to traži članak 8. mora u obzir nužno uzeti društveni razvoj i promjene u poimanju društvenih odnosno građansko-statusnih pitanja i odnosa uključujući i činjenicu da ne postoji samo jedan način ili izbor kada se radi o vođenju osobnog obiteljskog ili privatnog života (vidi X i drugi, citirano gore, § 139).“

Navedena doktrina Europskog suda pravde ima dalekosežne posljedice za ocjenu ustavnosti Odluke Sabora o raspisivanju referenduma odnosno ocjenu ustavnosti samog referenduskog odlučivanja u pitanju. Naime, ustavna definicija braka kao isključivo heteroseksualne institucije koju predlažu inicijatori referenduma onemogućila bi zakonodavca da ispuni svoju konvencijsku obvezu i pri definiranju različitih oblika

obiteljskog života, uključujući i brak, prema kojoj „u obzir nužno uzeti društveni razvoj i promjene u poimanju društvenih odnosno građansko-statusnih pitanja i odnosa.“

Drugim riječima, u slučaju da, kao što dosljedno naglašava Europski sud za ljudska prava, dođe do promjene društvenih okolnosti – bračna jednakost u značajnom broju država članica ili sazrijevanje društvene većine koja podržava bračnu jednakost u Hrvatskoj - ustavna definicija braka kao isključivo heteroseksualne institucije zbog koje bi, zahvaljujući propisanim uvjetima za promjenu Ustava, prilagodba definicije braka tako izmijenjenim društvenim okolnostima bila „izuzetno teška ili gotovo nemoguća“ dovela bi Republiku Hrvatsku u sukob sa zahtjevima koji za nju proizlaze iz pravnog sustava Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

- III.2.14. Drugo, uvođenjem ustavne definicije braka kao isključivo heteroseksualne zajednice obiteljskog života *de facto* se, na zaobilazan način, redefinira i ustavno jamstvo jednakosti pred zakonom odnosno zabrane diskriminacije propisano člankom 14. Ustava odnosno čl. 14. i Protokol 12. Europske konvencije.

Predlagatelj je već obrazložio kako zakonsko jamstvo zabrane diskriminacije propisano Zakonom o suzbijanju diskriminacije predstavlja prvenstveno odraz temeljnog prava iz čl. 14. Ustava. U tom smislu, kao što i navodi čl. 9. st. 2. tč. 10 Zakona o suzbijanju diskriminacije definicija braka kao zajednice muškarca i žene koja trenutno postoji na zakonodavnom nivou predstavlja svojevrsno ograničenje ustavnog jamstva jednakosti. Kao iznimka od temeljnog prava takvu iznimku treba tumačiti „strogo i usko“ tj. iznimka može biti dopuštena jedino ako zadovoljava uvjet razmjernosti iz čl. 16. Ustava Republike Hrvatske.

Onog trena kada se definicija braka koja trenutno postoji na zakonodavnom nivou uvede u Ustav „pucaju“ opisane antidiskriminacijske veze tj. takva odredba više ne predstavlja *ograničenje* temeljnog prava na jednako postupanje bez diskriminacije iz čl. 14. Ustava koja državna vlast duguje svakom građaninu i građanki već ustavni standard koji nije podložan ikakvoj kontroli. Drugim riječima, **podizanjem postojeće definicije braka sa zakonske na ustavnu razinu u biti se redefinira značenje članka 14. Ustava Republike Hrvatske.** U tom slučaju temeljno pravo jednakosti iz čl. 14. Ustava *de facto* će značiti da u Republici Hrvatskoj građani i građanke istospolne seksualne orijentacije nemaju, niti pod kakvim uvjetom i bez obzira na konkretne društvene okolnosti, pravo pristupa društvenoj instituciji koju izuzetno veliki broj ljudi ove ili one seksualne orijentacije smatra izuzetno važnim kako za individualnu percepciju svoje osobne sreće odnosno za svoje osobno blagostanje tako i za svoj položaj u konkretnom društvu. Sukladno navedenom, uskrati li se **na ustavnoj razini** građanima i građankama istospolne seksualne orijentacije mogućnost pristupa tako važnoj društvenoj instituciji kao što je brak **temeljno jamstvo jednakosti iz čl. 14. Ustava tada će značiti da su građani i građanke istospolne seksualne orijentacije društveno manje vrijedni članovi društva i kao takvi zaslužuju niži nivo zaštite od ostalih.**

Na ovaj način pristup braku izlazi iz ustavnog doseg a čl. 14. Ustava i postaje privilegiji rezerviran za samo jednu skupinu građana bez obzira na društvene okolnosti u kojoj se taj društveni institut razvija.

- III.2.15. Treće, uvođenjem definicije braka kao isključivo heteroseksualne zajednice u Ustav građanima i građankama istospolne seksualne orijentacije oduzet će se zaštita koju im u ovom trenutku pruža jamstvo razmjernosti ograničenja temeljnih prava iz čl. 16. Ustava. Ovu tvrdnju Predlagatelj detaljnije obrazlaže u sklopu argumentacije koja se odnosi na kršenje ustavnog načela jednakog dužnog poštovanja državne vlasti prema svim građanima i građankama Republike kao jednakovrijednim članovima političke zajednice iz koje ta vlast proizlazi i kojoj služi.

NEPOŠTIVANJE USTAVNOG NAČELA JEDNAKOG DUŽNOG POŠTOVANJA DRŽAVNE VLASTI PREMA SVIM GRAĐANIM I GRAĐANKAMA (ČL. 1. ST. 2.)

- III.2.16. Predlagatelj smatra nespornim stajalište kako je najvažnija funkcija Ustava, kao temeljnog pravnog akta Republike, osigurati vršenje državne vlasti koje nije samovoljno odnosno kojim se poštuju i promiču temeljne vrednote Republike. Venecijanska komisija je u svom *Kodeksu dobre prakse o referendumima* iz 2009. godine tu funkciju Ustava opisala na sljedeći način:

„Ustav nije samo instrument sprječavanja tiranije. On također ima i nekoliko drugih funkcija. Na primjer, ustavi ne ograničavaju samo vlast i sprječavaju tiraniju; oni također uređuju i usmjeruju vlast te sprječavaju anarhiju. Preciznije, liberalni ustavi su osmišljeni kako bi pomogli u rješavanju cijelog niza političkih problema: tiranija, korupcija, anarhija, nepokretnost, problem kolektivnog djelovanja, odsutnost rasprave, mijopiju, nedostatak odgovornosti, nestabilnost kao i glupost političara. Ustavi su multifunkcionalni. Teoretičari bi stoga morali staviti veći naglasak nego dosada na pozitivni konstitucionalizam. Cilj je stvoriti ograničenu vlast koja je usprkos toga potpuno sposobna vladati.“

- III.2.17. Najvažniji izraz ove temeljne funkcije Ustava nalazimo već u prvoj odredbi Ustava koji u članku 1. stavku 2. propisuje

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

- III.2.18. Navedena odredba jasno ukazuje kako je ustavno-pravni poredak Republike Hrvatske ustrojen kako bi služio i promicao interese *svih svojih građana i građanki kao jednako vrijednih članova političke zajednice*. Ustav je u tom smislu vrlo jasan kako narod iz kojeg proizlazi državna vlast i kojem ona služi predstavlja *“zajednicu slobodnih i ravnopravnih državljana”*. Navedena ustavna odredba odraz je temeljne postavke građanske države ustrojene na vrednotama moderne ustavne demokracije.

Predlagatelj ukazuje kako ideal moderne liberalne građanska države počiva na vrijednosnoj postavci kako vlast posjeduje legitimitet tak kada i ako je temeljena na minimumu dužnog poštovanja prema svakom pojedincu kao jednako vrijednom dijelu konkretnog društva odnosno naroda odnosno ako služi na dobrobit svih građana i građanki tog društva (opće dobro).

- III.2.19. Predlagatelj smatra kako iz navedenog slijedi da svi subjekti koji koriste poluge državne vlasti imaju istu temeljnu obvezu bez obzira na oblik u kojem vrše te vlasti. Vrše li vlast kao zastupnici ili izravno kao građani svi subjekti državne vlasti obvezni su prema svim građanima i građankama postupati s jednakim dužnim poštovanjem bez obzira na

njihove osobne različitosti kao jednako vrijednim članovima zajednice iz koje državna vlast proizlazi odnosno kojoj služi (načelo jednakog dužnog poštovanja).

Akt državne vlasti koji pokušava bilo koju skupinu građana i građanki dovesti u društveni položaj građana „drugog reda“ stoga nema ustavni legitimitet izražen u čl. 1. Ustava čak i onda kada uživa podršku narodne većine.

III.2.20. Predlagatelj smatra kako konkretni referendum krši načelo jednakog dužnog poštovanja iz nekoliko razloga.

Prvo, stvarni **učinak** ustavne odredbe kojom bi se onemogućio mogućnost sklapanja braka građanima i građankama istospolne seksualne orijentacije bio bi uskratiti pripadnicima te manjinske društvene skupine mogućnost da se za konkretni interes izbori kroz redovni demokratski zakonodavni postupak čak i onda kada se promjene društvene okolnosti koje u ovom trenutku, u skladu s člankom 16. Ustava, opravdavaju postojeću zakonsku definiciju braka kao heteroseksualne zajednice. Uvođenjem u Ustav definicije braka kao isključivo heteroseksualne zajednice ovoj manjinskoj društvenoj skupini onemogućava se da se kroz redovni politički proces – uvjeravanjem saborskih zastupnika i zastupnica i mijenjanjem javnog mijenja – u neko dogledno vrijeme izbori za promjenu trenutne definicije braka.

Naime, dok se postojeća zakonska definicija braka može promijeniti običnom većinom u redovnom demokratskom zakonodavnom postupku uređenom člankom 82. Ustava za promjenu ustavne definicije braka bilo bi potrebno pokrenuti postupak promjene Ustava u skladu s člancima 147. i 148. Ustava te prikupiti dvotrećinsku većinu svih zastupnika i zastupnica u skladu s člankom 149. Ustava. S obzirom na društvenu ukorijenjenost predrasuda prema građanima i građankama istospolne orijentacije nerealno je očekivati kako za još jedno duže razdoblje neće postojati barem trećina zastupnika i zastupnica koji će iz raznih osobnih, vjerskih ili političkih razloga biti protiv promjene ustavne definicije braka kao zajednice žene i muškarca. S tog aspekta dvotrećinska većina je za tu manjinsku društvenu skupinu dugoročno „**izuzetno teško ili gotovo nemoguće**“ ostvariv cilj.

Uskraćivanjem mogućnosti da se za svoje temeljne interese izbore kroz redovan demokratski zakonodavni postupak na isti način na koji je to omogućeno pripadnicima društvene većine ovu manjinsku društvenu skupine dovodi u društveni položaj članova političke zajednice niže vrijednosti. U tom smislu uvođenjem sporne definicije braka u Ustav građane i građanke istospolne seksualne orijentacije stavilo bi se u očigledno nepovoljniji položaj **u pogledu pristupa redovnom demokratskom političkom postupku** donošenja odluka o njihovim značajnim interesima. Dok bi se građani i građanke heteroseksualne orijentacije za svoje interese vezane uz brak kao temeljno pravo čovjeka mogli boriti kroz redovni zakonodavni postupak njihovi sugrađani i sugrađanke morali bi se za svoje osobno *dostojanstvo i dostojanstvo svog društvenog statusa* boriti u „izvanrednom“ političkom postupku odlučivanja koji bi pred njih stavio i više nego značajno težu prepreku. **Drugim riječima, građani i građanke istospolne seksualne orijentacije imali bi u Republici Hrvatskoj politički status građana drugog reda.**

S obzirom da u ovom slučaju građani i građanke istospolne seksualne orijentacije predstavljaju skupinu koja je izložena pokušajima pripadnika većinske društvene skupine da kroz instituciju referenduma kao oblika vršenja državne vlasti **ograniči one**

političke procese od kojih se inače očekuje da će dovesti do ukidanja nepovoljnog postupanja prema toj skupini odnosno da predrasude prema ovoj „diskretnoj i izoliranoj“ manjini jesu posebna okolnost čiji je cilj ozbiljno ograničiti funkcioniranje onih političkih procesa na koje se uobičajeno oslanjamo kao bi se društvene ili politička manjina zaštitila od omalovažavanja od strane većine većine Podnositelj smatra da Ustavni sud treba zauzeti čvrsto stajalište kako bilo kakav referendum ove vrste nije dopušten ustavnopravnim poretkom Republike.

Vršenje državne vlasti koja bilo koju društvenu skupinu dovodi u položaj građana i građanki „drugog reda“ izravno je suprotno postulatu kako u Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.

- III.2.21. Drugo, kao što je ukazano kroz paragrafe III.3.2 - III.3.3 Prijedloga postupci i izjave čelnih osoba udruge „U ime obitelji“ jasno pokazuju kako je **sama namjera** inicijatora referenduma obilježiti građane i građanke istospolne seksualne orijentacije kao prijetnju opstanku i daljnjem razvoju društvene institucije braka koju veliki broj građana i građanki smatra toliko važnom za svoju osobnu dobrobit da je mogućnost pristupa instituciji braka načelno određen kao temeljno ljudsko pravo. **Označavajući ih kao prijetnju instituciji od velikog značaja za normalno funkcioniranje društva inicijator referenduma namjerava ovu manjinsku skupinu odrediti kao nedostojnu jednakog dužnog poštovanja od strane državne vlasti i na njoj ostaviti trajni pečat manje društvene vrijednosti.**

Ustrojstveni ustavni postulat da u Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu *kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana* ne dopušta, niti u kojem slučaju, korištenje bilo koje poluge državne vlasti s *namjerom diskriminacije* bilo koje društvene skupine.

- III.2.22. Štoviše, inicijatori referenduma nisu samo namjeravali građanima i građankama istospolne orijentacije učiniti pristup instituciji braka dugoročno „nemogućim ili barem izuzetno teškim“. Njihova namjera je ograničiti mogućnost *svih* građana i građanki Republike Hrvatske da promjene svoje trenutno mišljenje o društvenoj instituciji braka. Predlagatelj smatra da su inicijatori referenduma poučeni razvojem događaja u ostalim zapadnim demokracijama procijenili kako je vjerojatno da će u budućnosti hrvatsko društvo krenuti sličnim putem kojim je već krenulo 10 članica Europske unije i značajan niz drugih demokracija izvan Europe **te su takav razvoj odlučili spriječiti koristeći postojeću situaciju pravne nesigurnosti izazvane činjenicom da Sabor nije ispunio mandat iz čl. 87. st. 6 Ustava.** Na taj način inicijatori oduzimaju građanima i građankama pravo da promjene svoje stajalište vezano uz ulogu institucije braka u društvu što bi odražava njihovo duboko promišljanje o 1) korijenima i svrsi društvene institucije braka i 2) o evoluirajućem shvaćanju temeljnog jamstva društvene jednakosti na koje kroz svoje presude ukazuje i Europski sud za ljudska prava. Drugim riječima, cilj inicijatora je omalovažiti i ograničiti sam progresivni smisao demokratskog odlučivanja.

III.3. FORMALNI PREDUVJETI USTAVNOG LEGITIMITETA REFERENDUMSKOG VRŠENJA DRŽAVNE VLASTI

III.3.1. Predlagatelj je iznio svoje stajalište kako bez jasno utvrđenih i uređenih minimalnih uvjeta za raspisivanje referenduma radi promjene Ustava taj oblik referenduma (kojim se odlučuje o samim temeljima ustavnog poretka Republike) predstavlja rizik za najosnovnije vrednote ustavnog poretka.

Predlagatelj je dosada detaljno obrazložio razloge zbog kojih smatra da Odluka Sabora o raspisivanju konkretnog referenduma nema ustavni legitimitet. Ti argumenti odnosili su se na razloge postupovno-strukturalne prirode (poglavlje III.1.) i materijalne prirode (poglavlje III.2.). U ovom poglavlju Predlagatelj će iznijeti i razloge formalne (tehničke) prirode koji predstavljaju preduvjet demokratičnosti vršenja državne vlasti putem referenduma. Ti argumenti odnose se na 1) nomotehniku izričaja prijedloga o kojem se odlučuje na referendumu i 2) financiranje referendumske aktivnosti sudionika.

III.3.2. Prvo, Predlagatelj ukazuje kako je prijedlog (pitanje) temeljem kojeg je inicijator referenduma prikupljao potpise podrške građana i građanki neodređeno i kao takvo nije sposobno ostvariti svoju svrhu. Pitanje je glasilo "Jeste li za to da se u Ustav RH unese odredba po kojoj je brak životna zajednica žene i muškarca?" Predlagatelj smatra kako se radi o tekstualnoj formulaciji koja ne zadovoljava nometehnički minimum potreban za promjenu Ustava.

Prije svega, navedeno pitanje **ne sadrži prijedlog konkretne pravne odredbe** koja bi u slučaju pozitivnog ishoda referenduma postala dio Ustava. Pitanje ostavlja potpuno otvorenim i najosnovnije stvari poput toga koju odredbu tj. članak Ustava bi **građani i građanke** trebali promijeniti na referendumu. Isto tako, nejasno je bi li ta neka nova odredba trebala ući u neki specifični glavu Ustava kao što je na primjer Glava II. koja propisuje temelje ustavnog poretka ili možda Glava III. koja propisuje temeljna prava čovjeka. Predlagatelj ukazuje kako se ne radi o čisto tehničkom pitanju jer odredbe različitih Glava Ustava imaju različiti opseg djelovanja.

Najvažnije, postavljeno pitanje je od samog početka postupka prikupljanja potpisa držalo, a i sada nakon Odluke Sabora ostavlja sadržaj nove ustavne odredbe potpuno otvorenim za različita tumačenja. U tom smislu građani i građanke nisu mogli biti sigurni da daju potpis za ono shvaćanje koje su smatrali poželjnim pri potpisivanju referendumske inicijative.

Najbolji dokaz potpune nedorečenosti referendumske inicijative očitava se u činjenici da su sami inicijatori drastično promijenili svoj stav u pogledu sadržaja i učinaka predložene ustavne promjene. Naime, pri početku prikupljanja potpisa građana inicijatori referenduma tvrdili su kako se konkretnom ustavnom promjenom **ne bi ništa promijenilo jer takva odredba ne predstavlja diskriminaciju i samo potvrđuje postojeće stanje**. Takva tvrdnja je implicirala kako predložena ustavna promjena neće ograničavati praktična prava istospolnih zajednica već će samo postojeću instituciju braka dugoročno rezervirati za heteroseksualne zajednice. Inicijatori su tijekom vremena odustali od tog stajališta. Nakon što je Ministarstvo uprave pokrenulo postupak javne rasprave vezan uz nacrt prijedloga Zakona o životnom partnerstvu (vidi <http://uprava.hr/default.aspx?id=13945>) inicijatori su oštro osudili širenje prava istospolnih zajednica usprkos činjenici da je tako što obveza Republike Hrvatske prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava (vidi paragraf III.2.13.).

Inicijatori tako tvrde da bi donošenja novog zakona kojim se unaprjeđuje položaj istospolnih zajednica bio suprotan duhu referendumske odluke odnosno da Sabor ne bi smio donijeti zakon da je već proveden referendum temeljem postavljenog pitanja. Na web stranicama udruge „U ime obitelji“ tako stoji:

„No, ukoliko su neki napisi točni, poput onog da u slučaju smrti roditelja, partner može od suda zatražiti trajnu skrb nad djetetom, u suprotnosti su interesima djeteta i važećim zakonima RH... Nadalje, mislimo da je sasvim pogrešno zakonski potpuno izjednačavati, samo u različitom nazivlju, dvije različite životne situacije i orijentacije. Dodatno, u Zakonu o životnom partnerstvu koristi se naziv „obitelj“ za sasvim drugačiju zajednicu od one što se podrazumijeva pod obitelji u našem društvu – otac, majka i dijete.“ (vidi <http://uimeobitelji.net/2013/10/09/komentari-na-napise-u-jutarnjem-listu/>)

Predlagatelj smatra kako ovakva drastična promjena stava potvrđuje otvorenost pitanja za različita sadržajna tumačenja odnosno samo dodatno potvrđuju da čitav referendumski postupak koji je dosada proveden ne zadovoljava niti minimum uvjeta potrebnih za osiguranje načela demokratičnosti vršenja državne vlasti. Predlagatelj tu ponovo ukazuje na činjenicu da do sada nisu bili osigurani niti minimalni uvjeti za sveobuhvatnu i ravnopravnu javnu raspravu kao jamac demokratičnosti referenduskog odlučivanja (vidi obrazloženje u paragrafima III.1.16. do III.1.20.). U najmanju ruku, da je prije ili tijekom prikupljanja postupka održana javna rasprava u kojoj bi sve zainteresirane strane bile u ravnopravnoj mogućnosti iznijeti svoja stajališta trenutna konfuzija oko sadržaja postavljenog pitanja i konkretnih posljedica koje iz njega proizlaze bila bi značajno umanjena, ako ne i uklonjena.

- III.3.3. U svjetlu navedenog Predlagatelj ukazuje kako su inicijatori iskoristili nedostatak propisa kojim se propisuju minimalni uvjeti demokratičnosti pri sudjelovanju u referenduskom postupku, a posebice onih koji se odnose na javnu raspravu, te su u javnosti grubo manipulirali nizom pravnih činjenica kako bi osigurali podršku građana.

Na primjer, tijekom faze prikupljanja potpisa moglo se učestalo čuti predstavnike inicijatora kako iznose tvrdnje da Vlada i Sabor imaju namjeru redefinirati tradicionalnu definiciju braka kao heteroseksualnu zajednicu što ne odgovara istini (vidi http://uimeobitelji.net/wp-content/themes/uimeobitelji/images/download/u_ime_obitelji_letak.pdf). Takva tvrdnja predstavlja grubu neistinu, a bila je ključna za stvaranje dojma u javnosti kako je ustavna promjena nužan korak kako bi se brak zaštitio od takve namjere.

Nadalje, inicijatori su svoju inicijativu za raspisivanjem referenduma temeljili na tvrdnji kako se predloženim ustavnim promjenama društveni i pravni položaj građana i građanki istospolne seksualne orijentacije neće niti na koji način promijeniti. Predlagatelj je kroz poglavlje III.2. Prijedloga sveobuhvatno dokazao kako ta tvrdnja ne može biti istinita.

Inicijatori su također koristili i tvrdnju kako je Europski sud za ljudska prava potvrdio činjenicu da je brak zajednica žene i muškarca odlučivši da države članice niti u kojem slučaju nisu dužne osigurati pristup braku istospolnim parovima. Predlagatelj je argumentima iznesenim u paragrafu III.2.13. Prijedloga dokazao kako to ne može biti istinita tvrdnja.

Štoviše, inicijatori su tijekom dosadašnjeg trajanja referenduskog postupka dosljedno tvrdili kako istospolne zajednice ne predstavljaju obitelj te ne uživaju zaštitu koju obitelji

pruža Europska konvencija za ljudska prava. Takva tvrdnja predstavlja grubu neistinu. Predlagatelj je već citirao presudu Europskog suda za ljudska prava *Schalk and Kopf v Austria* (vidi paragraf III.2.13) koja na izričit način potvrđuje činjenicu da istospolne zajednice predstavljaju jednako vrijedan oblik obiteljskog života heteroseksualnim zajednicama. Sud je isto stajalište potvrdio i u kasnijim presudama *Sabine Boeckel and Anja Gessner-Boeckel protiv Njemačke* (Application no. 8017/11, 7. svibanj 2013.) i presudi *Vallianatos protiv Grčke* (Applications nos. 29381/09 and 32684/09, 7. studeni 2013.).

Nadalje, predstavnici udruge „U ime obitelji“ učestalo su tvrdili kako takvo isključivanje ne predstavlja nikakav oblik diskriminacije temeljem seksualne orijentacije pozivajući se na Zakon o suzbijanju diskriminacije koji u svom članku 9. stavku 2. točki 10. dopušta različito postupanje temeljem seksualne orijentacije u pogledu uređivanja obiteljskih odnosa. Predlagatelj je argumentima iznesenim u paragrafu III.2.12 dokazao kako takva tvrdnje ne može biti istinita.

Predlagatelj smatra kako sve navedeno predstavlja bitne činjenice o kojima su građani morali imati potpunu informaciju kako bi se moglo tvrditi da referendum barem minimalno zadovoljava zahtjeve načela demokratskog vršenja državne vlasti propisanog čl. 1. st. 1. Ustava.

III.3.4. Drugo, navedeni argumenti jasno ukazuju na važnost načela transparentnosti načina sudjelovanja u referendumskom postupku.

Predlagatelj smatra nespornim kako neposredno odlučivanje o promjeni Ustava putem referenduma ima dalekosežne posljedice za politički i pravni sustav Republike. U tom smislu s obzirom da sudionici referendumskog vršenja vlasti preuzimaju u svoje uloge poluge moći koje državna vlast sadrži, nužno se postavlja i pitanje odgovornosti za njihovu zlouporabu.

Predlagatelj smatra kako su svi sudionici referendumskog vršenja državne vlasti, uključujući i inicijatore, odgovorni za neustavnu zlouporabu poluga moći koje ta vlast sadrži. Podršku ovom stajalištu Predlagatelj nalazi u članku 2. stavka 4. Ustava Republike koji izričito navodi kako ili Sabor (kao demokratski izabrano predstavničko tijelo) ili narod neposredno odlučuju „o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj“ **ali isključivo ako je takvo vršenje vlasti „u skladu s Ustavom“ Republike.**

Činjenica da hrvatski ustavni poredak štiti demokratskost vršenja državne vlasti sa izuzetno visokim stupnjem pažnje proizlazi iz činjenice da Ustav u svom članku 6. izričito propisuje jasne uvjete koje moraju poštivati sudionici političkog odlučivanja odnosno vršenja vlasti u Republici Hrvatskoj. Stavak 2. članka 6. navodi kako „*unutarnje ustrojstvo političkih stranaka mora biti sukladno temeljnim ustavnim demokratskim načelima.*“ Stavak 4. članka 6. Ustava je još oštiji u obrani vrednote pluralističkog demokratskog sustava temeljenog na načelu društvene jednakosti svih građana i građanki odnosno poštivanju njihovih temeljnih (ljudskih) prava te propisuje da „*[p]rotuustavne su političke stranke koje svojim programom ili nasilnim djelovanjem smjeraju podripanju slobodnoga demokratskog poretka ili ugrožavaju opstojnost Republike Hrvatske.*“

Predlagatelj stoga smatra kako činjenica da nisu postojala jasna pravila ponašanja tijekom referendumskog postupka jer Sabor nije ispunio svoju obvezu iz čl. 87. st. 3. i st. 6. Ustava ne može opravdati postupanje inicijatora kojim se krše temeljne postavke ustavnog poretka Republike Hrvatske. Onog trena kada se pokretanjem postupka

referenduskog odlučivanja inicijator odlučio poslužiti polugama moći koje sadrži državna vlast na sebe je preuzeo odgovornost koja proizlazi iz čl. 4. i čl. 6. Ustava.

- III.3.5. U svjetlu navedenog, a s obzirom istovjetnu dalekosežnost posljedica koje za građane i građanke proizlaze iz odluka donesenih referenduskim odnosno parlamentarnim postupkom vršenja vlasti Predlagatelj ukazuje na činjenicu da je sudjelovanje inicijatora u postupku referenduskog odlučivanja kojeg je samo pokrenuo bilo izuzetno netransparentno. To se posebno odnosi na članstvo udruge „U ime obitelji“ kao glavnog inicijatora i pitanje financiranja sudjelovanja inicijatora u postupku referenduskog odlučivanja.

Predlagatelj smatra kako je transparentnost u pogledu financiranja sudjelovanja u postupku referenduskog odlučivanja nužan preduvjet bez kojeg nije moguće ostvariti ustavno načelo demokratičnosti vršenja državne vlasti. Preciznije, jasna pravila financiranja sudjelovanja u referenduskom postupku nužna su kako bi se:

- 1) Ostvarilo načelo jednakog dužnog poštovanja državne vlasti prema svim građanima i građankama kao jednako vrijednih članova zajednice iz kojih ta vlast izvire i kojoj služi, odnosno,
- 2) Spriječila koncentracija političke moći u rukama određene društvene skupine koja ima bolji pristup izdašnjim materijalnim sredstvima.

Jasna pravila financiranja sudjelovanja u referendumu nužna su kao način zaštite od arbitrarnog korištenja državne vlasti. Baš kao i u slučaju neposrednih parlamentarnih izbora takva pravila služe kako bi se onemogućilo materijalno i financijski moćnije društvene skupine da „otmu demokraciju“ iz ruku svih građana i građanki te počnu koristiti poluge državne vlasti kako bi ostvarile svoje subjektivne interese na uštrb jednakog društvenog položaja ostalih građana i građanki.

- III.3.6. Predlagatelj smatra kako je prije donošenja Odluke o raspisivanju referenduma Sabor imao obvezu donijeti provedbeni zakonski akt iz čl. 87. st. 3. i st. 6. Ustava koji bi između ostalog Predlagatelj smatra kako, prema uzoru na Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (NN 24/11, 61/11, 27/13), sadržavao zakonska pravilima o transparentnosti financiranja sudjelovanja u referenduskom postupku koja bi pružila jasan odgovor na sljedeća pitanja:

- 1) Pravne i fizičke osobe kojima nije dopušteno koristiti svoja sredstva u svrhu financiranja pokretanja postupka prikupljanja potpisa i referendusku kampanju;
- 2) Izvor sredstava za financiranje postupka prikupljanja potpisa i referendusku kampanju
- 3) Dopušteni izvori donacija u svrhu financiranja postupka prikupljanja potpisa građana i referendumske kampanje;
- 4) Ograničenja troškova financiranja prikupljanja potpisa građana i referendumske kampanje;
- 5) Zabrana financiranja i pogodovanja
- 6) Raspoloživa sredstva iz državnog proračuna u svrhu ravnopravnog sudjelovanja u javnoj raspravi svih zainteresiranih skupina;
- 7) Pravne i fizičke osobe od kojih donacije nisu dopuštene;
- 8) Način kontrole prikupljanja i trošenja sredstava namijenjenih prikupljanju potpisa i odgovarajuću referendusku kampanju;
- 9) Objavljivanje podataka o donacijama i troškovima
- 10) Nadzor nad financijskim poslovanjem sudionika referenduma

S obzirom da Sabor nije ispunio svoju obvezu iz čl. 87. St. 3. i st. 6. u konkretnom slučaju nije postojao nikakav nadzor nad prikupljanjem sredstava inicijatora odnosno financiranjem organizacije i provedbe prikupljanja potpisa i promidžbene kampanje. Istovremeno, broj mjesta na kojem se prikupljalo potpise, broj ljudi koji su prikupljali potpise, raširenost i dostupnost promidžbenih materijala odnosno prisutnost predstavnika udruge u medijima jasno ukazuje na izdašnost utrošenih finansijskih sredstava.

Predlagatelj ukazuje kako nije uobičajeno da udruga s tako malim brojem članova raspolaze takvim materijalnim sredstvima. Predlagatelj također ukazuje kako je dobro znano da su se potpisi građana prikupljali i u prostorijama odnosno ispred prostorija Katoličke crkve (najčešće nakon nedjeljne liturgije) te uz organizacijsku pomoć pojedinih župnih organizacija. Ta činjenica ukazuje na jasnu podršku najmoćnije vjerske organizacije. U tom smislu Predlagatelj želi povući paralelu sa postupkom neposrednog vršenja vlasti od strane građana kroz parlamentarne izbore te ukazati kako bi takva podrška vjerske organizacije Zakonom o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe bila prepoznata kao pogodovanje i zabranjena člankom 22. tog Zakona.

III.3.7. **U svjetlu navedenog, Predlagatelj smatra kako uzimajući u obzir činjenicu da inicijator, iako je to bio dužan temeljem čl. 4. i čl. 6. Ustava?, nije niti u jednom trenutku javno položio račun niti o svom članstvu niti o porijeklu svojih sredstava i imovine koje je koristio u svrhu pokretanja i sudjelovanja u postupku referendumskom odlučivanja način na koji je do sada proveden postupak predstavlja kršenje temeljnog načela demokratskog vršenja državne vlasti propisanog čl. 1. st. 1., čl. 4. st. 2. i čl. 6. Ustava.**

U tom smislu niti Odluka Sabora o raspisivanju referenduma ne može imati ustavni legitimitet.

IV. ZAKLJUČAK

1. Odluka Sabora o raspisivanju referenduma suprotna je Ustavu Republike Hrvatske jer ne poštuje materijalne granice koje Ustav propisuje za referendumsko odlučivanje kao oblik vršenja državne vlasti.

U tom smislu Predlagatelj je dokazao kako Hrvatski sabor *nije ispunio svoju obvezu* iz članka 87. stavaka 3. odnosno stavka 6. Ustava te propisao *uvjete provedbe ustavnog referenduma na način koji bi osigurao poštivanje temeljnih postavki ustavnog poretka Republike:*

- 1) Načelo jednakog dužnog poštovanja svih građana i građanki;**
- 2) Načelo demokratskog vršenja vlasti;**
- 3) Načelo poštivanja temeljnih vrednota ustavnog poretka Republike, uključujući strogo poštivanje temeljnih prava čovjeka (materijalne granice referenduma propisane Ustavom).**

Ustavni referendum koji nije proveden temeljem provedbenog zakonskog akta iz čl. 87. st. 3 i st. 6. Ustava kojim je osiguran minimalni nivo zaštite navedenih temeljnih vrijednosnih i ustrojstvenih postavki ustavnog poretka nema ustavni legitimitet. Stoga Odluka Sabora o

raspisivanju državnog referenduma radi promjene Ustava ugrožava temeljne postavke ustavnog poretka Republike Hrvatske propisane čl. 1. st. 1., čl. 1. st. 2. i čl. 3. Ustava.

S obzirom da je raspisao državni referendum, a da prije toga nije osigurao **poštivanje temeljnih postavki ustavnog poretka Republike Sabor je povrijedio i načelo diobe državne vlasti i uzajamne provjere propisano čl. 4. st. 2. Ustava.**

2. Odluka Sabora o raspisivanju državnog referenduma suprotna je Ustavu Republike Hrvatske jer ne poštuje materijalne granice koje Ustav propisuje za referendumsko odlučivanje kao oblik vršenja državne vlasti.

U tom smislu, Predlagatelj je dokazao kako Ustav Republike Hrvatske ne dopušta da se temeljna ustrojstvena načela ustavnog poretka, temeljne vrednote ustavnog poretka i temeljna prava čovjeka propisana Ustavom mijenjaju putem referendumskog vršenja vlasti.

Svojom Odlukom o raspisivanju državnog referenduma Sabor je dopustio mogućnost da se tim oblikom vršenja državne vlasti:

- 1) ograniči načelo jednakog dužnog poštovanja državne vlasti prema svim građanima i građankama kao jednako vrijednim članovima zajednice iz koje ta vlast proizlazi i kojoj služi propisano čl. 1. st. 2. Ustava;
- 2) *de facto* redefinira čl. 3 Ustava;
- 3) uskrati zaštitu čl. 14. građanima i građankama istospolne seksualne orijentacije te na taj način *de facto* redefinira to temeljno ustavno jamstvo;
- 4) uskrati zaštitu čl. 16. građanima i građankama istospolne seksualne orijentacije.

U tom smislu, svojom Odlukom o raspisivanju državnog referenduma Sabor je dopustio da se pitanje sadržaja društvene institucije braka uredi Ustavom Republike Hrvatske iako:

- 1) ono ne predstavlja materiju koja je pogodna za ustavno definiranje jer se ne uklapa u temeljne ustavne okvire zaštite ljudskih prava postavljenih u Glavi III. Ustava, preciznije u kroz čl. 14. i čl. 16 Ustava i
- 2) se na taj način dozvoljava neustavna uporaba poluge državne vlasti kako bi se uredilo pitanje koje je na zakonodavnom nivou već uređeno na isti način.

3. Odluka Sabora o raspisivanju državnog referenduma suprotna je Ustavu Republike Hrvatske jer se ne temelji na jasno definiranim pravilima kojima su propisani formalni preduvjeti ustavnog legitimiteta referendumskog vršenja državne vlasti koji se prvenstveno odnose na 1) javnu raspravu; 2) transparentnost sudjelovanja u postupku referendumskog odlučivanja (članstvo i financiranje) i 3) nomotehnički minimum referendumskog prijedloga.

U tom smislu Predlagatelj je dokazao da s obzirom da Sabor nije ispunio *svoju obvezu* iz članka 87. stavaka 3. odnosno stavka 6. Ustava i donio provedbeni propis kojim bi osigurao formalne preduvjete ustavnog legitimiteta referendumskog vršenja vlasti načela demokratskog vršenja državne vlasti propisanog čl. 1. st. 1. Ustava.

Predlagatelj je također dokazao da kako uzimajući u obzir činjenicu da inicijator, iako je to bio dužan temeljem čl. 4. i čl. 6. Ustava, nije niti u jednom trenutku javno položio račun niti o svom članstvu niti o porijeklu svojih sredstava i imovine koje je koristio u svrhu pokretanja i sudjelovanja u postupku referendumskom odlučivanja način na koji je do sada proveden postupak predstavlja kršenje temeljnog načela demokratskog vršenja državne vlasti propisanog čl. 1. st. 1., čl. 4. st. 2. i čl. 6. Ustava.

U tom smislu Odluka Sabora o raspisivanju državnog referenduma ne može imati ustavni legitimitet ni po toj neizravnoj osnovi.

V. ZAHTJEVI PREDLAGATELJA

U svjetlu navedene argumentacije Predlagatelj predlaže Ustavnom sudu Republike Hrvatske da

- 1) Proglasi Odluku Sabora o raspisivanju državnog referenduma izglasane na 9. sjednici Hrvatskog sabora dana 8. studenog 2013. godine (Narodne novine 134/2013) neustavnom, a stoga i ništavnom;
- 2) Proglasi dosadašnju provedbu referendumskog postupka od strane inicijatora suprotnu Ustavu Republike Hrvatske;
- 3) Naloži Saboru da u što hitnijem roku ispuni svoju ustavnu obvezu iz čl. 87. st. 3 i st. 6. Ustava i donese provedbeni zakonski propis kojim će osigurati da je vršenje državne vlasti putem referendumskog odlučivanja sukladno *temeljnim postavkama ustavnog poretka Republike*:
 - 1) Načelu jednakog dužnog poštovanja svih građana i građanki;
 - 2) Načelu demokratskog vršenja vlasti uključujući i njemu odgovarajuće zahtjeve koje se odnose na
 - i. demokratsku javnu raspravu koja prethodi odlučivanju,
 - ii. transparentnost u pogledu članstva i financiranja sudionika referendumskog odlučivanja;
 - iii. nomotehnički minimum referendumskog prijedloga;
 - 3) Načelu poštivanja temeljnih vrednota ustavnog poretka Republike, uključujući strogo poštivanje temeljnih prava čovjeka te temeljnih ustrojstvenih načela ustavnog poretka (materijalne granice referenduma propisane Ustavom).

Alternativno, Predlagatelj predlaže Ustavnom sudu Republike Hrvatske da u najmanju ruku odgodi provedbu Odluke Sabora o raspisivanju referenduma do izvršenja ustavne obveze iz čl. 87. st. 3 i st. 6. Ustava.

S obzirom na financijski trošak i dalekosežne društvene posljedice koje sa sobom donosi konkretan referendum Predlagatelj također predlaže Ustavnom sudu da što je prije moguće donese privremenu mjeru kojom bi odgodio provedbu Odluke Sabora o raspisivanju državnog referenduma do dana meritorne odluke Ustavnog suda.

S poštovanjem,

X

X

X
