

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

**PRIJEDLOG ODLUKE O PRISTUPANJU PROMJENI
USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE, S
PRIJEDLOGOM NACRTA PROMJENE USTAVA
REPUBLIKE HRVATSKE**

Zagreb, rujan 2009.

PRIJEDLOG ODLUKE O PRISTUPANJU PROMJENI USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

1. Razlozi za pristupanje promjeni Ustava Republike Hrvatske

Pripreme za članstvo u Europskoj uniji podrazumijevaju sveobuhvatne prilagodbe čitavog pravnog, gospodarskog i administrativnog (upravnog) sustava Republike Hrvatske. U svrhu ispunjavanja kriterija za članstvo, Republika Hrvatska - kao i sve države kandidatkinje do sada - mora proći kroz složeni proces usklađivanja zakonodavstva i jačanja administrativnih kapaciteta te izvršiti odgovarajuće reforme koje u jednom dijelu uključuju i reformu temeljnih funkcija i nadležnosti pojedinih državnih tijela i institucija. Članstvo u Europskoj uniji ujedno podrazumijeva i prijenos određenih ustavnih ovlasti na institucije Europske unije, izravan pravni učinak i primjenu prava Europske unije te garanciju određenih prava građanima Europske unije na području Republike Hrvatske. Također, svaka država kandidatkinja prije pristupanja Europskoj uniji treba utvrditi ustavno-pravnu osnovu temeljem koje će pristupiti Europskoj uniji, a koja može podrazumijevati i raspisivanje referenduma.

Budući da su spomenute kategorije i relevantni pravni instituti, osim zakonom i podzakonskim propisima, uređeni i Ustavom Republike Hrvatske, pripreme za pristupanje Europskoj uniji zahtijevaju i odgovarajuće ustavno-pravne prilagodbe kojima će se uzeti u obzir novo političko i pravno okruženje u kojemu će se Republika Hrvatska naći uoči i nakon pristupanja Europskoj uniji. Nužnost određenih ustavnih promjena naznačena je i od strane Europske unije tijekom procesa pregovora o pristupanju u određenom broju pregovaračkih poglavlja, pri čemu su pojedine ustavne promjene utvrđene kao izravan uvjet (mjerilo) za zatvaranje poglavlja. Stoga je s ciljem dovršetka pregovora o pristupanju, osiguravanja odgovarajuće ustavno-pravne osnove za pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji, te učinkovitog funkcioniranja Republike Hrvatske u Europskoj uniji, potrebno pristupiti promjenama Ustava Republike Hrvatske.

Sve države iz prošlog kruga proširenja (osim Cipra) mijenjale su svoje Ustave prije i/ili nakon pristupanja Europskoj uniji (Litva). Zbog specifičnosti ustavno-pravnog uređenja svake države, opseg ustavnih promjena u navedenim državama bio je različit.¹

Promjene Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01 – ispr. – u daljnjem tekstu: Ustav) koje su vezane uz pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji, a koje se predlažu u okviru ovoga Prijedloga, mogu se načelno podijeliti na dvije skupine:

¹ Prema određenim studijama, Slovačka, Češka, Slovenija, Rumunjska i Bugarska provele su veće ustavne promjene, Poljska i Mađarska nešto manje ustavne promjene, dok su baltičke države i Malta provele opsegom najmanje ustavne promjene.

- 1) ustavna pitanja koja proizlaze iz pojedinih poglavlja pregovora s Europskom unijom, te
- 2) ustavna pitanja horizontalne naravi, koja nisu izravno vezana uz pojedina poglavlja pregovora, već se odnose na modalitete pristupanja i funkcioniranja Republike Hrvatske u Europskoj uniji.

Prva skupina ustavnih pitanja vezana je uz sljedeća relevantna poglavlja pravne stečevine:

- Poglavlje 17. Ekonomska i monetarna politika (neovisnost Hrvatske narodne banke)
- Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava (aktivno i pasivno biračko prvo državljana EU koji borave u Republici Hrvatskoj na izborima za Europski parlament i lokalnim izborima, jačanje neovisnosti, nepristranosti i profesionalnosti sudbene vlasti i njenih nositelja)
- Poglavlje 24. Pravda, sloboda i sigurnost (učinkovita provedba Okvirne odluke Vijeća EU o Europskom uhidbenom nalogu)
- Poglavlje 32. Financijski nadzor (neovisnost Državnog ureda za reviziju)

Prilagodba ustavno-pravnog okvira Republike Hrvatske u vezi s navedenim ustavnim pitanjima u pojedinim poglavljima pregovora nužno je potrebna radi usklađivanja s pravnom stečevinom i dobrom praksom EU.

Unutar skupine horizontalnih ustavnih pitanja vezanih za pristupanje i članstvo Republike Hrvatske u EU posebno su značajna sljedeća pitanja:

- ustavna osnova za pristupanje EU,
- referendum o članstvu Republike Hrvatske u EU, prijenos ustavnih ovlasti i sudjelovanje u institucijama EU,
- pitanje pravne snage te izravnog učinka i primjene prava EU u hrvatskom pravnom poretku,
- pitanje uređenja odnosa između zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti u uvjetima članstva u EU,
- položaj državljana EU u Republici Hrvatskoj i osiguravanje njihovih prava.

Polazeći od naprijed iznesenoga pripremljen je Prijedlog odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske i Prijedlog nacрта promjene Ustava Republike Hrvatske koji obuhvaća promjene Ustava koje su nužne, potrebne i/ili korisne za dovršetak pristupnih pregovora i ostvarivanje članstva Republike Hrvatske u EU, kao i one promjene koje su rezultat drugih inicijativa i to:

- dopuna Izvorišnih osnova Ustava uvrštenjem Bošnjaka i Slovenaca kao autohtonih nacionalnih manjina,
- redefiniranje uloge i postupanja Oružanih snaga Republike Hrvatske,
- uvođenje instituta nezastarijevanja kaznenih dijela počinjenih u procesu pretvorbe i privatizacije,
- naglašavanje ustavnog načela neovisnosti sudbene vlasti kroz jačanje ustavnog položaja, samostalnosti i neovisnosti Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća, a posebno jačanje stalnosti sudačke i državnoodvjetničke dužnosti, te stručnosti sudaca i zamjenika državnih odvjetnika,
- obvezatnost i besplatnost općeg obrazovanja, i drugo.

2. Sadržaj Prijedloga nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske

Sve promjene Ustava sadržane u Prijedlogu nacrtu promjene Ustava mogu se sistematizirati u tri skupine.

Prvu skupinu čine izmjene i dopune kojima se intervenira u postojeće ustavne odredbe, drugu čine dopune ustavnog teksta novim odredbama i treća skupina promjena odnosi se na uvođenje nove, posebne glave Ustava, pod nazivom „Europska unija“.

Najznačajniji zahvati, po skupinama, odnose se na sljedeće ustavne odredbe:

a) Izmjene i dopune kojima se intervenira u postojeće ustavne odredbe

- Glava I. IZVORIŠNE OSNOVE

Glava I. IZVORIŠNE OSNOVE dopunjuje se na način da se među pripadnike autohtonih nacionalnih manjina, državljana Republike Hrvatske, uvrštavaju Bošnjaci i Slovenci, kojima se kao i ostalim autohtonim nacionalnim manjinama, jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava.

- Članak 7. i članak 82. Ustava (Oružane snage)

Ustav Republike Hrvatske u članku 7. propisuje da Oružane snage Republike Hrvatske štite njezin suverenitet i neovisnost, brane njezinu teritorijalnu cjelovitost, te da mogu prijeći njezine granice ili djelovati preko njezinih granica samo na temelju odluke Hrvatskoga sabora.

Predloženom izmjenom redefinira se uloga i postupanje Oružanih snaga.

Nakon sklapanja Sjevernoatlantskog ugovora Oružane snage Republike Hrvatske obvezne su sudjelovati u kolektivnoj obrani. Napad na bilo koju državu članicu NATO-a smatrat će se napadom na Republiku Hrvatsku i Oružane snage Republike Hrvatske bit će obvezne štiti suverenitet i neovisnost napadnute države.

Ustavnom definicijom uloge Oružanih snaga Republike Hrvatske treba obuhvatiti četiri temeljne misije i zadaće Oružanih snaga definirane Dugoročnim planom razvoja Oružanih snaga Republike Hrvatske, a to su: zaštita suvereniteta i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske, obrana Republike Hrvatske i saveznika; sudjelovanje u operacijama odgovora na krize u inozemstvu; sudjelovanje u mjerama izgradnje sigurnosti i povjerenja te pomoć civilnim institucijama u zemlji.

Promjena odredaba članka 7. Ustava zahtijeva i intervenciju u članku 82. stavku 3. Ustava kojim se propisuje potrebna većina za donošenje odluke o prelasku i djelovanju Oružanih snaga preko granice Republike Hrvatske i odluke o mijenjanju granice Republike Hrvatske.

Novom odredbom stavka 3. članka 82. propisano je da je za donošenje odluke o prelasku i djelovanju Oružanih snaga preko granice Republike Hrvatske potrebna većina glasova svih zastupnika.

Promjena potrebne većine za donošenje odluke o prelasku i djelovanju Oružanih snaga preko granice Republike Hrvatske predlaže se radi usklađivanja parlamentarne procedure sa praksom drugih zemalja, kao i u svezi s preuzetim obvezama Republike Hrvatske koje proizlaze iz članstva Republike Hrvatske u međunarodnim organizacijama.

Dodanim stavkom 4. u članku 82. Ustava propisano je da je za donošenje odluke o mijenjanju granice Republike Hrvatske potrebna dvotrećinska većina glasova svih zastupnika što odgovara sadržaju sada važeće odredbe.

- Članak 9. Ustava (Europski uhidbeni nalog)

Republika Hrvatska, treba od dana pristupanja EU osigurati učinkovitu primjenu tzv. Europskog uhidbenog naloga (EUN). EUN je instrument uzajamne pravne pomoći *sui generis*, uređen Okvirnom odlukom Vijeća EU 2002/584/JHA od 13. lipnja 2002., kojeg su prihvatile i primjenjuju sve države članice EU, pod uvjetima i na način propisan u Okvirnoj odluci Vijeća. Kao sredstvo pravosudne suradnje unutar EU, EUN se temelji na uzajamnom priznavanju odluka pravosudnih tijela jedne države članice u okviru pravnog sustava druge države članice. Njegovom realizacijom tražena osoba se izručuje nadležnom pravosudnom tijelu druge države članice koje osobu traže, bilo u svrhu kaznenog progona ili u svrhu izvršenja zatvorske kazne.

Postojeća ustavna odredba članka 9. ne dopušta izručivanje hrvatskih državljana drugim državama i predstavlja pravnu prepreku za učinkovito izvršavanje EUN-a od dana pristupanja EU, odnosno za cjelovito usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s Okvirnom odlukom Vijeća o EUN-u, a što je također i uvjet (mjerilo) za zatvaranje pregovora u poglavlju 24. Iz navedenih razloga predlaže se prilagodba članka 9. stavka 2. Ustava, koja zadržava načelnu zabranu izručenja, kao odrednicu državljanstva, ali i osigurava ustavno-pravnu osnovu za postupanje po EUN-u, odnosno za donošenje odgovarajućeg zakona kojim će se ovo pitanje detaljno urediti, u skladu s pravnim poretom EU. Predložena izmjena izričaja također omogućava izručenje hrvatskih državljana temeljem sklopljenog međunarodnog ugovora s nekom trećom državom (što je kao mogućnost sada predviđeno za strance u članku 33. Ustava), zbog eventualnih prijedloga za sklapanje takvih ugovora u budućnosti.

- Članak 53. Ustava (Hrvatska narodna banka)

Pravna stečevina Europske unije u okviru poglavlja 17. Ekonomska i monetarna politika zahtijeva potpunu institucionalnu, funkcionalnu, osobnu i financijsku neovisnost središnjih banaka država članica. To je osobito propisano u člancima 108. i 109. Ugovora o osnivanju Europske zajednice te člancima 7. i 14. Statuta Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke. Stoga je EU, u formi mjerila za zatvaranje poglavlja 17., postavila zahtjev Republici Hrvatskoj da uskladi svoj pravni okvir kako bi se osigurala potpuna

neovisnost HNB-a u skladu sa zahtjevima pravne stečevine te omogućila integracija HNB-a u Europski sustav središnjih banaka.

EU je u svojem zajedničkom stajalištu od 18. prosinca 2008. godine, temeljem kojeg je poglavlje 17. Ekonomska i monetarna politika privremeno zatvoreno za pregovore, na sastanku Međuvladine konferencije o pristupanju, održanom 19. prosinca 2008. godine, naglasila potrebu da Republika Hrvatska prije pristupanja, u sklopu planiranih ustavnih promjena, na odgovarajući način prilagodi rječnik postojeće ustavne odredbe koja govori o statusu i položaju Hrvatske narodne banke. To se prvenstveno odnosi na potrebu naglašavanja neovisnosti središnje banke, uz istovremeno ispuštanje navođenja odgovornosti Hrvatske narodne banke Hrvatskome saboru, u skladu sa zahtjevima pravne stečevine. Iz navedenog razloga, predlaže se prilagodba članka 53. Ustava.

- Članak 65. Ustava (Obvezatnost i besplatnost općeg obrazovanja)

Republika Hrvatska pripada skupini europskih zemalja s najkraćim obveznim školovanjem u Europi s trajanjem od 8 godina.

S tim u vezi treba napomenuti da osobe koje iz sustava obveznog obrazovanja izlaze s navršениh 14 godina u praksi se ne mogu zaposliti, sukladno odredbama Konvencije o najnižoj dobi za zapošljavanje (Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 3/02) i odredbi članka 21. Zakona o radu kojom je zabranjen rad osobama mlađim od 15 godina života.

Osim toga, preporuke Europskoga kompetencijskog okvira pretpostavljaju dulje stjecanje temeljnih kompetencija od osmogodišnjeg osnovnoškolskog obrazovanja, dok se za pojedina strukovna zanimanja u okviru primjene direktiva Europske unije predviđa obveza osiguravanja stjecanja temeljnih kompetencija (općeg obrazovanja) u trajanju od 10 godina.

Kako bi se što veći broj mladih pripremio na izazove koje sa sobom donosi doba konstantnih tehnoloških promjena i inovacija, potrebno je produžiti trajanje obveznog obrazovanja do navršene 16 godine života. Jednu od glavnih prepreka prema tom cilju predstavlja članak 65. Ustava, prema kojem je obvezno školovanje ograničeno na osnovu školu pa se u tom smislu predlaže izmjena ovoga članka.

- Članak 5., članak 117. i članak 118. Ustava (Izvori prava)

Predložene izmjene i dopune u odredbama članka 5. članka 117. i članka 118. Ustava odražavaju činjenicu da sudovi sude na temelju znatno većeg broja pravnih izvora od onih koji su trenutačno navedeni u važećim ustavnim odredbama. Riječ “prava” uključuje i pravo EU, te sudovima daje ustavnu osnovu da ga izravno primjenjuju. U izvore prava EU ubrajaju se, ne samo Osnivački ugovori, već i sekundarno pravo EU, tj. pravna pravila koja institucije EU donose temeljem Osnivačkih ugovora. Ta su pravna pravila (uredbe, direktive, odluke, i dr.) u pravilu izravno primjenjiva pred nacionalnim sudovima, odnosno, stranke u sudskim postupcima mogu se na njih pozivati kao na izvor subjektivnih prava. Također, ovim izmjenama omogućuje se i primjena prakse Europskog suda, koja je u okvirima EU također izvor prava. Ovim izmjenama se ne uspostavlja hijerarhija pravnih izvora.

- Članak 123. i članak 124. Ustava (Državno sudbeno vijeće i Državnoodvjetničko vijeće)

Državno sudbeno vijeće je ključno i središnje mjesto neovisnosti i samostalnosti sudbene vlasti koja je prema članku 4. Ustava ravnopravna ostalim vlastima. U tom smislu EU potiče institucionalno i organizacijsko jačanje toga tijela na taj način da bude neovisno od svakog utjecaja izvršne i zakonodavne vlasti. Predlaže se da postupkom imenovanja pravosudnih dužnosnika u potpunosti upravlja Državno sudbeno vijeće, odnosno Državnoodvjetničko vijeće, da svaku odluku o imenovanju sudaca i zamjenika državnih odvjetnika, uključujući imenovanja na upravljačka mjesta (predsjednici sudova i državni odvjetnici) usvaja nezavisno tijelo na temelju objektivnih kriterija koji uzimaju u obzir upravljačke i organizacijske sposobnosti, te jasne postupke za imenovanje na upravljačka mjesta. Brišu se ovlasti Hrvatskog sabora u izboru članova Državnog sudbenog vijeća i Državnoodvjetničkog vijeća, kao i ovlasti za davanje mišljenja u postupku imenovanja i razrješenja sudaca.

- Članak 132. Ustava (Pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu)

Dopunom članka 132. Ustava građanima EU daje se pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u Republici Hrvatskoj, koje će se ostvarivati u skladu sa zakonom i pravnim poretkom EU.

Članak 19. Ugovora o osnivanju Europske zajednice građanima EU jamči aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnoj razini u državama članicama EU u kojima borave, a čiji nisu državljani, i to pod jednakim uvjetima kao i državljani tih država članica. Hrvatska je obveza, u okviru poglavlja pregovora 23. Pravosuđe i temeljna prava, osigurati pravni okvir za ostvarivanje toga prava od dana pristupanja Republike Hrvatske EU.

- Članak 141. Ustava (Ustavna osnova za pristupanje Republike Hrvatske EU i referendum)

Članak 141. predstavlja moguću ustavnu osnovu za pristupanje Republike Hrvatske EU i propisuje provedbu referenduma. Međutim, postojeća ustavna norma za pozitivan ishod referenduma zahtijeva vrlo strogu većinu – većinu glasova svih birača u državi. Takav izričaj stvara situaciju u kojoj svaki neizlazak na referendum (apstinencija) predstavlja glas "protiv". Imajući u vidu velik broj hrvatskih državljana upisanih u biračke popise koji ne žive u Republici Hrvatskoj, te uzimajući u obzir visok postotak izborne apstinencije takvih birača, postoji opasnost da referendum koji bi se organizirao temeljem postojeće ustavne norme ne bi pružio realnu sliku volje biračkog tijela, te bi broj birača koji se uopće nisu odazvali referendumu uvelike utjecao na njegov ishod.

Kako referendum o pristupanju mora osigurati legitimnost takve odluke kao osnove članstva u EU, potrebno je osigurati da na referendumu dođe do izražaja stvarna volja biračkog tijela. Predložene izmjene i dopune odredaba članka 141. Ustava upravo osiguravaju taj cilj propisivanjem donje granice najnižeg odaziva birača koji jamči legitimnost referenduma (referendumu mora pristupiti većina od ukupnog broja birača!) s tim što se na referendumu odlučuje većinom birača koji su glasovali u Republici Hrvatskoj.

b) Dopune ustavnog teksta novim odredbama

- Članak 31. Ustava (Nezastarijevanje kaznenih djela počinjenih u procesu pretvorbe i privatizacije)

Članak 31. dopunjuje se novim stavkom 4. kojim se propisuje da nema zastare za kaznena djela propisana zakonom počinjena u procesu pretvorbe i privatizacije. Također se ovom odredbom propisuje da će se oduzeti imovinska korist ostvarena tim dijelima.

Ovom dopunom u ustavni tekst uveden je institut nezastarijevanja kaznenih djela počinjenih u procesu pretvorbe i privatizacije, jer se ta djela smatraju, kako u javnosti tako i u stručnim krugovima, iznimno teškim djelima za koje je nužno, pravedno i opravdano uskratiti primjenu instituta zastare, posebno imajući na umu vrijeme, okolnosti počinjenja i prouzročene posljedice.

Tijekom provedbe pretvorbe i privatizacije nisu postignuti očekivani ekonomski učinci, odnosno pretvorba i privatizacija nisu imale značajniji pozitivni učinak na gospodarski razvitak Republike Hrvatske. Upravo suprotno, provedba pretvorbe i privatizacije imala je za posljedicu povećanje unutarnjeg i vanjskog duga, značajan porast broja nezaposlenih osoba, nerazmjerno i brzo bogaćenje pojedinaca, s jedne strane, i nepravedno osiromašenje mnogih s druge strane, realni pad plaća i mirovina u odnosu na troškove života, te niz drugih posljedica.

Pravedno je i u duhu međunarodnog prava da se počiniteljima ovakvih teških kaznenih djela uskrati mogućnost da primjenom instituta zastare izbjegnu kaznenu odgovornost. Temelj instituta zastare jest jamstvo pravne sigurnosti građanima, međutim sigurno je da ovaj institut ne bi smio ići u korist počinitelja teških kaznenih djela, kojima se kroz zastaru praktično omogućuje legaliziranje učinaka takvih djela.

- Članak 53.a (Državni ured za reviziju)

Odredba članka 53.a predlaže se kao novi članak Ustava. Strukturalno je smješten nakon odredbi o HNB-u, te se njime predlaže urediti pitanje neovisnog položaja Državnog ureda za reviziju (DUR) kao najviše revizijske institucije Republike Hrvatske, u skladu sa zahtjevima iz pristupnih pregovora o poglavlju 32. Financijski nadzor (područje vanjske revizije).

U formi mjerila za zatvaranje poglavlja 32. EU je zatražila od Republike Hrvatske da kroz izmjenu Ustava izrijekom osigura i očuva neovisnost Državnog ureda za reviziju. Stoga bez unošenja ove ustavne odredbe Republika Hrvatska neće moći privremeno zatvoriti poglavlje 32. Iz navedenog razloga, predlaže se dopuna Ustava, kojom će se osigurati ustavno-pravna osnova i ojačati neovisan položaj DUR-a kao najviše revizijske institucije u Republici Hrvatskoj.

c) Posebna Glava VII.A EUROPSKA UNIJA

Predlaže se dopuna Ustava novom Glavom VII.A EUROPSKA UNIJA unutar koje su novi članci 141.a, 141.b, 141.c i 141.d kojima se uređuju posebna pitanja članstva u EU i to:

1. Pravna osnova članstva i prijenos ustavnih ovlasti (članak 141.a)

Navedeni su ciljevi i vrijednosti europskog zajedništva koje Hrvatska prihvaća kao temelj članstva u EU. Njima se izražava misao da Republika Hrvatska ne pristupa bilo kakvoj organizaciji, već upravo takvoj koja štuje i štiti navedene vrijednosti i na njima se zasniva.

Članstvo u EU zahtijeva da se na zajedničke institucije prenesu određene ustavne ovlasti, kako je propisano člankom 139. Ustava. EU je organizacija ograničenih ovlasti i ima samo one ovlasti koje su na nju Osnivačkim ugovorima i njihovim izmjenama i dopunama prenijele države članice.

Ovaj članak relevantan je i za buduće izmjene i dopune ugovornog okvira EU. Kada Republika Hrvatska bude država članica, za izmjene ugovornog okvira neće biti potrebno provoditi postupak propisan člankom 141. Ustava, već samo postupak propisan člankom 139. Ustava.

2. Sudjelovanje u institucijama Europske unije (članak 141.b)

Odredbama članka 141.b pojašnjava se demokratska dimenzija EU. Dio ustavnih ovlasti prenosi se na europske institucije, a demokratsko načelo osigurava se u Europskom parlamentu.

Ukoliko stupi na snagu Ugovor iz Lisabona, nacionalni parlamenti država članica dobit će jaču ulogu u zakonodavnom postupku, što će biti potrebno urediti posebnim zakonom i/ili poslovníkom Hrvatskoga sabora. Stavak 2. ovoga članka osigurava ustavnu osnovu za donošenje odgovarajućeg zakona i izmjene poslovníka Hrvatskoga sabora.

Prema ovlastima iz Ustava, moguće je da i Predsjednik Republike i predsjednik Vlade zastupaju Republiku Hrvatsku u Europskom vijeću. U Vijeću Republiku Hrvatsku može zastupati samo Vlada i njezin predsjednik, a ne i Predsjednik Republike. Međutim, u Europskom vijeću, kada odlučuje o Zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici, odlučuje se o pitanjima koja jednim dijelom ulaze u ustavne nadležnosti Predsjednika Republike, te se ne može isključiti mogućnost da bi Predsjednik Republike mogao, prema okolnostima i potrebi, sudjelovati u radu Europskog vijeća.

3. Pravo Europske unije (članak 141.c)

Ovim člankom uređuje se zaštita subjektivnih prava građana pred hrvatskim sudovima. Riječ je o „izravnom učinku” prava EU, što je jedna od temeljnih karakteristika toga prava, pa hrvatski sudovi imaju obvezu primjene prava EU. Pravo EU je dio nacionalnoga pravnog poretka i sudovi su obvezni suditi primjenjujući ga, s tim da, ako je norma nacionalnog prava suprotna normi prava EU, nacionalni sud mora izuzeti od primjene nacionalnu pravnu normu i izravno primijeniti normu prava EU.

Državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima također izravno primjenjuju pravo EU.

4. Pravo građana Europske unije (članak 141.d)

Europsko građanstvo predstavlja temeljni status koji uživaju građani država članica EU. Ono sa sobom nosi niz prava koja su navedena u ovom članku. Ta su prava zajamčena Osnivačkim ugovorima. Ona pripadaju svim građanima EU, a po pristupanju Republike Hrvatske u EU pripadat će i hrvatskim državljanima u svim državama članicama, te državljanima drugih država članica u Republici Hrvatskoj.

PRIJEDLOG NACRTA PROMJENA USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

Članak 1.

U Ustavu Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01 – ispr.) u Glavi I. IZVORIŠNE OSNOVE u stavku 2. iza riječi: „Srba,“ dodaju se riječi: „Bošnjaka, Slovenaca,“.

Članak 2.

U članku 5. stavku 2. riječ: „zakona“ zamjenjuje se riječju: „prava“.

Članak 3.

Članak 7. mijenja se i glasi:

„Oružane snage Republike Hrvatske štite njezin suverenitet i neovisnost te brane njezinu teritorijalnu cjelovitost.

Republici Hrvatskoj pomoć u zaštiti suvereniteta i neovisnosti te obrani teritorijalne cjelovitosti mogu pružiti i države saveznice, u skladu sa sklopljenim međunarodnim ugovorima.

Oružane snage država saveznica mogu prijeći granicu i ući u Republiku Hrvatsku ili djelovati unutar njezinih granica u skladu sa sklopljenim međunarodnim ugovorima, na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske.

Republika Hrvatska može pružiti pomoć državam saveznicama u slučaju oružanog napada na jednu ili više njih u skladu sa sklopljenim međunarodnim ugovorima, na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske.

Oružane snage Republike Hrvatske mogu prijeći njezine granice ili djelovati preko njezinih granica na temelju odluke Hrvatskoga sabora.

Oružane snage Republike Hrvatske mogu prijeći granice Republike Hrvatske radi vježba i obuke u okviru međunarodnih organizacija kojima je Republika Hrvatska pristupila ili pristupa na temelju međunarodnih ugovora te radi pružanja humanitarne pomoći, na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske.

U slučajevima predviđenim u člancima 17. i 100. Ustava, Oružane se snage mogu, ako to zahtjeva narav pogibelji, koristiti kao pomoć policiji i drugim državnim tijelima.

Oružane snage Republike Hrvatske mogu se koristiti kao pomoć i u protupožarnoj zaštiti, spašavanju i u nadzoru i zaštiti prava Republike Hrvatske na moru.

Obrambeno ustrojstvo, zapovijedanje, upravljanje i demokratski nadzor nad Oružanim snagama Republike Hrvatske uređuje se Ustavom i zakonom.“

Članak 4.

U članku 9. stavku 2. na kraju rečenice umjesto točke stavlja se zarez i dodaju se riječi: „osim kad se mora izvršiti odluka o izručenju ili predaji donesena u skladu s međunarodnim ugovorom ili pravnim poretkom Europske unije.“.

Članak 5.

U članku 31. iza stavka 3. dodaje se stavak 4. koji glasi:
„Nema zastare za kaznena djela propisana zakonom počinjena u procesu pretvorbe i privatizacije. Imovinska korist ostvarena tim djelima oduzet će se.“

Članak 6.

U članku 53. iza stavka 1. dodaje se novi stavak 2. koji glasi:
„Pri ostvarivanju svojega cilja i izvršavanju svojih zadataka Hrvatska narodna banka je samostalna i neovisna i o svom radu obavješćuje Hrvatski sabor.“.
Stavak 3. briše se.
Dosadašnji stavak 2. postaje stavak 3.

Članak 7.

Iza članka 53. dodaje se članak 53a. koji glasi:

„Članak 53.a

Državni ured za reviziju je najviša revizijska institucija Republike Hrvatske, koja je samostalna i neovisna u svom radu.

Državnim uredom za reviziju upravlja glavni državni revizor koji o njegovu radu obavješćuje Hrvatski sabor.

Osnivanje, ustrojstvo, nadležnost i način rada Državnog ureda za reviziju uređuju se zakonom.“.

Članak 8.

Članak 65. mijenja se i glasi:

„Obrazovanje je u Republici Hrvatskoj svakomu dostupno, pod jednakim uvjetima, u skladu s njegovim sposobnostima.

Opće je obrazovanje obvezatno i besplatno.“.

Članak 9.

U članku 82. stavak 3. mijenja se i glasi :
„Odluku iz članka 7. stavka 5. Ustava Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika.“.

Iza stavka 3. dodaje se stavak 4. koji glasi:
„Odluku iz članka 8. Ustava Hrvatski sabor donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.“.

Članak 10.

U članku 117. stavak 3. mijenja se i glasi:
„Sudovi sude na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i inih važećih izvora prava.“.

Članak 11.

U članku 118. stavak 1. mijenja se i glasi:
„Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.“.

Članak 12.

Članak 120. mijenja se i glasi:
„Sudačka dužnost povjerava se osobno sucima.
U suđenju sudjeluju i suci porotnici, u skladu sa zakonom.“.

Članak 13.

U članku 121. stavku 3. iza riječi „prитvoren“ dodaju se riječi:
“niti mu može biti određen istražni zatvor”.

Članak 14.

U članku 122. stavak 2. briše se.
Dosadašnji stavci 3. do 5. postaju stavci 2. do 4.
U dosadašnjem stavku 6., koji postaje stavak 5., riječi: „4. i 5.“ zamjenjuju se riječima:
„3. i 4.“.
Dosadašnji stavci 7. i 8. postaju stavci 6. i 7.

Članak 15.

Članak 123. mijenja se i glasi:

„Državno sudbeno vijeće je samostalno i neovisno tijelo koje osigurava samostalnost i neovisnost sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj.

Državno sudbeno vijeće, u skladu s Ustavom i zakonom, samostalno odlučuje o imenovanju, napredovanju, premještanju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova, osim predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

Svoja ovlaštenja iz stavka 2. ovoga članka, Državno sudbeno vijeće vrši na nepristran način, a na temelju transparentnih, objektivnih i unaprijed propisanih kriterija.

Državno sudbeno vijeće sudjeluje u osposobljavanju i usavršavanju sudaca i drugog pravosudnog kadra.

Državno sudbeno vijeće ima jedanaest članova, a čine ga sedam sudaca, dva sveučilišna profesora pravnih znanosti i dva saborska zastupnika, od kojih jedan iz redova oporbe.

Predsjednici sudova ne mogu biti birani za članove Državnoga sudbenog vijeća.

Članovi Državnoga sudbenog vijeća biraju se na vrijeme od četiri godine, s tim da članom Državnoga sudbenog vijeća nitko ne može biti više od dva puta.

Djelokrug, ustrojstvo, način izbora članova i način rada Državnoga sudbenog vijeća uređuje se zakonom.“

Članak 16.

Članak 124. mijenja se i glasi:

„Državno odvjetništvo je samostalno i neovisno pravosudno tijelo ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela, poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona.

Glavnoga državnog odvjetnika Republike Hrvatske imenuje na vrijeme od četiri godine Hrvatski sabor, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje nadležnog odbora Hrvatskoga sabora.

Zamjenike državnih odvjetnika, u skladu s Ustavom i zakonom, imenuje, razrješuje i o njihovoj stegovnoj odgovornosti odlučuje Državnoodvjetničko vijeće.

Zamjenici državnog odvjetnika državnoodvjetničku dužnost obavljaju stalno.

Državnoodvjetničko vijeće ima jedanaest članova, a čini ga sedam zamjenika državnog odvjetnika, dva sveučilišna profesora pravnih znanosti i dva saborska zastupnika, od kojih jedan iz redova oporbe.

Članovi Državnoodvjetničkog vijeća biraju se na vrijeme od četiri godine, s tim da članom Državnoodvjetničkog vijeća nitko ne može biti više od dva puta.

Čelnici državnih odvjetništava ne mogu biti birani za članove Državnoodvjetničkog vijeća.

Djelokrug, ustrojstvo, način izbora članova i način rada Državnoodvjetničkog vijeća uređuje se zakonom.

Ustanovljavanje, ustrojstvo, djelokrug i nadležnost državnog odvjetništva uređuje se zakonom.“.

Članak 17.

U članku 132. iza stavka 3. dodaje se stavak 4. koji glasi:

„Prava iz ovoga članka u Republici Hrvatskoj ostvaruju i građani Europske unije, u skladu sa zakonom i pravnim poretom Europske unije.“.

Članak 18.

U članku 141. stavku 4. iza riječi „referendumu“ stavlja se točka, a preostali tekst briše se.

Iza stavka 4. dodaje se novi stavak 5. koji glasi:

„Na referendumu se odlučuje većinom birača koji su glasovali u Republici Hrvatskoj, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača.“.

Dosadašnji stavci 5. i 6. postaju stavci 6. i 7.

Članak 19.

Iza članka 141. dodaje se Glava VII.A EUROPSKA UNIJA i članci 141.a, 141.b, 141.c i 141.d. i naslovi iznad njih koji glase:

„VII.A. EUROPSKA UNIJA

1. PRAVNA OSNOVA ČLANSTVA I PRIJENOS USTAVNIH OVLASTI

Članak 141.a

Republika Hrvatska, temeljem članka 141. Ustava, kao država članica Europske unije, sudjeluje u stvaranju europskog zajedništva, kako bi zajedno s drugim europskim državama osigurala trajni mir, slobodu, sigurnost i blagostanje te ostvarila druge zajedničke ciljeve, u skladu s temeljnim načelima i vrijednostima na kojima se Europska unija zasniva.

Republika Hrvatska, temeljem članka 139. Ustava, institucijama Europske zajednice i Europske unije povjerava ovlasti koje su potrebne za ostvarivanje prava i ispunjavanje obveza preuzetih temeljem članstva.

2. SUDJELOVANJE U INSTITUCIJAMA EUROPSKE UNIJE

Članak 141.b

Građani Republike Hrvatske neposredno su zastupljeni u Europskom parlamentu gdje odlučuju u stvarima iz njegove nadležnosti.

Hrvatski sabor sudjeluje u europskom zakonodavnom postupku u skladu s ugovorima na kojima se temelji Europska unija.

Republiku Hrvatsku će u Vijeću i Europskom vijeću zastupati, sukladno njihovim ustavnim ovlastima Vlada i predsjednik Republike Hrvatske.

3. PRAVO EUROPSKE UNIJE

Članak 141.c

Ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravnog poretka Europske unije, izjednačeno je s ostvarivanjem prava koja su zajamčena hrvatskim pravnim poretkom.

Hrvatski sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnom poretku Europske unije.

Državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima izravno primjenjuju pravo Europske unije.

4. PRAVO GRAĐANA EUROPSKE UNIJE

Članak 141.d

Državljeni Republike Hrvatske su građani Europske unije i uživaju prava koja im jamči pravni poredak Europske unije, a osobito:

- slobodu kretanja i nastanjivanja na području svih država članica;
- aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima u drugoj državi članici, sukladno propisima te države članice;
- pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu bilo koje države članice, jednaku zaštiti vlastitih državljana kada se nalaze u trećoj državi u kojoj Republika Hrvatska nije diplomatski prisutna;
- pravo podnošenja peticija Europskom parlamentu, predstavki Europskom ombudsmanu, te pravo obraćanja institucijama i savjetodavnim tijelima Europske unije na hrvatskom jeziku, kao i na svim službenim jezicima Europske unije, te pravo dobiti odgovor na istom jeziku.

Sva prava ostvaruju se u skladu s uvjetima i ograničenjima propisanim ugovorima na

kojima se temelji Europska unija te mjerama prihvaćenima temeljem tih ugovora.

U Republici Hrvatskoj sva prava zajamčena pravnim poretkom Europske unije uživaju svi građani Europske unije.”

Članak 20.

Hrvatski sabor donijet će Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske u roku od 6 mjeseci od dana proglašenja Promjene Ustava.

Članak 21.

Promjena Ustava stupa na snagu danom proglašenja, osim članka 4., članka 17. i dodanih članaka 141.b, 141.c i 141.d iz članka 19. ove Promjene Ustava koji stupaju na snagu danom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.

OBRAZLOŽENJE

Uz članak 1.

Ovim člankom dopunjuje se Glava I. IZVORIŠNE OSNOVE tako da se među pripadnike autohtonih nacionalnih manjina, državljana Republike Hrvatske, uvrštavaju i Bošnjaci i Slovenci kojima se, kao i ostalim autohtonim nacionalnim manjinama, jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava.

Uz članak 2.

Važećim člankom 5. stavkom 2. Ustava propisano je da je svatko dužan držati se Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.

Predloženom izmjenom riječ „zakona“ zamjenjuje se riječju „prava“ što odražava činjenicu da postoji znatno veći broj pravnih izvora od onih koji su obuhvaćeni pojmom zakona.

Riječ “prava” uključuje i pravo EU, te sudovima daje ustavnu osnovu da ga izravno primjenjuju. U izvore prava EU ubrajaju se, ne samo Osnivački ugovori, već i sekundarno pravo EU, tj. pravna pravila koja institucije EU donose temeljem Osnivačkih ugovora. Ta su pravna pravila (uredbe, direktive, odluke, i dr.) u pravilu izravno primjenjiva pred nacionalnim sudovima, odnosno, stranke u sudskim postupcima mogu se na njih pozivati kao na izvor subjektivnih prava. Također, ovim izmjenama omogućuje se i primjena prakse Europskog suda, koja je u okvirima EU također izvor prava.

Ova izmjena odražava i činjenicu da sudovi sude na temelju znatno većeg broja pravnih izvora od onih koji su trenutačno navedeni.

Ovim izmjenama se ne uspostavlja hijerarhija pravnih izvora.

Uz članak 3.

Ustav Republike Hrvatske u članku 7. propisuje da Oružane snage Republike Hrvatske štite njezin suverenitet i neovisnost, brane njezinu teritorijalnu cjelovitost, te da mogu prijeći njezine granice ili djelovati preko njezinih granica samo na temelju odluke Hrvatskoga sabora.

Nakon sklapanja Sjevernoatlantskog ugovora Oružane snage Republike Hrvatske obvezne su sudjelovati u kolektivnoj obrani. Napad na bilo koju državu članicu NATO-a smatrat će se napadom na Republiku Hrvatsku i Oružane snage Republike Hrvatske bit će obvezne štititi suverenitet i neovisnost napadnute države.

Ustavnom definicijom uloge Oružanih snaga Republike Hrvatske treba obuhvatiti četiri temeljne misije i zadaće Oružanih snaga definirane Dugoročnim planom razvoja Oružanih

snaga Republike Hrvatske, a to su: zaštita suvereniteta i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske, obrana Republike Hrvatske i saveznika; sudjelovanje u operacijama odgovora na krize u inozemstvu; sudjelovanje u mjerama izgradnje sigurnosti i povjerenja te pomoć civilnim institucijama u zemlji. Stoga se dodaje novi stavak kojim se propisuje da se Oružane snage Republike Hrvatske mogu koristiti kao pomoć i u protupožarnoj zaštiti, spašavanju i u nadzoru i zaštiti prava Republike Hrvatske na moru.

Uz članak 4.

Važeća ustavna odredba u članku 9., koja ne dopušta izručivanje hrvatskih državljana drugim državama, predstavlja pravnu prepreku za učinkovito izvršavanje Europskog uhidbenog naloga (EUN) od dana pristupanja EU, odnosno za cjelovito usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s Okvirnom odlukom Vijeća o EUN-u.

Iz navedenih razloga predlaže se navedena prilagodba članka 9. stavka 2. Ustava, koja zadržava načelnu zabranu izručenja, kao odrednicu državljanstva, ali i osigurava ustavno-pravnu osnovu za postupanje po EUN-u, odnosno za donošenje odgovarajućeg zakona kojim će se ovo pitanje detaljno urediti, u skladu s pravnim poretkom EU. Predložena izmjena izričaja također omogućava izručenje hrvatskih državljana temeljem sklopljenog međunarodnog ugovora s nekom trećom državom (što je kao mogućnost trenutačno predviđeno za strance, u članku 33. Ustava), zbog eventualnih prijedloga za sklapanje takvih ugovora u budućnosti.

Uz članak 5.

Članak 31. dopunjuje se novim stavkom 4. kojim se propisuje da nema zastare za kaznena djela propisana zakonom, počinjena u procesu pretvorbe i privatizacije, te se određuje da će se oduzeti imovinska korist ostvarena tim dijelima.

Ovom dopunom u ustavni tekst uveden je institut nezastarjevanja kaznenih djela počinjenih u procesu pretvorbe i privatizacije, jer se ta djela smatraju, kako u javnosti, tako i u stručnim krugovima, iznimno teškim djelima za koja je nužno, pravedno i opravdano uskratiti primjenu instituta zastare, posebno imajući na umu vrijeme i okolnosti počinjenja, te prouzročene posljedice.

Uz članak 6.

Pravna stečevina EU u okviru poglavlja 17. Ekonomska i monetarna politika zahtijeva potpunu institucionalnu, funkcionalnu, osobnu i financijsku neovisnost središnjih banaka država članica . U svom Zajedničkom stajalištu iz prosinca 2008. godine EU je naglasila potrebu da Republika Hrvatska prije pristupanja, u sklopu planiranih ustavnih promjena, na odgovarajući način prilagodi rječnik postojeće ustavne odredbe koja govori o statusu i

položaju Hrvatske narodne banke. To se prvenstveno odnosi na potrebu naglašavanja neovisnosti središnje banke, uz istovremeno ispuštanje navođenja odgovornosti Hrvatske narodne banke Hrvatskome saboru, u skladu sa zahtjevima pravne stečevine. Iz navedenog razloga, predlaže se promjena članka 53. Ustava.

Uz članak 7.

Ovim člankom uvodi se novi članak 53.a Ustava, a kojim se uređuje pitanje neovisnog položaja Državnog ureda za reviziju (DUR) kao najviše revizijske institucije Republike Hrvatske. Neovisan položaj DUR-a sada je uređen samo Zakonom o državnoj reviziji. Kao dodatno jamstvo neovisnog položaja DUR-a, u skladu s preporukama Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI), a osobito preporukama Limske i Praške deklaracije, EU je – u formi mjerila za zatvaranje poglavlja 32. – zatražila da se ovom dopunom Ustava izrijekom osigura i očuva neovisnost Državnog ureda za reviziju.

Uz članak 8.

Republika Hrvatska pripada skupini europskih zemalja s najkraćim obveznim školovanjem u Europi, u trajanju od 8 godina.

S tim u vezi treba napomenuti da osobe koje iz sustava obveznog obrazovanja izlaze s navršenih 14 godina u praksi se ne mogu zaposliti, sukladno odredbama Konvencije o najnižoj dobi za zapošljavanje (Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 3/02) i odredbi članka 21. Zakona o radu kojom je zabranjen rad osobama mlađim od 15 godina života.

Osim toga, preporuke Europskoga kompetencijskog okvira pretpostavljaju dulje stjecanje temeljnih kompetencija od osmogodišnjeg osnovnoškolskog obrazovanja, dok se za pojedina strukovna zanimanja u okviru primjene direktiva Europske unije predviđa obveza osiguravanja stjecanja temeljnih kompetencija (općeg obrazovanja) u trajanju od 10 godina.

Kako bi se što veći broj mladih pripremio na izazove koje sa sobom donosi doba konstantnih tehnoloških promjena i inovacija, potrebno je produžiti trajanje obveznog obrazovanja do navršene 16 godine života. Jednu od glavnih prepreka prema tom cilju predstavlja članak 65. Ustava, prema kojem je obvezno školovanje ograničeno na osnovu školu, pa se u tom smislu predlaže izmjena ovoga članka.

Uz članak 9.

Navedena promjena potrebne većine za donošenje odluke predlaže se radi usklađivanja parlamentarne procedure sa praksom drugih zemalja, kao i u svezi s preuzetim obvezama Republike Hrvatske koje proizlaze iz članstva Republike Hrvatske u međunarodnim organizacijama.

Stavkom 1. predlaže se da je za donošenje odluke o prelasku i djelovanju Oružanih snaga preko granice, iz članka 7. stavka 5. Ustava, koju sukladno ovlasti donosi Hrvatski sabor, potrebna većina glasova svih zastupnika.

Stavkom 2. predlaže se da je za donošenje odluke o mijenjanju granice Republike Hrvatske iz članka 8. Ustava, koju sukladno ovlasti donosi Hrvatski sabor, potrebna dvotrećinska većina glasova svih zastupnika, kako je propisano i sada važećom odredbom Ustava, a isto je potrebno urediti na predloženi način iz nomotehničkih razloga.

Uz članak 10.

U odnosu na novopredloženi stavak 3. članka 117. odnosi se obrazloženje dano uz članak 2.

Uz članak 11.

Važećom odredbom članka 118. stavka 1. propisano je da Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana.

U naprijed navedenoj odredbi riječ „zakona” zamijenjena je riječju „prava” iz razloga navedenih u obrazložanju uz članak 2.

Osim toga, riječ „građana”, kao preuska, zamijenjena je riječima „svih u njegovoj primjeni”, budući da će stupanjem u članstvo EU Vrhovni sud osiguravati i ravnopravnost državljana država članica EU, te pravnih subjekata iz tih država.

Uz članak 12.

Sukladno preporukama i europskim standardima, potrebno je dodatno učvrstiti i razraditi ustavno načelo neovisnosti sudbene vlasti, te odrediti visoke kriterije i odgovornost za nositelje te vlasti. Objektivni kriteriji imenovanja su ključni za postizanje transparentnog, učinkovitog i stručnog pravosuđa, pa izmijenjene odredbe daju okvirne smjernice o tome kakva osoba može vršiti tu, iznimno važnu, ustavnu dužnost.

Uz članak 13.

Važeća odredba se dopunjuje u smislu da je odobrenje Državnog sudbenog vijeća potrebno i za određivanje istražnog zatvora za suce. Ova ustavna promjena bit će odrednica za buduće zakonodavne promjene u kaznenom postupku.

Uz članak 14.

Predloženom izmjenom u članku 122. briše se stavak 2. kojim je propisana iznimka od pravila da je sudačka dužnost stalna tako što je utvrđeno da će se prigodom prvog stupanja na sudačku dužnost suci imenovati na vrijeme od pet godina, a nakon ponovnog imenovanja obavljaju svoju dužnost stalno.

Brisanje stavka 2. ovoga članka Ustava vezano je uz uspostavu Državne škole za pravosudne dužnosnike kojom će se osigurati prethodni odabir kandidata i obrazovanje budućih sudaca te zajamčiti transparentan i objektivan način izbora sudaca. Iz navedenih razloga nije više potrebno da pri prvom stupanju na sudačku dužnost, suci budu imenovani na vrijeme od pet godina.

Uz članak 15.

Državno sudbeno vijeće je samostalno i neovisno tijelo sudbene vlasti koja je prema članku 4. Ustava ravnopravna ostalim vlastima. Predloženim izmjenama, sukladno zahtjevima EU, osigurava se institucionalno i organizacijsko jačanje tog tijela na način da bude neovisno od svakog utjecaja izvršne i zakonodavne vlasti.

Predlaže se da Državno sudbeno vijeće samostalno odlučuje o imenovanju, napredovanju, premještanju, razrješenju i stegovnoj odgovornosti sudaca i predsjednika sudova, osim predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

U tom smislu brisane su odredbe prema kojima je Državno sudbeno vijeće u postupku imenovanja i razrješenja sudaca bilo dužno pribaviti mišljenje nadležnog odbora Hrvatskog sabora.

Ovim člankom određen je broj članova, sastav i vrijeme na koje se bira Državno sudbeno vijeće, a njegov djelokrug, ustrojstvo, način izbora članova i način rada uredit će se zakonom.

Uz članak 16.

Predloženim izmjenama brisane su odredbe članka 124. Ustava prema kojima se prigodom prvog stupanja na državnoodvjetničku dužnost zamjenici državnog odvjetnika imenuju na vrijeme od pet godina, a nakon ponovnog imenovanja obavljaju dužnost stalno.

Brisanje navedenih odredaba vezano je uz uspostavu Državne škole za pravosudne dužnosnike kojom će se osigurati prethodni odabir kandidata i obrazovanje budućih zamjenika državnih odvjetnika te zajamčiti transparentan i objektivan način izbora zamjenika državnih odvjetnika. Iz navedenih razloga nije više potrebno da pri prvom stupanju na državnoodvjetničku dužnost, zamjenici državnih odvjetnika budu imenovani na vrijeme od pet godina.

Ovim člankom određuje se da zamjenike državnih odvjetnika imenuje i razrješava Državnoodvjetničko vijeće koje odlučuje i o njihovoj stegovnoj odgovornosti.

Utvrđuje se stalnost državnoodvjetničke dužnosti zamjenika državnog odvjetnika.

Određuje se broj, sastav i vrijeme na koje se bira Državnoodvjetničko vijeće, a djelokrug, ustrojstvo i način izbora članova kao i način rada Državnoodvjetničkog vijeća uredit će se zakonom.

Ustanovljavanje, ustrojstvo, djelokrug i nadležnost državnog odvjetništva uređuje se zakonom.

Uz članak 17.

Članak 19. Ugovora o osnivanju Europske zajednice građanima Europske unije jamči aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnoj razini u državama članicama EU u kojima borave, a čiji nisu državljani, i to pod jednakim uvjetima kao i državljani tih država članica. Obveza Republike Hrvatske je, u okviru poglavlja pregovora 23. Pravosuđe i temeljna prava, osigurati pravni okvir za ostvarivanje toga prava od dana pristupanja Republike Hrvatske EU. Ostaje otvoreno pitanje do koje razine će se građanima EU omogućiti aktivno i pasivno biračko pravo u Republici Hrvatskoj, a time i pravo na samoupravu. To će pitanje biti potrebno urediti zakonom, kojim će se u nacionalno pravo provesti Direktiva 94/80/EZ od 19. prosinca 1994. godine, s kasnijim izmjenama i dopunama. Navedena Direktiva traži od država članica da osiguraju biračko pravo građanima EU na razini osnovnih lokalnih jedinica i niže (engl.: „*basic local government unit level*“), dakle ne nužno i na višim razinama, npr. regionalnoj razini samouprave, ali neke države članice daju i to pravo. Posebno je pitanje koje će biti potrebno urediti zakonom jest, hoće li se pasivno biračko pravo dati i za izbore za gradonačelnika (odnosno općinskih načelnika i njihovih zamjenika, kao neposredno izabranih nositelja izvršnih ovlasti u jedinicama lokalne samouprave). Pravo EU ne propisuje takvu obvezu, te dopušta državama članicama da zadrže to pravo za svoje državljane. Francuski Ustav npr. izrijekom zadržava pravo izbora za gradonačelnike i njihove zamjenike za francuske državljane.

Uz članak 18.

Članak 141. predstavlja moguću ustavnu osnovu za pristupanje Republike Hrvatske EU i propisuje provedbu referenduma. Međutim, postojeća ustavna norma za pozitivan ishod referenduma zahtijeva vrlo strogu većinu – većinu glasova svih birača u državi. Takav izričaj stvara situaciju u kojoj svaki neizlazak na referendum (apstinencija) predstavlja glas "protiv". Imajući u vidu velik broj hrvatskih državljana upisanih u biračke popise koji ne žive u Republici Hrvatskoj, te uzimajući u obzir visok postotak izborne apstinencije takvih birača, postoji opasnost da referendum koji bi se organizirao temeljem postojeće ustavne norme ne bi pružio realnu sliku volje biračkog tijela, te bi broj birača koji se uopće nisu odazvali referendumu uvelike utjecao na njegov ishod.

Referendum o pristupanju mora osigurati legitimnost takve odluke kao osnove članstva u EU. Stoga je potrebno osigurati da na referendumu dođe do izražaja stvarna volja biračkog tijela.

Taj je cilj moguće osigurati propisivanjem donje granice najnižeg odaziva birača koji jamči legitimnost referenduma. Donji prag određen je kao "većina ukupnog broja birača", s tim da se na referendumu odlučuje većinom birača koji su glasovali u Republici Hrvatskoj.

Uz članak 19.

Predlaže se dopuna Ustava novom Glavom VII.A EUROPSKA UNIJA koja bi novododanim člancima 141.a, 141.b, 141.c i 141.d uređivala posebna pitanja članstva u EU. Takve posebne dijelove ustava posvećene EU nalazimo i u ustavima drugih država poput Francuske i Njemačke.

U članku 141.a stavak 1. navode se ciljevi i vrijednosti europskog zajedništva koje Republika Hrvatska prihvaća kao temelj članstva u EU. Njime se izražava misao da Republika Hrvatska ne pristupa bilo kakvoj organizaciji, već upravo takvoj koja štuje i štiti navedene vrijednosti i na njima se zasniva.

Članstvo u EU zahtijeva da se na zajedničke institucije prenesu određene ustavne ovlasti, kako je propisano člankom 139. Ustava. EU je organizacija ograničenih ovlasti i ima samo one ovlasti koje su na nju Osnivačkim ugovorima i njihovim izmjenama i dopunama prenijele države članice.

Ovaj članak relevantan je i za buduće izmjene i dopune ugovornog okvira EU. Kada Republika Hrvatska bude država članica, za izmjene ugovornog okvira neće biti potrebno provoditi postupak propisan člankom 141. Ustava, već samo postupak propisan člankom 139. Ustava.

U članku 141.b pojašnjava se demokratska dimenzija EU. Dio ustavnih ovlasti prenosi se na europske institucije, a demokratsko načelo osigurava se u Europskom parlamentu.

Stavak 2. ovoga članka osigurava ustavnu osnovu za donošenje odgovarajućeg zakona i izmjene poslovnika Hrvatskog sabora.

U stavku 3. se određuje da će Republiku Hrvatsku u Vijeću i Europskom vijeću zastupati, sukladno njihovim ustavnim ovlastima Vlada i Predsjednik Republike Hrvatske

U članku 141.c uređuje se zaštita subjektivnih prava građana pred hrvatskim sudovima. Riječ je o "izravnom učinku" prava EU. Izravni učinak jedna je od temeljnih karakteristika prava EU. Obvezu primjene prava EU imaju, ne samo sudovi, već i drugi subjekti iz stavka 2.

U stavku 1. izražava se načelo ekvivalentne pravne zaštite. Nacionalno pravo ne smije činiti ostvarivanje subjektivnih prava koja proizlaze iz prava EU pretjerano teškim ili gotovo nemogućim. Ova je norma upućena svim tijelima državne vlasti, uključujući i sudove.

U stavku 2. izražava se načelo izravnog učinka. Pravo EU je dio nacionalnog pravnog poretka

i sudovi su obvezni suditi primjenjujući ga. Ukoliko je norma nacionalnog prava suprotna normi prava EU, nacionalni sud mora izuzeti iz primjene nacionalnu pravnu normu i izravno primijeniti normu prava EU.

U stavku 3. izražava se načelo administrativnog izravnog učinka, odnosno, izražava obvezu svih tijela državne vlasti/javne uprave da primjenjuju pravo EU.

U članku 141.d određeno je da su državljani Republike Hrvatske građani EU i uživaju prava koja im jamči pravni poredak EU.

Sva prava ostvaruju se u skladu s uvjetima i ograničenjima propisanim ugovorima na kojima se temelji EU i mjerama prihvaćenima temeljem tih ugovora.

U stavku 3. zajamčeno je da u Republici Hrvatskoj sva prava zajamčena pravnim poretkom EU uživaju svi građani EU.

Europsko građanstvo predstavlja temeljni status koji uživaju građani država članica EU. Ono sa sobom nosi niz prava koja su navedena u ovom članku. Ta su prava zajamčena Osnivačkim ugovorima. Ona pripadaju svim građanima EU, a po pristupanju Republike Hrvatske u EU pripadat će i hrvatskim državljanima u svim državama članicama i državljanima drugih država članica u Republici Hrvatskoj.

Uz članak 20.

Predlaže se donošenje Ustavnog zakona za provedbu Ustava u roku od 6 mjeseci od dana proglašenja Promjene Ustava, kojim će se razraditi primjena odredaba Ustava koji se ne mogu neposredno primijeniti.

Uz članak 21.

Ovom odredbom određuje se stupanje na snagu Promjene Ustava koja stupa na snagu danom proglašenja, s tim što odredbe članka 4., članka 17. i dodani članci 141.b, 141.c i 141.d Iz članka 19. ove Promjene Ustava stupaju na snagu danom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.



PRIJEDLOG

HRVATSKI SABOR

Na temelju članka 143. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske Hrvatski sabor na sjednici održanoj _____ donio je

ODLUKU

O PRISTUPANJU PROMJENI USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

I. Pristupa se promjeni Ustava Republike Hrvatske prema Prijedlogu odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske koji je, na temelju članka 142. Ustava Republike Hrvatske, podnijela Vlada Republike Hrvatske.

II. Sukladno odredbi članka 57. stavka 1. podstavka 3. i 4. Poslovnika Hrvatskog sabora, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav će, na temelju i okviru Prijedloga odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske koji je podnijela Vlada Republike Hrvatske aktom od 1. listopada 2009. godine i provedene rasprave u Hrvatskom saboru i njegovim radnim tijelima, podnijeti Hrvatskom saboru Prijedlog za utvrđivanje Nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske.

III Ova Odluka objavit će se u „Narodnim novinama“.

Klasa:

Urbroj:

Datum:

Predsjednik Hrvatskog sabora

Luka Bebić