



**HRVATSKI SABOR**

KLASA: 013-02/22-01/01

URBROJ: 65-22-23

Zagreb, 31. ožujka 2022.



Hs\*\*NP\*013-02/22-01/01\*65-22-23\*\*Hs

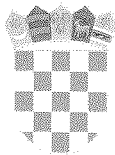
**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA  
HRVATSKOGA SABORA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Prijedlog odluka povodom Izvješća o provedenoj provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative "Odlučujmo zajedno!" i Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative "Dosta je stožerokracije"*, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnio Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav, aktom od 31. ožujka 2022. godine.

Za izvjestitelja Odbora koji će sudjelovati u radu Hrvatskoga sabora Odbor je odredio zastupnika Dražena Bošnjakovića, predsjednika Odbora.

**PREDSJEDNIK**

**Gordan Jandroković**



## HRVATSKI SABOR

Odbor za Ustav, Poslovnik  
i politički sustav  
Klasa: 013-02/22-01/03  
Urbroj: 6521-1-22-02  
Zagreb, 31. ožujka 2022.

REPUBLIKA HRVATSKA  
65 - HRVATSKI SABOR  
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primijeno:	31-03-2022				
Klasifikacijski broj	013-02/22-01/01		Org. jed.	65	
Uredbeni broj	6521-1-22-22	P.J.	-	Vrij	-

### PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

**Predmet: Prijedlog odluka povodom Izvješća o provedenoj provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Odlučujmo zajedno!“ i Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Dosta je stožerokracije“**

Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskoga sabora na 30. sjednici održanoj 30. ožujka 2022. godine raspravio je Izvješće o provedenoj provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Odlučujmo zajedno!“ i Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Dosta je stožerokracije“ koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavila Vlada Republike Hrvatske, aktom pod brojem Klasa: 013-02/22-01/01, Urbroj: 65-22-21, od 23. ožujka 2022. godine.

Odbor je predmetno Izvješće raspravio na temelju svoje nadležnosti iz članka 60. Poslovnika Hrvatskoga sabora kao matično radno tijelo.

Odbor je navedene zahtjeve raspravio na sjednici održanoj 3. veljače 2022. godine, kao matično radno tijelo Hrvatskoga sabora, a na temelju nadležnosti iz odredbe članka 60. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 123/20.) kojom je propisano da u postupku raspisivanja referenduma, ako to zatraži Ustavom propisan broj birača, Odbor priprema prijedloge odgovarajućih akata. U okviru utvrđenog djelokruga, zadatak Odbora bio je utvrditi jesu li ispunjene pretpostavke za raspisivanje referenduma. S obzirom na to da važećim zakonom koji uređuje pitanje referenduma u Republici Hrvatskoj nije propisano tko obavlja provjeru broja i vjerodostojnost potpisa birača, Odbor je, imajući u vidu dosadašnju praksu većinom glasova (7 glasova „ZA“, 4 glasa „PROTIV“ i 1 glas „SUZDRŽAN“), predložio Hrvatskom saboru da donese zaključke kojim na temelju članka 127. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora poziva Vladu Republike Hrvatske da provjeri broj i vjerodostojnost potpisa birača iz navedenih zahtjeva, koje je zaključke Hrvatski sabor usvojio na sjednici održanoj 11. veljače 2022. godine.

Vlada Republike Hrvatske je Zaključkom od 23. ožujka 2022. godine, Klasa: 022-03/22-07/52, Urbroj: 50301-21/21-22-9, prihvatila Izvješće o provedenoj provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Odlučujmo zajedno!“ u kojemu je navedeno kako je utvrđeno da je prikupljeno 370.310 vjerodostojnih potpisa birača, odnosno, više od deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj i Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Dosta je stožerokracije“, u kojemu



je navedeno kako je utvrđeno da je prikupljeno 372.635 vjerodostojnih potpisa birača, odnosno, više od deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

Odbor je jednoglasno (10 glasova „ZA“) prihvatio navedeno izvješće Vlade Republike Hrvatske.

Odbor je raspravio o referendumskom pitanju Građanske inicijative „Odlučujmo zajedno!“ vezano za provjeru ustavnosti njegova sadržaja te na temelju tako provedene rasprave i svoje nadležnosti iz odredbe članka 60. Poslovnika Hrvatskoga sabora, većinom glasova (7 glasova „ZA“ i 5 glasova „PROTIV“), predlaže Hrvatskom saboru da donese sljedeću

## **ODLUKU**

### **U POVODU ZAHTJEVA ZA RASPISIVANJE DRŽAVNOG REFERENDUMA GRAĐANSKE INICIJATIVE „ODLUČUJMO ZAJEDNO!“**

#### **I.**

Sukladno članku 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), Hrvatski sabor od Ustavnog suda Republike Hrvatske traži da utvrdi je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za raspisivanje državnog referenduma na temelju Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Odlučujmo zajedno!“ kojeg je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavio Organizacijski odbor Građanske inicijative „Odlučujmo zajedno!“ aktom pod brojem Klasa: 013-02/22-01/01, Urbroj: 361-22-05 i Urbroj: 361-22-04, od 24. siječnja 2022. godine., a kojim se traži da se raspiše državni referendum sa sljedećim referendumskim pitanjem:

1. „Jeste li za to da se članak 17. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske mijenja i glasi:

„U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda te epidemije, odnosno pandemije, pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatski sabor ne može sastati na prijedlog Vlade, i uz supotpis predsjednika Vlade, predsjednik države.“

ZA                      PROTIV““

#### **II.**

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

#### **OBRAZLOŽENJE:**

Člankom 87. stavkom 1. Ustava 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, 55/01. – ispravak, 76/10., 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, u daljnjem tekstu: Ustav) propisano je da Hrvatski sabor može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svog djelokruga, a odredbom stavka 3. istog članka da će Hrvatski sabor raspisati

referendum u skladu sa zakonom, ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

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

Temeljem članka 8.g stavka 1. navedenog Zakona, Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma uputio je predsjedniku Hrvatskoga sabora Zahtjev za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Odlučujmo zajedno!“ s navedenim referendumskim pitanjem.

Tijekom rasprave članovi Odbora iz reda javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika istaknuli su kako je navedeno referendumsko pitanje potrebno uputiti Ustavnom sudu Republike Hrvatske kako bi se utvrdilo je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom.

Naime, u raspravi su bila izražena različita stajališta i dvojbe kako članova Odbora tako i zastupnika u Hrvatskom saboru o ustavnosti navedenog referenduskog pitanja.

Tako je jedno od mišljenja bilo kako je referendumsko pitanje u skladu s Ustavom te kako postoji dvojba da li bi Ustavni sud Republike Hrvatske uopće mogao odlučivati o njegovoj promjeni.

Osim toga, izneseno je mišljenje kako je narod ovlašten mijenjati Ustav s obzirom na to da je Ustavom određeno kako nitko nije iznad građana Republike Hrvatske.

Nadalje, navedeno je kako je Hrvatski sabor mogao postupiti po članku 17. Ustava kojim je, između ostalog propisano kako u doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti o čemu odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika. Međutim, Hrvatski sabor je odlučio, posebno imajući u vidu narav (učinkovito i brzo donošenje) odluka radi zaštite života i zaštita zdravlja ljudi, primijeniti članka 16. Ustava kojim je određeno kako se slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Navedeno postupanje Hrvatskog sabora Ustavni sud Republike Hrvatske Rješenjem broj: U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020. godine („Narodne novine“ broj: 105/20) ocijenio je ispravnim.

Prilikom rasprave izražena je dvojba oko ustavnosti ovog referenduskog pitanja te je navedeno kako pojam „ustavna vladavina“ ograničava i narod te ne znači da „...se svaka stvar u svakom elementu može izmijeniti u Ustavu ne samo zbog ustavnog identiteta nego i njegovih strukturalnih obilježja...“.

Nadalje, navedeno je kako bi relevantan dio članka 17. stavka 1. Ustava, a koji bi sadržavao predloženu izmjenu glasio: „U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda te epidemije, odnosno pandemije, pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti.“ Istaknuto je kako je namjera inicijatora referendumske inicijative da pandemiju i epidemiju poveže s pojmom velike prirodne nepogode te je navedeno kako Ustav ne služi da se u njemu nabrajaju različite mogućnosti ako se pravilnim tumačenjem važeće odredbe članka 17. Ustava zapravo kod epidemije i pandemije radi o velikim prirodnim nepogodama. U tom smislu je spomenuto naprijed navedeno Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u kojemu je određeno kako

Hrvatski sabor može pri ostvarivanju svoje zakonodavne ovlasti kad ograničava pojedina prava i slobode ljudi, postupiti na temelju navedene dvije ustavne ovlasti (članka 16. ili članka 17. Ustava). Osim toga, istaknuto je kako se referendumskim pitanjem zadire u diobu vlasti što predstavlja problem koncepta vladavine prava.

Nadalje, vezano za navedeno problematizirana je većina koja bi o navedenim pitanjima odlučivala u Hrvatskom saboru o primjeni članka 16. ili članka 17. Ustava te je izneseno mišljenje kako u slučaju velikih prirodnih nepogoda automatski dolazi do primjene članka 17. Ustava. Navedeno je kako se članak 16. Ustava primjenjuje kada se ljudska prava i slobode ograničuje u „regularno vrijeme“, a članak 17. Ustava u slučaju izvanrednih okolnosti.

Također, navedeno je kako je referendumsko pitanja u skladu s Ustavom jer temelj članka 16. i članka 17. Ustava nisu konkretne situacije nego konkretna prava i da su po važećim odredbama Ustava velika većina prava koja su se ograničila u svrhu zaštite zdravlja donesena temeljem članka 16. Ustava, ali da se najveće ograničenje – npr. zabrana kretanja, trebalo donijeti dvotrećinskom većinom.

Izneseno je mišljenje kako se o pitanjima kojima se ograničavaju ljudska prava i slobode trebalo odlučivati dvotrećinskom većinom radi postizanja šireg društvenog konsenzusa jer ova epidemija i pandemija ispunjavaju definiciju velike prirodne nepogode. Međutim, istaknuto je kako se imajući u vidu dvojbe iznesene u raspravi na ovom Odboru, o ovom referendumskom pitanju treba izjasniti Ustavni sud Republike Hrvatske o pogledu ustavnosti njegova sadržaja. Nadalje je navedeno kako je Ustavni sud Republike Hrvatske u svojim odlukama odredio kako se na referendumu ne može odlučivati o određenim pitanjima te da su u isključivoj nadležnosti predstavničke demokracije. U odnosu na promjenu članka 17. Ustava, a kako je predloženo referendumskim pitanjem, u slučaju epidemije ili pandemije dolazi automatski do njegove primjene. Međutim pitanje je o čemu bi u tom slučaju odlučivao Hrvatski sabor (ne o svakoj mjeri nego o novim zakonskim ovlaštenjima kojima se omogućuje te nove mjere).

Temeljem ovako provedene rasprave i nadležnosti iz članka 60. Poslovnika Hrvatskoga sabora, ovaj Odbor većinom glasova (7 glasova „ZA“ i 5 glasova „PROTIV“) predlaže Hrvatskom saboru da referendumsko pitanje uputi Ustavnom sudu Republike Hrvatske radi ocjene ustavnosti njegova sadržaja.

Također, Odbor je raspravio o referendumskom pitanju Građanske inicijative „Dosta je stožerokracije“ vezano za provjeru ustavnosti njegova sadržaja te na temelju tako provedene rasprave i svoje nadležnosti iz odredbe članka 60. Poslovnika Hrvatskoga sabora, većinom glasova (11 glasova „ZA“ i 1 glas „PROTIV“), predlaže Hrvatskom saboru da donese sljedeću

## **ODLUKU**

### **U POVODU ZAHTJEVA ZA RASPISIVANJE DRŽAVNOG REFERENDUMA GRAĐANSKE INICIJATIVE „DOSTA JE STOŽEROKRACIJE“**

#### **I.**

Sukladno članku 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), Hrvatski sabor od Ustavnog suda Republike Hrvatske traži da utvrdi je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za raspisivanje državnog referenduma na temelju Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Dosta je stožerokracije“ kojeg je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavio Organizacijski odbor Građanske inicijative „Dosta je stožerokracije“, aktom pod brojem Klasa: 013-02/22-01/01, Urbroj: 361-22-05 i Urbroj: 361-22-04, od 24. siječnja 2022. godine., a kojim se traži da se raspiše državni referendum sa sljedećim referenduskim pitanjem:

„Jeste li za to da se na referendumu donese sljedeći:

**„ZAKON O IZMJENI ZAKONA O ZAŠTITI PUČANSTVA OD ZARAZNIH  
BOLESTI**

#### **Članak 1.**

U Zakonu o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti („Narodne novine“, br. 79/2007, 113/2008, 43/2009, 130/2017, 114/2018, 47/2020, 134/2020, ) u članku 47. stavak 4. mijenja se i glasi:

Kada je, sukladno članku 2. stavcima 4. i 5. ovoga Zakona, proglašena epidemija zarazne bolesti ili opasnost od epidemije zarazne bolesti u odnosu na koju je i Svjetska zdravstvena organizacija proglasila pandemiju, odnosno epidemiju ili opasnost od epidemije, o primjeni sigurnosnih mjera iz stavaka 1. do 3. ovoga članka odlučuje Hrvatski sabor ako se tim mjerama ograničuju pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom Republike Hrvatske.

U stavku 7. riječi: „i Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske“ brišu se.

#### **PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE**

#### **Članak 2.**

Odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske donesene na temelju članka 47. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti („Narodne novine“, br. 79/2007, 113/2008, 43/2009, 130/2017, 114/2018, 47/2020, 134/2020) do stupanja na snagu ovoga Zakona, a koje su na snazi, Vlada Republike Hrvatske podnijet će na potvrdu Hrvatskom saboru u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske iz stavka 1. ovoga članka prestaju važiti ako ih Vlada Republike Hrvatske ne podnese na potvrdu Hrvatskom saboru u roku iz stavka 1. ovoga članka ili ako ih Hrvatski sabor ne potvrdi u roku od 30 dana od podnošenja.

Iznimno od odredbi stavaka 1. i 2. ovoga članka, Odluka o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja dužnosnika, državnih službenika i namještenika, službenika i namještenika u javnim službama, službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te zaposlenika trgovačkih društava i ustanova (Narodne novine“, br. 121/21.) prestaje važiti tridesetog dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

### Članak 3.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave u „Narodnim novinama“.

ZA

PROTIV““““

### II.

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

#### OBRAZLOŽENJE:

Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma uputio je predsjedniku Hrvatskoga sabora Zahtjev za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Dosta je stožerokracije“ s navedenim referendumskim pitanjem.

Članovi Odbora iz reda javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika istaknuli su kako je navedeno referendumsko pitanje potrebno uputiti Ustavnom sudu Republike Hrvatske kako bi se utvrdilo je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom.

Tijekom rasprave istaknuto je kako navedeno referendumsko pitanje nije dobro pripremljeno i kako nije moguće svaku odluku pa tako i onu tehničke prirode donositi u Hrvatskom saboru.

Suprotno tome, navedeno je kako je Hrvatski sabor 15. prosinca 2021. godine donio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti („Narodne novine“, br. 143/21.) koji je retroaktivno ovlastio Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske da donosi odluke za vrijeme trajanja pandemije, odnosno epidemije zarazne bolesti COVID-19 te stoga mjere koje je Stožer donosio nisu bile utemeljene na zakonima. Osim toga, navedeno je kako odluke tehničke prirode donosi ministar po preporuci Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo.

Članovi Odbora iz reda znanstvenika uputili su na svoje stavove vezane za ustavnost sadržaja ovog referenduskog pitanja koje su komunicirali u javnosti.

Osim toga, spomenuto je kako je referendumsko pitanje suprotno Jedinstvenim metodološko-nomotehničkim pravilima za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor. Također, navedeno je kako je dvojbeno je li referendumskim pitanjem moguće ulaziti u nadležnost izvršnog tijela. U odnosu na prijelazne i završne odredbe referenduskog pitanja predlaže se da Hrvatski sabor odluči o svim do tada donesenim i važećim odlukama Stožera civilne zaštite.

Drugačiji je pravni režim propisan jedino za Odluku o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja dužnosnika, državnih službenika i namještenika, službenika i namještenika u javnim službama, službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj

(regionalnoj) samoupravi te zaposlenika trgovačkih društava i ustanova (Narodne novine“, br. 121/21.)<sup>1</sup>. Navedeno je kako nije jasno da li se prijelazna odredba mogla propisati na takav način, odnosno iz kojeg razloga je drugačiji pravni režim propisan za navedenu odluku.

Tijekom rasprave istaknuto je kako se referendumskim pitanjem predlaže da o konkretnim mjerama sigurnosti odlučuje Hrvatski sabor te se smatra kako Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom treba odlučivati o novim zakonima kojim bi se određene mjere propisivale. O konkretnim mjerama mora odlučivati izvršno tijelo te se predloženim referendumskim pitanjem otvara pitanje načela diobe vlasti.

Temeljem ovako provedene rasprave i nadležnosti iz članka 60. Poslovnika Hrvatskoga sabora, ovaj Odbor većinom glasova (11 glasova „ZA“ i 1 glasom „PROTIV“) predlaže Hrvatskom saboru da referendumsko pitanje uputi Ustavnom sudu Republike Hrvatske radi ocjene ustavnosti njegova sadržaja.

Za izvjestitelja na sjednici Hrvatskoga sabora Odbor je odredio Dražena Bošnjakovića, predsjednika Odbora.

PREDSJEDNIK ODBORA

Dražena Bošnjaković



---

<sup>1</sup> Kako je predmeta Odluka prestala važiti 1. ožujka 2022. godine donošenjem Odluke o prestanku važenja Odluke o uvođenju posebne sigurnosne mjere obveznog testiranja na virus SARS-CoV-2 te posebne sigurnosne mjere obveznog predočenja dokaza o testiranju, cijepljenju ili preboljenju zarazne bolesti COVID-19 radi ulaska u prostore javnopravnih tijela („Narodne novine“, br. 24/22.), u slučaju donošenja odluke o raspisivanju referenduma, ista ne bi mogla biti predmetom odlučivanja na referendumu te bi prijelaznu odredbu članka 2. stavka 3. bilo potrebno brisati.