



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-VIIR-3592/2018
Zagreb, 18. prosinca 2018.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o ustavnoj tužbi Građanske inicijative "Narod odlučuje", koju zastupa Karlo Novosel, odvjetnik u Zagrebu, na sjednici održanoj 18. prosinca 2018. donio je

RJEŠENJE

I. Odbacuje se ustavna tužba Građanske inicijative "Narod odlučuje" podnesena protiv zaključka Hrvatskog sabora broj: IX-934/2018 od 6. srpnja 2018. i zaključka Vlade Republike Hrvatske klasa: 022-03/18-07/315, ur. broj: 50301-25/06-18-4 od 2. kolovoza 2018.

II. Odbacuje se ustavna tužba Građanske inicijative "Narod odlučuje" podnesena protiv očitovanja Ministarstva uprave Republike Hrvatske klasa: 022-01/18-01/43, ur. broj: 515-05-01-01/1-18-2 od 30. kolovoza 2018.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Građanska inicijativa "Narod odlučuje" (u daljnjem tekstu: podnositeljica), koju zastupa Karlo Novosel, odvjetnik u Zagrebu, podnijela je 3. listopada 2018. podnesak nazvan "Ustavna tužba protiv odluke Ministarstva uprave i šutnje Vlade Republike Hrvatske; predstavka Ustavnom sudu Republike Hrvatske protiv postupanja Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i Ministarstva uprave i zahtjev za provođenjem nadzora nad ustavnošću i zakonitošću državnog referenduma i zaštitom Ustava u vezi s obvezom Sabora da raspiše referendum u skladu s člankom 87. stavkom 3. Ustava Republike Hrvatske."

Podnositeljica je ustavnu tužbu podnijela u povodu zaključka Hrvatskog sabora broj: IX-934/2018 donesenog na 8. sjednici održanoj 6. srpnja 2018. (u daljnjem tekstu: zaključak Hrvatskog sabora), zaključka Vlade Republike Hrvatske klasa: 022-03/18-07/315, ur. broj: 50301-25/06-18-4 donesenog na 110. sjednici održanoj 2. kolovoza 2018. (u daljnjem tekstu: zaključak Vlade) i očitovanja Ministarstva uprave klasa:

022-01/18-01/43, ur. broj: 515-05-01-01/1-18-2 od 30. kolovoza 2018. (u daljnjem tekstu: očitovanje Ministarstva uprave).

1.1. Ustavnom tužbom podnositeljica je od Ustavnog suda zatražila da na temelju članaka 62., 63. i 87. - 96. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) donese odluku kojom će ukinuti zaključak Hrvatskog sabora i zaključak Vlade, te naložiti Hrvatskom saboru raspisati referendum na temelju članka 87. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), a podredno naložiti Vladi, Ministarstvu uprave i Ministarstvu unutarnjih poslova da dopusti podnositeljici sudjelovanje u postupku provjere broja i vjerodostojnosti potpisa, te regularnosti njihova prikupljanja.

1.2. Podnositeljica je 30. listopada 2018. dostavila Ustavnom sudu dopunsko očitovanje u kojem je predložila da Ustavni sud hitno odluči o ustavnoj tužbi.

1.3. Za potrebe ustavnosudskog postupka, na temelju članka 69. alineje 3. Ustavnog zakona pribavljeno je očitovanje Vlade.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

2. Zaključkom Hrvatskog sabora povjereno je Vladi da provjeri broj i vjerodostojnost potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative "Narod odlučuje" i da provjeri jesu li se potpisi prikupljali sukladno odredbi članka 8.c Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave ("Narodne novine" broj 33/96., 92/01., 44/06. - članak 27. Zakona o državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, 58/06. - odluka USRH broj: U-I-177/2002, 69/07. - odluka USRH broj: U-I-2051/2005, 38/09., 100/16. - odluka USRH broj: U-I-1962/2008 i 73/17.; u daljnjem tekstu: Zakon o referendumu).

Vlada je zaključkom odredila zadaću Ministarstvu uprave i ovlastila ga za koordinaciju aktivnosti vezanih uz provjeru broja i vjerodostojnosti svih potpisa birača te je zadužila Ministarstvo uprave i Ministarstvo unutarnjih poslova provjeriti jesu li se isti potpisi prikupljali u skladu s člankom 8.c. Zakona o referendumu, nakon čega je Ministarstvo uprave provjeru broja i vjerodostojnosti svih prikupljenih potpisa birača povjerilo Agenciji za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o. - Apis IT d.o.o.

3. Podnositeljica je 3. kolovoza 2018. podnijela Ministarstvu uprave i Vladi zahtjev za sudjelovanjem u postupku provjere potpisa za raspisivanje državnog referenduma u kojem je navela da je kao organizator i nositelj referendumske inicijative zainteresirana strana u postupku provjere potpisa s neposrednim interesom za ishod postupka, te da su državna tijela dužna omogućiti sudjelovanje u tom postupku.

3.1. Na zahtjev podnositeljice Ministarstvo uprave odgovorilo je 30. kolovoza 2018. očitovanjem kojim nije udovoljilo zahtjevu podnositeljice za sudjelovanjem u procesu provođenja provjere i vjerodostojnosti potpisa, a u očitovanju je u bitnome navedeno:

"Vezano uz navode Podnositelja o postojanju razloga o opravdanosti podnošenja navedenog zahtjeva u kojem se, među ostalim, Podnositelj poziva i na odredbe niza propisa kao i na Kodeks dobre prakse o referendumima donesenog od strane Venecijanske komisije Vijeća Europe, ukazuje se sljedeće:

U odnosu na zahtjev za odobrenjem sudjelovanja u procesu provjere potpisa prikupljenih radi provođenja državnog referenduma Građanske inicijative 'Narod odlučuje' u kojem se poziva na odredbe Zakona o općem upravnom postupku ('Narodne novine', broj 47/09) ističe se da postupak provođenja referenduma, uključujući i predreferendumske aktivnosti, nije upravni postupak, te da se postupak provođenja referenduma provodi u skladu sa Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave ('Narodne novine', broj 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16 i 73/17), slijedom čega proizlazi da ne postoji mogućnost analogne primjene odredbi Zakona o općem upravnom postupku u ovom predmetnom slučaju.

Isto tako i u odnosu na razloge o opravdanosti dostavljenog zahtjeva u kojem se Podnositelj poziva na odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama ('Narodne novine', broj 25/13 i 85/15) ukazuje se da je navedenim Zakonom propisano da je informacija svaki podatak koje posjeduje tijelo javne vlasti. Međutim, tijelo javne vlasti (Vlada Republike Hrvatske odnosno ovo Ministarstvo) još ne posjeduje informaciju, već će provjerom broja i vjerodostojnosti svih potpisa informacija tek nastati, a o čemu će javnost biti pravodobno informirana.

Slijedom navedenog, neutemeljeno je pozivanje podnositelja zahtjeva na odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama jer se radi o postupku provjere broja i vjerodostojnosti svih potpisa birača i to u skladu s odredbama Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave kojim su utvrđena određena postupanja vezana za pred referendumske aktivnosti kao i provedbu državnog referenduma.

U odnosu na zahtjev Podnositelja u kojem navodi da, zbog izostanka posebnih odredbi za promatranje državnog referenduma i referenduskog procesa u Zakonu o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, proizlazi potreba za analognom primjenom odredbi Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor ('Narodne novine', broj 116/99, 109/00, 53/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 19/15 i 104/15) koje uređuju promatranje samog izbornog postupka, ukazuje se da primjena istih ne bi bila moguća iz razloga što je u ovom slučaju riječ o predreferenduskim aktivnostima, a osobito stoga što se radi o različitoj zakonskoj materiji, odnosno radi se o raspisivanju i provedbi referenduma kao oblika neposrednog odlučivanja birača u obavljanju državne vlasti o pitanjima određenim Ustavom Republike Hrvatske, a ne o provedbi postupka izbora zastupnika u Hrvatski sabor koji uređuje Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor.

Nadalje, u vezi tvrdnje Podnositelja da je sudjelovanje potrebno osigurati zbog opravdane i osnovane sumnje u regularnost i transparentnost samog postupka, navodeći da je inicijativa od samog početka očekivano nailazila na snažne političke otpore vladajućih te pri tom navodeći primjer da je sam ministar Kušćević optužio Podnositelja za nezakonito djelovanje te time još tijekom prikupljanja potpisa snažno zauzeo pristran stav u odnosu na čitavu referendumsku inicijativu, napominje se da je ministar Kušćević u više navrata istaknuo da je pravo na referendum Ustavom zajamčeno pravo i da je bit cijelog procesa da sve bude u skladu sa zakonskim propisima Republike Hrvatske te Vlada Republike Hrvatske poseban akcent stavlja na transparentnu provedbu cijelog procesa vezanog za referendumsku inicijativu, a sve navedeno u interesu svih građana Republike Hrvatske. Dakle, niti ministar Kušćević, niti Vlada Republike Hrvatske nisu pristrani u ovom procesu, naprotiv, postupaju u skladu sa pozitivnim zakonskim propisima Republike Hrvatske.

Ističe se da ministar Kušćević i Vlada Republike Hrvatske podupiru državni referendum kao oblik neposrednog odlučivanja birača u obavljanju državne vlasti o

pitanjima određenim Ustavom te se isti smatra značajnim pokazateljem demokratskih procesa i razvoja demokracije u Republici Hrvatskoj kao i sve većem utjecaju građana u procesima odlučivanja i izjašnjavanja, ali i donošenja odluka kako u javnom tako i političkom djelovanju.

(...)

U vezi navoda iz zahtjeva da utemeljenje za isti proizlazi i iz europske pravne stečevine odnosno Kodeksa dobre prakse o referendumima, što ga je Europska komisija za demokraciju putem prava Vijeća Europe poznatija kao Venecijanska komisija objavila u Strasbourgu 2009. godine, ističe se da navedeni Kodeks dobre prakse sadrži smjernice o održavanju referendumu na što nepristraniji i transparentniji način kako bi se postigla uravnoteženost između predlagatelja i osporavatelja referendumskih pitanja te da se iste preporučuju državama članicama u implementaciji zakonodavstva o referendumu. S obzirom na navedeno, ukazuje se da će se o istima voditi računa prilikom buduće izrade zakonskog okvira kojim se uređuje raspisivanje i provedba referendumu, a do tada smo u obvezi pridržavati se važeće zakonske regulative.

Nadalje, ukazuje se da se u odredbama Kodeksa dobre prakse o referendumima Venecijanske komisije, također navodi da postoji legitimno pravo tijela vlasti da svoje stajalište u raspravi za ili protiv teksta koji se stavlja na glasanje prenesu javnosti, ali na način da se isto ne smije zlorabiti, no, evidentno je da Ministarstvo uprave, a ni Vlada Republike Hrvatske isto nisu zlorabili.

Slijedom svega navedenog, a s obzirom na to da važeći Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave ne sadrži odredbe koje uređuju način promatranja postupka provjere broja i vjerodostojnosti potpisa, kao i zbog činjenice da je za vrijeme trajanja procesa provjere potrebno osigurati i dodatne nove mehanizme zaštite osobnih podataka sukladno Zakonu o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka ('Narodne novine', broj 42/18), iz istog proizlazi da se ne bi moglo udovoljiti zahtjevu podnositelja da sudjeluje u procesu provođenja provjere potpisa i vjerodostojnosti istih.

Nastavno na sve prethodno navedeno, Vlada Republike Hrvatske i Ministarstvo uprave uložiti će znatne napore i jamčiti će osiguranje svih mehanizama koji će rezultirati da se provedba navedenog procesa odvija na transparentan, regularan, pravičan, nepristran i zakonit način, s obzirom da su vladavina prava i demokratski procesi odlučivanja stupovi demokracije u Republici Hrvatskoj."

III. PRIGOVORI PODNOSITELJICE

4. Podnositeljica u ustavnoj tužbi navodi da je sudjelovanje u provjeri potpisa tražila jer je "nužno ... radi zaštite javnog interesa, a osobito radi otklanjanja sumnje u neregularnost i netransparentnost postupka provjere potpisa usvojiti ovaj zahtjev i učiniti taj postupak čistim i transparentnim uz sudjelovanje predstavnika naroda, o čijim se pravima u samom postupku i odlučuje", te se pozvala na mišljenje Venecijanske komisije koje glasi: "Promatrači bi trebali imati mogućnost biti prisutni svugdje gdje se obavljaju radnje povezane uz referendum (na primjer, prebrojavanje glasova i provjera vjerodostojnosti potpisa)."

Nadalje, navodi da su Ministarstvo uprave i Vlada povrijedili njezino ustavno pravo na odgovor u vezi sa zahtjevom koji je postavljen, jer Vlada nije dostavila odgovor na zahtjev, a Ministarstvo uprave dostavilo je odgovor koji ne zadovoljava uvjet odgovarajuće forme. Smatra da je o zahtjevu podnositeljice trebalo odlučiti u upravnom postupku, te da je odluku trebalo donijeti u formi upravnog akta, a da

odgovorom u formi očitovanja podnositeljici nije dana mogućnost na ulaganje pravnog lijeka.

Stoga, podnositeljica navodi da je osporeno očitovanje pojedinačni akt tijela javne vlasti donesen u prvostupanjskom upravnom postupku protiv kojeg joj nije omogućeno uložiti djelotvoran pravni lijek, zbog čega je povrijeđeno ustavno pravo podnositeljice zajamčeno člankom 18. Ustava, kao i konvencijsko pravo zajamčeno člankom 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02. i 1/06.).

4.1. Podnositeljica nadalje navodi da ni Ustav ni Zakon o referendumu ne propisuju "obvezu (niti pravo!)" Hrvatskog sabora na donošenje zaključka kojim je Vlada pozvana provjeriti broj i vjerodostojnost potpisa birača, i Vlade koja je zaključkom ovlastila Ministarstvo uprave i Ministarstvo unutarnjih poslova za provjeru broja i vjerodostojnosti svih potpisa birača.

Stoga, podnositeljica smatra da su zaključak Hrvatskog sabora i zaključak Vlade nezakoniti, da je samovoljnim i arbitrarnim postupanjem Hrvatskog sabora i Vlade povrijeđeno njezino ustavno pravo zajamčeno člankom 19. Ustava, te da je ugrožena pravna sigurnost.

4.2. Konačno, podnositeljica predlaže da Ustavni sud ukine zaključak Hrvatskog sabora i zaključak Vlade i dopusti joj sudjelovanje u postupku provjere broja i vjerodostojnosti potpisa, te regularnosti njihova prikupljanja.

IV. OČITOVANJE VLADE

5. U očitovanju Vlade klasa: 022-03/18-07/315, ur. broj: 50301-25/06-18-17 od 24. listopada 2018. navedeno je:

"Vlada Republike Hrvatske smatra da podnošenje tužbe Ustavnome sudu Republike Hrvatske na očitovanje Ministarstva uprave, klase: 014-01/18-01/2, urbroja: 515-05-01-01/1-18-2, od 30. kolovoza 2018. godine, u vezi sa Zahtjevom Građanske inicijative 'Narod odlučuje' za sudjelovanje u procesu provjere potpisa za raspisivanje državnog referenduma o promjeni izbornog sustava kao i zahtjeva za provođenjem nadzora nad ustavnošću i zakonitošću državnog referenduma i zaštitom Ustava u vezi s obvezom Hrvatskoga sabora da raspiše referendum u skladu s člankom 87. stavkom 3. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 85/10 - pročišćeni tekst i 5/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, u daljnjem tekstu: Ustav) nije dopušteno, sukladno odredbama Ustavnog zakona i stajalištima toga Suda izraženim u Rješenju, broja: U-VIIR-1960/2018, od 5. lipnja 2018. godine.

(...)

U ovoj predreferendumskoj fazi Ustavni sud Republike Hrvatske je izrijekom pridržao mogućnost svoje intervencije samo u skladu sa svojim ovlastima iz članka 104. Ustavnog zakona tako da o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvijesti Hrvatski sabor. O postupanju sukladno spomenutom članku 104. odlučuje isključivo Ustavni sud Republike Hrvatske sukladno svojim ovlastima, a ne na temelju podnesene tužbe.

Opreza radi, ukoliko Ustavni sud Republike Hrvatske ipak prihvati nadležnost za postupanje, predlažu se sljedeći razlozi za odbijanje 'tužbe':

U Zakonu u dijelu koji se odnosi na provedbu postupka prije raspisivanja referenduma (članci 8.a do 8.h) utvrđuje se osnivanje tijela za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma te sadržaj odluke koju donosi Organizacijski odbor da se pristupi izjašnjavanju birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma te mjesta na kojima će se izjašnjavati birači, utvrđivanje potrebnog broja potpisa birača da se zatraži raspisivanje referenduma te upućivanje zahtjeva predsjedniku Hrvatskoga sabora za raspisivanje istog.

Iz navedenog proizlazi da Zakon ne uređuje postupak provjere broja i vjerodostojnosti potpisa, a koji bi uključivao tijela koja provode predmetni postupak, rokove u kojima je postupak potrebno završiti, te sudjelovanje promatrača u postupku provjere broja i vjerodostojnosti prikupljenih potpisa i slično.

Nadalje, u odnosu na navod u predmetnom podnesku da: 'i uz postojeću zakonsku regulativu omogućuje sudjelovanje promatrača, kakvo je primjerice moguće kod posve analognih postupaka povodom izbora', smatra se da u ovom slučaju nije moguća analogna primjena Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (Narodne novine, br. 116/99, 109/00, 53/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 19/15 i 104/15), iz razloga što je u ovom slučaju riječ o predreferenduskim aktivnostima, a osobito stoga što se radi o različitoj materiji uređenja, odnosno u ovom slučaju o raspisivanju i provedbi referenduma kao oblika neposrednog odlučivanja birača u obavljanju državne vlasti, a ne o provedbi postupka izbora zastupnika u Hrvatski sabor.

(...)

Sve dosadašnje poduzete aktivnosti i koraci povodom Zaključka Vlade Republike Hrvatske, klase: 022-03/18-07/315, urbroja: 50301-25/06-18-4, od 2. kolovoza 2018. godine, a sukladno kojem je Ministarstvo uprave zaduženo za koordinaciju aktivnosti vezanih za provjeru broja i vjerodostojnosti svih potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative 'Narod odlučuje', odvijale su se u skladu s važećom zakonskom regulativom, a koja je i sukladna smjernicama Kodeksa dobre prakse Venecijanske komisije. Posebice u dijelu predreferenduskog postupka koji nije reguliran važećim Zakonom, Ministarstvo uprave vodilo se dosadašnjom praksom koja je u skladu sa smjernicama navedenog Kodeksa. Dakle, tijekom postupka nisu poduzeti koraci, radnje i aktivnosti koje nisu u skladu s važećom zakonskom regulativom.

(...)

Posebno se ukazuje da je sukladno Zaključku Vlade Republike Hrvatske, klase: 022-03/18-07/315, urbroja: 50301-25/06-18-13, od 17. listopada 2018. godine, ministar uprave donio Odluku o ostvarivanju uvida u potpise birača koji su proglašeni neispravnim, odnosno nevažećim sukladno Izvješću Povjerenstva o provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative 'Narod odlučuje' o izmjeni članka 72. Ustava Republike Hrvatske i 'Narod odlučuje' o dopuni Ustava Republike Hrvatske člankom 72.a, klase: 013-01/18-01/29, urbroja: 515-07/1-18-1, od 18. listopada 2018. godine, kojom se predstavnicima Građanske inicijative 'Narod odlučuje' omogućuje uvid u potpise birača koji su proglašeni neispravnim, odnosno nevažećim prema navedenom Izvješću Povjerenstva.

Sukladno navedenoj Odluci omogućuje se Građanskoj inicijativi 'Narod odlučuje' kao i zainteresiranoj javnosti ostvarivanje uvida, na način i u roku sukladno odredbama navedene Odluke.

Slijedom svega navedenoga, Vlada Republike Hrvatske smatra da neuključivanje promatrača u postupak provjere broja i vjerodostojnosti svih potpisa, a povodom kojeg je Građanska inicijativa 'Narod odlučuje' podnijela podnesak Ustavnom sudu Republike Hrvatske, nije protivno odredbama Zakona, a ni odredbama Ustava, te da se istim nisu doveli u pitanje sigurnost, transparentnost i objektivnost postupka provjere broja i vjerodostojnosti svih potpisa za raspisivanje državnog referenduma o promjeni izbornog sustava.

Stoga Vlada Republike Hrvatske predlaže Ustavnom sudu Republike Hrvatske da odbaci tužbu kao nedopuštenu, a podredno da odbije sve tužbene navode Građanske inicijative 'Narod odlučuje'."

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

Ustavna tužba u povodu zaključka Hrvatskog sabora, zaključka Vlade i očitovanja Ministarstva

6. Članak 62. stavak 1. Ustavnog zakona propisuje:

"Članak 62.

(1) Svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti ... kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom ... (u daljnjem tekstu: ustavno pravo).

(...)"

Sukladno tome, samo ona odluka kojom je nadležni sud meritorno odlučio o biti stvari, odnosno o pravu ili obvezi ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela podnositelja, jest pojedinačni akt u smislu članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona u povodu kojega je Ustavni sud, u postupku pokrenutom ustavnom tužbom, nadležan štiti ljudska prava i temeljne slobode podnositelja, zajamčene Ustavom.

Članak 72. Ustavnog zakona glasi:

"Članak 72.

Ustavni sud će rješenjem odbaciti ustavnu tužbu: ako nije nadležan, ako je ustavna tužba nepravodobna, nepotpuna, nerazumljiva ili nedopuštena. (...)"

7. Hrvatski sabor pozvao je zaključkom, na temelju članka 127. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora ("Narodne novine" broj 81/13., 113/16., 69/17. i 29/18.; u daljnjem tekstu: Poslovnik), Vladu da provjeri broj i vjerodostojnost potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative "Narod odlučuje". Nakon toga Vlada je zaključkom, na temelju članka 31. stavka 3. Zakona o Vladi Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 150/11., 119/14. i 93/16.), odredila zadaću Ministarstvu uprave i zadužila ga za koordinaciju aktivnosti vezanih uz provjeru broja i vjerodostojnosti svih potpisa birača.

7.1. Ustavni sud u konkretnom slučaju utvrđuje da zaključak Hrvatskog sabora i zaključak Vlade nisu akti iz članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona, već je riječ o aktima kojima se utvrđuju obveze Vladi i Ministarstvu uprave, te se tim aktima ne odlučuje ni o kakvom ustavnom pravu podnositeljice. Stoga, zaključak Hrvatskog sabora i zaključak Vlade ne mogu biti osporavani pred Ustavnim sudom.

8. Ministarstvo uprave odgovorilo je očitovanjem na zahtjev podnositeljice za sudjelovanjem u procesu provođenja provjere i vjerodostojnosti potpisa na način da nije udovoljeno zahtjevu podnositeljice.

8.1. Ustavni sud utvrđuje da u konkretnom slučaju očitovanje Ministarstva uprave nije akt iz članka 62. stavka 1. Ustavnog zakona i, kao takav, ne može biti osporavan pred Ustavnim sudom.

9. Slijedom navedenog, na temelju članka 72. Ustavnog zakona, riješeno je kao u točkama I. i II. izreke.

10. U dijelu podneska koji se može smatrati zahtjevom za nadzor ustavnosti i zakonitosti provođenja državnog referenduma, Ustavni sud upućuje podnositeljicu na stajališta izražena u rješenju broj: U-VIIR-3260/2018 od 18. prosinca 2018. koja su primjenjiva i na konkretan slučaj.

PREDSJEDNIK
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

Miroslav Šumanović
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) iznosim

**IZDVOJENO MIŠLJENJE U ODNOSU NA RJEŠENJE
USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU
BROJ: U-VIIR-3592/2018 od 18. prosinca 2018.**

Nisam prihvatio argumente većine za pravni pristup izražen u Rješenju jer ne nalazim opravdanih razloga za otklon od dosadašnje ustavnosudske prakse formirane u okviru ove referendumске materije.

I. Prije svega, rukovođen interpretativnim standardom *falsa nominatio non nocet*, mišljenja sam da se u konkretnom slučaju uopće ne radi o klasičnoj ustavnoj tužbi (premda ju je podnositeljica tako nazvala) na osnovi članka 62. Ustavnog zakona koju bi trebalo odbaciti kao "procesno neurednu" u smislu članka 72. Ustavnog zakona (zato što nije usmjerena protiv pojedinačnog akta tijela državne vlasti kojim bi se odlučilo o ustavnom pravu podnositeljice).

Cijeneći, naime, bit podnositeljčinog zahtjeva iz podneska kojim je pokrenula postupak na temelju njegovog stvarnog sadržaja i pravnog supstrata, te izričitog upiranja na "napose čl. 87. - 96. UZUSRH" kao pravnu osnovu obraćanja Ustavnom sudu, uz zaključni, jasno formulirani, zahtjev da – osim ukidanja osporenih zaključaka Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) - Ustavni sud ujedno i naloži Hrvatskom saboru raspisivanje referendumа po osnovi članka 87. stavaka 1. - 3. Ustava, držim jasnim i nedvojbenim da je riječ o zahtjevu za provedbu postupka nadzora nad ustavnošću i zakonitošću referendumа, a ne o ustavnoj tužbi.

Zato je, sukladno dosadašnjoj praksi prosudbe podnesaka aplikanata, prema njihovom stvarnom sadržaju i značenju koje se razabire s dostatnom sigurnošću, a ne prema njihovom nazivu (npr. U-VIIR-515/2012 od 31. siječnja 2012., www.usud.hr), i ovaj zahtjev trebalo ocijeniti s toga aspekta.

II. Zahtjev za ustavnosudski nadzor referendumskog postupka u ovom predmetu odnosi se na postupke zakonodavne i izvršne vlasti (u vezi s utvrđivanjem broja, vjerodostojnosti odnosno valjanosti i regularnosti pribavljanja potpisa birača u svrhu aktiviranja referendumа narodne inicijative) u razdoblju nakon podnošenja zahtjeva za raspisivanje referendumа, a prije donošenja odluke Hrvatskog sabora o raspisivanju referendumа ili o upućivanju zahtjeva Ustavnom sudu za provedbu tzv. preventivnog ustavnog nadzora. S obzirom na tu fazu ukupne referendumске procedure, sukladno članku 95. Ustavnog zakona u povezanosti sa člankom 87. stavkom 3. Ustava, kao i usvojenoj i stabilnoj ustavnosudskoj praksi (U-VIIR-72/2012 i dr. od 16. siječnja 2012, "Narodne novine" broj 11/12.; SuS-1/2013 od 14. studenoga 2013., "Narodne novine" broj 138/13.; U-VIIR-5503/2013 od 14.

studenoga 2013., "Narodne novine" broj 138/13.; U-VIIR-5520/2013 od 28. studenoga 2013., www.usud.hr; U-VIIR-164/2014 od 13. siječnja 2014., "Narodne novine" broj 15/14.), držim da Ustavni sud ovdje nije nadležan *ratione materiae*.

Prigovori podnositeljice izlaze izvan domašaja članaka 88. i 89. u vezi s člankom 96. Ustavnog zakona pa ih Ustavni sud, bez ulaženja u meritum stvari, mora odbaciti jer ne postoje pretpostavke za postupanje Ustavnog suda u povodu predmetnog zahtjeva.

Polazeći od sadržaja prigovora i načina njihove elaboracije, a posebice od izričitog zahtjeva da Ustavni sud naloži Hrvatskom saboru raspisivanje referenduma (jer da je za to ispunjen potreban uvjet iz članka 87. stavka 3. Ustava), očito je da podnositeljica *de facto* pokušava obaviti ono što pripada u isključivu kompetenciju Hrvatskog sabora sukladno članku 95. Ustavnog zakona.

III. Razlozi za izloženo stajalište su sljedeći:

Prema imperativnoj normi iz članka 87. stavka 3. Ustava, Hrvatski sabor mora raspisati referendum, ili, prema članku 95. Ustavnog zakona kao normi ustavnog ranga, može uputiti zahtjev da Ustavni sud, između ostaloga, utvrdi je li ostvaren ustavni prag od 10 % potpisa birača za aktiviranje referenduma narodne inicijative. O utvrđenju Ustavnog suda ovisi sudbina referendumske inicijative.

Treće opcije nema!

Hrvatski sabor nema ovlasti autonomno i s punim učinkom sam utvrditi je li ispunjen uvjet iz članka 87. stavka 3. Ustava (time bi uzurpirao isključivu nadležnost Ustavnog suda prema članku 95. Ustavnog zakona) te posljedično odbiti zahtjev referendumske inicijative za raspisivanje referenduma. Samostalno utvrđenje postojanja pretpostavki iz članka 87. stavka 3. Ustava imalo bi opravdanja i razumnog smisla samo u kontekstu nadležnosti Hrvatskog sabora da autonomno odluči o odbijanju zahtjeva za raspisivanje referenduma. Takve nadležnosti, međutim, nedvojbeno nema, zbog čega smatram da je Hrvatski sabor, u slučaju sumnje u postojanje uvjeta za raspisivanje referenduma, bez odgode dužan uputiti zahtjev Ustavnom sudu koji je po članku 95. Ustavnog zakona jedino isključivo nadležno tijelo za utvrđenje jesu li ispunjeni uvjeti za raspisivanje referenduma.

Bit referenduma narodne inicijative, kao instrumenta ostvarenja prava naroda na neposrednu demokraciju, upravo leži u tome da ga politička vlast (parlament i egzekutiva) - iako sudjeluje u referendumskoj proceduri - ne može izravno spriječiti niti neizravnim manevrima blokirati, posve neovisno o vlastitoj prosudbi svrhovitosti referendumske inicijative.

Referendumska inicijativa može "propasti" ili "uspjeti" isključivo ovisno o njezinoj formalnoj ili materijalnoj ustavnosti, a o tome mjerodavno odlučuje samo Ustavni sud kao *sui generis* ustavno tijelo koje je neovisno o svim drugim tijelima državne vlasti (članak 2. Ustavnog zakona).

Prema tome, aktivnosti tijela državne vlasti usmjerene utvrđivanju je li ostvaren propisan broj potpisa birača za raspisivanje referendumu ne mogu rezultirati odbijanjem Hrvatskog sabora da raspiše referendum, niti mogu na bilo koji način prejudicirati ocjenu Ustavnog suda kada na osnovi članka 95. Ustavnog zakona, na zahtjev Hrvatskog sabora, utvrđuje je li ispunjena potrebna pretpostavka za raspisivanje referendumu normirana u članku 87. stavku 3. Ustava.

IV. U konkretnom slučaju, postupci koji su na osnovi osporenih zaključaka Hrvatskog sabora i Vlade poduzeti na razini Ministarstva uprave (uključivo s aktivnošću Apis IT d.o.o.), u svrhu utvrđenja je li ostvaren potreban broj valjanih i regularno prikupljenih potpisa potpore referendumskoj inicijativi, načelno nemaju pravni značaj za Ustavni sud niti ga u bilo čemu obvezuju pri obavljanju preventivnog ustavnog nadzora na osnovi članka 95. Ustavnog zakona.

Odluku o tome je li ispunjena pretpostavka za raspisivanje referendumu iz članka 87. stavka 3. Ustava donosi isključivo Ustavni sud i on je "*dominus litis*" koji samostalno utvrđuje potrebne pravne pretpostavke za svoju odluku i samostalno određuje način i proceduru kao i kriterije provjere okolnosti iz kojih te pretpostavke proizlaze.

Takva odluka Ustavnog suda imperativno obvezuje Hrvatski sabor i tijela izvršne vlasti, a ne obratno - u smislu da bi prethodni postupci i provjere tijela zakonodavne i izvršne vlasti u bilo čemu obvezivali Ustavni sud pri odlučivanju o tome jesu li ispunjeni uvjeti za realizaciju prava na referendum.

Utoliko, podneskom podnositeljice iscrpno opisane razne i brojne proceduralne i suštinske iregularnosti u kojima se, prema ocjeni podnositeljice, manifestira narušavanje univerzalnih demokratskih standarda izbornih postupaka primjenjivih i na referendumu postupanja - na što podnositeljica vrlo dramatično upire, načelno ne mogu imati odlučan značaj za eventualnu povredu prava na referendum.

Ovo zato što ne mogu dovesti do odluke o odbijanju raspisivanja referendumu za koju Hrvatski sabor nije nadležan, dok, s druge strane, isključivo nadležno tijelo - Ustavni sud, svoje mjerodavno i za Hrvatski sabor obvezujuće utvrđenje o (ne)postojanju ustavnopravnih pretpostavki za raspisivanje referendumu, mora donijeti na osnovi vlastitih utvrđenja i pravnih zaključaka te posve neovisno o stajalištima tijela državne vlasti (čije će poduzete radnje i aktivnosti Ustavni sud u tom postupku moći cjelovito i temeljito prosuditi s gledišta ustavnosti i zakonitosti).

Zbog toga je jedina logična i razumna solucija usvojene ustavnosudske prakse prema kojoj je ustavnosudski nadzor u vezi s pitanjem jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavaka 1. - 3. Ustava, ustavnopravno dopušten i moguć isključivo u kontekstu članka 95. Ustavnog zakona kada ga inicira Hrvatski sabor kao jedini aktivno legitimirani subjekt za podnošenje takvog zahtjeva o kojem Ustavni sud mora odlučiti u roku od trideset (30) dana. (Posve iznimno, kada su naročitim intenzitetom formalne ili materijalne protuustavnosti referendumskog pitanja ili teškom proceduralnom greškom ugrožene najviše vrednote ustavnog poretka i ustavni identitet hrvatske države, takav nadzor dolazi u obzir i po vlastitoj inicijativi Ustavnog suda *ex post* – nakon odluke Hrvatskog sabora o raspisivanju referendumu, a bez da je prethodno zatraženo utvrđenje Ustavnog suda u smislu članka 95. Ustavnog zakona.)

Ostali subjekti, legitimirani u smislu članka 88. Ustavnog zakona za iniciranje ustavnosudskog nadzora nad provedbom referendumu u smislu članka 96. Ustavnog zakona, uključivo i referendumski inicijativa, nemaju ovlasti Hrvatskog sabora iz članka 95. Ustavnog zakona prije no što donese odluku o raspisivanju državnog referenduma.

Konačno, s motrišta standardne procesualistike, referendumski inicijativa evidentno nema konkretan i provjerljiv pravni interes o ovom pitanju tražiti ustavnosudski nadzor jer je Hrvatski sabor temeljem kogentnih normi ustavne snage dužan - ili donijeti odluku o raspisivanju referenduma (pa je zahtjev za nadzor ustavnosti i zakonitosti prethodnog postupanja Hrvatskog sabora bespredmetan) ili sam uputiti zahtjev Ustavnom sudu koji će u tom slučaju, sukladno članku 95. Ustavnog zakona, odlučiti o bitno istom pitanju (ima li mjesta raspisivanju referenduma) o kojem bi odlučivao na zahtjev referendumske inicijative, pa bi takav njezin zahtjev bio lišen razumnog smisla, odnosno pravne svrhovitosti.

U Zagrebu, 21. prosinca 2018.

SUDAC
Miroslav Šumanović, v. r.