



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-VIIR-3260/2018

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 zahtjevu za nadzor nad ustavnošću i zakonitošću provođenja državnog referenduma Građanske inicijative "Istina o Istanbulskoj", na sjednici održanoj 18. prosinca 2018. donio je

RJEŠENJE

I.. Odbacuje se zahtjev Građanske inicijative "Istina o Istanbulskoj" podnesen u povodu očitovanja Ministarstva uprave Republike Hrvatske klasa: 014-01/18-01/2, ur. broj: 515-05-01-01/1-18-2 od 4. rujna 2018

II. Ovo rješenje objavit će se u "Narodnim novinama".

Obrazloženje

1. Građanska inicijativa "Istina o Istanbulskoj" (u daljnjem tekstu: podnositeljica zahtjeva) podnijela je Ustavnom sudu podnesak naslovljen kao žalba protiv očitovanja Ministarstva uprave klasa: 014-01/18-01/2, ur. broj: 515-05-01-01/1-18-2 od 4. rujna 2018. (u daljnjem tekstu: osporeno očitovanje).

2. Osporenim je očitovanjem Ministarstvo uprave odgovorilo na zahtjev podnositeljice za sudjelovanje u procesu provjere potpisa za raspisivanje državnog referenduma o otkazivanju Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 3/18.; u daljnjem tekstu: Konvencija). Ministarstvo uprave nije udovoljilo zahtjevu podnositeljice za sudjelovanje u procesu provođenja provjere i vjerodostojnosti potpisa, a u mjerodavnom dijelu osporenog očitovanja navedeno je:

"(...) Kako postupak provođenja referenduma nije upravni postupak, tako ni podnositelj zahtjeva nije stranka u smislu odredbi članka 4. Zakona o općem upravnom postupku, pa je neosnovano i pozivanje na odredbe članaka 11., 30. i 84. Zakona o općem upravnom postupku.

(...)

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 i provedbe postupka provjere broja i vjerodostojnosti potpisa, kao i zbog činjenice da je za vrijeme trajanja procesa provjere potrebno osigurati i adekvatne mehanizme zaštite osobnih podataka sukladno Zakonu o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, iz istog proizlazi da se ne bi moglo udovoljiti zahtjevu podnositelja da sudjeluje u procesu provođenja provjere broja potpisa i vjerodostojnosti istih, kao ni u procesu promatranja istih.

(...)

S tim u vezi, ukazuje se da je osnovano Povjerenstvo za provjeru broja i vjerodostojnosti svih potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja istih iz Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanskih inicijativa 'Narod odlučuje' te 'Istina o Istanbulskoj'. Provjeru broja i vjerodostojnosti svih prikupljenih potpisa birača obavljat će Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o. - APIS IT d.o.o., a temeljem sklopljenog Ugovora s Ministarstvom uprave. Postupak prebrojavanja potpisa kao i postupanje s dokumentacijom obavljat će se u strogo kontroliranim uvjetima koji jamče apsolutnu sigurnost i transparentnost cijelog postupka (video nadzor prostora, zabranjeno unošenje uređaja za snimanje, primjena sofisticiranog softvera i sl.), uz obvezatnu zaštitu osobnih podataka. Sve navedeno jamči da će ovaj proces biti proveden transparentno i objektivno."

3. Podnositeljica zahtjeva obratila se Ustavnom sudu smatrajući da postoje razlozi za postupanje Ustavnog suda u skladu s ovlastima koje ima prema članku 104. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon) i pozivajući se na stajalište Ustavnog suda izraženo u točki 7.1. rješenja broj: U-VIIR-1960/2018 od 5. lipnja 2018. (www.usud.hr).

Budući da je podnositeljica zahtjeva podnesak nazvan "žalba" podnijela nakon što je predsjedniku Hrvatskog sabora uputila zahtjev za raspisivanje referenduma (članak 8.g 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., 58/06. - odluka USRH broj: U-I-177/2002, 69/07. - odluka USRH broj: U-I-2051/2007, 38/09., 100/16. - odluka USRH broj: U-I-1962/2008 i 73/17.; u daljnjem tekstu: Zakon o referendumu/) odnosno da se žali na aktivnosti nadležnih tijela nakon što je Hrvatskom saboru podnijela zahtjev za raspisivanje referenduma i polazeći od navoda (sadržaja) podneska, Ustavni sud utvrđuje da je u konkretnom slučaju riječ o zahtjevu podnositeljice upućenom Ustavnom sudu za provođenje postupka nadzora ustavnosti i zakonitosti provođenja državnog referenduma iz članka 96. Ustavnog zakona i poduzimanje mjera odgovarajućom primjenom članka 87. - 96. Ustavnog zakona.

3.1. Podnositeljica zahtjeva u podnesku navodi da ne postoje opravdani razlozi na temelju kojih je predstavnicima Građanske inicijative "Istina o Istanbulskoj" uskraćena mogućnost sudjelovanja u procesu provjere potpisa za raspisivanje državnog referenduma o otkazivanju Konvencije s obzirom na to da Zakonom o referendumu nije propisan način provođenja postupka provjere potpisa birača koji su se izjasnili o potrebi raspisivanja referenduma. Podnositeljica dodatno u zahtjevu navodi:

"Zaključno: postupak brojanja i provjere vjerodostojnosti potpisa predstavlja radnju koja odgovara stanovitim općim načelima provođenja izbornih aktivnosti (politička prava birača na referendumu su jedan od oblika realizacije biračkog prava, usp. čl. 45. Ustava RH) - i onda je doista valja provesti na način u skladu s tim načelima i uobičajenim standardima demokratske procedure, a koja doista obuhvaćaju i promatranje postupka provjere potpisa birača danih u izbornom/referendumskom procesu - kako upućuje i Venecijanska komisija na mjestu citiranom gore u toč. I. ove žalbe.

Valja opaziti da je javnost - u situaciji kad se provjera potpisa odugovlači sada već 3 mjeseca (dok ju primjerice Državno izborno povjerenstvo na izborima za predsjednika RH redovno obavlja već u 48 sati), te se sada još izrijeком odbija dopustiti promatranje postupka provjere potpisa - već znatno iziritirana ovakvim neobičnim postupanjem s potpisima više stotina tisuća birača i postupke Ministarstva uprave tj. Vlade RH iščitava kao jasnu poruku da se nelojalnim postupanjem državnih vlasti želi onemogućiti provođenje referenduma kojega su oni legitimno podržali svojim potpisima.

(...)

Dok tijelima Vlade RH predstoji delikatna zadaća pregledavanja potpisa - kojoj se zadaći mora pristupiti bez pristranosti - hrvatski birači prepoznaju da se s aktivnošću prebrojavanja potpisa bez bilo kakve očite potrebe odugovlači, a odbijanje Ministarstva uprave RH da se dopusti bilo kakva vrsta promatranja aktivnosti utvrđivanja vjerodostojnosti potpisa, pak, dodatno produbljuje njihovo nepovjerenje u namjere Vlade RH da ispoštuje demokratsku proceduru i njihova Ustavom zajamčena prava.

Premda Ministarstvo uprave u svom odgovoru iskazuje kako 'jamči' transparentnost i objektivnost procesa, takvo jamstvo nije uvjerljivo i nema temelja s obzirom da se Vlada RH, pa tako i Ministarstvo uprave, u više navrata očitovale negativno - dakle pristrano - prema aktualnim referenduskim inicijativama.

(...)

Iako za to ne postoje objektivni temelji, Ministarstvo uprave traži da građani imaju povjerenja u postupak provjere potpisa prema njihovim uvjetima, nametnutima na nedemokratski i u odnosu na građane netransparentni način. Ono želi postupak provjere potpisa organizirati da bude zatvoren i ograničen na tvrtku (APIS) koju je samostalno odlučilo angažirati, a onemogućiti promatranje procesa od strane građanske inicijative koja je prikupljala potpise, i zapravo bilo kakvo drugo promatranje te važne aktivnosti."

4. Budući da je Vlada Republike Hrvatske zaključkom klasa: 022-03/18-07/314, ur. broj: 50301-25/06-18-4 od 2. kolovoza 2018. zadužila Ministarstvo uprave za koordinaciju aktivnosti vezanih uz provjeru broja i vjerodostojnosti svih potpisa birača iz zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative "Istina o Istanbulskoj", Ustavni sud dostavio je zahtjev podnositeljice na očitovanje Vladi Republike Hrvatske.

4.1. Vlada je dostavila traženo očitovanje (klasa: 022-03/18-07/314, ur. broj: 50301-25/06-18-13 od 24. listopada 2018.; u daljnjem tekstu: očitovanje Vlade) te je u odnosu na navode podnositeljice zahtjeva navela:

"Vlada Republike Hrvatske smatra da podnošenje žalbe Ustavnome sudu Republike Hrvatske na očitovanje Ministarstva uprave, klase: 014-01/18-01/2, urbroja: 515- 05-01-01/1-18-2, od 4. rujna 2018. godine, u vezi sa Zahtjevom Građanske inicijative 'Istina o Istanbulskoj' za sudjelovanjem u procesu provjere potpisa za raspisivanje državnog referenduma o otkazivanju Konvencije Vijeća Europe o

sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji nije dopušteno, sukladno odredbama Ustavnog zakona i stajalištima toga Suda izraženim u Rješenju, broja: U-VIIR-1960/2018, od 5. lipnja 2018. godine.

(...)

S obzirom da se u postupku provjere potpisa za raspisivanje državnog referenduma o otkazivanju Konvencije Vijeća Europe o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji ne provode 'aktivnosti koje su suprotne Ustavu i zakonu', smatra se da nisu ispunjene pretpostavke da se u odnosu na Ministarstvo uprave mogu poduzeti odgovarajuće mjere, kako to propisuje članak 88., a u vezi sa člankom 89. Ustavnog zakona. Isto tako, Zakon 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, 38/09, 100/16 i 73/17 - u daljnjem tekstu: Zakon), za sada, ne propisuje mogućnost sudjelovanja u procesu provjere potpisa, pa nisu niti mogle biti poduzete radnje i aktivnosti koje nisu u skladu s važećom zakonskom regulativom.

(...)

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

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 predreferendumskim 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.

Jednako tako, u odnosu na navode Građanske inicijative 'Istina o Istanbulskoj' u kojima se poziva na Kodeks dobre prakse Venecijanske komisije, ističe se da ista sadrži samo smjernice vezane za održavanje referenduma kojih se državama članicama Europske unije preporučuje pridržavati pri održavanju referenduma, kao i implementirati u nacionalno zakonodavstvo.

Sve dosadašnje poduzete aktivnosti i koraci povodom Zaključka Vlade Republike Hrvatske, klase: 022-03/18-07/314, 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 'Istina o Istanbulskoj', odvijale su se u skladu s važećom zakonskom regulativom, a koja je i sukladna smjernicama Kodeksa dobre prakse Venecijanske komisije. Posebice u dijelu predreferendumskog 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 'Istina o Istanbulskoj' o otkazivanju Konvencije Vijeća Europe o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, klase: 013-01/18- 01/29, urbroja: 515-07/1-18-1, od 18. listopada 2018. godine, kojom se predstavnicima Građanske inicijative 'Istina o Istanbulskoj' omogućuje uvid u potpise birača koji su proglašeni neispravnim, odnosno nevažećim prema navedenom Izvješću Povjerenstva.

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

Ovlast Ustavnog suda za provođenje nadzora ustavnosti i zakonitosti referendumskog postupka

5. Ustavni sud je u dosadašnjoj praksi, u nekoliko odluka, izrazio stajališta o svojim općim nadzornim ovlastima.

5.1. U priopćenju broj: SuS-1/2013 od 14. studenoga 2013. ("Narodne novine" broj 138/13.), Ustavni sud ustanovio je da:

"Na temelju članka 125. alineje 9. Ustava i članka 2. stavka 1. u vezi s člankom 87. alinejom 2. Ustavnog zakona, Ustavni sud ima opću ustavnu zadaću jamčiti poštovanje Ustava i nadzirati ustavnost državnog referenduma sve do formalnog okončanja referendumskog postupka.

Sukladno tome, nakon što na temelju narodne ustavotvorne inicijative Hrvatski sabor donese odluku o raspisivanju državnog referenduma, a da prije toga nije postupio po članku 95. stavku 1. Ustavnog zakona, Ustavnom sudu ne prestaju opće nadzorne ovlasti nad ustavnošću tako raspisanog referenduma.

Međutim, uvažavajući ustavotvornu ulogu Hrvatskog sabora kao najvišeg zakonodavnog i predstavničkog tijela u državi, Ustavni sud ocjenjuje da se općim nadzornim ovlastima u takvoj situaciji smije koristiti samo iznimno, kad utvrdi takvu formalnu i/ili materijalnu protuustavnost referendumskog pitanja ili tako tešku proceduralnu pogrešku koje prijete narušavanjem strukturalnih obilježja hrvatske ustavne države, to jest njezina ustavnog identiteta, uključujući najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 1. i članak 3. Ustava)."

5.2. U rješenju broj: U-VIIR-5520/2013 od 28. studenoga 2013. (www.usud.hr), Ustavni sud otklonio je mogućnost da aktivno legitimirani subjekti iz članka 88. Ustavnog zakona podnose zahtjev iz članka 95. Ustavnog zakona (je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavaka 1. - 3. Ustava za njegovo raspisivanje). Mjerodavni dio tog rješenja glasi:

"... ni prije, a ni nakon što Hrvatski sabor, na temelju narodne ustavotvorne inicijative, donese odluku o raspisivanju državnog referenduma, aktivno legitimirani subjekti iz članka 88. Ustavnog zakona (...) *ne mogu imati ovlasti koje Hrvatski sabor ima po članku 95. Ustavnog zakona* prije no što donese odluku o raspisivanju državnog referenduma *ni ti mogu naknadno preuzeti ulogu Hrvatskog sabora*, nastupiti pred Ustavnim sudom umjesto Hrvatskog sabora i svojim zahtjevom zamijeniti zahtjev Hrvatskog sabora iz članka 95. stavka 1. Ustavnog zakona, pa ni onda kad Hrvatski sabor prethodno nije pokrenuo postupak pred Ustavnim sudom u smislu članka 95. stavka 1. Ustava.

(...)

O tim pitanjima nadzor može pokrenuti samo Hrvatski sabor prije no što donese odluku o održavanju državnog referenduma, a iznimno i Ustavni sud na vlastitu inicijativu nakon što Hrvatski sabor donese takvu odluku, a prethodno nije postupio po članku 95. Ustavnog zakona."

5.3. U rješenju broj: U-VIIR-1960/2018 od 5. lipnja 2018. Ustavni sud izrazio je stajalište o svojim ovlastima tijekom razdoblja prikupljanja potpisa građana radi izjašnjavanja birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma koji je za potrebe tog predmeta nazvao "predreferendumskom fazom", postupajući na temelju podneska kojim se podnositeljica zahtjeva prvi put obratila Ustavnom sudu. Mjerodavni dio tog rješenja glasi:

"Ustavni sud ne isključuje, iznimno, mogućnost svoje intervencije i u 'predreferendumskoj' fazi postupka, uključujući i da u skladu sa svojim ovlastima iz članka 104. Ustavnog zakona o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvršiti Hrvatski sabor. Da bi Ustavni sud reagirao u toj fazi postupka morala bi, primjerice, biti riječ o *grubom kršenju pravila demokratske procedure, odnosno o takvom postupanju nadležnih vlasti koje faktično dokida ili ozbiljno narušava pravo građana na izjašnjavanje o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma*. Drugim riječima, te okolnosti moraju biti izuzetne, prijetnja onemogućavanju ostvarenja prava stvarna, a druga sredstva neučinkovita."

6. Ustavni sud utvrđuje da su navedena stajališta primjenjiva i na konkretan slučaj, iako je u konkretnom slučaju riječ o referendumskoj fazi postupka nakon predaje zahtjeva za raspisivanje referenduma Hrvatskom saboru, a prije odluke Hrvatskog sabora o pokretanju (ili nepokretanju) postupka iz članka 95. Ustavnog zakona odnosno odluke o raspisivanju referenduma. Naime, u konkretnom je slučaju Hrvatskom saboru, na temelju članka 8.g Zakona o referendumu, upućen zahtjev za raspisivanje referenduma, što znači da se referendumski postupak smatra započetim. Stoga se, kako je navedeno u točkama 3. i 8.1. obrazloženja ovog rješenja, i smatra da je podnositeljica zahtjeva u smislu članka 96. Ustavnog zakona podnijela Ustavom sudu zahtjev za provođenje nadzora ustavnosti i zakonitosti državnog referenduma.

6.1. U vezi s navedenim Ustavni sud utvrđuje da nadzor ustavnosti i zakonitosti državnog referenduma u smislu članka 96. Ustavnog zakona započinje u trenutku kada organizacijski odbor uputi zahtjev predsjedniku Hrvatskog sabora za raspisivanje referenduma i traje do formalnog okončanja referendumskog postupka. Nadzor Ustavnog suda sastoji se od provjere postupaju li sudionici u provođenju državnog

referenduma protivno Ustavu i zakonu odnosno provode li se aktivnosti vezane uz provođenje državnog referenduma suprotno Ustavu i zakonu. Uvažavajući ustavotvornu ulogu Hrvatskog sabora kao najvišeg zakonodavnog i predstavničkog tijela u državi tijekom razdoblja provjere, to jest do odluke Hrvatskog sabora o pokretanju (ili nepokretanju) postupka iz članka 95. Ustavnog zakona odnosno odluke o raspisivanju referenduma, Ustavni sud nadzire je li postupanje nadležnih državnih tijela - zakonodavne odnosno izvršne vlasti - dovelo do grubog kršenja pravila demokratske procedure, odnosno predstavlja li ono takvo postupanje koje faktično dokida ili ozbiljno narušava pravo građana na referendumsko izjašnjavanje.

Pri tome će Ustavni sud tijekom tog razdoblja provesti postupak nadzora na zahtjev aktivno legitimiranih subjekata iz članka 88. Ustavnog zakona (v. rješenje broj: U-VIIR-72/2012 i dr. od 16. siječnja 2012. /"Narodne novine" broj 11/12./) samo ako ti subjekti zadovolje kriterije za provođenje postupka.

Kriteriji za provođenje postupka nadzora ustavnosti i zakonitosti državnog referenduma iz članka 96. Ustavnog zakona

7. Da bi Ustavni sud, na temelju svojih ovlasti iz članka 96. Ustavnog zakona, proveo postupak nadzora ustavnosti i zakonitosti referenduskog postupka aktivno legitimirani subjekti iz članka 88. Ustavnog zakona, koji smatraju da pojedine radnje nadležnih tijela državne vlasti - zakonodavne i/ili izvršne - predstavljaju povredu ustavnog jamstva referenduskog odlučivanja, imaju obvezu navesti: 1) jasne i detaljne (ustavno)pravne argumente da konkretna radnja predstavlja povredu tog jamstva (do stupnja obrazloženosti opisane u točki 7.1. obrazloženja ovog rješenja); i 2) činjenični supstrat kojim potkrepljuju svoju pravnu argumentaciju.

Posljedično, pritužbe koje se temelje isključivo ili pretežno na široko postavljenim tvrdnjama, općenitim navodima i osobnim ocjenama o povredi ustavnog jamstva referenduskog odlučivanja bit će odbačene zbog nedostatne ustavnopravne argumentacije. Stoga, (ustavno)pravni argumenti aktivno legitimiranih subjekata iz članka 88. Ustavnog zakona da određena radnja predstavlja povredu jamstva referenduskog odlučivanja moraju jasno identificirati nedostatke postupka u okviru kojeg je poduzeta osporavana radnja odnosno konkretne učinke koje je osporavana radnja proizvela. Drugim riječima, moraju obrazložiti na jasan, nedvosmislen i argumentiran način da je riječ o ozbiljnim razlozima koje bi Ustavni sud morao uzeti u obzir u okviru ocjene opravdanosti uporabe svojih ovlasti nadzora iz članka 96. Ustavnog zakona. Prema tome, puko navođenje pravnih argumenata načelne naravi odnosno pravnih argumenata bez navođenja konkretnih činjenica nije dostatno odnosno ne udovoljava kriterijima za provođenje postupka nadzora ustavnosti i zakonitosti referenduskog odlučivanja.

7.1. Kada ocjenjuje opravdanost provođenja postupka nadzora ustavnosti i zakonitosti referenduskog postupka, Ustavni sud ne traži od aktivno legitimiranih subjekata iz članka 88. Ustavnog zakona da prevalentnošću priloženih dokaza kojima potkrepljuju svoju (ustavno)pravnu argumentaciju uvjeri Ustavni sud u utemeljenost tvrdnje da je osporavanom radnjom nadležnih tijela državne vlasti uistinu došlo do grubog kršenja

pravila demokratske procedure, odnosno o takvom postupanju nadležnih vlasti koje faktično dokida ili ozbiljno narušava pravo građana na referendumsko izjašnjavanje. Međutim, aktivno legitimirani subjekt iz članka 88. Ustavnog zakona dužan je dokazati da postoji stvarni rizik koji nije moguće zanemariti odnosno da postoje stvarni (realni) i ozbiljni razlozi zbog kojih bi Ustavni sud trebao (morao) detaljnije razmotriti osporavane radnje nadležnih tijela državne vlasti.

7.2. Zahtijevani kriteriji dopuštenosti proizlaze iz činjenice da, sukladno ranije navedenom stajalištu iz točke 6. obrazloženja ovog rješenja, Ustavni sud ovlast nadzora ustavnosti i zakonitosti državnog referenduma iz članka 96. Ustavnog zakona koristi kad na temelju argumentacije podnositelja zahtjeva ocijeni (uvjeri se) da bi postupanje nadležnih tijela vlasti u pojedinom slučaju moglo dovesti do ozbiljnog narušavanja samih okvira demokratske procedure, odnosno faktičnog dokidanja ili ozbiljnog narušavanja prava građana na referendumsko izjašnjavanje.

Primjena kriterija za provođenje postupka nadzora iz članka 96. Ustavnog zakona na zahtjev podnositeljice

8. Podnositeljica zahtjeva prigovore na postupanje nadležnih tijela zakonodavne i izvršne vlasti temelji na sljedećim tvrdnjama. Prvenstveno se usredotočila na način na koji je Ministarstvo uprave, na temelju naloga i ovlaštenja Vlade, organiziralo provjeru ispravnosti potpisa koje je Građanska inicijativa "Istina o Istanbulskoj" prikupila radi izjašnjavanja birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma o opozivu Konvencije. Podnositeljica zahtjeva smatra da odluka Ministarstva uprave kojom je provjera mogućih nepravilnosti prikupljenih potpisa povjerena Agenciji za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o. - Apis IT d.o.o. (u daljnjem tekstu: APIS), a da pri tome predstavnicima Građanske inicijative nije osiguran uvid u način na koji APIS provodi konkretan postupak procjene, predstavlja postupanje izvan okvira propisanih Zakonom o referendumu jer ne odgovara "stanovitim općim načelima provođenja izbornih aktivnosti" odnosno "načelima i uobičajenim standardima demokratske procedure" te kao takav opravdava reakciju Ustavnog suda.

8.1. S obzirom na općenitost navedene tvrdnje, Ustavni sud smatra da podnositeljica zahtjeva Ustavnom sudu predlaže da ocijeni predstavlja li način na koji je u konkretnom slučaju organizirana provjera ispravnosti potpisa prikupljenih radi izjašnjavanja birača o potrebi da se pristupi raspisivanju referenduma o opozivu Konvencije povredu ustavnog jamstva na referendumsko odlučivanje. Podnositeljica zahtjeva pri tome polazi od tvrdnje kako ni tijela izvršne ni zakonodavne vlasti nemaju ustavnu ovlast dovoditi u pitanje vjerodostojnost prikupljenih potpisa odnosno utvrđivati točan broj pravilno prikupljenih potpisa.

Uz tvrdnju o nepostojanju ustavne nadležnosti, podnositeljica zahtjeva također navodi da je konkretni način, na koji je izvršna vlast koristila navodno "nepripadajuću" ovlast i organizirala provjeru ispravnosti potpisa, suprotan općim načelima demokratskog odlučivanja putem izravnog izbornog glasovanja te kao takav predstavlja povredu ustavnog jamstva referendumskog odlučivanja. U prilog toj tvrdnji podnositeljica iznosi sljedeće argumente.

8.2. Navedene tvrdnje odnose se i na nadležnost Hrvatskog sabora u pogledu provjere broja prikupljenih potpisa i na postupanje tijela izvršne vlasti nakon što je Organizacijski odbor Građanske inicijative "Istina o Istanbulskoj" uputio zahtjev za raspisivanje referenduma predsjedniku Hrvatskog sabora.

8.3. Prvo, podnositeljica zahtjeva ukazuje na to da je Vlada podržavala ratifikaciju Konvencije te se javno negativno izjašnjavala o ciljevima referendumske inicijative i iz toga izvodi zaključak o pristranosti izvršne vlasti. Drugo, pristranost izvršne vlasti potkrepljuje činjenicom da je postupak utvrđivanja ispravnosti potpisa trajao duže od tri mjeseca. Treće, i za podnositeljicu zahtjeva najvažnije, pristranost podupire navodom da Ministarstvo uprave nije omogućilo prisutnost predstavnika Građanske inicijative u APIS-u tijekom postupka provjere pojedinačnih potpisa, iako za njihovu prisutnost nije bilo objektivnih prepreka.

Polazeći od ranije navedenih načelnih stajališta o kriterijima za provođenje postupka nadzora ustavnosti i zakonitosti državnog referenduma, Ustavni sud je u daljnjem tijeku postupka prethodno (prije svega) razmotrio ispunjavaju li razlozi koje je podnositeljica zahtjeva navela te kriterije. Drugim riječima, je li podnositeljica zahtjeva iznijela dovoljno uvjerljive i ozbiljne razloge da bi Ustavni sud aktivirao svoje ovlasti iz članka 96. Ustavnog zakona.

8.4. Ustavni sud utvrđuje da u konkretnom slučaju navodi podnositeljice zahtjeva ne ispunjavaju opisane kriterije za provođenje postupka nadzora ustavnosti i zakonitosti (prag dopuštenosti). Ustavni sud ne nalazi da je podnositeljica zahtjeva iznijela stvarne, jasne i uvjerljive razloge, na temelju kojih bi Ustavni sud trebao (morao) intervenirati u skladu sa svojim ovlastima iz članka 96. Ustavnog zakona.

Unatoč navedenom, Ustavni sud ocjenjuje potrebnim osvrnuti se na pojedine navode podnositeljice zahtjeva. Stoga se u odnosu na pojedine navode podnositeljice zahtjeva ističe sljedeće.

O (ustavnoj) nenadležnosti zakonodavne i izvršne vlasti za provjeru vjerodostojnosti i ispravnosti potpisa

9. Podnositeljica zahtjeva (ustavno)pravnu argumentaciju temelji na općenitim navodima o povredi općih načela demokratske procedure koji se u konačnici svode na stajalište o nepostojanju nadležnosti zakonodavne i izvršne vlasti za provjeru valjanosti potpisa. Podnositeljica smatra da Zakon o referendumu nije dovoljno precizan te da ne propisuje ovlast Ministarstva uprave da zadaću provjere ispravnosti prikupljenih potpisa povjeri nekom drugom subjektu, kao što je u konkretnom slučaju učinjeno povjeravanjem njihove provjere APIS-u. Štoviše, podnositeljica zahtjeva smatra upitnim dozvoljava li pravni okvir uopće Hrvatskom saboru, a onda posredno i izvršnoj vlasti, mogućnost provjere ispravnosti potpisa. Tvrdi da takvo postupanje predstavlja neprihvatljivo tumačenje pozitivnih zakonskih propisa koji se odnose na referendumsko odlučivanje.

U pogledu navoda o nedovoljnoj preciznosti postojećeg pravnog okvira kojim je uređen referendumski postupak Ustavni sud ističe da je u svojoj praksi do sada već razmatrao ustavnost i zakonitost pojedinih odredaba Zakona o referendumu, kao i ustavnost cjelokupnog zakonodavnog referendumskog modela.

9.1. Ustavni sud, na temelju ovlaštenja propisanog člankom 38. stavkom 2. Ustavnog zakona, dva je puta sam pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o referendumu (v. odluke broj: U-I-177/2002 od 20. travnja 2006. i broj: U-I-2051/2007 od 5. lipnja 2007.).

9.2. U odluci broj: U-VIIR-4696/2010 od 20. listopada 2010. ("Narodne novine" broj 119/10.), Ustavni sud upozorio je na činjenicu da je Zakon o referendumu nedovoljno razrađen, odnosno da sadrži određene manjkavosti te je zakonodavcu ukazao na nužnost njegovog unapređenja. Mjerodavni dio odluke glasi:

"25.1. ... Ustavni sud ne smije zatvoriti oči pred očitom činjenicom da mjerodavne odredbe ZoRef-a ne rješavaju na odgovarajući način pitanje pravnih učinaka koje - u odnosu na volju birača izraženu u postupku njihova izjašnjavanja o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma - ima povlačenje Prijedloga izmjena ZOR-a (ili bilo kojeg drugog prijedloga zakona) iz zakonodavnog postupka. Takve zakonske manjkavosti otvaraju objektivnu mogućnost zanemarivanja odnosno izigravanja navedene volje birača, a time i obezvrjeđivanja temeljnih vrijednosti demokratskog društva utemeljenog na vladavini prava.

U situaciji kad mjerodavne odredbe ZoRef-a nisu u potpunosti razrađene, što otvara mogućnost da svrha, zbog koje su se u konkretnom slučaju skupljali potpisi birača, ne bude pravilno ostvaren, ustavna je obveza Ustavnog suda da - tumačeći Ustav i ZoRef u svjetlu najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava) - utvrdi pravilo za konkretan slučaj. Nije, dakle, riječ o općem pravnom pravilu koje bi vrijedilo za sve istovrsne slučajeve, jer takvo pravilo može donijeti samo Hrvatski sabor kao vrhovno predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj (članak 70. /71./ Ustava).

Nasuprot zakonodavcu, Ustavni sud, kao 'čuvar Ustava', dužan je brinuti se za ostvarenje najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske na način da posredstvom svojih posebnih institucionalnih ovlasti kompenzira slabosti nedostatno razvijene demokratske države utemeljene na proklamiranoj vladavini prava, što uključuje i njezin nedostatno razvijen i nesavršen pravni okvir. Rješavanjem složenih konflikata koji se javljaju u društvenom životu zajednice unutar nedostatno razvijenog i nesavršenog pravnog poretka, Ustavni sud ispunjava svoju ustavnu zadaću uravnoteživanja vrijednosno-normativnog i pozitivno-pravnog okvira države."

Zaključno je stoga utvrdio:

"25.3. Ustavni sud ... posebno naglašava da načelo vladavine prava, kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava), zahtijeva da se državni život ne temelji na arbitrarnosti, nego na unaprijed propisanim pravnim pravilima koja su opća, predvidljiva i za njihove adresate izvjesna u pogledu nastupajućih pravnih posljedica. U tim je okvirima potrebno sagledavati i rješenja koja su danas propisana ZoRef-om, pojedinačno i u njihovoj ukupnosti, radi njihova što hitnijeg usklađivanja s pravnim standardima Venecijanske komisije, sadržanima u njezinu Kodeksu dobre

prakse na referendumima, ali i postizanja pravne koherentnosti referendumskog prava u domaćem pravnom poretku."

9.3. Stoga, unatoč uočenim nedostacima u rješenjima propisanim u Zakonu o referendumu, Ustavni sud nije našao da je ovaj zakon do te mjere nerazrađen i manjkav da onemogućava ili ugrožava provođenje referenduma u skladu s Ustavom i zakonom, to jest da njegove odredbe nije moguće primijeniti na konkretne okolnosti pojedine referendumske inicijative. Ustavni sud napominje da ustavnost zakonskih rješenja ne ovisi o apstraktnim stajalištima i subjektivnim ocjenama, već o realnim i konkretnim učincima koja ta rješenja proizvode u stvarnom životu. Proizlazi li iz okolnosti pojedinog slučaja da određeno zakonsko rješenje, uključujući i ono koje se odnosi na referendumsko odlučivanje, dovodi do povrede ustavnih jamstava i načela, Ustavni sud kao čuvar ustavnog poretka ima dužnost i odgovornost, u okviru svojih ovlasti propisanih Ustavom, poduzeti mjere za otklanjanje tih povreda. U okolnostima konkretnog slučaja to bi značilo poduzeti mjere propisane odredbama 87. - 96. Ustavnog zakona.

Sukladno navedenom sama činjenica da Zakon o referendumu ne sadrži odredbe koje uređuju pojedinosti postupka provjere prikupljenih potpisa za raspisivanje državnog referenduma, odnosno rok u kojem se moraju provjeriti svi prikupljeni potpisi, koje tijelo i na koji način tu provjeru treba izvršiti, ne znači *a priori* da je zakon neustavan, odnosno da je postupanje nekog tijela vlasti neustavno i nezakonito.

9.4. Istovremeno, polazeći od ranije iznesenih stajališta o nužnosti poštovanja ustavnog okvira - koji i za referendumski postupak proizlazi iz temeljnih vrednota i načela ustavnog poretka - Ustavni sud ukazuje da ni diskrecija tijela zakonodavne i izvršne vlasti u granicama zakonom dopuštene slobode u odabiru načina provjere potpisa nije apsolutna.

Međutim, Ustavni sud ponavlja, da bi došlo do pokretanja postupka nadzora iz članka 96. Ustavnog zakona, na podnositeljima zahtjeva je da prilože (ustavno)pravne argumente potkrijepljene konkretnim i stvarnim činjeničnim supstratom koji uvjerljivo ukazuje na to da su nadležna tijela državne vlasti koristila ovlast i odgovornost slobodne procjene u konkretnom predmetu na način zbog kojeg je došlo do pogreške u postupku ili nastanka konkretnih učinaka koji predstavljaju grubo kršenje pravila demokratske procedure, odnosno takvog postupanja nadležnih vlasti koje faktično dokida ili ozbiljno narušava pravo građana na referendumsko odlučivanje.

9.5. U odnosu na iznesenu tvrdnju podnositeljice zahtjeva o nepostojanju nadležnosti zakonodavne i izvršne vlasti za provjeru vjerodostojnosti i ispravnosti prikupljenih potpisa podrške raspisivanju referenduma, Ustavni sud ističe da postojeći zakonodavni okvir jasno upućuje na to da je Hrvatski sabor ovlašten (i dužan) provesti takve ili slične radnje kako bi utvrdio jesu li ispunjene sve pretpostavke za donošenje odluke o raspisivanju (ili neraspisivanju) referenduma. Ovo stoga što je stavkom 1. članka 3. Zakona o referendumu propisano da državni referendum raspisuje Hrvatski sabor, dok je stavkom 4. članka 3. propisano da će Hrvatski sabor raspisati referendum o pitanjima prijedloga promjene Ustava ili o prijedlogu zakona ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. Na Hrvatskom saboru je odluka hoće li

provjeru ispravnosti potpisa provesti samostalno ili će njezinu provjeru povjeriti izvršnoj vlasti odnosno Vladi. Pri tome, Hrvatski sabor svakako ima ovlast postaviti okvire unutar kojih je izvršna vlast dužna provesti zadani nalog, vodeći pritom računa da način provjere ispravnosti potpisa mora biti sposoban ostvariti svoju svrhu. Uz navedeno, iako odredbe Zakona o referendumu propisuju nadležnost Hrvatskog sabora za provedbu referenduma na općenit način, opisana podjela nadležnosti provjere ispravnosti postupanja referendumskih inicijativa nalazi svoj konkretniji pravni temelj u člancima 60. i 127. stavku 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora ("Narodne novine" broj 81/13., 113/16., 69/17. i 29/18.; u daljnjem tekstu: Poslovnik).

Tim odredbama određen je postupak i opseg u okviru kojeg Hrvatski sabor može provesti provjeru ispravnosti prikupljenih potpisa ako to u pojedinom slučaju smatra potrebnim i nužnim. Navedene odredbe Poslovnika, zajedno s relevantnim odredbama Ustava i Zakona o referendumu, predstavljaju temelj na osnovi kojeg Hrvatski sabor može ovlastiti Vladu da provede postupak provjere ispravnosti potpisa. Upravo je to bio slučaj s odlukom Hrvatskog sabora donesenom u povodu zahtjeva za raspisivanje referenduma Građanske inicijative "Istina o Istanbulskoj", ali i u prethodnim situacijama kada su organizacijski odbori uputili predsjedniku Hrvatskog sabora zahtjev za raspisivanje referenduma (članak 8.g stavak 1. Zakona o referendumu).

9.6. Podnositeljica zahtjeva iznošenjem svojih općenitih ocjena u potpunosti ignorira navedene pravne odredbe i iznosi subjektivnu ocjenu o nedovoljnoj preciznosti Zakona o referendumu.

Međutim, kada bi se prihvatilo stajalište podnositeljice zahtjeva, to bi značilo da je Hrvatski sabor dužan prihvatiti potpise koje mu dostave referendumske inicijative kao vjerodostojne *per se*, to jest *a priori* istinite i vjerodostojne. To bi značilo da vjerodostojnost priloženih potpisa kojima se dokazuje da je raspisivanje referenduma zatražio potreban broj birača (članak 8.g stavak 2. Zakona o referendumu) ne može provjeravati ni Hrvatski sabor kao tijelo državne vlasti koje uživa demokratski legitimitet ostvaren na demokratskim izborima, jer to tijelo čine zastupnici kojima su građani na izborima dali svoje povjerenje i koji će to povjerenje građana morati opravdati na svakim sljedećim izborima. Stoga je tumačenje koje zastupa podnositeljica zahtjeva izravno suprotno načelu vladavine prava i načelu demokratskog višestranačkog sustava kao najvišim vrednotama ustavnog poretka. Hrvatski sabor ne samo da ima ovlast osigurati provjeru ispravnosti i vjerodostojnosti prikupljenih potpisa, već je to njegova obveza. Ostajući na razini općenitih ocjena podnositeljica zahtjeva također ignorira činjenicu da uz građane koji podržavaju raspisivanje referenduma postoje i oni koji ga ne podržavaju. Kada bi stajalište podnositeljice zahtjeva o dužnosti Hrvatskog sabora da prihvati priložene potpise kojima se dokazuje da je raspisivanje referenduma zatražio potreban broj birača kao vjerodostojne *per se* bilo prihvaćeno, politička volja velikog broja građana koji se odlučio ne podržati raspisivanje referenduma ostala bi bez zaštite. Na Hrvatskom saboru je da u svojoj ustavnoj ulozi demokratski legitimiranog predstavničkog tijela svih građana i građanki - onih koji podržavaju i onih koji ne podržavaju raspisivanje referenduma o nekom pitanju - osigura provjeru vjerodostojnosti i ispravnosti prikupljenih potpisa.

9.7. Stajalište podnositeljice zahtjeva kojim poriče legitimitet Ministarstva uprave kao tijela izvršne vlasti zaduženog za provedbu provjere ispravnosti potpisa također je neprihvatljivo. Ustavni sud ponavlja da Hrvatski sabor ima ovlast odrediti način na koji će taj postupak provjere biti proveden. U konkretnom je slučaju, kao i pri prethodnim referendumskim inicijativama, Hrvatski sabor, poštujući propisanu proceduru i dane mu ovlasti, naložio Vladi kao nositeljici izvršne vlasti da iskoristi svoj institucionalni kapacitet te provede provjeru ispravnosti potpisa i o tome podnese izvještaj nadležnom tijelu Hrvatskog sabora. Vlada je za taj zadatak zadužila Ministarstvo uprave te je prihvatila način organizacije postupka provjere koji je za konkretan slučaj predložilo Ministarstvo uprave. Uzimajući u obzir navedeno, pravni temelj (legalitet) na osnovi kojeg je Ministarstvo uprave organiziralo i provelo postupak provjere nije sporan.

O pristranosti izvršne vlasti

10. Tvrđnju o nedostatku ustavne ovlasti Ministarstva uprave podnositeljica zahtjeva nadopunjuje i tvrdnjom da Ministarstvo uprave ne zaslužuje povjerenje javnosti da će svoju zadaću ispuniti objektivno i zbog toga što nelojalnim postupanjem zajedno s Vladom želi onemogućiti provođenje referenduma. Podnositeljica zahtjeva tvrdnju o "nelojalnosti" podupire s time što je Vlada, kao i većina zastupnika i zastupnica Hrvatskog sabora, podržala ratifikaciju tzv. Istanbulske konvencije odnosno da su se i Vlada i Ministarstvo uprave u više navrata očitovali "*negativno - dakle pristrano*" prema aktualnim referendumskim inicijativama te da nisu pravovremeno reagirali na odluke tijela lokalne samouprave koje je podnositeljica zahtjeva smatrala nezakonitim ograničenjem referendumске inicijative.

10.1. Prije svega, činjenica da je Vlada podržala ratifikaciju Konvencije sama po sebi ne može značiti da Vlada automatski nije sposobna ili voljna objektivno i u okviru zakonom određenih ovlasti i postupaka provesti nalog Hrvatskog sabora o provjeri ispravnosti prikupljenih potpisa. Kada se konkretan prigovor supstancijalno razmotri, proizlazi da automatizam na kojem počiva tvrdnja podnositeljice zahtjeva otvara mogućnost da se zbog navodne arbitrarnosti propitkuje gotovo svaka odluka izvršne vlasti koja bi se odnosila na primjenu pravnog propisa s kojim se Vlada nije nužno slagala tijekom postupka njegova donošenja i izglasavanja. Ustavnom sudu nije poznato da je bilo tko osporavao da samo zbog tog razloga tijela izvršne vlasti ne žele provoditi te propise. Ustavni sud naglašava kako vladavina prava uistinu počiva na sposobnosti tijela državne vlasti da postupaju sukladno i u granicama svojih zakonskih ovlasti. Međutim, ustavne demokracije, uključujući i Republiku Hrvatsku, upravo stoga i sadrže niz institucionalnih rješenja i jamstava kojima štite građane od arbitrarnosti i samovolje tijela državne vlasti. Za potrebe ovog ustavnosudskog postupka Ustavni sud naglašava samo neke od njih.

10.2. Prije svega valja naglasiti ulogu načela diobe vlasti koja uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti (članak 4. Ustava).

U svjetlu tog načela skreće se pozornost na dvije činjenice konkretnog slučaja. Prvo, kao što je već više puta naglašeno u ovom rješenju, primarna i konačna ovlast odnosno obveza provjere ispravnosti prikupljenih potpisa leži u rukama demokratski izabranog

predstavničkog tijela građana, to jest Hrvatskog sabora. Politička raznolikost odnosno suprotstavljenost političkih opcija kojima pripadaju zastupnici i zastupnice osiguravaju odnosno morali bi osigurati djelotvoran parlamentarni nadzor nad ispravnošću postupaka izvršne vlasti kojoj je Hrvatski sabor naložio provedbu provjere prikupljenih potpisa. U nadležnim tijelima parlamentarnog nadzora sudjeluju i predstavnici parlamentarne većine i predstavnici opozicije čija je dužnost (zadaća) pratiti i upozoriti na moguće neispravnosti u postupanju izvršne vlasti.

Drugo, nalog koji je izvršna vlast primila od Hrvatskog sabora ne znači i dozvolu tijelima izvršne vlasti da odstupe od ustavnih i zakonskih ograničenja kojima su podvrgnuti u svom postupanju. Kako bi osigurao da izvršna vlast postupa u okviru svojih nadležnosti primjenjujući svoje ovlasti u okviru odgovarajućeg postupka poštujući zakonom određena ograničenja, pravni poredak je građanima osigurao odgovarajuću zaštitu pred Ustavnim sudom. Izvršna vlast je tako podložna provjeri kako od strane zakonodavne vlasti tako i od strane Ustavnog suda.

10.3. Konačno, Ustavni sud ponavlja da zakonodavna vlast izravno, a izvršna vlast posredno, svoj legitimitet temelje na mandatu koji su im građani i građanke povjerili na demokratskim izborima. Demokratski višestranački sustav predstavlja temeljnu vrednotu ustavnog poretka (članak 3. Ustava). Vlada koja svoje građane ne može uvjeriti u minimalnu korektnost svog postupanja postaje teret zastupnicima i zastupnicama koji je podržavaju, odnosno političkim opcijama kojima pripadaju, s obzirom na to da na prvim sljedećim izborima građanima podnose račun, ne samo za svoj osobni rad, već i rad Vlade. Riječ je prije svega o političkoj odgovornosti Vlade i Hrvatskog sabora. Mogućnost gubitka povjerenja građana posredstvom demokratskih izbora destimulira sklonost arbitrarnom postupanju.

10.4. U tom smislu, čak i kada ima slobodu procjene u pogledu određene odluke, kao što je u ovom slučaju organizacija postupka provjere ispravnosti potpisa, izvršna vlast u svom postupanju uvijek mora poštovati temeljna prava i slobode građana zajamčene Ustavom. Stoga temeljna prava i slobode iz Glave III. Ustava predstavljaju ograničenje samovoljnog, arbitrarnog odnosno pristranog postupanja bilo kojeg oblika državne vlasti. Navedeno se odnosi i na izravno korištenje vlasti od strane građana i građanki putem referendumskog odlučivanja.

Navedena jamstva polaze od presumpcije (pretpostavke) povjerenja u institucije državne vlasti ustanovljene u političkom sustavu ustavne demokracije. Ta presumpcija nije apsolutna i ne znači da tijela izvršne vlasti ne mogu postupati samovoljno, arbitrarno ili pristrano. Međutim, ne može biti ni dovedena u pitanje samo na temelju općenitih navoda i osobnih ocjena. Razlozi o pristranosti i arbitrarnosti nadležnih tijela moraju biti činjenično konkretizirani, jasni i uvjerljivi. Tvrdnje da su nadležna tijela izvršne vlasti *a priori* nesposobna zakonito i nepristrano postupati samo zbog toga što se ne slažu s nečijim političkim interesom, ne samo da podriva minimum povjerenja građana u institucije državne vlasti, već poriče sposobnost demokratskog ustavnog poretka da kroz ustavna jamstva osigura poštovanje vladavine prava.

O nedemokratskoj organizaciji načina provjere ispravnosti prikupljenih potpisa podrške

11. Uz činjenicu da je Vlada podržala ratifikaciju Konvencije te se javno negativno očitovala o inicijativi da se na referendumu odlučuje o opozivu Konvencije, podnositeljica zahtjeva u prilog tvrdnji o pristranosti izvršne vlasti u konkretnom slučaju obrazlaže sljedećim okolnostima. Smatra da dužina postupka provjere potpisa u trajanju duljem od tri mjeseca od trenutka predaje Hrvatskom saboru potvrđuje pristranost u postupanju Vlade i Ministarstva uprave. Također, smatra kako nije bilo objektivnih prepreka da se predstavnicima referendumске inicijative dopusti prisutnost u APIS-u tijekom analize potpisa. Budući da je unatoč tome Ministarstvo uprave odbacilo njihov zahtjev da se predstavnicima referendumске inicijative osigura nazočnost pri provjeri prikupljenih potpisa, smatraju da takvo postupanje predstavlja ključnu potvrdu pristranog, nezakonitog i nedemokratskog postupanja.

11.1. Ustavni sud u odnosu na navode o dugotrajnosti postupka provjere prikupljenih potpisa polazi od toga da pravni okvir kojim je uređen postupak referendumskog odlučivanja ne sadrži odredbe o preciznim rokovima u kojima se moraju poduzeti pojedine radnje, uključujući i prebrojavanje prikupljenih potpisa ili provjeru njihove ispravnosti. Međutim, činjenica da pravni okvir ne sadrži precizne rokove ne znači da ne postoji primjenjivi ustavni standard. Svoje ustavne ovlasti ni Hrvatski sabor ni Vlada ne mogu pretvoriti u jalovu zadaću i time ustavnu mogućnost referendumskog odlučivanja učiniti izuzetno teškom ili nemogućom. Stoga, ako važećim pravnim okvirom za pojedinu radnju nije propisan rok, ona mora biti završena u razdoblju koje se smatra razumnim. Standard razumnog roka dobro je poznat kriterij ustavnosti postupanja tijela državne vlasti. Zadovoljava li postupanje nadležnih tijela navedeni standard ovisi o konkretnim okolnostima pojedinog slučaja.

U konkretnom slučaju podnositeljica zahtjeva nije obrazložila razloge zbog kojih smatra da je razdoblje provjere prikupljenih potpisa trajalo nerazumno dugo. Nepostojanje tih razloga osobito je vidljivo ako se uzme u obzir da je podnositeljica zahtjeva pri prebrojavanju prikupljenih potpisa i sama koristila pogodnosti koje proizlaze iz manjkavosti zakonskog rješenja te je zahvaljujući tome iznijela konačan zbroj prikupljenih glasova tjednima nakon isteka roka za njihovo prikupljanje. Zbog toga, međutim, ni Hrvatski sabor ni Vlada nisu doveli u pitanje pravo podnositeljice zahtjeva da, unatoč njegovom prekoračenju, podnese Hrvatskom saboru zahtjev za raspisivanje referenduma.

11.2. Ustavni sud ponavlja kako je Hrvatski sabor naložio Vladi da provede provjeru broja i vjerodostojnosti svih prikupljenih potpisa birača te joj ostavio slobodu procjene u pogledu načina organizacije tog postupka. Vlada je provedbu te zadaće povjerila Ministarstvu uprave. Ministarstvo uprave, polazeći od činjenice da javno iznesen broj prikupljenih potpisa nije znatno prelazio Ustavom propisani minimum, procijenilo je da je potrebna sveobuhvatna provjera potpisa te da APIS ima potreban tehnički i stručni kapacitet za provedbu zadatka takvog opsega. Stoga su neosnovani prigovori podnositeljice zahtjeva da je postupanje Vlade odnosno Ministarstva uprave nezakonito i neustavno samim time što nisu dopustili prisutnost predstavnika podnositeljice zahtjeva

ispitivanju provjere potpisa u APIS-u. Ustavni sud utvrđuje da je u odsutnosti izričite zakonske odredbe Vlada postupila u granicama svoje ovlasti u odabiru načina da provjeru potpisa provede na način koji smatra optimalnim, a njegovo izvršenje povjerila Ministarstvu uprave. Svako drugačije tumačenje dovelo bi u pitanje minimum povjerenja u rad tijela državne vlasti koje mora postojati u demokratskoj državi utemeljenoj na vladavini prava.

Ustavni sud ponovo naglašava opseg svoje uloge u referendumskom nadzoru. U nadzorne ovlasti Ustavnog suda ne ulazi ocjena je li u nedostatku izričite zakonske odredbe Ministarstvo uprave moglo ili bilo dužno osigurati prisutnost predstavnika referendumskih inicijativa. Ustavni sud ocjenjuje predstavlja li neki postupak tijela izvršne vlasti, pa tako i konkretna odluka o načinu organizacije provjere potpisa, povredu koja predstavlja grubo kršenja pravila demokratske procedure, odnosno takvo postupanje nadležnih vlasti koje faktično dokida ili ozbiljno narušava pravo građana na referendumsko odlučivanje. U tom smislu potrebno je naglasiti da bi odluka izvršne vlasti o neispravnosti potpisa koje su referendumске inicijative odnosno organizacijski odbori priložili uz zahtjev upućen Hrvatskom saboru da se zatraži raspisivanje referenduma, koja ne bi sadržavala obrazložene razloge zbog kojih je određen potpis ocijenjen kao neispravan odnosno koja zainteresiranim strankama ne bi omogućila uvid odnosno provjerljivost rezultata provjere potpisa, predstavljala ograničenje ustavnog jamstva na neposredno odlučivanje građana putem referenduma.

11.3. U konkretnom slučaju podnositeljica zahtjeva nije iznijela nijedan razlog koji bi ukazivao na nepravilnosti koje bi postupak provjere potpisa dovele u sumnju. Iznošenje puke činjenice da je Ministarstvo moglo osigurati prisutnost predstavnika referendumskih inicijativa tijekom provjere u okviru APIS-a samo po sebi nije argument iz kojeg bi proizlazila sumnja da APIS postupak provjere vjerodostojnosti potpisa ne bi, odnosno nije izvršio profesionalno na stručan i objektivan način. Pri tome treba uzeti u obzir kako je APIS trgovačko društvo sa specifičnim javnim zadaćama te svojim upravljačkim tijelima i kao takvo nije podređeno Ministarstvu uprave. APIS nema ovlast ocijeniti neki potpis neispravnim. Ta je ovlast isključivo na Ministarstvu uprave odnosno Vladi i za tu svrhu uspostavljena je posebna skupina unutar Ministarstva uprave.

11.4. Konačno, skreće se pozornost na to da je po podnesenom izvještaju o utvrđenom broju potpisa koji su ocijenjeni kao ispravni odnosno neispravni (Izvješće Povjerenstva o provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative "Istina o Istanbulskoj" o otkazivanju Konvencije) Vlada Republike Hrvatske naložila Ministarstvu uprave da zainteresiranim osobama osigura uvid u potpise koji su ocijenjeni neispravnima (zaključak Vlade klasa: 022-03/18-07/315, ur. broja: 50301-25/06-18-13 od 17. listopada 2018.). Time je zainteresiranim osobama omogućeno da formiraju svoj sud o valjanosti razloga na temelju kojeg je Ministarstvo uprave utvrdilo da nije prikupljen dovoljan broj potpisa te odluče o svojim daljnjim potezima. Podnositeljica u svom zahtjevu nije dovela u pitanje sam postupak provjere vjerodostojnosti i ispravnosti prikupljenih potpisa.

12. Slijedom svega navedenoga, Ustavni sud ne nalazi da je podnositeljica zahtjeva iznijela činjenično konkretizirane, jasne i uvjerljive razloge koji bi nalagali aktiviranje ovlasti Ustavnog suda iz članka 96. Ustavnog zakona odnosno razloge koji ukazuju na to da je postupanje Vlade odnosno Ministarstva uprave u konkretnom slučaju bilo takve naravi da predstavlja grubo kršenje pravila demokratske procedure, odnosno da faktično dokida ili ozbiljno narušava pravo građana na referendumsko odlučivanje. Štoviše, slijedeći ranije izneseno stajalište o načelu minimalnog povjerenja u državna tijela koja su Ustavom ovlaštena i zadužena za provođenje postupka državnog referenduma, Ustavni sud naglašava da aktivno legitimirani subjekti iz članka 88. Ustavnog zakona ne mogu zahtijevati provođenje nadzora iz članka 96. Ustavnog zakona, odbijajući sudjelovanja u postupcima provjere ispunjenosti uvjeta za raspisivanje referenduma koje su nadležna tijela uspostavila sukladno zakonu jer ih *a priori* smatraju pristranima, suviše restriktivnima odnosno neučinkovitima, a da pri tome takve subjektivne ocjene nisu konkretizirali u skladu s kriterijima koji su jasno određeni i obrazloženi u točki 7.1. ovog rješenja.

12.1. Na kraju, Ustavni sud podsjeća da sukladno stajalištima obrazloženima u točkama 9.5. i 10.2. ovog rješenja Hrvatski sabor ima ovlast i obvezu donijeti odluku o tome jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavaka 1. - 3. Ustava za raspisivanje državnog referenduma, što uključuje i odluku o ispravno prikupljenom broju potpisa. U tom smislu organizatorima referendumskih inicijativa pružena je mogućnost da svoja stajališta i ocjene zastupaju i kroz redovni politički proces uvjeravajući saborske zastupnike u njihovu opravdanost odnosno oportunitet. Istovremeno, sukladno stajalištima izraženima u rješenju broj: U-VIIR-164/2014 od 13. siječnja 2014. ("Narodne novine" broj 15/14.) Ustavni sud naglašava da u slučaju sumnje u to jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavaka 1. - 3. Ustava ili kada ocijeni da je potrebno (svrsishodno) Hrvatski sabor može i zatražiti ocjenu Ustavnog suda sukladno članku 95. Ustavnog zakona.

13. Stoga, na temelju članka 32. Ustavnog zakona riješeno je kao u točki I. izreke ovog rješenja. Točka II. izreke temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

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

**IZDOJENO MIŠLJENJE U ODNOSU NA RJEŠENJE
USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU
BROJ: U-VIIR-3260/2018 od 18. prosinca 2018.**

Zbog bitnih razlika u pravnom pristupu problematici ove ustavnosudske stvari nisam mogao poduprijeti odluku većine po pitanju osnove odbačaja zahtjeva podnositeljice (točke 3. - 8.4. Rješenja), a ni po pitanju ocjene ustavnosti i zakonitosti poduzete "provjere" potpisa potpore referendumskoj inicijativi (točke 9. - 12. Rješenja).

Načelno sam suglasan s konstatacijom da podnesak kojim je ovaj postupak pokrenut, unatoč tome što je nazvan "žalba", s obzirom na svoju pravnu bit i stvarni sadržaj (*falsa nominatio non nocet*) nedvojbeno predstavlja zahtjev za ustavnosudskim nadzorom provedbe državnog referenduma (točka 3. Rješenja), a suglasan sam i s time da zahtjev treba odbaciti zbog postupovnih zapreka formalnopravne naravi za donošenje odluke o meritumu.

I. Argumentacija odbačaja zahtjeva podnositeljice, međutim, nije prihvatljiva i nema valjano uporište u propisima na koje se poziva.

S obzirom na to da je u konkretnom slučaju riječ o zahtjevu organizatora referendumске inicijative za provedbu ustavnosudskog nadzora u fazi nakon podnošenja zahtjeva za raspisivanje referenduma, a prije donošenja odluke Hrvatskog sabora (o raspisivanju referenduma ili o upućivanju zahtjeva Ustavnom sudu u smislu članka 95. Ustavnog zakona), a sve u vezi s pitanjem je li, u smislu članka 87. stavka 3. Ustava, ostvaren ustavni prag od 10% potpisa birača za aktiviranje referenduma, 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 i očito ulaze u područje koje pripada u isključivu kompetenciju Hrvatskog sabora sukladno članku 95. Ustavnog zakona.

Toga je, čini se, posve svjesna i sama podnositeljica koja nastavnim podneskom od 21. studenoga 2018. izričito predlaže spojiti raspravljanje o njezinom zahtjevu s raspravljanjem o pitanjima iz "predstojećeg" postupka utemeljenog na članku 95. Ustavnog zakona, s obzirom na njihovu "izravnu i očitu povezanost".

Imajući u vidu čvrstu ustavnopravnu logičku povezanost članka 87. stavka 3. Ustava koji glasi:

"Članak 87.

(...)

O pitanjima iz stavka 1. i 2. ovoga članka Hrvatski sabor će raspisati referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

(...)"

s člankom 95. Ustavnog zakona koji glasi:

"Članak 95.

(1) Na zahtjev Hrvatskoga sabora Ustavni sud će, u slučaju kad deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj zatraži raspisivanje referenduma, utvrditi je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 86. stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za njegovo raspisivanje.

(2) Odluku iz stavka 1. ovoga članka Ustavni sud će donijeti u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva."

kao i *ratio legis* općih odredaba o nadzoru ustavnosti i zakonitosti provedbe državnog referenduma na zahtjev zainteresiranih aktivno legitimiranih subjekata iz članka 88. Ustavnog zakona, držim pravno nedvojbenim da je, i to baš u vezi s pitanjem jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 3. Ustava za raspisivanje referenduma, u navedenom dijelu referendumske procedure (od predaje zahtjeva za raspisivanje referenduma do odluke Hrvatskog sabora po tom zahtjevu) ustavnopravno dopušten i moguć samo tzv. preventivni ustavni nadzor i to isključivo na zahtjev Hrvatskog sabora prema članku 95. Ustavnog zakona.

Taj nadzor obuhvaća utvrđivanje:

1) ustavnosti referenduskog pitanja, i/ili

2) postojanja ustavnih pretpostavki za raspisivanje državnog referenduma prema članku 87. stavku 3. Ustava (ako raspisivanje referenduma zatraži 10% od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj).

O ovoj problematici sam iscrpno elaborirao u izdvojenom mišljenju u predmetu broj: U-VIIR-3592/2018, objavljeno na www.usud.hr (referendum građanske inicijative "Narod odlučuje"), u kojem sam potanje izložio razloge za izneseno stajalište (usvojeno u tamo iscrpno citiranoj stabilnoj ustavnosudskoj praksi) koji su u cijelosti primjenjivi i u ovom predmetu pa na iste upućujem.

Zbog gore izloženih razloga smatram da nije bilo mjesta odbacivanju zahtjeva po osnovi podnositeljčinog "propusta" da iznese "stvarne, jasne i uvjerljive razloge" dostatne aktivirati Ustavni sud na uporabu ovlasti iz članka 96. Ustavnog zakona (točka 8.4. Rješenja).

Ovdje se, naime, ni ne radi o postupovnoj fazi glede koje bi - po osnovi pitanja jesu li ispunjene pretpostavke za raspisivanje referendumu iz članka 87. stavka 3. Ustava - podnositeljica (ili bilo koji drugi subjekt iz članka 88. Ustavnog zakona) načelno uopće mogla imati *locus standi* za zahtjeve u smislu članka 96. Ustavnog zakona, pa je zbog toga pitanje kvalitete argumentacije podnositeljčina zahtjeva irelevantno za odlučivanje.

Pritom ne isključujem pravo organizatora prikupljanja potpisa za referendumsku inicijativu da i u ovoj fazi postupka iznimno podnosi ustavnopravno dopuštene zahtjeve za provedbu ustavnosudskog nadzora, ali po drugoj osnovi i glede drugih aktivnosti ili propuštanja suprotnih Ustavu za koje se mogu "poduzimati odgovarajuće mjere" prema članku 88. u vezi s člankom 89. Ustavnog zakona (npr. u krajnjem slučaju da Hrvatski sabor otkloni raspisivanje referendumu, ili da na osnovi vlastite preliminarnе ocjene nedostatnog broja valjanih potpisa ne raspiše referendum niti uputi zahtjev Ustavnom sudu po članku 95. Ustavnog zakona, dakle, *de facto* obustavi postupak).

II. Iako odbačaj zahtjeva za pokretanje postupka uslijed njegovih formalno-procesnih nedostataka, po prirodi stvari i karakteru takve odluke, isključuje polemiku *in merito* s argumentima stranke, Rješenje je izložilo iscrpne razloge za prosudbu da je provjera potpisa potpore referendumskoj inicijativi, poduzeta od strane egzekutive i njezinih tijela, ustavnopravno neproblematična.

S time se ne mogu složiti iz niže navedenih razloga.

Suprotno temeljnom polazištu Rješenja koje je u biti neprijeporno i među samim "strankama" (referendumskom inicijativom "Istina o Istanbulskoj" i Vladom Republike Hrvatske), ne mislim da je glede ove materije riječ o zakonskoj praznini kao posljedici propusta normativnog uređivanja ove važne materije.

(Kada bi se, *dato sed non concessio*, i radilo o zakonskoj praznini, tada bi bilo suprotno samoj biti konstitucionalizma [kao podvrgavanja javne vlasti disciplini pravnih normi] da se takva praznina "popunjava" slobodom izvršne vlasti da - unatoč nepostojanju propisa o nadležnosti, o proceduri i tehnici manipulacije s potpisnim listama te o kriterijima "priznavanja valjanosti" potpisa - postupa kao da propisi postoje, dakle, *de facto* po svojoj miloj volji, a da se zahtjevi "druge strane" *a limine* odbiju zato što nema zakona kojim bi njihova traženja bila normirana.

To bi značilo da javna vlast može iz vlastitog propusta da normira [pravno uredi] određene društvene odnose za sebe izvlačiti probitke u pravcu voluntarizma u postupanju, a adresatima očekivanih nužnih propisa negirati prava na koja razumno pretendiraju. U klasičnom civilnom pravu takav postupak potpada pod doseg načelne zabrane izvedene iz principa *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, a u ustavnom pravu iz načela zabrane arbitrarnog djelovanja državnih tijela izvedenog iz načela ustavnosti i zakonitosti. Prije stotinjak godina je uspostavljeno značenje načela legaliteta u strogoj varijanti za tijela javne vlasti, a u "blagoj" za građane [podanike] koji smiju činiti sve što im pravni poredak ne brani, a uprava samo ono što joj je izrijeком dopušteno i određeno. Javna vlast - uprava, u konkretnom slučaju Ministarstvo uprave,

smije i mora djelovati isključivo prema sadržaju ovlasti koje mu daje zakon, a posebice - mora se suzdržati od poteza za koje nema zakonom utemeljene ovlasti, što jasno proizlazi iz članka 114. stavka 1. Ustava koji određuje da se ustrojstvo i poslovi državne uprave [čije je središnje tijelo ministarstvo] i način njihova obavljanja uređuju zakonom. Pritom, načelo zakonitosti ne zahvaća samo pravno vezane akte uprave, nego cijelu njezinu djelatnost, dakle, i materijalne radnje koje sukladno pravilima o nadležnosti autoritativno poduzima, jer isključivo pravna norma utvrđuje i uređuje tehnički supstrat takve radnje.)

Praznine nema, jer je norma ustavnog ranga iz članka 95. Ustavnog zakona posve jasna i određena - u materiji utvrđivanja ustavnog praga za referendum (10% potpisa birača) kao bitne ustavne pretpostavke za raspisivanje i održavanje referenduma, postoji isključiva nadležnost Ustavnog suda. Pitanje postojanja pretpostavki za održavanje referenduma (propisanih člankom 87. stavkom 3. Ustava) je pitanje formalne ustavnosti na kojem referendumska inicijativa "prolazi ili ne prolazi" u fazu raspisivanja i provedbe referenduma. Zato je ovlasti i obvezi Ustavnog suda da isključivo i autonomno utvrdi postojanje te ustavne pretpostavke inherentno i tom njegovom djelokrugu implicirano i logično (arg. *a maiori ad minus*) da također isključivo i autonomno, u kontekstu članka 95. Ustavnog zakona, ocijeni činjeničnu utemeljenost (istinitost) zahtjeva za raspisivanje referenduma glede ustavne pretpostavke potrebnog broja potpisa za aktiviranje referenduma, uz bitnu napomenu da je izvršavanje te ustavne obveze Ustavnog suda djelatnost koja se mora obaviti i dovršiti *sub tempore* (30 dana prema odredbi iz članka 95. stavka 2. Ustavnog zakona).

Slijedom izloženog, Ustavni sud je taj koji jedini od svih tijela državne vlasti ima jasnu i izričitu ustavnu normu o nadležnosti za utvrđivanje je li ispunjen uvjet ustavnog praga za referendum pa je na njemu da odredi način i tehniku kao i kriterije "provjere" bitnih činjenica na osnovi koje provjere donosi odluku o (ne)postojanju ustavne pretpostavke za raspisivanje referenduma.

Hrvatski sabor nema tu nadležnost i ne može je dalje delegirati egzekutivi!

Iako je logično da će - sukladno članku 60. alineji 8. Poslovnika Hrvatskog sabora, koja u vezi s referendumom građanske inicijative Odboru za Ustav i politički sustav daje u djelokrug "pripremu prijedloga odgovarajućih akata" - u toj pripremi uslijediti preliminarna procjena broja potpisa radi pripreme akta o raspisivanju referenduma ili o upućivanju zahtjeva Ustavnom sudu da on utvrdi je li ispunjena pretpostavka iz članka 87. stavka 3. Ustava, mišljenja sam da citirana poslovnička odredba - i zbog roka nametnutog Ustavnom sudu u članku 95. stavku 2. Ustavnog zakona iz kojeg se vidi volja ustavotvorca da se referendumski postupak odvija svrhovitim dinamikom - ni u kojem slučaju ne može biti ustavnopravni *titulus* za uzurpaciju nadležnosti Ustavnog suda u smislu pokretanja i provedbe samostalnog, složenog i dugotrajnog postupka "provjere" potpisa metodom "kočarenja" po potpisnim listama.

Taj postupak nije ničim unaprijed propisan, nisu propisani kriteriji prema kojima se potpisi provjeravaju, nema jamstava u vidu prava promatranja procesa provjere i djelovanja neutralnog odlučujućeg ili nadzornog tijela kao garancije protiv mogućih

zlorporaba tijekom manipulacije dokumentacijom koja služi dokazivanju potrebnih uvjeta za održavanje referenduma.

U ovom kontekstu je uporaba pojma "provjere broja i valjanosti potpisa te regularnosti njihova prikupljanja" u biti semantička zavjesa za isti, ali, *sub specie iuris*, isključivi posao Ustavnog suda da u preventivnom ustavnom nadzoru utvrdi je li raspisivanje referenduma zatražilo 10% od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj kao ustavnu pretpostavku raspisivanja referenduma. Da bi to mogao utvrditi na razini konačnog pravnog zaključka, Ustavni sud nužno mora prethodno utvrditi istinitost polaznih premisa iz zahtjeva za raspisivanje referenduma, dakle, na način koji ocijeni primjerenim, mora provjeriti je li ostvaren potreban broj vjerodostojnih i regularno prikupljenih potpisa birača.

Dakle, "provjera" broja, vjerodostojnosti i regularnosti prikupljanja potpisa nije ništa drugo nego "utvrđivanje" je li ostvarena ustavna pretpostavka za raspisivanje referenduma iz članka 87. stavka 3. Ustava.

Mislim da je posve očito kako nema mjesta dupliranju nadležnosti u pogledu utvrđenja odn. provjere postojanja ustavnog praga za raspisivanje referenduma. Stvari su jasne na normativnoj razini, a i na razini ustavne kulture koja traži poštovanje tuđe nadležnosti i obavljanje vlastitih poslova.

Hrvatski sabor mora raspisati referendum u situaciji iz članka 87. stavka 3. Ustava, a u slučaju dvojbe o činjenicama iz kojih proizlaze pretpostavke održavanja referenduma, mora bez odgode uputiti zahtjev Ustavnom sudu po članku 95. Ustavnog zakona.

Treba podsjetiti da je u rješenju broj: U-VIIR-164/2014 od 13. siječnja 2014. ("Narodne novine" broj 15/14.) Ustavni sud, na razini "općeg pravila" o referendumu građanske inicijative (točka 7.) utvrdio smisao i svrhu preventivnog ustavnog nadzora uređenog člankom 95. Ustavnog zakona. *Ratio* nadzora je u tome da Ustavni sud, u slučaju utvrđenja nepostojanja ustavnih pretpostavki za raspisivanje državnog referenduma (dakle, i u slučaju da nije ostvaren potreban broj potpisa za njegovo aktiviranje) otkloni mogućnost njegova održavanja i time oslobodi Hrvatski sabor ustavne obveze postupanja sukladno kategoričkoj (kogentnoj) odredbi iz članka 87. stavka 3. Ustava (točka 9.).

Ustavni sud je u nastavku izložene elaboracije još i posebno naglasio sljedeće:

"Prema tome, Hrvatski sabor nije ovlašten donijeti odluku kojom bi se odlučilo da državni referendum neće biti raspisan ili pak odbiti donošenje odluke u raspisivanju državnog referenduma, a da prije toga Ustavni sud o tim pitanjima nije donio odgovarajuću odluku na temelju članka 95. Ustavnog zakona. U pozitivnom određenju, to znači da je Hrvatski sabor dužan u svakom slučaju kad ocijeni da je potrebno (svrsishodno) ili da postoji sumnja u ustavnost referendumskog pitanja ili uvjerenje o neustavnosti referendumskog pitanja uputiti zahtjev Ustavnom sudu na temelju članka 95. Ustavnog zakona. Isto pravilo važi i kad je riječ o (ne)postojanju ustavnih pretpostavki za raspisivanje državnog referenduma." (istaknuo M.Š.)

Hrvatski sabor ne može odbiti raspisivanje referendumu, *argumento a maiori ad minus* - ne može ni utvrđivati pretpostavke za takvo odbijanje jer time uzurpira nadležnost Ustavnog suda i ujedno poduzima pravno nesvrhovitu aktivnost čijim rezultatima Ustavni sud nije vezan, niti su oni uopće potrebni u svrhu podnošenja zahtjeva Ustavnom sudu u smislu članka 95. Ustavnog zakona.

Također ne može s ustavnopravnim učinkom, svoje nepostojeće ovlasti dalje transferirati Vladi, a ona nižim ministarstvima.

Članak 127. stavak 2. Poslovnika Hrvatskog sabora koji je istaknut kao legalna osnova za predmetnu "delegaciju provjere" potpisa Vladi, ne može poslužiti u tu svrhu. Prije svega zato što se prema članku 79. stavku 2. Ustava, poslovnikom u skladu s Ustavom, uređuje unutarnje ustrojstvo i način rada Hrvatskog sabora, ne i poslovi i djelokrug Vlade.

S druge strane, člankom 127. stavkom 2. Poslovnika propisano je da Sabor može od Vlade tražiti provedbu određenih radnji iz njezine nadležnosti. Nadležnost Vlade je određena člankom 110. Ustava taksativnim navođenjem poslova uz generalnu klauzulu u alineji 9. - "obavlja i druge poslove određene Ustavom i zakonom", a poslovi provjere potpisa za referendumsku inicijativu nisu određeni nijednim zakonom kao poslovi Vlade, niti joj mogu biti dodijeljeni u nadležnost pojedinačnom *ad hoc* odlukom Hrvatskog sabora.

Takva delegacija nadležnosti nije branjiva niti s motrišta "međusobne suradnje i uzajamne provjere" nositelja vlasti u sustavu diobe vlasti, jer članak 4. stavak 2. Ustava to dopušta samo ako je oblik takve suradnje propisan Ustavom i zakonom što ovdje nije slučaj.

Konačno, nije bilo osnove ni za daljnje delegiranje poslova provjere potpisa Ministarstvu uprave, jer članak 31. stavak 3. Zakona o Vladi Republike Hrvatske, koji je apostrofirani kao temelj za tu svrhu, propisuje da Vlada zaključkom određuje zadaće tijelima državne uprave, što obuhvaća samo konkretne aktivnosti u okviru zakonom propisanog djelokruga upravnog tijela. Vlada po Ustavu ne može određivati nadležnost tijela državne uprave koja se određuje zakonom u smislu članka 114. Ustava. Vlada prema članku 110. alineji 6. Ustava samo usmjerava i nadzire rad državne uprave pa doseg članka 31. stavka 3. Zakona o Vladi Republike Hrvatske treba tumačiti s motrišta ove ustavne odredbe.

Zaključno, Hrvatski sabor ne može i ne smije, na osnovi vlastitih procjena o nedostatnom broju potpisa za aktiviranje referendumu, obustaviti postupak bez upućivanja zahtjeva Ustavnom sudu.

Teza o zakonskoj praznini odnosno nedostatku Zakona o referendumu (da propiše postupak i kriterije provjere prikupljenih potpisa te nadležnost za provedbu te provjere) nije prihvatljiva i iz drugih načelnih razloga.

Poslovi i djelatnost Hrvatskog sabora - a on je, po zagovornicima ove teze, nositelj poslova provjere - ne mogu se uređivati zakonom, nego samo Ustavom (arg. iz članka 80. alineje 13. Ustava). Za konkretnu problematiku, međutim, postoji jasna norma ustavne snage koja određuje nadležnost Ustavnog suda.

I sam način (tehnika) zakonskog normiranja materije referendumima na to upućuje. Zakonom je, naime, vrlo podrobno razrađen postupak prikupljanja potpisa potpore referendumskoj inicijativi, a isto tako podrobno su regulirani uvjeti i postupak provedbe referendumima po uzoru na istovrsne odredbe o provedbi izbora za zastupnike u Hrvatski sabor. Izostanak normiranja "provjere" zato nije posljedica propusta (inače detaljnom normiranju sklonog) zakonodavca, nego se on očito nije ni mogao baviti ovom problematikom, jer je ista uređena ustavnopravnim normiranjem.

Konačno, moje inzistiranje na isključivoj nadležnosti Ustavnog suda u ovoj materiji, sa svim konzekvencijama te isključivosti i to naročito u smislu nepostojanja nadležnosti zakonodavne i izvršne vlasti u postupku utvrđivanja (provjere) potpisa potpore referendumskoj inicijativi, bazira se i na načelnim razlozima koji proizlaze iz cilja i svrhe te karaktera referenduma kao oblika neposredne demokracije, odn. izravnog obavljanja državne vlasti od strane naroda.

Nije slučajno da je normom ustavnog ranga određena isključiva nadležnost Ustavnog suda. Ustavni sud je, sukladno članku 2. stavku 2. Ustavnog zakona, neovisan o dominantnim političkim strukturama - zakonodavnoj i izvršnoj vlasti - koje su po prirodi stvari, "protustranke" referendumске inicijative koja ide za tim da se umiješa u obavljanje poslova izbornog pobjednika i modificira ili čak naruši realizaciju njegovih političkih planova i programa.

Ovdje je, dakle, neovisno o političkim proklamacijama aktera, riječ o posve objektivnom rivalitetu i političko-interesnoj polarizaciji - s jedne strane, referendumске inicijative kao politički inferiornog dijela biračke mase izvan političke kontrole dominantnih političkih struktura čiji su zahtjevi objektivno usmjereni protiv političkog *establishmenta* (parlamenta i vlade) i s druge strane, pozicije izbornih pobjednika s demokratskim legitimitetom koji idu za realizacijom svojih programa i politika te objektivno i načelno ne žele participaciju "laičko-populističkih" struktura u obnašanju vlasti.

Ustavotvorac je balansirajući pravo naroda na neposrednu demokraciju (izravnim obavljanjem državne vlasti putem referenduma) i osiguranje efikasnosti funkcioniranja državnog sustava putem institucija predstavničke demokracije, u članku 87. stavku 3. Ustava propisao, komparativno gledano, izuzetno stroge i realno teško ostvarive uvjete pod kojim je moguće izravno odlučivanje naroda.

Potpisi deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj prikupljeni u 15 dana predstavljaju ustavnu branu upravljanju državom i vođenju državne politike metodama referendumске demokracije koju ustavotvorac očito uzima *cum grano salis*.

Ti su "osigurači" ujedno i maksimalno dopustivi limiti prava naroda na neposrednu demokraciju koje je u "nepovoljnijoj" poziciji spram djelovanja ustanova predstavničke

demokracije u obnašanju vlasti i zato takva pozicija ne smije biti dalje ograničavana ekstenzivnim tumačenjem limitirajućih čimbenika. *Odiosa sunt restringenda!*

Iz toga razloga smatram ustavnopravno neprikladnim tumačenje nadležnosti Hrvatskog sabora i egzekutive za provedbu "provjere" potpisa, koja je provjera u biti utvrđivanje je li ispunjena ustavna pretpostavka za održavanje referendumu u smislu članka 87. stavka 3. Ustava. S obzirom na jasno određeni djelokrug Ustavnog suda po tom pitanju i nepostojanje drukčije izričite norme o provjeri potpisa ni na tehničko-provedbenoj razini, riječ je o ekstenzivnom tumačenju koje ne može biti prihvaćeno iz gore navedenih razloga.

Imajući u vidu ranije izloženu objektivno politički-interesno antagonizirajuću relacioniranost referendumске inicijative spram političke elite oličene u parlamentu i vladi, isključiva i potpuna nadležnost Ustavnog suda kao neovisnog i politički neutralnog ustavnog tijela u ovoj, za održavanje referendumu, presudno bitnoj fazi postupka jedina je ustavnopravno moguća i dopuštena solucija jer jedina predstavlja dostatno i pouzdano jamstvo u objektivnost postupka utvrđivanja ima li uvjeta za održavanje referendumu.

Pravu na neposrednu demokraciju implicirano je pravo zahtijevati održavanje referendumu pa o pretpostavkama toga prava, kao i o utvrđenju činjenica iz kojih te pretpostavke proizlaze mora odlučivati Ustavni sud, a ne druga zainteresirana strana u objektivnoj političko-interesnoj divergenciji.

Referendum, kao ustanova neposredne (participatorne) demokracije, može ostvariti svoju legitimnu svrhu izravnog obavljanja državne vlasti od strane građana samo pod uvjetom da politički dominantna struktura na vlasti ne može blokirati njegovo održavanje.

Zaključno, s ustavnopravnog gledišta, ako je narod suveren i ako putem referendumu narodne inicijative može sam izravno obavljati vlast koja samo njemu i pripada i iz njega proizlazi, slijedi logičnim i nužnim:

- 1) da tijela državne vlasti ne mogu spriječiti održavanje referendumu bez obzira što mislili o njegovoj političkoj svrhovitosti i smislu,
- 2) da tijela državne vlasti ne mogu dilatornim manevrima i opstrukcijama neizravno dovesti do potpunog zastoja ili faktične obustave referendumskog postupka,
- 3) da je odluka donesena na referendumu obvezatna.

To su zahtjevi koji izvire iz postojeće ustavne regulacije referendumске materije koju treba poštovati i dok je na pravnoj snazi, nemoguće ju je zaobići!

Rezimirajući izloženo, zaključujem da je referendumski postupak strogo formalne naravi i da se pojedine radnje tijela državne vlasti u tom postupku i u vezi s njim ne mogu poduzimati na osnovi "slobodne procjene odabira načina postupanja" ako nema zakona koji bi dopuštao takvu slobodu.

Tijela predstavničke i izvršne vlasti nemaju ovlast utvrđivati ni materijalnu, a ni formalnu ustavnost referendumske inicijative i time preuzimati ovlasti dane Ustavnom sudu u čijim je rukama konačna ocjena o tome je li referendumsko pitanje u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene ustavne pretpostavke za raspisivanje referenduma propisane člankom 87. stavkom 3. Ustava.

Uloga tijela reprezentativne demokracije (legislativa i egzekutiva) u referendumskom postupku i u vezi s njim u cijelosti je određena, a time i ograničena važećim primjenjivim zakonskim okvirom sukladno načelu legaliteta u njegovom pozitivnom određenju prema kojem mogu poduzimati samo ono što im je Ustavom i zakonom izričito dopušteno i stavljeno u djelokrug.

Nedostatak zakonske osnove za "slobodu procjene optimalnog načina postupanja" izvršne vlasti odnosno tijela državne uprave, ne može biti ustavnopravno prihvatljivo kompenziran pozivanjem na "demokratski legitimitet ostvaren mandatom naroda stečenim na izborima" i "načelom pretpostavke (presumpcije) povjerenja u institucije vlasti ustanovljene u političkom sustavu ustavne demokracije". Ovdje nije riječ o legitimitetu ostvarenom rezultatima izbora. Taj legitimitet daje pravo na obnašanje funkcija vlasti u državi.

Ovdje se radi o pitanju načina obnašanja vlasti i o pitanju demokratske procedure i taj se legitimitet izvodi iz legaliteta i podređenosti postupanja vlasti ustavu i zakonu (proceduralni legitimitet), a ne iz izborne pobjede. Izborni pobjednik, sukladno takvom viđenju legitimiteta, može i izgubiti legitimitet u pojedinom segmentu obnašanja vlasti ako postupa *ultra* ili *extra vires* jer je bit načela pravne države i demokratskog legitimiteta u strogom podvrgavanju djelovanja državnih tijela ustavu i zakonu, odnosno suglasju njihova postupanja s pravom.

Utoliko ne mogu prihvatiti širinu, ležernost i benevolentnost većinskog stajališta u odnosu na konkretna postupanja izvršne vlasti u procesu "provjere potpisa". Mislim da je Ustavni sud, sukladno svojoj obvezi iz članka 2. stavka 2. Ustavnog zakona da jamči poštivanje i primjenu Ustava, dužan sve nositelje državne vlasti prisiliti na poštivanje principa stroge podređenosti Ustavu, pravu i pravnom poretku Republike Hrvatske i strogog pridržavanja njegovih odredaba (članak 5. stavak 2. Ustava) i time prevenirati opasnosti od uvijek mogućeg skretanja u arbitrarnost i despotizam.

Također ne mislim da je u vezi s pitanjem "provjere potpisa" zbog nedostatka zakona uspostavljen običaj koji bi bio obvezujući. Običaj, prije svega, ne može biti autoritativno nametnut od strane nositelja političke vlasti. Ovdje je "stanje fakata" naprosto suprotno propisima pravnog poretka. Navedeno stanje, međutim, do sada nije bilo testirano s motrišta ustavnosti i zakonitosti jer se pitanje - je li ostvarena ustavna pretpostavka iz članka 87. stavka 3. Ustava - na ovaj način nikada ranije nije postavljalo niti problematiziralo. Zbog toga, "argument iz postojeće prakse" nije utemeljen.

Na kraju, ne slažem se sa stajalištem da bi "ovlast i obveza" Hrvatskog sabora da provede odnosno inicira postupak "provjere" potpisa potpore referendumu proizlazila i iz njegove navodne dužnosti da zaštiti "političku volju velikog broja građana koji se odlučio

ne podržati raspisivanje referenduma" (točka 9.6. Rješenja). Mislim da interesi tih građana ni načelno ne mogu biti ugroženi referendumskim odlučivanjem na kojem imaju pravo i mogućnost očitovati svoj negativni stav prema referendumskom pitanju i time participirati u izravnom obavljanju vlasti naroda artikuliranjem svoje političke volje.

U Zagrebu, 21. prosinca 2018.

SUDAC
Miroslav Šumanović, v. r.