



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-VIIR-1159/2015

Zagreb, 8. travnja 2015.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, u postupku pokrenutom na zahtjev Hrvatskog sabora radi utvrđivanja jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavaka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) za raspisivanje referenduma i je li referendumsko pitanje u skladu s Ustavom, na sjednici održanoj 8. travnja 2015. donio je

O D L U K U

I. Utvrđuje se da nije u skladu s Ustavom referendumsko pitanje predloženo u zahtjevu Organizacijskog odbora za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma, zaprimljenom u Hrvatskom saboru pod oznakom klase: 014-01/14-02/05, ur.broj: 74-14-03 od 16. srpnja 2014., pri čemu je cjelovit sadržaj referenduskog pitanja naveden u točki 4. obrazloženja ove odluke, a uvodno glasi:

"Jeste li za to da se na referendumu donese sljedeći zakon:
**ZAKON O OBAVLJANJU PRATEĆIH I NEOSNOVNIH DJELATNOSTI U
JAVNOM SEKTORU**".

II. O predloženom referenduskom pitanju iz točke I. ove izreke nije dopušteno raspisivanje referenduma.

III. Ova odluka objavit će se u "Narodnim novinama".

O b r a z l o ž e n j e

1. Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma u sastavu Sanja Šprem, Vilim Ribić, Nijaz Karić, Željko Stipić, Spomenka Avberšek, Višnja Stanišić, Boris Pleša, Zdravko Lončar, Rino Štorić, Antun Guljaš, Gordana Jagar, Marijan Prišlin, Armin Tatarević, Mijat Stanić, Jadranka Ivezić, Ljubica Pililić i Nevenka Gračan (u daljnjem tekstu: Organizacijski odbor) dostavio je 16. srpnja 2014. Hrvatskom saboru zahtjev za raspisivanje državnog referenduma o donošenju Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru (u daljnjem tekstu: zahtjev Organizacijskog odbora). Taj je zahtjev zaprimljen u Hrvatskom saboru 16. srpnja 2014. pod oznakom klase: 014-01/14-02/05, ur.broj: 74-14-03.

2. Predloženi referendum u ovoj se odluci naziva: referendum o donošenju Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru ili, skraćeno, referendum o donošenju ZOPiND-a.

3. Na temelju članka 81. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj: 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), članka 95. 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 članka 159. Poslovnika Hrvatskog sabora ("Narodne novine" broj 81/13.), Hrvatski sabor je na sjednici održanoj 27. veljače 2015. donio Odluku u povodu zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma o donošenju Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru, klasa: 014-01/14-02/05 (u daljnjem tekstu: Odluka HS-a). Ta je odluka objavljena u "Narodnim novinama" broj 25 od 6. ožujka 2015., a dostavljena je Ustavnom sudu 9. ožujka 2015.

3.1. U prilogu Odluke HS-a Ustavnom sudu dostavljena je sljedeća dokumentacija:

- zahtjev koji je 16. srpnja 2014. Organizacijski odbor uputio Hrvatskom saboru (v. točku 1. obrazloženja ove odluke);
- odluka Organizacijskog odbora od 26. svibnja 2014. o pristupanju izjašnjavanju birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma, s prilogom preslika popisa potpisnih knjiga;
- izvješće Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora (u daljnjem tekstu: Odbor za Ustav), klasa: 014-01/14-02/06 ur. broj: 6521-1-14-02 od 15. rujna 2014., upućeno Hrvatskom saboru s prijedlogom zaključka da se Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) pozove na provedbu postupka provjere broja i vjerodostojnosti potpisa birača dostavljenih uz zahtjev Organizacijskog odbora;
- izvješće Vlade, klasa: 022-03/14-07/129, ur. broj: 50301-09/09-14-8 od 26. studenoga 2014., o provedbi provjere broja i vjerodostojnosti potpisa birača dostavljenih uz zahtjev Organizacijskog odbora (u daljnjem tekstu: izvješće Vlade);
- prijedlog Odluke koji je 3. prosinca 2014. u povodu zahtjeva Organizacijskog odbora sastavio Odbor za Ustav, klasa: 014-01/14-02/06, ur. broj: 6521-1-14-05 (u daljnjem tekstu: prijedlog Odluke HS-a), i uputio predsjedniku Hrvatskog sabora;
- očitovanje Organizacijskog odbora o nacrtu prijedloga Odluke HS-a, koji je Organizacijski odbor dostavio Odboru za Ustav 2. prosinca 2014. (u daljnjem tekstu: odgovor Organizacijskog odbora na prijedlog Odluke HS-a);
- izjašnjavanje Odbora za Ustav, klasa: 014-01/14-02/06, ur. broj: 6521-1-15-08 od 27. veljače 2015., o amandmanu na prijedlog Odluke HS-a upućeno predsjedniku Hrvatskog sabora.

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

4. Referendumsko pitanje o kojem je zatraženo raspisivanje referenduma glasi:

"Jeste li za to da se na referendumu donese sljedeći zakon:

**'ZAKON O OBAVLJANJU PRATEĆIH I NEOSNOVNIH DJELATNOSTI U
JAVNOM SEKTORU**

Članak 1.

Ovim se Zakonom uređuje obavljanje pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru.

Članak 2.

(1) Javni sektor u smislu ovoga Zakona jesu javne službe i državna služba.

(2) Javne službe u smislu ovoga Zakona jesu: javne ustanove i druge pravne osobe kojima se sredstva za plaće osiguravaju u državnom proračunu, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i javne ustanove kojima se sredstva za plaće osiguravaju iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje.

(3) Državna služba u smislu ovoga Zakona jesu: tijela državne uprave, pravosudna tijela, kaznena tijela, stručna služba Hrvatskoga sabora, Ured predsjednika Republike Hrvatske, stručna služba i uredi Vlade Republike Hrvatske, stručna služba Ustavnog suda Republike Hrvatske, stručna služba pučkog pravobranitelja, stručna služba pravobranitelja za djecu, stručna služba pravobranitelja za ravnopravnost spolova, stručna služba pravobranitelja za osobe s invaliditetom, Državni ured za reviziju i druga tijela koja se osnivaju za obavljanje državne službe.

(4) Prateće i neosnovne djelatnosti u smislu ovoga Zakona jesu: administrativni, tehnički, administrativno-tehnički, pomoćni, pomoćno-tehnički i ostali poslovi koji se obavljaju u javnom sektoru, a čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelatnosti javnih službi i djelokruga državnih tijela.

Članak 3.

(1) Prateće i neosnovne djelatnosti u javnom sektoru obavljaju se isključivo po zaposlenicima, službenicima i namještenicima, odnosno osobama u radnom odnosu u javnom sektoru.

(2) Zabranjuje se izdvajanje pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru te njihovo obavljanje na način različit od onog opisanog u stavku 1. ovoga članka.

Članak 4.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmi dan od dana objave u 'Narodnim novinama'.

DA NE"

5. U ovoj se odluci zabrane predviđene člankom 3. Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru, koji je zakon Organizacijski odbor predložio u obliku referendumskog pitanja (u daljnjem tekstu: prijedlog ZOPiND-a) nazivaju: zabrane izdvajanja pratećih i neosnovnih djelatnosti iz javnog sektora ili, skraćeno, zabrane izdvajanja. Sama mjera o kojoj je riječ u prvom dijelu rečenice članka 3. stavka 2. prijedloga ZOPiND-a u ovoj se odluci naziva: mjera izdvajanja pratećih i neosnovnih djelatnosti iz javnog sektora ili, skraćeno, mjera izdvajanja.

Ustavni sud u ovoj se odluci koristi pojmom "javni sektor" i pojmom "prateće i neosnovne djelatnosti u javnom sektoru" u smislu u kojem je to određeno u članku 2. prijedloga ZOPiND-a.

6. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona, Ustavni sud je o zahtjevu Organizacijskog odbora zatražio i 27. ožujka 2015. zaprimio očitovanje Vlade, klasa:

022-03/15-40/02, ur.broj: 50301-04/12-15-1 od 26. ožujka 2015. (u daljnjem tekstu: očitovanje Vlade).

II. OKOLNOSTI KOJE SU DOVELE DO ODLUKE ORGANIZACIJSKOG ODBORA DA SE ZATRAŽI RASPISIVANJE REFERENDUMA O PRIJEDLOGU ZOPiND-a

7. U prijedlogu Odluke HS-a Odbor za Ustav utvrdio je sljedeće:

"I.1. Iako u Zahtjevu niti u njegovom obrazloženju nije izriekom navedeno, iz javnih istupa Organizacijskog odbora, kao i drugih aktera u prikupljanju podrške ovoj referendumskoj inicijativi, razvidno je da je predmetna referendumska inicijativa potaknuta raspravama oko toga da li je potrebno primijeniti institut tzv. outsourcinga na dio zaposlenih u državnom i javnom sektoru. Očito je, dakle, da su povod za predmetni referendum bili istupi pojedinih članova Vlade Republike Hrvatske koji su izlagali o potrebi primjene navedenog instituta.

Primjena navedenog instituta na dio zaposlenih u državnom i javnom sektoru, temeljem članka 113. Ustava, kao usmjeravanje djelovanja i razvitka javnih službi te provođenje brige o gospodarskom razvitku zemlje, spada u nadležnost Vlade Republike Hrvatske. Radi se dakle, o odluci koju na temelju svojih ovlasti iz Ustava i drugih zakona autonomno donosi Vlada Republike Hrvatske.

(...)

... raspisivanje referenduma kada to zatraži 10 posto birača u Republici Hrvatskoj nije dopušteno kada se radi o konkretnoj odluci koju na temelju ovlasti iz Ustava i drugih zakona autonomno donosi Vlada Republike Hrvatske.

Iako je Vlada Republike Hrvatske već u trenutku prikupljanja potpisa objavila kako odustaje od provođenja predložene mjere tzv. outsourcinga na dio zaposlenih u državnom i javnom sektoru, Organizacijski odbor je ipak ustrajao s prikupljanjem potpisa za predmetni referendum, upravo u cilju sprječavanja te konkretne vladine mjere, ali s postavljenim pitanjem kojim bi se sveobuhvatno zabranilo izdvajanje obavljanja bilo kakvih pratećih djelatnosti u javnom sektoru, bez obzira na vrstu i tip tih djelatnosti."

7.1. Organizacijski odbor je u svom odgovoru na prijedlog Odluke HS-a iznio svoje viđenje aktivnosti Vlade u vezi s uvođenjem i provedbom mjere izdvajanja pratećih i neosnovnih djelatnosti iz javnog sektora:

"Netočna je tvrdnja da je predmetna referendumska inicijativa potaknuta samo raspravama oko toga je li na dio zaposlenika u javnom i državnom sektoru potrebno primijeniti institut tzv. outsourcinga. Nisu to bile tek rasprave ili istupi pojedinih članova Vlade RH već cjelokupan i sveobuhvatan plan provedbe procesa izdvajanja dijela zaposlenika iz javnog i državnog sektora. Namjera provođenja outsourcinga bila je i tema sastanka sa sindikatima koji djeluju u javnom i državnom sektoru 17. veljače 2014. godine, na kojem je pred dvadesetak svjedoka ministrica Opačić, kao potpredsjednica Vlade, rezolutno izjavila da Vlada još nije donijela odluku o tome na koji način, pod kojim uvjetima i u kojem opsegu će provesti izdvajanje, ali da je donijela odluku da se ide u izdvajanje tj. u provođenje outsourcinga. Izdvajanje se spominje i kao mjera smanjenja deficita još u rujnu 2013. godine, a službeno postaje i jedna od 9 mjera Projektnog plana provedbe dugoročnih reformskih mjera fiskalne konsolidacije za razdoblje 2014.-2016. kojeg je Vlada RH usvojila 27. prosinca 2013. Jednako

tako, 28. travnja 2014. održana je i konferencija Vlade pod nazivom 'Modeli učinkovitog upravljanja neosnovnim djelatnostima u javnoj upravi - prilike za javni sektor i gospodarstvo' na kojoj su predstavnici Vlade iznijeli plan i prezentirali faze i rokove provođenja procesa izdvajanja."

8. Ustavni sud prvo upozorava na neprimjerenost uporabe u hrvatskom pravnom sustavu anglizma "outsourcing" (u općem značenju: vanjsko ugovaranje usluga; ustupanje određenih poslovnih zadataka trećoj strani, pružatelju usluga). U konkretnom slučaju koji se razmatra u ovom ustavnosudskom postupku, riječ bi bila o Vladinoj općoj ekonomskoj, financijskoj i političkoj mjeri koja se sastoji u izdvajanju iz javnog sektora pratećih i neosnovnih djelatnosti. Prema određenju sadržanom u članku 2. stavku 4. Prijedloga ZOPiND-a, te djelatnosti obuhvaćaju administrativne, tehničke, administrativno-tehničke, pomoćne, pomoćno-tehničke i ostale poslove "koji se obavljaju u javnom sektoru, a čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelatnosti javnih službi i djelokruga državnih tijela".

9. Izravna posljedica mjere izdvajanja iz javnog sektora pratećih i neosnovnih djelatnosti bila bi drugačije zakonsko uređenje radnopravnog statusa osoba koje obavljaju te djelatnosti, uključujući sadašnje zaposlenike na tim poslovima. S obzirom da više ne bi bili u radnom odnosu u tijelima i institucijama navedenima u članku 2. stavcima 2. i 3. prijedloga ZOPiND-a, njihove plaće i druga materijalna primanja koja proizlaze iz njihova radnopravnog statusa više ne bi teretili sredstva državnog proračuna.

10. Referendumsko pitanje, kako je predloženo u zahtjevu Organizacijskog odbora, predstavlja reakciju odnosno organiziranu akciju sedamnaest (17) sindikata na programsku najavu Vlade da razmatra potrebu i mogućnosti donošenja i provedbe mjere izdvajanja pratećih i neosnovnih djelatnosti iz javnog sektora.

Ustavni sud primjećuje da je Vlada odustala od namjere da uvede odnosno provede navedenu programsku mjeru, ali je Organizacijski odbor unatoč tome ustrajao na svom zahtjevu da Hrvatski sabor raspiše referendum o donošenju ZOPiND-a, s obrazloženjem da "referendumska inicijativa nije imala niti ima za cilj raspisivanje referenduma o odluci Vlade o provođenju outsourcinga. Cilj navedene inicijative jest raspisivanje referenduma o prijedlogu Zakona sadržanog u referendumskom pitanju, a što je, sukladno članku 87. stavku 1., pitanje iz djelokruga Hrvatskoga sabora o kojem se može raspisati referendum ako to zatraži najmanje 10 posto birača u Republici Hrvatskoj", kako je to Organizacijski odbor objasnio u svom odgovoru na prijedlog Odluke HS-a.

11. Ustavni sud na kraju primjećuje da je u ovom slučaju riječ o djelomično drugačijoj situaciji u usporedbi s onom koja je postojala u vrijeme donošenja odluke broj: U-VIIR-4696/2010 od 20. listopada 2010. ("Narodne novine" broj 119/10.). U tom je slučaju, naime, Vlada povukla iz zakonodavnog postupka Prijedlog Zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona, koji je prethodno uputila u zakonodavni postupak. U takvoj situaciji, Ustavni sud utvrdio je da su prestale postojati pretpostavke za raspisivanje referenduma jer je referendumsko pitanje bilo usmjereno isključivo na taj postojeći prijedlog zakona, koji je već bio u parlamentarnoj proceduri, a kasnije je iz nje povučen. Pitanje je u tom smislu glasilo: "Jeste li za

zadržavanje važećih zakonskih odredbi o produženoj primjeni pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima i otkazivanju kolektivnih ugovora?".

11.1. Za razliku od toga, u slučaju koji se razmatra u ovom ustavnosudskom postupku Vlada nije uputila u zakonodavni postupak nikakav prijedlog zakona. Organizacijski odbor u ovom je slučaju pokrenuo postupak izjašnjavanja birača na referendumu samo na temelju programske najave Vlade o uvođenju mjere izdvajanja pratećih i neosnovnih djelatnosti iz javnog sektora, o kojoj je u društvu započela demokratska rasprava. Vlada je od te najave kasnije odustala.

Osim toga, u ovom je slučaju referendumsko pitanje postavljeno u formi prijedloga novog zakona - ZOPiND-a (v. točku 4. obrazloženja ove odluke), što je Organizacijski odbor u svom odgovoru na prijedlog odluke HS-a kasnije istaknuo kao argument za tvrdnju da "referendumska inicijativa nije imala niti ima za cilj raspisivanje referenduma o odluci Vlade o provođenju outsourcinga. Cilj navedene inicijative jest raspisivanje referenduma o prijedlogu Zakona sadržanog u referendumskom pitanju, ...".

III. UTVRĐENJA USTAVNOG SUDA

12. Članak 95. Ustavnog zakona, na temelju kojega je donesena Odluka HS-a i koji je pravna osnova za postupanje Ustavnog suda u ovom ustavnosudskom predmetu 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 referendumskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 86. (pravilno: članka 87. - op. Ustavni sud) 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."

12.1. Mjerodavni dijelovi članka 87. stavaka 1. i 3. Ustava, na koje upućuje članak 95. Ustavnog zakona, glase:

"Članak 87.

Hrvatski sabor može raspisati referendum ... o prijedlogu zakona ...

(...)

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

(...)"

13. S obzirom da je referendumsko pitanje postavljeno u obliku prijedloga zakona, Ustavni sud u ovom ustavnosudskom postupku ima posebnu zadaću: provesti prethodnu (preventivnu, *a priori*) apstraktnu kontrolu ustavnosti prijedloga zakona odnosno ocijeniti je li prijedlog ZOPiND-a u skladu s Ustavom.

Ta nadležnost Ustavnog suda bitno je različita od uobičajene naknadne (represivne, *a posteriori*) apstraktne kontrole ustavnosti zakona, na koju ga ovlašćuje članak 125. alineja 1. Ustava, koji glasi:

"Članak 125.
Ustavni sud Republike Hrvatske:
- odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom;
(...)"

13.1. Naime, za razliku od naknadne apstraktne kontrole ustavnosti zakona, kod koje je Ustavni sud ovlašten ukinuti zakon za koji ocijeni da nije u suglasnosti s Ustavom, kod prethodne apstraktne kontrole ustavnosti prijedloga zakona odluke Ustavnog suda djeluju slično rezolutivnom uvjetu: utvrdi li se da prijedlog zakona nije u skladu s Ustavom, taj prijedlog nije dopušteno uputiti na izjašnjavanje birača na referendumu.

13.2. Nadalje, za razliku od apstraktne kontrole ustavnosti zakona, kod koje Ustavni sud ispituje je li zakon *u suglasnosti* s Ustavom, u postupku referendumskog nadzora Ustavni sud dužan je ispitati je li referendumsko pitanje *u skladu* s Ustavom.

Ustavni zahtjev da referendumsko pitanje o prijedlozima zakona u smislu članka 87. stavka 1. u vezi sa stavkom 3. Ustava moraju biti "u skladu" s Ustavom posebno je strog pravni imperativ, koji znači da ti prijedlozi moraju imati najviši stupanj materijalne podudarnosti s Ustavom. Svoj *ratio* ima u činjenici da ti prijedlozi zakona nisu ni pripremani, ni pisani, ni provjeravani, ni korigirani, a ni raspravljeni u demokratskoj proceduri koju prolaze zakoni koje donosi Hrvatski sabor. Tu proceduru, naime, obilježava neprekidni proces usuglašavanja i korigiranja teksta nacrtu zakona, koji uključuje radnu skupinu eksperata kao stručnog nositelja projekta, smjernice resornog ministarstva, međuresorne razmjene stajališta o nacrtu zakona, rasprave na Vladinim tijelima, provjeru Ureda za zakonodavstvo, javnu raspravu i rasprave na matičnim i zainteresiranim odborima Hrvatskog sabora te višestranačku parlamentarnu debatu.

S obzirom da prijedlozi zakona iz članka 87. stavka 1. u vezi sa stavkom 3. Ustava nisu povrgnuti tim mehanizmima usuglašavanja i kontrole, članak 95. stavak 1. Ustavnog zakona nalaže Ustavnom sudu stroži oblik ustavnog nadzora nad tim prijedlozima. Za razliku od zakona iz članka 125. alineje 1. Ustava, za valjanost prijedloga zakona iz članka 87. stavka 1. u vezi sa stavkom 3. Ustava nije dovoljna ocjena Ustavnog suda da su ti prijedlozi ustavnopravno prihvatljivi, ili da su u suglasnosti s Ustavom odnosno da nisu u nesuglasnosti s Ustavom ili pak da nisu protivni Ustavu. Za njih se traži da budu u skladu s Ustavom.

A. FORMALNE PRETPOSTAVKE ZA RASPISIVANJE REFERENDUMA

1) Jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. Ustava?

15. S obzirom na sadržaj referendumskog pitanja, konkretni referendum pripada kategoriji zakonodavnih referenduma jer je predmet odlučivanja na referendumu prijedlog novog zakona.

Budući da se prema članku 87. stavku 1. Ustava referendum može raspisati o prijedlogu zakona, Ustavni sud ocjenjuje da je u konkretnom slučaju ispunjena pretpostavka iz članka 87. stavka 1. Ustava.

2) Jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 3. Ustava?

16. Članak 87. stavak 3. Ustava obvezuje Hrvatski sabor da raspiše referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. Stoga je u ovom ustavnosudskom postupku potrebno utvrditi i je li raspisivanje referenduma o donošenju ZOPiND-a zatražilo "deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj".

17. U izvješću Vlade s tim u vezi je navedeno:

"Vlada Republike Hrvatske je Zaključkom od 30. listopada 2014. godine, zadužila Ministarstvo uprave i državni zavod za statistiku za provjeru broja i vjerodostojnosti potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma o donošenju Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru.

Ministarstvo uprave je, 5. studenoga 2014. godine, primilo od Hrvatskog sabora 61 (šezdesetjednu) kutiju sa prikupljenim potpisima građanske inicijative 'Outsourcing'.

Ministarstvo uprave je organiziralo pregled dostavljenog materijala, popisalo serijske brojeve potpisnih knjiga te utvrdilo da se u 61 dostavljenih kutija nalazi 322 potpisne knjige sa ukupno 608 503 potpisa.

U suradnji sa državnim zavodom za statistiku utvrđen je slučajni uzorak veličine 36 308 potpisa iz 322 potpisnih knjiga iz ukupne populacije od 608 503 prikupljenih potpisa, što je dovoljna veličina kako bi se metodološki precizno procijenio ukupan broj ispravnih (vjerodostojnih) i neispravnih potpisa u ukupnoj populaciji (prikupljenih potpisa) prema rezultatima provjere slučajnog uzorka potpisnika. provjerom potpisa u slučajnom uzorku utvrđeno je da je 33 640 potpisa ispravno dok je 2668 potpisa bilo neispravno. Provjera potpisa obavljena je na način da su se uspoređivali ime i prezime i OIB (JMBG) na potpisnom listu, pri čemu su ispravnim potpisima smatrani oni potpisi kod kojih su se ta dva podatka poklapala.

Temeljem rezultata provjere uzoraka Državni zavod za statistiku ocjenjuje da u ukupnoj populaciji od 608 503 potpisa ima 563 815 vjerodostojnih potpisa s uzoračkom greškom procjene od 6151 potpisa ili 1,09 % u relativnom iznosu, što je 92,66 % ukupnog broja prikupljenih potpisa.

Isto tako, uz pouzdanost od 99% procjenjuje se da vjerodostojnost (ispravnih) potpisa (od ukupnog broja prikupljenih) ima više od 547 866 potpisa, što svakako zadovoljava potreban kriterij od 10% od ukupnog broja birača."

17.1. U obrazloženju prijedloga Odluke HS-a također su izneseni prethodno navedeni podaci:

"Obzirom da važećim zakonom koji uređuje pitanje referenduma u Republici Hrvatskoj nije propisano tko obavlja provjeru broja i vjerodostojnosti potpisa birača, Odbor je, imajući u vidu dosadašnju praksu većinom glasova (8 glasova 'ZA' i 1 glas 'SUZDRŽAN', predložio Hrvatskom saboru da donese Zaključak kojim na temelju članka 127. stavka 2. Poslovnika Hrvatskog sabora poziva Vladu Republike Hrvatske da provjeri broj i vjerodostojnost potpisa birača

iz Zahtjeva, koji je Zaključak Hrvatski sabor usvojio na sjednici održanoj 17. listopada 2014. godine.

Vlada Republike Hrvatske je Zaključkom od 26. studenoga 2014., Klasa: 022-03/14-07/129, Urbroj: 50301-09/09-14-8, prihvatila Izvješće o provedbi provjere broja i vjerodostojnosti potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje referenduma Organizacijskog odbora za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma (dalje: Organizacijski odbor), u kojemu je navedeno kako je Državni zavod za statistiku, uz statističku grešku od 1,09 posto, utvrdio da je prikupljeno 563 815 vjerodostojnih potpisa birača, odnosno, više od 10 posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj."

18. Sukladno navedenom, odgovarajući na pitanje je li ispunjena pretpostavka iz članka 87. stavka 3. Ustava za raspisivanje referenduma o donošenju ZOPiND-a, Ustavni sud odgovara potvrdno.

Budući da je stručno tijelo (Državni zavod za statistiku) provelo odgovarajući postupak i utvrdilo da je uz zahtjev za raspisivanje referenduma podnesen dovoljan broj vjerodostojnih potpisa birača (563.815), a tu je činjenicu prihvatila i Vlada Republike Hrvatske, Ustavni sud utvrđuje da su se stekli uvjeti za utvrđenje da je u konkretnom slučaju ispunjena i pretpostavka iz članka 87. stavka 3. Ustava.

3) Zahtjev za obrazloženim prijedlogom referenduskog pitanja

19. U točki IV. izreke odluke broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014. ("Narodne novine" broj 104/14. i 130/14. - ispravak) Ustavni sud je odredio:

"IV. Na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ('Narodne novine' broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), Ustavni sud Republike Hrvatske određuje:

- svaki budući zahtjev za raspisivanje referenduma koji Hrvatskom saboru bude podnesen na temelju članka 87. stavka 3. Ustava mora sadržavati detaljan prikaz činjenica i okolnosti koje su bile povod za referendusko pitanje u predloženom sadržaju te dostatno i relevantno obrazloženje razloga zbog kojih se traži raspisivanje referenduma."

19.1. Kad je riječ o referenduskom pitanju koje je postavljeno u formi prijedloga zakona, prethodno navedeni prikazi činjenica i okolnosti odnosno potrebna obrazloženja ne moraju se nužno oblikovati prema pravilima koja važe za obrazloženja prijedloga zakona koje donosi Hrvatski sabor (ustavna osnova za donošenje zakona; ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proisteci; ocjena i izvori potrebnih sredstava za provođenje zakona; obrazloženje pojedinih odredaba), ali moraju sadržavati sve potrebne podatke, uključujući one iz članka 91. stavka 3. Ustava kad je riječ o zakonu čija primjena traži financijska sredstva.

20. U obrazloženju prijedloga Odluke HS-a Organizacijski odbor istaknuo je prigovor "nedostatka detaljnog obrazloženja razloga" zbog kojih je zatraženo raspisivanje referenduma o donošenju ZOPiND-a:

"Iz Zahtjeva (jer istom osim prijelaznih i završnih odredbi nedostaje i bio kakvo obrazloženje) nije razvidno niti kakve bi bile posljedice (posebno

ekonomske) donošenja predloženog Zakona, kao niti odakle bi se osigurala sredstva potrebna za njegovu primjenu.

Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) u svojoj je Odluci broj: U-VIIR-4640/2014 od dana 12. kolovoza 2014. godine ('Narodne novine' broj 104/14 i 130/14 - Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-4640/2014 od 15. listopada 2014.) u točki IV. iste odredio: *'Na temelju članka 35. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), Ustavni sud Republike Hrvatske određuje: svaki budući zahtjev za raspisivanje referenduma koji Hrvatskom saboru bude podnesen na temelju članka 87. stavka 3. Ustava mora sadržavati detaljan prikaz činjenica i okolnosti koje su bile povod za referendumsko pitanje u predloženom sadržaju te dostatno i relevantno obrazloženje razloga zbog kojih se traži raspisivanje referenduma.'* Kako je iz naprijed navedenog a jasno da predmetnom Zahtjevu i referendumskom pitanju nedostaje obrazloženje, odnosno detaljan prikaz činjenica i okolnosti koje su povod za postavljanje takvog pitanja te obrazloženje zbog čega se traži raspisivanje referenduma, to je iz dosadašnje ustavnosudske prakse razvidno da zahtjev, odnosno, referendumsko pitanje kao takvo, nisu dopušteni već samo iz tog razloga."

21. Ustavni sud primjećuje da zahtjev Organizacijskog odbora doista ne sadržava ni prikaz činjenica i okolnosti koje su bile povod za referendumsko pitanje ni obrazloženje razloga zbog kojih se traži raspisivanje referenduma. U zahtjevu se samo navodi sljedeće:

"Razvidno je da trenutno u Republici Hrvatskoj postoji snažna volja njezinih građana da na referendumu odluče o donošenju Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru. Slijedom navedenog, tražimo od Hrvatskog sabora da ispuní svoju Ustavom RH i Zakonom propisanu obvezu i donese Odluku o raspisivanju državnog referenduma s gore navedenim pitanjem."

22. Ustavni sud naglašava, međutim, da se pravilo koje je ustanovio u odluci broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014. ne odnosi na zahtjev Organizacijskog odbora koji se razmatra u ovom ustavnosudskom postupku.

Naime, odluka Ustavnog suda broj: U-VIIR-4640/2014 donesena je 12. kolovoza 2014., a objavljena je u "Narodnim novinama" broj 104 od 28. kolovoza 2014. Sukladno tome, pravilo koje je Ustavni sud odredio u točki IV. izreke te odluke primjenjuje se na sve zahtjeve za raspisivanje referenduma koji Hrvatskom saboru budu podneseni na temelju članka 87. stavka 3. Ustava nakon 28. kolovoza 2014. S obzirom na obvezujuću snagu odluka Ustavnog suda, to se pravilo ima smatrati jednom od formalnih pretpostavki za valjanost svih tih zahtjeva.

23. U konkretnom slučaju, Organizacijski odbor podnio je Hrvatskom saboru zahtjev za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma o donošenju ZOPiND-a 16. srpnja 2014., dakle prije određivanja navedenog pravila.

Sukladno tome, ne postoje zapreke za utvrđenje da je sam zahtjev Organizacijskog odbora valjan u formalnom smislu, unatoč tome što ne sadržava ni "detaljan prikaz

činjenica i okolnosti koje su bile povod za referendumsko pitanje", ni "dostatno i relevantno obrazloženje razloga zbog kojih se traži raspisivanje referenduma".

23.1. Ustavni sud primjećuje, međutim, da se tijekom postupka pred Hrvatskim saborom Organizacijski odbor naknadno opsežno očitovao o svim bitnim pitanjima vezanim uz referendumsku inicijativu (v. točku 3.1. alineju 6. obrazloženja ove odluke).

Ustavni sud u tom smislu utvrđuje da se odgovor Organizacijskog odbora na prijedlog Odluke HS-a ima smatrati obrazloženjem razloga zbog kojih je zatraženo raspisivanje referenduma, pri čemu su u tom odgovoru sadržani i prikazi činjenica i okolnosti koje su bile povod za referendumsko pitanje.

S obzirom na takvo stanje stvari, nije bilo potrebe da Ustavni sud u ovom ustavnosudskom postupku traži još i posebno dodatno očitovanje Organizacijskog odbora o njegovu zahtjevu od 16. srpnja 2014. za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma o donošenju ZOPiND-a.

B. JE LI PREDLOŽENO REFERENDUMSKO PITANJE U SKLADU S USTAVOM?

24. Ustavni sud uvodno podsjeća da je postupak provedbe referenduma strogo formalni postupak.

1) Proceduralna valjanost predloženog teksta referenduskog pitanja

25. Kad je riječ o proceduralnoj valjanosti predloženog teksta referenduskog pitanja, Ustavni sud podsjeća na pravne standarde Komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije), savjetodavnog tijela Vijeća Europe za ustavna pitanja, utvrđene u njezinu Kodeksu dobre prakse o referendumima iz 2009. godine (*Code of Good Practice on Referendums*, adopted by the Venice Commission at its 70th plenary session /Venice, 16-17 March 2007/, Study No. 371/2006, CDL-AD(2007)008rev, Strasbourg, 20 January 2009):

"III. Posebna pravila

1. Vladavina prava

Korištenje referendumom mora biti u skladu s (*must comply with*) pravnim sustavom kao cjelinom, a osobito s proceduralnim pravilima. ...

2. Proceduralna valjanost tekstova upućenih na referendum

Pitanja upućena na referendum moraju poštovati:

- jedinstvo forme: u istom se pitanju ne smiju miješati nacrti amandmana specifičnog izričaja s prijedlozima općenitog izričaja ili s pitanjem koje se odnosi na načela;

- jedinstvo sadržaja: osim u slučaju potpune revizije teksta (Ustava, zakona), mora postojati istinska (*intrinsic*) veza između različitih dijelova svakog pitanja koje se stavlja na glasovanje, s ciljem da se zajamči slobodno pravo glasa birača, koji ne smiju biti pozvani da prihvate ili odbace u cjelini odredbe koje nisu istinski povezane; istodobna revizija nekoliko odlomaka teksta jednaka je potpunog reviziji;

- jedinstvo hijerarhijskih razina: poželjno je da se isto pitanje ne primjenjuje simultano na zakonodavstvo različitih hijerarhijskih razina.

(...)

Tekstovi koji su suprotni zahtjevima spomenutim pod III.2 ... ne smiju se staviti na narodno izglasavanje (*popular vote*)."

26. Ustavni sud ocjenjuje da proceduralni aspekti predloženog teksta referendumskog pitanja koji se razmatra u ovom ustavnosudskom postupku zadovoljavaju navedene pravne standarde.

27. Predloženo referendumsko pitanje usmjereno je na donošenje odluke birača o tome jesu li za to da se donese ZOPiND u tekstu koji je predložio Organizacijski odbor ili ne.

Tekst prijedloga ZOPiND-a ima oblik i većinu potrebnih elemenata zakonskog teksta te zadovoljava jedinstvo forme, sadržaja i hijerarhijskih razina.

28. Ipak, Odbor za Ustav prigovorio je da tekstu prijedloga ZOPiND-a nedostaju prijelazne odredbe. U prijedlogu Odluke HS-a u tom je smislu navedeno:

"... budući da predloženom Zakonu nedostaju prijelazne i završne odredbe koje bi regulirale pitanje važećih ugovora za obavljanje poslova u pratećim djelatnostima, otvara se pitanje valjanosti i prestanka važenja takvih ugovora, što bi moglo značiti znatnu materijalnu štetu za Republiku Hrvatsku kao jednu od ugovornih strana. A moglo bi značiti i stavljanje u neravnotežan položaj onih koji već obavljaju prateće djelatnosti po važećim ugovorima i onih koji ih više na taj način ne bi mogli obavljati ... Iz Zahtjeva (jer istome osim prijelaznih i završnih odredbi nedostaje i bilo kakvo obrazloženje) nije razvidno niti kakve bi bile posljedice (posebno ekonomske), donošenja predloženog Zakona, kao niti odakle bi se osigurala sredstva potrebna za njegovu primjenu. ..."

Organizacijski odbor je u odgovoru na prijedlog HS-a ovako obrazložio nedostatak prijelaznih odredaba u ZOPiND-u:

"Iz navedenih definicija" (misli se na one sadržane u prijedlogu ZOPiND-a - op. Ustavnog suda) "razvidno je da se ne radi o poslovima koji se odnose primjerice na servisiranje računalne i druge opreme (telefona, kopirnih uređaja i si.) te drugih poslova čije obavljanje nije prijeko potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelatnosti javnih službi i državnih tijela. Za takve poslove svaka javna i državna služba može, kao i do sada, angažirati osobu koja nije zaposlena u javnom sektoru te se ni u tom slučaju usvajanjem predloženog Zakona ne bi ništa promijenilo. Predloženi Zakon na takve poslove se ne odnosi, ne uvodi nikakve promjene, neće imati za posljedicu nikakvu materijalnu štetu pa samim time ne postoji niti potreba za prijelaznim rješenjima u tim slučajevima. Budući da je tome tako, nije bilo niti potrebe u predloženom Zakonu predvidjeti prijelazne i završne odredbe."

29. Ustavni sud ne smatra da je u ovom ustavnosudskom postupku potrebno posebno ispitivati je li nedostatak prijelaznih odredaba u tekstu prijedloga ZOPiND-a ustavnopravno prihvatljiv s aspekta zahtjeva koji za zakone proizlaze iz vladavine prava (članak 3. Ustava) ili ne.

To stoga što je tekst prijedloga ZOPiND-a u cijelosti ustavnopravno neprihvatljiv u materijalnopravnom smislu, što se obrazlaže u nastavku ove odluke.

2) Materijalnopravna valjanost predloženog teksta referendumskog pitanja

30. Venecijanska komisija utvrdila je u Kodeksu dobre prakse o referendumima (v. točku 25. obrazloženja ove odluke) i posebna pravila o materijalnopravnoj valjanosti referendumskih pitanja:

"III. Posebna pravila

1. Vladavina prava

Korištenje referendumom mora biti u skladu s pravnim sustavom kao cjelinom ... Napose, referendumi se ne mogu održati ako ih Ustav ili zakon koji je u skladu s Ustavom ne predviđaju, primjerice kad je tekst, upućen na referendum, stvar isključive nadležnosti parlamenta.

(...)

3. Supstancijalna valjanost tekstova upućenih na referendum

Tekstovi upućeni na referendum moraju biti u skladu (*must comply with*) sa svim višim zakonima (načelo hijerarhije normi).

Oni ne smiju biti suprotni međunarodnom pravu ili statutarnim načelima Vijeća Europe (demokracija, ljudska prava i vladavina prava).

Tekstovi koji su suprotni zahtjevima spomenutim pod ... III.3 ne smiju se staviti na narodno izglasavanje (*popular vote*)."

a) Stajališta Hrvatskog sabora i očitovanje Vlade Republike Hrvatske

31. Iz obrazloženja prijedloga Odluke HS-a jasno proizlazi da Odbor za Ustav smatra kako je tekst prijedloga ZOPiND-a, za koji Organizacijski odbor traži izjašnjavanje birača na referendumu, "suprotan" Ustavu. Zaključak Odbora za Ustav glasi:

"1.3.4. ... predloženo referendumsko pitanje, osim što je suprotno Ustavu, nije u skladu niti s pravom Europske unije jer predviđa narušavanja temeljnih sloboda Europske unije, ..."

31.1. Kad je riječ o ustavnom okviru, relevantni dijelovi obrazloženja prijedloga Odluke HS-a glase:

"Dakle, Ustav poduzetničku i tržišnu slobodu, odnosno, tržište, tržišno gospodarstvo i tržišno natjecanje tretira kao temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, ali i kao ljudska prava i temeljne slobode koje uživaju ustavnopravnu zaštitu.

Takva zaštita, imajući u vidu odredbu članka 5. stavka 1. Ustava koja glasi: '*U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.*', znači da zakonodavac nije ovlašten donositi one zakone koji bi doveli do povrede takvih Ustavom zajamčenih sloboda.

U predmetnom slučaju, predlagatelji Zahtjeva, pokušavajući spriječiti ranije opisano, konkretno postupanje Vlade Republike Hrvatske, u okviru njezinih Ustavom i drugim zakonima utvrđenih ovlasti, Hrvatskom su saboru podnijeli

Zahtjev kojim predlažu sveobuhvatnu i bezuvjetnu zabranu obavljanja svih djelatnosti, navedenih kao *'Prateće i neosnovne djelatnosti u javnom sektoru,'* uz definiciju pratećih i neosnovnih djelatnosti kao: *'administrativni, tehnički, administrativno-tehnički, pomoćni, pomoćno-tehnički i ostali poslovi koji se obavljaju u javnom sektoru, a čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelatnosti javnih službi i djelokruga državnih tijela.'* (u daljnjem tekstu: prateće djelatnosti), po osobama koje nisu zaposlenici, službenici ili namještenici, odnosno po osobama koje nisu u radnom odnosu u javnom sektoru.

Ukoliko bi predloženo referendumsko pitanje bilo usvojeno, u Republici Hrvatskoj bi na snagu stupio Zakon koji propisuje da se prateće djelatnosti koje su potrebne za svakodnevno funkcioniranje javnih i državnih službi *'obavljaju ... isključivo po zaposlenicima, službenicima i namještenicima, odnosno osobama u radnom odnosu u javnom sektoru'*... dovelo bi do toga da niti jedna javna i državna služba ne može angažirati osobu koja nije zaposlena u javnom sektoru za obavljanje poslova kao što su, primjerice, servisiranja računalne opreme, telefona, kopirnih ili faks uređaja, ... Pojednostavljeno, ... dovelo bi do toga da se svi *'administrativni, tehnički, administrativno-tehnički, pomoćni, pomoćno-tehnički i ostali poslovi koji se obavljaju u javnom sektoru, a čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelatnosti javnih službi i djelokruga državnih tijela'* ... mogu obavljati isključivo po osobama zaposlenima u javnom sektoru ...

Ovaj Odbor smatra da bi takva odredba predloženog Zakona dovela bi u pitanje poduzetničku i tržišnu slobodu u Republici Hrvatskoj ...

... predloženi Zakon ide upravo u smjeru ograničavanja određenih sloboda ili prava zaštićenih Ustavom. ... Podnositelji Zahtjeva kroz sveobuhvatnu i bezuvjetnu zabranu obavljanja svih pratećih djelatnosti po trećim osobama nisu poštovali razmjernost između ograničenja određenih sloboda i prava i stvarne potrebe za takvim ograničenjem, niti su obrazložili razloge potrebe takvih ograničenja, ...

(...)

I.4. Vrijednosni temelji Republike Hrvatske, kao što su poduzetnička i tržišna sloboda, ne mogu se opozvati zakonom, a takvo se ograničenje ne može zaobići raspisivanjem referenduma pa niti onda kada takav referendum sukladno članku 87. Ustava zahtijevaju građani Republike Hrvatske. Imajući u vidu odredbe Ustava koje bi priječile Hrvatskom saboru da usvoji zakon koji bi po sadržaju odgovarao predloženom referendumskom pitanju, budući bi takav zakon bio neustavan, Odbor smatra da Ustav brani Hrvatskom saboru i da donosi one odluke koje bi za posljedicu mogle imati donošenje neustavnog zakona - tako i odluku o raspisivanju referenduma."

31.2. Kad je riječ o pravu Europske unije, relevantni dijelovi obrazloženja prijedloga Odluke HS-a glase:

"I.3. Prilikom donošenja zakona, ali i drugih pravnih akata Hrvatski sabor mora polaziti i od činjenice da je od 1. srpnja 2013. godine Republika Hrvatska punopravna članica Europske unije i njenog pravnog poretka.

Vršeci svoju suverenu vlast, Republika Hrvatska se dobrovoljno pridružila pravnom poretku u kojem gospodarski razvitak, sloboda tržišta i tržišnog natjecanja predstavljaju inherentni, neopozivi dio, što jasno proizlazi iz članka 26. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Službeni list Europske unije C 326/12 od 26. listopada 2012. godine, dalje UFEU) koji izričito propisuje da *'Unutarnje*

tržište obuhvaća područje bez unutarnjih granica u kojemu se osigurava slobodno kretanje roba, osoba, usluga i kapitala u skladu s odredbama Ugovora.' Slobode kretanja roba, osoba, usluga i kapitala u europskoj su pravnoj tradiciji poznate kao četiri slobode Europske unije i temelj su zajedničkog tržišta, koje predstavlja samu srž Europske unije.

Osim UFEU-a, i druge odredbe pravnog sustava Europske unije govore u prilog zaštite poduzetničkih sloboda, zaštite tržišta i tržišnog natjecanja i kao takve su nadređene pravu svih država članica Europske unije pa tako i pravu Republike Hrvatske (Izjave priložene završnom aktu međuvladine konferencije na kojoj je usvojen Ugovor iz Lisabona, 17. Izjava o nadređenosti: *'Konferencija podsjeća da su u skladu s ustaljenom sudsom praksom Suda Europske unije, Ugovori i pravo koje je Unija donijela na temelju Ugovora nadređeni pravu država članica, pod uvjetima utvrđenima spomenutom sudsom praksom. Konferencija je također odlučila da kao Prilog Završnom aktu priloži Mišljenje Pravne službe Vijeća o nadređenosti prava EZ-a kako je određeno u dokumentu 11197/07 (JUR 260): 'Mišljenje Pravne službe Vijeća od 22. lipnja 2007. Iz sudske prakse Suda proizlazi da je nadređenost prava EZ-a temeljno načelo prava Zajednice. U skladu s mišljenjem Suda to je načelo svojstveno posebnom karakteru Europske zajednice. U vrijeme donošenja prve presude te uspostavljene sudske prakse (Costa/ENEL, 15. srpnja 1964., predmet 6/641) u ugovoru se nije spominjala nadređenost. Takav je slučaj i danas. Činjenica da načelo nadređenosti neće biti uključeno u budući ugovor ni na koji način ne mijenja postojanje načela i postojeće sudske prakse Suda.*'), zbog čega Republika Hrvatska ne smije donositi zakone i druge akte koji bi bili u suprotnosti s pravom Europske unije.

Takvo je načelo prihvatio i Ustav, kada u članku 145. stavku 2. propisuje: *'Pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom Europske unije.'*

1.3.1. Odbor smatra da bi usvajanje Zahtjeva i predloženog referendumskog pitanja dovelo do toga da u hrvatski pravni sustav stupi na snagu i primjenjuje se propis koji znatno ograničava kretanje roba, osoba, usluga i kapitala. Odbor smatra da nije upitno da je svaki propis koji *'Zabranjuje ... izdvajanje pratećih i neosnovnih djelatnosti ... te njihovo obavljanje na način različit od onog opisanog u stavku 1. ovoga članka'* i time ograničava vršenje određenih djelatnosti na samo jedan od više mogućih načina takav da dovodi do ograničenja u protoku roba, osoba, usluga i kapitala na određenom tržištu (u ovom slučaju tržištu Republike Hrvatske i Europske unije). Nedvojbeno je samim time da takav propis onda i narušava slobodu kretanja roba, osoba, usluga i kapitala proklamiranu člankom 26. UFEU-a te da je suprotan pravnom poretku Europske unije.

1.3.2. Međutim, iako Europsko pravo štiti slobode kretanja roba, osoba, usluga i kapitala, takva zaštita nije apsolutna i dopuštena su odstupanja pa tako članak 36. UFEU-a propisuje: *'Odredbe članaka 34. i 35. ne isključuju zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili provoza robe koji su opravdani razlozima javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti; zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka; zaštite nacionalnog blaga umjetničke, povijesne ili arheološke vrijednosti; ili zaštite industrijskog i trgovačkog vlasništva. Međutim, te zabrane ili ograničenja ne smiju biti sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničivanja trgovine među državama članicama.'*

Kako bi se utvrdilo da li je neka od mjera zabrane ili ograničenja dopuštena, Europsko je pravo razvilo čitav niz mehanizama od kojih je jedan i test proporcionalnosti (razmjernosti), koji, kao što je prethodno navedeno, prihvaća

i Ustavni sud u odluci U-I-642/2009 od 19. lipnja 2009. godine. Test proporcionalnosti (razmjernosti) može se opisati kao *'razmatranje troškova i koristi mjere koju donosi država članica u svjetlu različitih interesa koje pravna pravila Zajednice smatraju vrijednima zaštite'*, odnosno *'država članica mora dokazati da je korist od te mjere za javni interes koji priznaje Zajednica veća od troškova koji proizlaze iz ograničenja koja su tom mjerom nametnuta tržišnim slobodama'* (mišljenje NO Madura u predmetu C-434/04 *Ahokainen and Leppik* [2006] ECR I-09171, p. 23.).

Predmetni test obuhvaća nekoliko pitanja: prvo, da li mjera doista pridonosi postizanju cilja za čijim ostvarivanjem stremlji, drugo postoji li alternativna mjera koja je realno dostupna, a koja bi zaštitila legitimne interese države članice jednako učinkovito, ali bi bila manje restriktivna za slobodno kretanje dobara, treće, države članice moraju pokazati da je razina zaštite koju su odlučile dati svojim legitimnim interesima razmjerna sa stupnjem uplitanja koje to prouzrokuje u trgovini unutar Europske unije i četvrto, da li mjera predstavlja sredstvo arbitrarne diskriminacije.

Ovaj Odbor smatra da predloženi Zakon ne udovoljava opisanim uvjetima da bi zadovoljio na testu proporcionalnosti (razmjernosti), prije svega iz razloga što niti jednom riječju ne obrazlaže zbog čega pribjegava ovakvoj općoj zabrani obavljanja pratećih djelatnosti na bilo koji drugi način osim po zaposlenima u javnim službama.

Odbor smatra i da je predloženi Zakon arbitraran, jer bez propitivanja (pa i ekonomskih) razloga propisuje obvezu obavljanja djelatnosti samo na jedan način, koji isključuje pružatelje usluga koji djeluju na tržištu Republike Hrvatske i Europske unije. Nadalje, Odbor smatra i da bi predmetni Zakon doveo do znatnog porasta troškova obavljanja pratećih djelatnosti, budući iste miče s tržišta i obvezuje javna tijela da angažiraju dodatnu radnu snagu za obavljanje poslova koji se, potencijalno, mogu jeftinije i efikasnije obavljati putem pružatelja usluga na tržištu. Da li je mjera predviđena Zakonom nužna ili prikladna za ostvarivanje proklamiranog cilja donošenja Zakona Odbor ne može odgovoriti, budući iz Zahtjeva nije razvidno koji je cilj njegova donošenja.

1.3.3. Odbor smatra potrebnim ukazati da je predložena mjera posebno upitna i sa stanovišta odredbe članka 45. UFEU-a koja regulira slobodu kretanja radnika. Naime, odredbe članka 45. stavka 1. i 2. propisuju: *'Sloboda kretanja radnika osigurava se unutar Unije. Ta sloboda kretanja podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja.'*, dok je odredbom stavka 4. istoga članka određeno: *'Odredbe ovog članka ne primjenjuju se na zapošljavanje u javnim službama.'*

Isključivanje čitavog niza djelatnosti s tržišta i prebacivanje istih u javne službe u velikom dijelu kojih, temeljem članka 48. stavka 1. točke d) Zakona o državnim službenicima ("Narodne novine", broj: 92/05., 140/05., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12. - pročišćeni tekst, 37/13. i 38/13.) te Zakona o Registru zaposlenih u javnom sektoru ("Narodne novine" broj 34/11.), je uvjet za prijem u državnu službu hrvatsko državljanstvo, predstavljalo bi grubo kršenje naprijed spomenute odredbe članka 45. stavka 1. UFEU-a kroz izravnu diskriminaciju zabranjenu stavkom 2. istoga članka. Takvo bi postupanje, dakle, predstavljalo grubo kršenje odredbi pravnog sustava Europske unije te bi samim time bilo zabranjeno (Odbor opreza radi ukazuje da bi donošenje predloženog Zakona bilo iznimno štetno i zbog činjenice da bi Republiku Hrvatsku zasigurno uvelo u infrakcijski postupak, koji bi za posljedicu imao ili znatnu materijalnu štetu u vidu plaćanja novčanih kazni ili bi doveo do potrebe

promjene Zakona koji se predlaže usvojiti na referendumu, a čija promjena, sukladno važećem zakonu koji uređuje pitanje referenduma u Republici Hrvatskoj, ne bi mogla biti moguća prije proteka roka od godine dana od dana stupanja na snagu predloženog Zakona)."

32. Iz očitovanja Vlade proizlazi da i Vlada smatra kako tekst prijedloga ZOPiND-a, za koji Organizacijski odbor traži izjašnjavanje birača na referendumu, nije u skladu s Ustavom. Osim tvrdnji koje su istovjetne ili slične onima u obrazloženju prijedloga Odluke HS-a, Vlada je u svom očitovanju navela i sljedeće:

"... člankom 113. Ustava Republike Hrvatske propisano (je) da Vlada Republike Hrvatske brine o gospodarskom razvitku zemlje, te usmjerava djelovanje i razvitak javnih službi, a člankom 63. stavkom 2. Zakona o sustavu državne uprave ('Narodne novine', br. 150/2011 i 12/2013 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), propisano je da se uredbom Vlade Republike Hrvatske uređuje, između ostaloga, unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, kao i druga pitanja od osobitog značaja za rad tijela državne uprave. Slijedom navedenoga, Vlada Republike Hrvatske smatra da je pitanje organizacije obavljanja poslova u tijelima državne uprave i javnim službama u nadležnosti Vlade Republike Hrvatske, i to kao jedno od pitanja od osobitog značaja za rad tijela državne uprave.

(...)

Nadalje, člankom 117. stavkom 2. Ustava Republike Hrvatske propisano je da se određeni poslovi državne uprave mogu zakonom povjeriti tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti. Iz navedenog jasno proizlazi da Ustav Republike Hrvatske dopušta povjeravanje određenih poslova državne uprave, a time i povjeravanje pojedinih pratećih i neosnovnih djelatnosti neophodnih za pravodobno i kvalitetno obavljanje osnovne djelatnosti u ovim Ustavom dopuštenim slučajevima. Naime, u smislu prijedloga zakona koji čini sadržaj referendumskog pitanja, definicijom pratećih i neosnovnih poslova obuhvaćeni su administrativni, tehnički, administrativno-tehnički, pomoćni, pomoćno-tehnički i ostali poslovi koji se obavljaju u javnom sektoru, a čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelatnosti javnih službi i djelokruga državnih tijela. Isto tako, ovim sadržajem referendumskog pitanja obavljanje pratećih i neosnovnih djelatnosti dopušteno je isključivo po zaposlenicima, službenicima i namještenicima, odnosno osobama u radnom odnosu u javnom sektoru u smislu tog zakona.

... Na ovaj se način neustavno ograničava povjeravanje određenih poslova državne uprave tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, a upravo su ta tijela i pravne osobe navedeni u Ustavu Republike Hrvatske kao ona kojima se zakonom mogu povjeriti određeni poslovi državne uprave. Navedeno se čini nespornim jer obavljanje povjerenih poslova državne uprave nije moguće bez obavljanja pratećih i neosnovnih poslova neophodnih za obavljanje tih povjerenih poslova.

Osim toga, javni sektor u smislu predloženog referendumskog pitanja obuhvaća samo javne ustanove i druge pravne osobe kojima se plaće osiguravaju u državnom proračunu (a ne obuhvaća tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti u širem smislu), te je za taj javni sektor (kako je definiran sadržajem referendumskog pitanja) rezervirana isključiva ovlast za obavljanje pratećih i neosnovnih djelatnosti. Stoga je, Ustavom dopuštena mogućnost povjeravanja određenih poslova državne

uprave tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, na ovaj način zapravo u potpunosti isključena."

b) Odgovor Organizacijskog odbora na prijedlog Odluke HS-a

33. Organizacijski odbor u svom je odgovoru na prijedlog Odluke HS-a iznio sljedeća stajališta:

"U Odluci Odbora ... se neosnovano i neargumentirano tvrdi da bi usvajanje predloženog referendumskog pitanja odnosno usvajanje predloženog Zakona dovelo u pitanje poduzetničku i tržišnu slobodu u Republici Hrvatskoj, odnosno da bi dovelo u pitanje jednak pravni položaj poduzetnika na tržištu. Prije svega, u Odluci nije obrazloženo iz kojih razloga i na koji način bi usvajanje predmetnog Zakona predstavljalo povredu poduzetničkih i tržišnih sloboda. S druge strane, radi se o poslovima u javnim i državnim službama kao službama od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, a samim time i za njene građane. Navedene javne i državne službe financiraju građani Republike Hrvatske putem proračunskih sredstava, nužno koriste usluge javnog sektora i imaju pravo odlučiti (pa i na referendumu) o tome kakav model funkcioniranja javnog sektora žele. Država je dužna osigurati poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu tamo gdje su tržišna i poduzetnička sloboda temelj funkcioniranja, odnosno tamo gdje je takav model poželjan. Javni sektor u RH ne počiva na tom principu pa se ne može niti govoriti o ograničavanju poduzetničkih i tržišnih sloboda u tom sektoru. Primarni cilj javnog sektora je omogućiti svojim korisnicima, odnosno građanima RH, potpunu i kvalitetnu uslugu, za koju jamči država. Suština europskog socijalnog modela jest da je tržišna ekonomija prihvatljiva, ali da tržišno društvo nije prihvatljivo. Javni sektor, kao jedan od najvažnijih sektora društva, ne mora počivati na tržišnom modelu i konkurenciji ako takav model nije prihvatljiv građanima. Raspisivanjem predmetnog referenduma građanima RH se daje mogućnost da se izjasne o tome kakav javni sektor žele, ne uskraćuje im se, pod izlikom navodnog ograničavanja poduzetničkih i tržišnih sloboda, pravo na taj instrument neposredne demokracije. Ako bi se smatralo da je javni sektor prostor tržišnog nadmetanja, pod istim tržišnim zakonitostima i pravilima kao i u gospodarstvu, onda bi se konzekventno tome moglo provoditi izdvajanje i zaposlenika koji u javnom sektoru predstavljaju nositelje pojedinih djelatnosti (redoviti sveučilišni profesori, učitelji i nastavnici, liječnici ...). Ne tvrdimo da to nije moguće, odnosno da Vlada ne može imati takvu volju, ali takvu volju građani moraju moći preispitivati na referendumu.

Dakle, usvajanje predloženog Zakona ni na koji način ne predstavlja povredu poduzetničkih i tržišnih sloboda. Štoviše, promicanjem navedenih sloboda bez postavljanja ikakvih granica (pa ni u javnom sektoru) dovest će do povrede i ograničavanja drugih, Ustavom zajamčenih, prava i sloboda. Svrha je, donošenja predloženog Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru, zaštititi ustavne kategorije prava na rad, koja bi provođenjem izdvajanja dijela zaposlenika u javnom i državnom sektoru bila povrijeđena bez legitimnog cilja odnosno bez postojanja ustavom propisanih razloga za ograničenje prava na rad. Temeljem članka 16. Ustava RH slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom (ne i odlukom Vlade) i to samo da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje, a svako ograničenje slobode i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. Vlada nikada nije obrazložila niti navela legitime razloge za provođenje izdvajanja, odnosno za povredu i ograničavanje prava na

rad velikog broja zaposlenika u javnom i državnom sektoru. Vlada građanima ni na koji način nije opravdala ograničavanje prava na rad i slobode rada niti je pokazala razmjernost između ograničenja, kao što nije obrazložila ni stvarnu potrebu za takvim ograničenjem. Osim izlaganja faktografije o stanju u sustavu, Vlada nije javnosti ponudila nikakve konkretne podatke niti je izradila cost-benefit analizu cjelokupnog procesa izdvajanja pratećih i neosnovnih djelatnosti iz javnog sektora, nego je samo paušalno iznosila neobjašnjene i ničim potkrepljene procjene o uštedama u visini od 700 mil. kuna. Odluka koja utječe na ovako veliki broj ljudi (više od 26 000 zaposlenika) i koja u pozadini ima milijarde kuna proračunskih sredstava ne može se donositi na temelju nepouzdatih procjena ili samo na temelju tvrdnji kako je navedeno izdvajanje u određenim zemljama dovelo do ušteda.

Nadalje, u Odluci Odbora neargumentirano se tvrdi i da bi usvajanje predloženog Zakona bilo protuustavno (zbog navodne povrede poduzetničkih i tržišnih sloboda) odnosno protivno pravu Europske unije te da je iz tog razloga provođenje predmetnog referenduma nedopušteno. Ovdje se otvara niz pitanja koja ne idu u prilog navedenim tvrdnjama. Ako bi usvajanje predloženog Zakona zaista bilo protuustavno, kako je moguće da je postojeći sustav, u kojem se prateće i neosnovne djelatnosti u javnom i državnom sektoru obavljaju isključivo po zaposlenicima u javnom i državnom sektoru, funkcionirao i bio u skladu s Ustavom RH pune 24 godine i nije predstavljao povredu poduzetničkih i tržišnih sloboda!? Kako je moguće da se to pitanje otvara tek u trenutku kada se zakonom želi zaštititi i zajamčiti pravo na rad zaposlenika u javnom i državnom sektoru i kako je moguće da Ustavni sud RH do sada na to nije reagirao, odnosno ni na koji način na to nije upozorio Hrvatski sabor, a što je po članku 125. Ustava RH bio dužan učiniti pri ispunjavanju svoje zadaće praćenja ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti te izvješćivanja o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti!? Kako je moguće da Republika Hrvatska već pune 24 godine navodno ograničava poduzetničke i tržišne slobode, a da to nitko, pa ni Ustavni sud do sada nije primijetio i na to upozorio!? Kako to da ni Europska unija nije to primijetila i kao uvjet za pristupanje postavila obvezu usklađenja s proklamiranim načelom zaštite poduzetničkih i tržišnih sloboda!? Da je to bio jedan od uvjeta ulaska Hrvatske u EU, zasigurno ne bi postali državom članicom Unije. Jednako tako, ako je takav sustav protuustavan i protivan pravu Europske unije i ako je to Vlada u međuvremenu shvatila, kako je moguće da nije ustrajala u ispravljanju navedene protuustavnosti, odnosno na usklađenju s pravom Europske unije, nego je odustala od odluke o provođenju izdvajanja dijela zaposlenika iz javnog i državnog sektora!?

Usvajanje predloženog Zakona ne dovodi ni do kakvih ograničenja prava i sloboda nego se dugogodišnja praksa pretače u zakon. S takvom praksom i takvim sustavom zaposlenika u javnim i državnim službama Hrvatska je ušla u Europsku uniju. Ovdje se ne radi o ograničavanju poduzetničkih prava i sloboda budući da i trenutno u Hrvatskoj imamo sustav prema kojem se prateće i neosnovne djelatnosti obavljaju po zaposlenicima u javnom i državnom sektoru. Tome svjedoči i Zakon o plaćama u javnim službama, Zakon o državnim službenicima i namještenicima i na temelju istih donesene uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim i državnim službama kojima su propisani jedinstveni nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova u javnim i državnim službama. Predloženim zakonom ne uvodi se ništa novo, ne radi se nikakva diskriminacija niti se uvode nejednakosti. Navedenim se štiti pravo na rad socijalnu sigurnost dijela zaposlenika u javnim i državnim službama. Istim se želi spriječiti uvođenje socijalne nesigurnosti za veliki broj

zaposlenika u javnom sektoru, diskriminacija navedenih zaposlenika u odnosu na ostale zaposlenike u javnim i državnim službama te otkazi ugovora o radu istih zaposlenika na temelju jednostrane odluke Vlade. Iz svih raspoloživih informacija razvidno je da je jedini razlog za ovakvo ograničavanje prava na rad dijela zaposlenika u javnom sektoru stvaranje proračunskih ušteda, što nije ustavom propisani razlog ograničavanje prava na rad i slobode rada. Pri tome se radi i daljnja diskriminacija jer teret krize snosi samo jedan segment društva - dio zaposlenika u javnom i državnom sektoru koji radi na pratećim i neosnovnim djelatnostima. Izdvajanje ovog dijela zaposlenika iz javnog i državnog sektora ima značajan politički, financijski i društveni efekat i u potpunosti je neprihvatljivo s pozicije njihovog prava na rad, radno-pravni status i socijalnu sigurnost te s pozicije prava na zaradu kojom mogu osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojan život. Pogotovo je to nedopustivo bez ikakve analitičke podloge i procjene utjecaja provođenja mjere izdvajanja na proračunska sredstva i prava zaposlenih te na sektore u kojima se izdvajanje planira provesti. Vlada RH nije razvila nikakav model pomoću kojeg bi, u slučaju provođenja izdvajanja dugoročno zaštitila radna mjesta. Zadržavanje postojeće razine prava zaposlenih u potpunosti bi ovisilo o vremenu važenja ugovora koji bi Vlada sklopila sa svakim pojedinim pružateljem usluga, što bi u konačnici opet dovelo do diskriminacije, odnosno nejednake pozicije zaposlenika koji se izdvajaju. Još je bitnija činjenica da se po pitanju zaštitenosti zaposlenika nakon tog ugovornog razdoblja nije predložilo nikakvo rješenje, što bi značilo da se zaposlenika nakon toga planira u potpunosti prepustiti tržištu. U tom slučaju formalne zaštite radnih mjesta, plaća i uvjeta rada više nema. Štoviše, moguće je očekivati daljnje smanjenje prava i potrebu za otpuštanjem određenog broja izdvojenih zaposlenika, prvenstveno onih starijih i teže zapošljivih, a velika je mogućnost i zamjene postojećih radnika privremenim i povremenim radnicima. Iz svega navedenog proizlazi da će upravo provođenje mjere izdvajanja dijela zaposlenika dovesti do nejednakosti, diskriminacije, socijalne nesigurnosti i povrede prava na rad, a sve bez analitičkih podloga i izračuna koji bi dokazali postojanje potrebe i legitimnog razloga za ograničavanje prava i sloboda zajamčenih Ustavom RH i to razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

S druge strane, predloženim Zakonom ne uvodi se nikakva nejednakost niti se radi bilo kakva diskriminacija. Prateće i neosnovne djelatnosti i sada se obavljaju po zaposlenicima u javnom i državnom sektoru, odnosno osobama u radnom odnosu u javnom sektoru. Da je tome tako svjedoče i brojni zakonski propisi, podzakonski i drugi akti koji se kao važeći izvor prava primjenjuju u javnim i državnim službama. Tim istim propisima definirani su poslovi koji se smatraju pratećim i neosnovnim djelatnostima, na isti način kako su oni definirani i u tekstu predloženog Zakona. Iz navedenih definicija razvidno je da se ne radi o poslovima koji se odnose primjerice na servisiranje računalne i druge opreme (telefona, kopirnih uređaja i si.) te drugih poslova čije obavljanje nije prijeko potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelatnosti javnih službi i državnih tijela. Za takve poslove svaka javna i državna služba može, kao i do sada, angažirati osobu koja nije zaposlena u javnom sektoru te se ni u tom slučaju usvajanjem predloženog Zakona ne bi ništa promijenilo. Predloženi Zakon na takve poslove se ne odnosi, ne uvodi nikakve promjene, neće imati za posljedicu nikakvu materijalnu štetu pa samim time ne postoji niti potreba za prijelaznim rješenjima u tim slučajevima. Budući da je tome tako, nije bilo niti potrebe u predloženom Zakonu predvidjeti prijelazne i završne odredbe. Stoga, ne može se raditi niti o stavljanju u nejednaki položaj osoba koje takve poslove već obavljaju.

Jednako tako, predloženim Zakonom ne mijenja se ništa niti u pogledu uvjeta za prijem u javnu i državnu službu. To ostaje u ingerenciji zakona koji se po tom pitanju primjenjuju u javnim i državnim službama. Predloženi zakon ne mijenja uvjete za prijem u navedene službe, stoga niti ne uključuje diskriminaciju na temelju državljanstva među radnicima iz država članica EU u vezi sa zapošljavanjem. Isto tako, predloženim zakonom ne prebacuje se dio djelatnosti s tržišta u javne i državne službe budući da su djelatnosti na koje se predloženi zakon odnosi već definirane i obavljaju se kao javna i državna služba.

(...)

Zaključno, mišljenja smo da bi provođenje izdvajanja pratećih i neosnovnih djelatnosti iz javnog sektora predstavljalo veliki problem koji će imati dalekosežne štetne posljedice po radnike, radna mjesta i kvalitetu pružanja usluga u navedenom sektoru, gdje bi neizravne žrtve bili i svi građani RH budući da postoji realna opasnost da bi to rezultiralo lošijim zdravstvenim i obrazovnim sustavom, kao i srušilo kvalitetu drugih javnih usluga. Otvara se i pitanje kako bi navedeno izdvajanje djelatnosti djelovalo na dehumanizaciju ustanova, škola, bolnica i javne uprave. Ograničava se pravo na rad i na socijalnu sigurnost i to prije svega socijalno najslabije kategorije zaposlenika s najmanjim plaćama. Stvaraju se nejednakosti, što dalje dovodi do diskriminacije u više segmenata. Uz sve navedene negativne efekte, ničim nije niti dokazano da će provođenje izdvajanja pratećih i neosnovnih djelatnosti barem postići prvotnu cilj, tj. ostvariti uštede u Državnom proračunu. Štoviše, sve upućuje na to da bi se taj cilj teško ostvario ovakvom mjerom, a što je gotovo nemoguće postići ako govorimo o zadržavanju istog broja radnika i njihovih prava te barem iste kvalitete usluga koje pruža javni sektor."

c) Ocjena Ustavnog suda

i) Ustavni okvir

34. Članak 3. Ustava propisuje da je vladavina prava najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Prema članku 5. stavku 1. Ustava, u Republici Hrvatskoj svaki zakon mora biti u suglasnosti s Ustavom. S obzirom na članak 95. stavak 1. Ustavnog zakona, za zakone koje birači donose na referendumu postavlja se stroži zahtjev: oni moraju biti u skladu s Ustavom (v. točke 12. i 13.2. obrazloženja ove odluke).

34.1. Članak 1. stavak 3. Ustava propisuje da narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem. Članak 2. stavak 4. alineja 1. Ustava propisuje da o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj odlučuju:

- Hrvatski sabor ili
- narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom.

Te se ustavne odredbe moraju tumačiti u duhu cjelokupnog pravnog poretka ustrojenog Ustavom. Ustavni sud je u rješenju broj: U-I-3789/2003 i dr. od 8. prosinca 2010. ("Narodne novine" broj 142/10.) utvrdio:

"8.2. ... Ustav čini jedinstvenu cjelinu. Njemu se ne može pristupiti na način da se iz cjeline odnosa koji se njime ustrojavaju izvlači jedna odredba, pa

se ona onda tumači zasebno i mehanički, neovisno o svim ostalim vrijednostima koje su Ustavom zaštićene. Ustav posjeduje unutarnje jedinstvo i značenje pojedinačnog dijela vezano je uz sve ostale odredbe. Promatra li ga se kao jedinstvo, Ustav odražava pojedina sveobuhvatna načela i temeljne odluke u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe. Stoga se nijedna ustavna odredba ne može izvući iz konteksta i samostalno interpretirati."

34.2. Iz cjeline odnosa koji se Ustavom ustrojavaju proizlazi da je Republika Hrvatska ustrojena kao predstavnička demokracija pretežito parlamentarnog tipa, s Hrvatskim saborom kao predstavničkim tijelom građana i nositeljem zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj (članak 70. Ustava), te Vladom, kao nositeljicom izvršne vlasti u Republici Hrvatskoj, koja je odgovorna Hrvatskom saboru (članak 107. i članak 112. stavak 1. Ustava). Za potrebe ovog ustavnosudskog postupka ta će se tijela u nastavku obrazloženja ove odluke nazivati: tijela predstavničke demokracije.

Za ovaj je ustavnosudski predmet relevantno to što Vlada ima isključivu ustavnu ovlast i obvezu da predlaže državni proračun i završni račun (članak 110. alineja 2. Ustava), a Hrvatski sabor isključivu ustavnu ovlast i obvezu da donosi državni proračun (članak 80. alineja 3. i članak 91. Ustava), pri čemu može doći do raspuštanja Hrvatskog sabora ako on u roku od 120 dana od dana predlaganja taj proračun ne donese (članak 104. stavak 1. Ustava).

Za ovaj je ustavnosudski predmet relevantno i to što je Vlada Ustavom ovlaštena i obvezna da usmjerava i nadzire rad državne uprave, usmjerava djelovanje i razvitak javnih službi te brine o gospodarskom razvitku zemlje (članak 110. alineje od 6. do 8. Ustava), pri čemu svoju nadležnost između ostaloga ostvaruje upućivanjem prijedloga zakona Hrvatskom saboru, provedbom zakona i drugih odluka Hrvatskog sabora ili samostalnom regulacijom društvenih odnosa na temelju zakona (članak 110. alineje 1., 3. i 4. Ustava).

34.3. S druge strane, neposredna demokracija je Ustavom dopušteni i legitimni, ali ne primarni i redoviti oblik odlučivanja o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj te o drugim pitanjima iz članka 2. stavka 4. alineja 2. i 3. Ustava.

Iz članka 2. stavka 4. Ustava jasno proizlazi da korištenje referendumom mora biti "u skladu s Ustavom i zakonom" ili, kako je to utvrdila Venecijanska komisija, "u skladu s pravnim sustavom kao cjelinom". Ta je komisija dalje utvrdila da se referendumi ne mogu održati ako ih Ustav ne predviđa, "primjerice kad je tekst, upućen na referendum, stvar isključive nadležnosti parlamenta" (v. točke 25. i 30. obrazloženja ove odluke).

Proizlazi da referendumsko pitanja o prijedlozima zakona koja nisu u skladu s pravnim sustavom kao cjelinom, kao ni ona za koja izrijekom ili iz cjeline Ustava proizlazi da su stvar isključive nadležnosti tijela predstavničke demokracije (primjerice, donošenje državnog proračuna i njegova održivost), nisu dopuštena. Utoliko je opseg dopuštenih referendumskih pitanja, utemeljen na članku 87. stavku 1. u vezi sa stavkom 3. Ustava, ograničen.

34.4. U ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske kakav je danas na snazi, o tome jesu li referendumski pitanja u skladu s Ustavom odlučuje Ustavni sud (v. točku 12. obrazloženja ove odluke), pri čemu ustavotvorac nije izrijekom naveo pitanja koja su stvar isključive nadležnosti tijela predstavničke demokracije. Ona se izvode iz cjeline Ustava.

Štoviše, i kad je riječ o promjeni samog Ustava, obveza je Ustavnog suda da na temelju općih nadzornih ovlasti ne dopusti održavanje bilo kojeg referenduma "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)" (v. točku 5. Priopćenja Ustavnog suda o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka, broj: SuS-1/2013 od 14. studenoga 2013., "Narodne novine" broj 138 od 18. prosinca 2013.). I u tim slučajevima Ustavni sud u svojoj ocjeni polazi od cjeline Ustava.

ii) Cilj referendumске inicijative

35. Organizacijski odbor u svom odgovoru na prijedlog Odluke HS-a ističe da "referendumska inicijativa nije imala niti ima za cilj raspisivanje referenduma o odluci Vlade o provođenju outsourcinga", već raspisivanje referenduma o prijedlogu ZOPiND-a.

S druge strane, međutim, sam Organizacijski odbor dalje u svom odgovoru tu prethodnu tvrdnju negira, potvrđujući usku povezanost zahtijevanog referenduma s Vladinom programskom namjerom o provođenju mjere izdvajanja pratećih i neosnovnih djelatnosti iz javnog sektora. On u nastavku svoga odgovora na prijedlog Odluke HS-a na više mjesta govori o Vladinom "provođenju mjere izdvajanja dijela zaposlenika", a "sve bez analitičkih podloga i izračuna" i bez "procjene utjecaja provođenja mjere izdvajanja na proračunska sredstva i prava zaposlenih te na sektore u kojima se izdvajanje planira provesti. Vlada RH nije razvila nikakav model pomoću kojeg bi, u slučaju provođenja izdvajanja dugoročno zaštitila radna mjesta". Organizacijski odbor u svom odgovoru na prijedlog Odluke HS-a govori i o "jednostranoj odluci Vlade" o izdvajanju pratećih i neosnovnih djelatnosti iz javnog sektora.

35.1. Konačno, sam Organizacijski odbor u svom odgovoru ističe da ta odluka Vlade "u pozadini ima milijarde kuna proračunskih sredstava", odnosno "da je jedini razlog za ovakvo ograničavanje prava na rad dijela zaposlenika u javnom sektoru stvaranje proračunskih ušteda" (Organizacijski odbor pri tome tvrdi da je Vlada u javnosti "samo paušalno iznosila neobjašnjene i ničim potkrepljene procjene o uštedama u visini od 700 mil. kuna").

36. Uvažavajući sve okolnosti slučaja, Ustavni sud na ovom mjestu potvrđuje da je referendumski inicijativa predstavljala reakciju odnosno organiziranu akciju sedamnaest (17) sindikata na programsku najavu Vlade da razmatra potrebu i mogućnosti donošenja i provedbe mjere izdvajanja pratećih i neosnovnih djelatnosti iz javnog sektora (v. točku 11. obrazloženja ove odluke). Budući da je Vlada odustala od te mjere, moralo bi se zaključiti da je sama referendumski inicijativa izgubila svoj *ratio* i da više nema razumnog i objektivnog opravdanja. S tog je aspekta ova

situacija slična onoj koja je nastala u predmetu broj: U-VIIR-4696/2010 (v. točke 11. i 11.1. obrazloženja ove odluke).

37. S druge strane, međutim, u predmetu koji se razmatra u ovom ustavnosudskom postupku - za razliku od predmeta broj: U-VIIR-4696/2010 - samo referendumsko pitanje sastoji od prijedloga zakona (ZOPiND-a) za koji Organizacijski odbor smatra da i dalje, neovisno o odustajanju Vlade od uvođenja mjere izdvajanja, treba biti upućen na izjašnjavanje birača na referendumu.

Na Ustavnom je sudu, dakle, da u nastavku ovog ustavnosudskog postupka ispita je li prijedlog ZOPiND-a u skladu s Ustavom i u tom svjetlu ocijeni može li ZOPiND, unatoč tome što je Vlada odustala od mjere izdvajanja, sam po sebi biti predmet odlučivanja na referendumu.

iii) Je li prijedlog ZOPiND-a u skladu s Ustavom

38. Iz članka 3. prijedloga ZOPiND-a proizlazi da je temeljni cilj tog zakona propisivanje dviju generalnih zabrana:

- prvo, zabrane izdvajanja pratećih i neosnovnih djelatnosti iz javnog sektora,
- drugo, zabrane obavljanja pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru

na bilo koji drugi način osim tako da te djelatnosti obavljaju isključivo zaposlenici, službenici i namještenici, odnosno osobe u radnom odnosu u javnom sektoru.

Riječ je o dvjema blanketnim zabranama koje su u prijedlogu ZOPiND-a definirane apstraktno i generalno. Apstraktnost znači da pravni imperativi (dispozicije) odredaba ZOPiND-a imaju pred sobom neodređen broj slučajeva koji su njima obuhvaćeni - oni se odnose na sve slučajeve koji se mogu podvesti pod pretpostavke koje su sadržane u ZOPiND-u. Generalnost upućuje na krug subjekata kojima se obraćaju pravni imperativi: ZOPiND djeluje "prema van", to jest prema svima (*erga omnes*) koji se nađu u situaciji da se na njih taj zakon ima primijeniti.

39. Ustavni sud dužan je načelno upozoriti na potrebu iznimnog opreza prilikom propisivanja blanketnih zakonskih zabrana. Kad je riječ o pravima pojedinaca, primjerice, blanketne zakonske zabrane mogu dovesti do automatskog i neselektivnog ograničenja njihovih životno važnih ustavnih i konvencijskih prava, pa se za takve zabrane u pravilu smatra da su izvan prihvatljivog područja slobodne prosudbe države, ma kako široko to područje može biti. To je ustaljeno stajalište Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu koje je istaknuto, primjerice, u predmetima *Scoppola protiv Italije* br. 3 (presuda, veliko vijeće, 22. svibnja 2012., zahtjev br. 126/05 2011., § 86.) i *Alajos Kiss protiv Mađarske* (presuda, 20. svibnja 2010., zahtjev br. 38832/06, § 43.).

39.1. Kad je riječ o pitanjima funkcioniranja države i njezina aparata, blanketne zakonske zabrane mogu dovesti do automatskog i neselektivnog ograničenja ili ukidanja mogućnosti promjena bez kojih nema napretka u provedbi nužnih gospodarskih, socijalnih, političkih i administrativnih reformi, a time ni napretka same društvene zajednice kao cjeline, kao ni općeg položaja građana i drugih subjekata koji u njoj žive. Takve su blanketne zakonske zabrane u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava zabranjene.

U tom svjetlu treba sagledavati prijedlog ZOPiND-a i cilj koji se njime nastoji postići.

40. Organizacijski odbor u svom odgovoru na prijedlog Odluke HS-a ističe da se "dugogodišnja praksa pretače u zakon". Taj argument Organizacijskog odbora ne bi se mogao smatrati točnim. Postojeći radnopravni model koji se odnosi na dio zaposlenika u javnom sektoru koji obavljaju prateće i neosnovne djelatnosti nije "dugogodišnja praksa" nego dugogodišnje zakonsko uređenje u Republici Hrvatskoj.

Predloženi ZOPiND nije usmjeren na izmjene tog zakonskog uređenja. Njegov je jedini i stvarni cilj da postojeće zakonodavstvo, kojim se uređuju prateće i neosnovne djelatnosti u javnom sektoru, ostane neizmijenjeno. Utoliko se prijedlog ZOPiND-a može kvalificirati i kao "zakon koji se donosi da bi Vladi i Hrvatski sabor spriječio da izmijene postojeće zakone". Utoliko nije točna ni tvrdnja Organizacijskog odbora da se "predloženim zakonom ne uvodi ništa novo".

41. Razlozi zbog kojih Organizacijski odbor nastoji na referendumu donijeti ZOPiND jasno proizlaze iz njegova odgovora na prijedlog Odluke HS-a. U tom je odgovoru, naime, izrijekom rečeno:

- da je svrha donošenja ZOPiND-a "zaštititi ustavne kategorije prava na rad, koja bi provođenjem izdvajanja dijela zaposlenika u javnom i državnom sektoru bila povrijeđena bez legitimnog cilja odnosno bez postojanja ustavom propisanih razloga za ograničenje prava na rad";
- da se donošenjem ZOPiND-a "štiti pravo na rad i socijalnu sigurnost dijela zaposlenika u javnim i državnim službama";
- da se donošenjem ZOPiND-a "želi spriječiti uvođenje socijalne nesigurnosti za veliki broj zaposlenika u javnom sektoru, diskriminacija navedenih zaposlenika u odnosu na ostale zaposlenike u javnim i državnim službama te otkazi ugovora o radu istih zaposlenika na temelju jednostrane odluke Vlade";
- da je stajalište Organizacijskog odbora kako izdvajanje zaposlenika koji obavljaju prateće i neosnovne djelatnosti "iz javnog i državnog sektora ima značajan politički, financijski i društveni efekat i u potpunosti je neprihvatljivo s pozicije njihovog prava na rad, radno-pravni status i socijalnu sigurnost te s pozicije prava na zaradu kojom mogu osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojan život".

41.1. Sukladno tome, mora se zaključiti da je ZOPiND predložen radi zamrzavanja postojećeg radnopravnog modela koji se odnosi na dio zaposlenika u javnom sektoru koji obavljaju prateće i neosnovne djelatnosti, a koje se nastoji postići tako da se Hrvatskom saboru i Vladi zakonom zabrane bilo kakve buduće intervencije u postojeći zakonski model.

Također se mora zaključiti da su u pozadini predloženog referendumskog pitanja nastojanja da se ZOPiND-om osigura nepromjenjivost stečenih pozicija zaposlenika u javnom sektoru koji obavljaju prateće i neosnovne djelatnosti, što je Organizacijski odbor predstavio kao "zaštitu" njihovih prava i interesa iz radnog odnosa.

Drugim riječima, referendumskim pitanjem, to jest donošenjem ZOPiND-a na referendumu, nastoji se unaprijed (preventivno) zabraniti svaka eventualna buduća promjena postojećeg zakonskog uređenja radnopravnog statusa zaposlenika koji obavljaju prateće i neosnovne djelatnosti u javnom sektoru, i tako zaštititi njihove parcijalne interese.

42. Ustavni sud ne smatra da se u ovom ustavnosudskom postupku treba baviti ispitivanjem valjanosti tvrdnji Organizacijskog odbora da mjera izdvajanja dovodi do posljedica koje je taj odbor u svom odgovoru na prijedlog HS-a višekratno isticao (uvođenje socijalne nesigurnosti, diskriminacija zaposlenika pogođenih tom mjerom, otkazi njihovih ugovora o radu, gubitak njihova prava na zaradu, i sl.).

U ovom ustavnosudskom postupku nije potrebno baviti se ni ispitivanjem valjanosti tvrdnji Organizacijskog odbora "da bi provođenje izdvajanja pratećih i neosnovnih djelatnosti iz javnog sektora predstavljalo veliki problem koji će imati dalekosežne štetne posljedice po ... kvalitetu pružanja usluga u navedenom sektoru, gdje bi neizravne žrtve bili i svi građani RH budući da postoji realna opasnost da bi to rezultiralo lošijim zdravstvenim i obrazovnim sustavom, kao i srušilo kvalitetu drugih javnih usluga. Otvara se i pitanje kako bi navedeno izdvajanje djelatnosti djelovalo na dehumanizaciju ustanova, škola, bolnica i javne uprave".

Za potrebe ovog ustavnosudskog postupka dostatno je utvrditi da su navedene tvrdnje paušalne i neprovjerene. Učinci mjere izdvajanja mogli bi se ocjenjivati tek kad bi ta mjera bila oblikovana, razrađena, formalizirana i institucionalizirana. Budući da se to nije dogodilo jer je Vlada odustala od te mjere već na početku demokratske rasprave o njoj, sve tvrdnje Organizacijskog odbora vezane uz navodne štetne posljedice te mjere ne mogu biti argumenti koje bi Ustavni sud mogao razmatrati u ovom ustavnosudskom postupku.

42.1. Ustavni sud također ne smatra da u ovom ustavnosudskom postupku treba posebno ispitivati je li ustavnopravno dopušteno da se na referendumu odlučuje o parcijalnim interesima vezanim uz radnopravni status jedne skupine građana. Dostatno je utvrditi da umjesto pronalaženja mehanizma koji će te parcijalne interese uravnotežiti s općim interesima društvene zajednice, Organizacijski odbor u ZOPiND-u predlaže blanketne zakonske zabrane kojima zaštitu tih parcijalnih interesa izravno suprotstavlja temeljnoj logici općeg funkcioniranja demokratske države.

43. Promotre li se obje zabrane predviđene u prijedlogu ZOPiND-a, prvo se uočava da su one po svojoj prirodi trajnije naravi jer bi bile predviđene zakonom donesenim na referendumu.

Nadalje, obje su automatske jer bi se primjenjivale po sili zakona (*ex lege*) i automatski bi postojeći radnopravni model pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru učinile nepromjenjivim i nedostupnim za reforme sve dok su takve zakonske zabrane na snazi.

Konačno, obje bi se zabrane primjenjivale neselektivno jer bi obuhvaćale sva tijela i institucije koje čine javni sektor (v. članak 2. prijedloga ZOPiND-a u točki 4. i točku 9. obrazloženja ove odluke). Njihova primjena ne bi ovisila o prirodi djelatnosti ili posla kojima se ta tijela odnosno te institucije bave. Ne bi postojala ni mogućnost da Vlada - kao tijelo koje je Ustavom isključivo ovlašteno za predlaganje državnog proračuna, a nadležno je i za brigu o gospodarskom razvitku zemlje, usmjeravanje i nadziranje rada državne uprave te usmjeravanje djelovanja i razvitka javnih službi - preispituje postojeći radnopravni model pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru u okviru gospodarskih mogućnosti zemlje radi probitaka cjelokupne društvene

zajednice i s tog aspekta ocjenjuje potrebu poduzimanja odgovarajućih mjera njegova redefiniranja kroz parlamentarnu proceduru.

43.2. Prema tome, zabrane predviđene ZOPiND-om *a priori*, automatski, neselektivno i trajno sprečavaju promjene u ustrojavanju optimalnih radnopravnih modela za prateće i neosnovne djelatnosti u javnom sektoru u okvirima gospodarskih mogućnosti države, izravno utječući i na funkcionalnost države i proračunskog okvira u procesima gospodarskih, socijalnih, političkih i administrativnih reformi, za koje - prema Ustavu - tijela predstavničke demokracije, a ne Organizacijski odbor ili skupina zaposlenika čije parcijalne interese taj odbor nastoji zaštititi, snose punu odgovornost.

43.3. Nadalje, polazeći od toga da je promjenjivost inherentno obilježje svih radnopravnih modela, odnosno da nijedan radnopravni model nije zadana, a ponajmanje vječna kategorija, Ustavni sud mora zaključiti da blanketne zakonske zabrane kojima je cilj trajno spriječiti promjene jednog takvog zakonskog modela (to jest onog koji se danas primjenjuje na zaposlenike koji obavljaju prateće i neosnovne djelatnosti u javnom sektoru) nemaju legitimni cilj, a suprotne su i svrsi i ustavnom konceptu državnih i javnih službi u demokratskom društvu.

Kad bi bila riječ o zakonu koji je donio Hrvatski sabor, Ustavni sud bi iz tih istih razloga takav zakon ukinuo zbog njegove nesuglasnosti s Ustavom (članak 125. alineja 1. Ustava).

Iz navedenih razloga, način na koji se prijedlogom ZOPiND-a nastoje zaštititi parcijalni interesi jedne skupine zaposlenika u javnom sektoru nije u skladu s Ustavom. Prijedlog ZOPiND-a nije u skladu s člankom 3. Ustava u dijelu koji propisuje da je vladavina prava najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Naime - s aspekta vladavine prava - prijedlog ZOPiND-a nije u skladu s hrvatskim ustavnim poretkom kao cjelinom, promatra li ga se kao funkcionalno jedinstvo (v. točku 8.2. rješenja Ustavnog suda broj: U-I-3789/2003 u točki 34.1. obrazloženja).

43.4. Konačno, blanketne zakonske zabrane predviđene prijedlogom ZOPiND-a utječu i na isključive ovlasti Vlade i Hrvatskog sabora u pitanjima relevantnima za državni proračun (v. točke 10. i 35.1. obrazloženja ove odluke). To dovodi do zaključka da s aspekta strogog ustavnog nadzora referendumskih pitanja, kakav nalaže članak 95. stavak 1. Ustavnog zakona, predloženi tekst ZOPiND-a ne bi bio u skladu s člankom 110. alinejom 2. te člankom 80. alinejom 3. u vezi s člankom 91. Ustava jer bi ograničavao Vladu odnosno Hrvatski sabor u oblikovanju državnog proračuna (v. točku 35.1. obrazloženja ove odluke).

Naime, prijedlog ZOPiND-a zahtijeva da plaće i druga materijalna primanja koja proizlaze iz radnopravnog statusa zaposlenika koji obavljaju prateće i neosnovne djelatnosti u javnom sektoru obavezno terete sredstva državnog proračuna. Vlada kao isključivi predlagatelj, a Hrvatski sabor kao isključivi donositelj državnog proračuna, za koji su odgovorni, u tom bi pitanju bili vezani ZOPiND-om, iako u suvremenim pravnim porecima za radnopravne odnose zaposlenika u djelatnostima o kojima je riječ postoje i drugačija rješenja. Ustavni sud pritom nije ovlašten

prosudivati prikladnost ili pravednost tih drugih mogućih rješenja. Ta je prosudba u nadležnosti političkih vlasti.

44. Na temelju članka 95. Ustavnog zakona donesena je odluka kao u točki I. izreke.

45. S obzirom na takvo stanje stvari, referendum koji je predmet ovog ustavnosudskog postupka je nedopušten. Iako se mišljenja unutar demokratskog društva mogu i trebaju razlikovati, što uključuje i suprotstavljena stajališta o tome kako trebaju biti uređeni radnopravni odnosi zaposlenika koji obavljaju prateće i neosnovne djelatnosti u javnom sektoru, korištenje referendumom da bi se postigla apriorna i preventivna zabrana budućih promjena postojećeg zakonskog uređenja koje samo po sebi nije u procesu promjena, a ne postoji ni formalizirana odnosno institucionalizirana namjera Vlade da ga promijeni, nije - s aspekta vladavine prava - u skladu s hrvatskim pravnim poretom kao cjelinom (v. § 1. mišljenja Venecijanske komisije u točki 30. ove odluke).

45.1. Sukladno tome, Ustavni sud je na temelju članka 95. Ustavnog zakona donio odluku kao u točki II. izreke.

46. Ustavni sud na kraju ocjenjuje da u ovom ustavnosudskom postupku nije potrebno ispitivati materijalnopravnu suglasnost referendumskog pitanja s pravom Europske unije jer je Ustav po svojoj pravnoj snazi iznad prava Europske unije. Drugim riječima, s obzirom na točke I. i II. izreke ove odluke, ne postoje razlozi da se ispitivanje provede i s aspekta prava koje u Republici Hrvatskoj važi na temelju osnivačkih ugovora u svjetlu članka 141.c Ustava.

IV. ZAKLJUČCI USTAVNOG SUDA

47. O predloženom referendumskom pitanju, navedenom u cijelosti u točki 4. obrazloženja ove odluke, nije dopušteno raspisivanje referenduma, budući da ZOPiND, u tekstu koji je predložio Organizacijski odbor, nije u skladu s Ustavom.

48. Ne ulazeći u pitanja svrsishodnosti i prikladnosti mogućih različitih oblika mjera izdvajanja pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru, Ustavni sud utvrđuje da su nadležna državna tijela (Hrvatski sabor i Vlada) ustavnopravno ovlaštena na provedbu tih mjera u bilo koje vrijeme i bez bilo kakvih posebnih uvjeta koji bi proizlazili iz Ustava, osim poštovanja demokratskih procedura i općih zahtjeva koje pred institucionalne regulatore društvenih odnosa postavlja vladavina prava.

49. Zakoni i drugi propisi kojima se postojeći radnopravni model pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru prilagođava, mijenja ili zamjenjuje novim podliježu ocjeni suglasnosti s Ustavom i pod nadzorom su Ustavnog suda.

50. Objava odluke (točka III. izreke) utemeljena je na članku 29. Ustavnog zakona.

PREDSJEDNICA
dr. sc. Jasna Omejec, v. r.