



## **USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE**

Broj: U-VIIR-4696/2010

Zagreb, 20. listopada 2010.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin, Miroslav Šeparović i Nevenka Šernhorst, u postupku utvrđivanja jesu li ispunjene pretpostavke za raspisivanje referenduma koje je zatražilo najmanje deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj, pokrenutom na temelju članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), na sjednici održanoj 20. listopada 2010. donio je

### **O D L U K U**

**I.** Utvrđuje se da su 3. rujna 2010., povlačenjem iz zakonodavnog postupka Prijedloga Zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona, koji je Vlada Republike Hrvatske aktom klasa: 110-01/10-01/01, urbroj: 5030104-10-1 od 28. svibnja 2010. uputila u zakonodavni postupak, prestale postojati pretpostavke za raspisivanje referenduma koje je zatražilo 15,95% (717.149) birača u Republici Hrvatskoj u vezi s referendumskim pitanjem: "Jeste li za zadržavanje važećih zakonskih odredbi o produženoj primjeni pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima i otkazivanju kolektivnih ugovora?".

**II.** Prijedlog zakona koji bi sadržavao odgovor suprotan odgovoru "DA" na referendumsko pitanje navedeno u točki I. ove izreke ne smije se uputiti u zakonodavni postupak prije proteka roka od godinu dana od dana objave ove odluke u "Narodnim novinama", osim ako se o tom prijedlogu zakona prethodno ne raspiše i provede referendum na temelju valjanih potpisa 15,95% (717.149) birača prikupljenih u razdoblju od 9. lipnja 2010. do 23. lipnja 2010.

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

### **O b r a z l o ž e n j e**

#### **I. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA**

**1.** Predmet ovog ustavnosudskog postupka jest utvrđivanje jesu li ispunjene ustavne pretpostavke za raspisivanje referenduma u osobitim okolnostima konkretnog slučaja, koje se u ovoj glavi obrazloženja odluke sažeto prikazuju.

2. Aktom, klasa: 110-01/10-01/01, urbroj: 5030104-10-1 od 28. svibnja 2010. Vlada Republike Hrvatske podnijela je Hrvatskom saboru Prijedlog Zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona (u daljnjem tekstu: Prijedlog izmjena ZOR-a).

3. U Prijedlogu izmjena ZOR-a sadržan je i prijedlog izmjene članka 262. Zakona o radu ("Narodne novine" broj 149/09.; u daljnjem tekstu: ZOR). Prijedlog je glasio:

"Članak 2.

Članak 262. mijenja se i glasi:

'(1) Strane kolektivnog ugovora mogu ugovoriti produženu primjenu pravnih pravila kolektivnog ugovora tako da se nakon isteka roka na koji je sklopljen kolektivni ugovor, u njemu sadržana pravna pravila kojima se uređuje sklapanje, sadržaj i prestanak radnog odnosa kao dio prethodno sklopljenih ugovora o radu, primjenjuju do sklapanja novog kolektivnog ugovora, a najduže šest mjeseci.

(2) Pri ugovaranju vremena važenja produžene primjene pravnih pravila kolektivnog ugovora iz stavka 1. ovog članka, ne primjenjuje se odredba članka 7. ovoga Zakona."

U Prijedlogu izmjena ZOR-a bile su predviđene i prijelazne odredbe vezane uz produženu primjenu pravnih pravila kolektivnih ugovora. One su glasile:

"Članak 4.

(1) Danom stupanja na snagu ovoga Zakona, prestaje produžena primjena pravnih pravila kolektivnih ugovora, koja su se produženo primjenjivala do dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(2) Ako su strane kolektivnog ugovora ugovorile produženu primjenu pravnih pravila kolektivnog ugovora, ista će se produženo primjenjivati do ugovorenog dana produžene primjene, a najduže šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona."

4. Prema podacima sadržanim u zahtjevu za raspisivanje referenduma, dostavljenom Hrvatskom saboru 14. srpnja 2010., Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma "utemeljen je 4. lipnja 2010. godine u prostorijama Radničkog doma u Zagrebu, Trg kralja Petra Krešimira IV. br. 2, nakon što su birači ocijenili da postoji potreba za raspisivanjem referenduma vezano uz izmjenu određenih odredbi Zakona o radu sadržanih u Prijedlogu zakona o izmjenama Zakona o radu (NN br. 149/09)", a činili su ga Ana Knežević, Krešimir Sever, Vilim Ribić, Ozren Matijašević i Damir Jakuš (u daljnjem tekstu: Organizacijski odbor).

Organizacijski odbor je na sjednici održanoj 4. lipnja 2010. u Zagrebu donio Odluku o pristupanju izjašnjavanju birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma, koja glasi:

"1. Pristupit će se izjašnjavanju birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma sa sljedećim pitanjem:

*'Jeste li za zadržavanje važećih zakonskih odredbi o produženoj primjeni pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima i otkazivanju kolektivnih ugovora?*

DA

NE

2. Prikupljanje potpisa za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma trajat će od 9. lipnja do 23. lipnja 2010. godine."

**5.** Poslije toga Vlada Republike Hrvatske inicirala je neuvršavanje na dnevni red Hrvatskog sabora Prijedloga izmjena ZOR-a. To je razvidno iz izjave predsjednice Vlade Republike Hrvatske od 8. lipnja 2010.: "Zaključno, ..., dok se ne pokušamo dogovoriti (s predstavnicima sindikalnih središnjica, koji su ujedno i članovi Organizacijskog odbora - op. Ustavnog suda) ... dotle se Zakon o radu neće uvrštavati na dnevni red Hrvatskog sabora i na moj zahtjev o tome se neće raspravljati." (audio snimka izjave, [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)).

**6.** Postupak prikupljanja potpisa birača za raspisivanje referenduma započeo je 9. lipnja 2010., a trajao je do (uključivo) 23. lipnja 2010. Organizacijski odbor je 14. srpnja 2010. predsjedniku Hrvatskog sabora uputio formalni zahtjev za raspisivanje referenduma, uz koji su bili priloženi i potrebni potpisi birača. U zahtjevu se između ostaloga navodi:

"Nakon uvida u potpise birača na svim dostavljenim popisima Organizacijski odbor je utvrdio da se o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma izjasnilo 813.016 (osamstotinatrinaesttisućašesnaest) birača.

Organizacijski odbor je nakon provjere utvrdio da je izjašnjavanje provedeno u skladu sa Zakonom.

Na temelju iznesenog, sukladno odredbi članka 8.g Zakona o referendumu ..., Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma, podnosi:

#### ZAHTJEV

##### ZA RASPISIVANJE REFERENDUMA

1. Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma zahtijeva raspisivanje referenduma o sljedećem pitanju:

'Jeste li za zadržavanje važećih zakonskih odredbi o produženoj primjeni pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima i o otkazivanju kolektivnih ugovora?'

2. Uz ovaj se zahtjev dostavljaju svi popisi kojima se dokazuje da je raspisivanje referenduma zatražio potreban broj birača."

Na temelju članka 57. Poslovnika Hrvatskog sabora ("Narodne novine" broj 71/00., 129/00., 117/01., 6/02. - pročišćeni tekst, 41/02., 91/03., 58/04., 69/07. - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4480/2004 od 5. lipnja 2007., 39/08. i 86/08.), predsjednik Hrvatskog sabora prosljedio je zahtjev Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav na daljnje postupanje.

**7.** Vlada Republike Hrvatske uputila je 3. rujna 2010. predsjedniku Hrvatskog sabora akt, klasa: 110-01/10-01/01, urbroj: 5030101-10-3, kojim povlači iz zakonodavnog postupka Prijedlog izmjena ZOR-a. U tom je aktu navedeno:

"Aktom, klase: 110-01/10-01/01, urbroj: 5030104-10-1, od 28. svibnja 2010. godine, Vlada Republike Hrvatske podnijela je Hrvatskome saboru Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona, koji na zamolbu Vlade nije uvršten u dnevni red.

S tim u vezi, izvješćujemo Vas da Vlada Republike Hrvatske povlači iz procedure donošenja Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona."

**8.** Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav uputio je 14. rujna 2010. predsjedniku Hrvatskog sabora izvješće, klasa: 014-01/10-02/01, urbroj: 6521-1-10-05, u kojem se navodi:

"(...)

Predsjednik Hrvatskoga sabora je, temeljem članka 57. Poslovnika, Zahtjev uputio Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav, koji je na 58. sjednici 15. srpnja jednoglasno donio zaključak kojim je, temeljem članka 115. Poslovnika, zadužio Ministarstvo uprave i Ministarstvo unutarnjih poslova da provjere broj i vjerodostojnost potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje referendumu o Prijedlogu zakona o izmjenama zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona te da izvješće o provedenoj provjeri dostave Hrvatskom saboru.

Dana 3. rujna Ministarstvo uprave i Ministarstvo unutarnjih poslova dostavili su Odboru rečeno Izvješće ...

(...)

Na temelju analize Izvješća Odbor je utvrdio da je 717.149 birača u Republici Hrvatskoj zatražilo raspisivanje referendumu o Prijedlogu zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona što je 15,95% od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. (...)

(...)

Nakon rasprave, Odbor je jednoglasno (12 glasova "ZA") predložio Hrvatskom saboru slijedeći

#### ZAKLJUČAK

Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referendumu podnio je Hrvatskom saboru Zahtjev za raspisivanje referendumu o Prijedlogu zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona, za kojega je provjerom Ministarstva uprave i Ministarstva unutarnjih poslova utvrđeno da ga podupire najmanje 10 posto birača u Republici Hrvatskoj u skladu s člankom 87. stavkom 3. Ustava Republike Hrvatske.

U nastavku, predsjednik Odbora izvijestio je članove da je Vlada Republike Hrvatske 3. rujna 2010. povukla iz procedure Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona u vezi kojega su birači ocijenili postojanje potrebe za raspisivanjem referendumu kako je to navedeno u Zahtjevu Organizacijskog odbora.

(...)

(...) Kako se referendumsko pitanje odnosi na članak 4. Prijedloga zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona koji je Vlada uputila Hrvatskom saboru 28. svibnja 2010., nakon povlačenja Prijedloga zakona iz procedure, postavilo se pitanje jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavak 1. Ustava za raspisivanje referendumu. U vezi s tim, predsjednik Odbora predložio je primjenu članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske...

(...)

Nakon rasprave, Odbor je većinom glasova (7 glasova "ZA" ... i 6 glasova "PROTIV" ...) predložio Hrvatskom saboru slijedeći

#### ZAKLJUČAK

Hrvatski sabor će, sukladno članku 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, zatražiti od Ustavnog suda Republike Hrvatske da utvrdi jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za njegovo raspisivanje s referendumskim pitanjem:

'Jeste li za zadržavanje važećih zakonskih odredbi o produženoj primjeni pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima i otkazivanju kolektivnih ugovora?', s obzirom da je 3. rujna 2010. Vlada Republike Hrvatske povukla iz procedure Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona."

Navedeni zaključci prihvaćeni su na 20. sjednici Hrvatskog sabora održanoj 24. rujna 2010.

**8.1.** Ustavni sud dužan je primijetiti da je u pročišćenom tekstu Ustava ("Narodne novine" broj 85/10.), objavljenom nakon Promjene Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 76/10.), Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog

sabora izmijenio brojčane oznake članaka Ustava. Hrvatski sabor se u zaključcima od 24. rujna 2010. poziva na te izmijenjene brojčane oznake članaka Ustava.

S tim u vezi, Ustavni sud napominje da će se - osim u slučaju citiranja - brojčane oznake mjerodavnih članaka Ustava, izmijenjene 2010. godine, u obrazloženju ove odluke navoditi u zagradama uz brojčane oznake članaka Ustava koje je Ustavni sud koristio do objave pročišćenog teksta Ustava u "Narodnim novinama" broj 76/10.

## II. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

9. Hrvatski sabor dostavio je 29. rujna 2010. Ustavnom sudu zaključke Hrvatskog sabora od 24. rujna 2010. (u daljnjem tekstu: Zaključci Hrvatskog sabora). Oni glase:

"1. Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referendumu podnio je Hrvatskom saboru Zahtjev za raspisivanje referendumu o Prijedlogu zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona, za kojega je provjerom Ministarstva uprave i Ministarstva unutarnjih poslova utvrđeno da ga podupire najmanje 10 posto birača u Republici Hrvatskoj u skladu s člankom 87. stavkom 3. Ustava Republike Hrvatske.

2. Hrvatski sabor će, sukladno članku 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, zatražiti od Ustavnog suda Republike Hrvatske da utvrdi jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za njegovo raspisivanje s referendumskim pitanjem:

'Jeste li za zadržavanje važećih zakonskih odredbi o produženoj primjeni pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima i otkazivanju kolektivnih ugovora?', s obzirom da je 3. rujna 2010. Vlada Republike Hrvatske povukla iz procedure Prijedlog zakona s izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona."

10. Ustavni sud zatražio je očitovanja o podnesenim Zaključcima Hrvatskog sabora od Vlade Republike Hrvatske i Organizacijskog odbora. Od pojedinih je znanstvenih savjetnika Ustavnog suda o Zaključcima Hrvatskog sabora zatražio stručna mišljenja.

11. U očitovanju Vlade Republike Hrvatske od 6. listopada 2010. između ostaloga je navedeno:

"(...)

Referendumsko pitanje ... odnosi se na članak 4. Prijedloga zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona koji je Vlada Republike Hrvatske uputila Hrvatskome saboru 28. svibnja 2010. godine.

Navedeni Prijedlog zakona Vlada Republike Hrvatske povukla je 3. rujna 2010. godine iz parlamentarne procedure. (...)

Vlada Republike Hrvatske mišljenja je da je povlačenjem Prijedloga zakona iz saborske procedure, nastupila bitna činjenična i sadržajno nova okolnost, te su otpali razlozi za raspisivanje referendumu.

(...)

U slučaju prihvaćanja Zahtjeva za raspisivanjem referendumu i postavljanja navedenog referendumskog pitanja koje je vezano uz povučeni Prijedlog zakona, a koji je bio neposredni povod za prikupljanje potpisa birača, imalo bi za posljedicu da bi referendum umjesto dopunskog segmenta ostvarivanja narodnog suvereniteta, postao pretežiti segment njegovog ostvarivanja. Drugim riječima, referendum bi u konkretnom slučaju onemogućio Hrvatski sabor da kao predstavničko tijelo, bez obzira na bitno promijenjene okolnosti, samostalno u skladu sa Ustavnim zakonom odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa.

(...)"

**12.** U očitovanju Organizacijskog odbora od 7. listopada 2010. između ostaloga je navedeno:

"(...)

Mišljenja smo da su pretpostavke za raspisivanje referenduma u potpunosti ispunjene samom činjenicom da su ispunjeni uvjeti iz stavka 3., te da na provedbu postupka referenduma ne utječe činjenica da je Vlada Republike Hrvatske, kao predlagač Prijedloga zakona, isti povukla iz procedure.

(...)

Hrvatski sabor nije morao zatražiti očitovanje Ustavnog suda o pretpostavkama za raspisivanje referenduma.

Zašto je ipak Hrvatski sabor zatražio očitovanje Ustavnog suda? Prema našem mišljenju iz sljedećih razloga:

- da izbjegne odgovornost i odgodi izjašnjavanje na referendumu,
- da prebaci odgovornost na Ustavni sud.

(...)

Zaključno, odluka o postojanju pretpostavki za raspisivanje predmetnog referenduma mora se temeljiti na činjenici da je Vlada RH povukla iz procedure Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona pod pritiskom volje građana, te na realnoj situaciji u kojoj Vlada RH, u slučaju donošenja odluke o neraspisivanju referenduma, isti Prijedlog (primjerice: u roku od mjesec dana) može ponovno uputiti u proceduru.

Ukoliko bi Ustavni sud prihvatio mišljenje Vlade RH da su pretpostavke za raspisivanje referenduma ispunjene samo ako tome prethodi Prijedlog zakona, takav stav Ustavnog suda imao bi za posljedicu da bi, u slučaju da Vlada RH ponovno predloži Zakon istog sadržaja, građani bili prisiljeni za mjesec dana ponovno pokretati akciju prikupljanja potpisa.

Provođenje predmetnog referenduma vodi do potrebne sigurnosti u kojoj će postojati garancija za to da će se u budućem primjerenom razdoblju postupati u skladu s predmetnim referendumskim pitanjem odnosno da se u tom razdoblju zakonske odredbe o produženoj primjeni pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima i o otkazivanju kolektivnih ugovora neće mijenjati.

(...)

Na temelju iznesenog predlažemo Ustavnom sudu da:

1. Se oglasi nenadležnim za postupanje po zaprimljenom zahtjevu Hrvatskog sabora te taj zahtjev odbaci.

Podredno:

2. Da odbije (odbaci) zahtjev kao nepodoban za raspravu i odlučivanje.

Podredno:

3. Da utvrdi kako je sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom te da su ispunjene pretpostavke iz članka 86. (87.) stavak 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske."

**12.1.** Organizacijski odbor u svom očitovanju ukazuje i na nesuglasnost s Ustavom članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst). Mjerodavni dijelovi očitovanja glase:

"(...)

Simptomatično je kako se propisuje mogućnost da Hrvatski sabor konzultira Ustavni sud o pretpostavkama za raspisivanje referenduma samo za slučaj da birači (u izvornom tekstu riječ 'birači' označena je masnim otiskom - op. Ustavnog suda) zatraže raspisivanje.

(...)

...Jedino u slučaju kada bi se radilo o neposrednoj demokraciji traži se posredovanje Ustavnog suda.

Iz odredbe članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (za koju bi trebalo utvrditi je li u skladu s Ustavom RH i je li diskriminirajuća) proizlazi da nismo svi pred Ustavom jednaki.

Naime, birači su dobrodošli samo i jedino kada izađu na birališta i zaokruže pojedinu stranku odnosno kandidata na listama. Tu prestaje njihova uloga i potreba za njima do sljedećih izbora.

Oni koji su izabrani, mogu bez prethodnih utvrđenja Ustavnog suda donositi, mijenjati i dopunjavati Ustav i zakone, raspisivati referendumne, a kada to zatraži 15% birača, taj zahtjev ide na ocjenu, štoviše odluku Ustavnog suda.

(...)

Navedena odredba je višestruko upitna. Mišljenja smo da je protuustavna, diskriminirajuća, zastarjela, jednom riječju nepotrebna.

(...)"

**13.** Ustavni sud zatražio je stručna mišljenja od prof. dr. sc. Arsena Bačića, doc. dr. sc. Sanje Barić, prof. dr. sc. Ivana Koprića, prof. dr. sc. Zvonimira Lauca i prof. dr. sc. Branka Smerdela, znanstvenih savjetnika Ustavnog suda.

Stručna mišljenja dostavili su prof. dr. sc. Branko Smerdel (7. listopada 2010.), prof. dr. sc. Zvonimir Lauc (13. listopada 2010.) i prof. dr. sc. Ivan Koprić (15. listopada 2010.).

Pojedina stajališta izražena u dostavljenim stručnim mišljenjima, koja je Ustavni sud prihvatio, ugrađena su u obrazloženje ove odluke bez posebnog citiranja, uz naznaku njihovih autora.

**14.** Ustavni sud u ovom je ustavnosudskom postupku uvažio i stajališta Komisije za demokraciju putem prava (Venecijanske komisije), savjetodavnog tijela Vijeća Europe za ustavna pitanja, utvrđena u njezinu Kodeksu dobre prakse o referendumima iz 2009. godine (*Code of Good Practice on Referendums, adopted by the Council for Democratic Electionas at its 19<sup>th</sup> meeting /Venice, 16 December 2006/ 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. STAJALIŠTA USTAVNOG SUDA O POSTUPOVNIM I FORMALNIM PITANJIMA**

**15.** Tijekom ustavnosudskog postupka Ustavni sud prvo je raspravio pitanja postupovne, odnosno formalne pravne naravi koja se tiču:

- nadležnosti Ustavnog suda propisane člankom 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, a u tim okvirima i prigovora članova Organizacijskog odbora, sadržanih u njihovu očitovanju Ustavnom sudu od 7. listopada 2010., o nesuglasnosti s Ustavom članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske,

- formalne pravne valjanosti Zaključaka Hrvatskog sabora, i
- pravnog statusa članova Organizacijskog odbora.

#### **1. Nadležnost Ustavnog suda**

**16.** Nadležnost Ustavnog suda da utvrđuje jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 86. (87.) stavaka 1. do 3. Ustava za raspisivanje referenduma u slučaju kad deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj zatraži njegovo raspisivanje propisana je u članku 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. On 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 referendum, utvrditi ... 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."

U odnosu na prigovore članova Organizacijskog odbora da "oni koji su izabrani, mogu bez prethodnih utvrđenja Ustavnog suda donositi, mijenjati i dopunjavati Ustav i zakone, raspisivati referendume, a kada to zatraži 15% birača, taj zahtjev ide na ocjenu, štoviše odluku Ustavnog suda", Ustavni sud napominje da ne smatra svrsishodnim objašnjavati razliku između ustavnih zadaća demokratskih institucija u sustavu političke vlasti u državi i birača.

Ustavni sud dužan je, međutim, ponovo podsjetiti da članak 131. (132.) Ustava određuje pravnu snagu zakona kojim se uređuju postupak i uvjeti za izbor sudaca Ustavnog suda i prestanak njihove dužnosti, uvjeti i rokovi za pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti, postupak i pravno djelovanje njegovih odluka, zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom i druga pitanja važna za izvršavanje dužnosti i rad Ustavnog suda. Članak 131. (132.) stavak 2. Ustava glasi:

## "Članak 131.

(...)

Ustavni zakon donosi se po postupku određenom za promjenu Ustava.

(...)"

Ustavni sud već je 2000. godine ukazao na osobitu pravnu narav Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. U odluci broj: U-I-774/2000 od 20. prosinca 2000. ("Narodne novine" broj 1/01.) on je utvrdio:

"5. (...) Prema članku 127. stavku 2. Ustava Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske donosi se po postupku određenome za promjenu Ustava. Ustav iz prosinca 1990. godine spominjao je dva ustavna zakona - o Ustavnom sudu i o provedbi samog Ustava - a izmjene Ustava iz 1997. godine govore samo o jednom ustavnom zakonu, o Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu. Kako nijedan drugi zakon nije ustavni u smislu odredbe članka 127. stavka 2. Ustava, pozivanje na tu ustavnu odredbu u predmetu ocjene zakona o pravima nacionalnih manjina nije relevantno.

Dosljedno iznijetom stajalištu pogrešno su i neodgovarajuće Ustavu - kako je on tada glasio - nazvani, osim osporenog Ustavnog zakona - i Ustavni zakon o suradnji Republike Hrvatske s Međunarodnim kaznenim sudom ('Narodne novine', broj 32/96) te Ustavni zakon o privremenom neprimjenjivanju pojedinih odredbi Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj ('Narodne novine', broj 68/95). No ovakva *falsa nominatio* ne mijenja pravnu prirodu zakona, ne čini ih pravno drugačijim od onoga što oni po Ustavu i po svom sadržaju jesu, a Ustavni sud ih ne ocjenjuje po njihovu imenu nego po njihovoj pravnoj prirodi.

(...)"

Nadalje, u nekoliko je rješenja Ustavni sud opetovano isticao da nije nadležan ocjenjivati materijalne odredbe Ustava ili propisa koji se donose na način istovjetan s Ustavom i imaju snagu Ustava. Tako je, primjerice, u rješenju broj: U-I-778/2002 od 10. srpnja 2002., u kojem je odbacio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s



Ustavom Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 29/02.) u dijelu u kojem se prijedlog predlagatelja odnosi na osporavanje njegovih materijalnih odredbi, Ustavni sud utvrdio:

"11. ...Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati materijalne odredbe Ustava ili propisa koji se donose na način istovjetan s Ustavom i imaju snagu Ustava. Ovo iz razloga što ne postoji pravna niti faktična mogućnost za ocjenjivanje materijalne suglasnosti navedenih odredaba niti s jednim višim pravnim aktom, budući da je Ustav temeljni i najviši pravni akt države. Stoga se ne može govoriti o bilo čijoj nadležnosti za odlučivanje o materijalnoj ustavnosti takvih odredaba, uključujući ovdje i Ustavni sud.

Također, propisi koji imaju snagu Ustava ne mogu se ocjenjivati niti u odnosu na međunarodne ugovore koji su sklopljeni, potvrđeni i objavljeni na način utvrđen Ustavom i koji čine sastavni dio pravnog poretka Republike Hrvatske. Ovo iz razloga što su prema odredbi članka 140. Ustava ratificirani međunarodni ugovori po svojoj pravnoj snazi iznad zakona, ali su ispod Ustava kao najvišeg pravnog akta, odnosno ispod odredaba koje imaju snagu Ustava.

Predmet ustavnosudske ocjene može biti postupak donošenja i promjene Ustava, odnosno ustavnog zakona, ali samo glede ocjene jesu li navedeni akti doneseni, mijenjani ili dopunjavani u postupku i na način propisan Ustavom.

Ovo pravno stajalište Sud je već izrazio, primjerice, u rješenju, broj: U-I-597/1995 od 9. veljače 2000., zatim rješenju, broj: U-I-699/2000 od 24. svibnja 2000., odnosno rješenju, broj: U-I-1631/2000 od 28. ožujka 2001. godine."

Slijedom navedenog, članak 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, koji članovi Organizacijskog odbora ne smatraju suglasnim s Ustavom, ima pravnu snagu Ustava. U tom su svjetlu njihovi prigovori nepodobni za raspravu. Ustavni sud stoga taj dio očitovanja članova Organizacijskog odbora ne smatra prijedlogom za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

## **2. Formalni nedostaci Zaključaka Hrvatskog sabora**

**17.** Ustavni sud primjećuje da uz Zaključke Hrvatskog sabora nije dostavljen formalni zahtjev u smislu članka 95. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Iako je u materijalnopravnom (sadržajnom) smislu nesporno da su sami Zaključci Hrvatskog sabora zahtjev u smislu članka 95. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske po kojemu je Ustavni sud dužan postupiti, Ustavni sud podsjeća da je u svim pravnim postupcima, pa tako i u ustavnosudskom, potrebno uvažavati i pravila koja se tiču forme odgovarajućeg akta.

## **3. Pravni status članova Organizacijskog odbora**

**18.** Uvidom u mjerodavnu dokumentaciju, Ustavni sud primjećuje da Organizacijski odbor, o kojem je riječ u ovom ustavnosudskom postupku, u pravnom smislu čini pet fizičkih osoba u svojstvu birača. Za potrebe ovog ustavnosudskog postupka ima se smatrati da je povezanost članova Organizacijskog odbora s pojedinim sindikatima samo činjenične, ali ne i pravne naravi.

#### IV. UTVRĐENJE USTAVNOG SUDA NA TEMELJU ČLANKA 95. USTAVNOG ZAKONA O USTAVNOM SUDU REPUBLIKE HRVATSKE

##### 1. Mjerodavno ustavno pravo

19. Članak 1. stavak 3. Ustava glasi:

"Članak 1.

(...)

Narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem."

Članak 86. (87.) stavci 1. i 3. Ustava glase:

"Članak 86.

Hrvatski sabor može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svog djelokruga.

(...)

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.

(...)"

Članak 95. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske 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) (...)"

19.1. Polazeći od navedenih ustavnih odredbi, Ustavni sud utvrđuje da je referendum temeljni oblik neposrednog odlučivanja naroda u ostvarenju vlasti u smislu članka 1. stavka 3. Ustava.

Sukladno članku 86. stavku 3. Ustava, (najmanje) deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj mogu zatražiti da Hrvatski sabor raspiše referendum, u skladu s mjerodavnim zakonom, o promjeni Ustava, prijedlogu zakona ili drugom pitanju iz nadležnosti Hrvatskog sabora.

Međutim, sukladno članku 95. stavku 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, prije no što u tom slučaju donese odluku o raspisivanju referenduma, Hrvatski sabor ovlašten je zatražiti od Ustavnog suda da utvrdi:

- je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom,
- jesu li ispunjene pretpostavke za raspisivanje referenduma propisane u članku 86. stavicima 1. do 3. Ustava.

Predmet ovog ustavnosudskog postupka jest posljednje navedeno pitanje koje se tiče ispunjenja pretpostavki za raspisivanje referenduma propisanih u članku 86. stavicima 1. i 3. Ustava.

## 2. Praksa Ustavnog suda

**20.** Ustavni sud je dosada, na temelju ovlaštenja propisanog člankom 38. stavkom 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, dva puta sam pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprava ("Narodne novine" broj 33/96., 92/01., 44/06., 58/06. - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-177/2002 od 20. travnja 2006., 69/07. - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2051/2007 od 5. lipnja 2007. i 38/09.; u daljnjem tekstu: ZoRef). Ustavni sud pritom naglašava da je naziv tog zakona do 2001. godine glasio: Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave.

Odlukom broj: U-I-177/2002 od 20. travnja 2006. ("Narodne novine" broj 58/06.) Ustavni sud pokrenuo je postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave ("Narodne novine" broj 92/01.) u dijelu koji se odnosio na članak 8.h, te je taj članak ukinuo.

Odlukom broj: U-I-2051/2007 od 5. lipnja 2007. ("Narodne novine" broj 69/07.) Ustavni sud pokrenuo je postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 6. stavka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave ("Narodne novine" broj 92/01.) i ukinuo ga u dijelu koji glasi: *"koji imaju prebivalište i prebivaju u Republici Hrvatskoj, najmanje godinu dana bez prekida do dana održavanja referenduma."*

**20.1.** Ustavni sud napominje da je zahtjev Hrvatskog sabora, koji je predmet ovog ustavnosudskog postupka, prvi takav zahtjev podnesen Ustavnom sudu na temelju članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske uopće. Štoviše, Ustavni sud se prvi put u svojoj dosadašnjoj praksi u ovom ustavnosudskom postupku bavi ustavnim pitanjima vezanim uz provedbu konkretnog državnog referenduma na inicijativu birača.

Ta se činjenica ukazuje iznimno važnom. Polazeći, naime, od složenih problema koji su se pojavili u praktičnoj provedbi ZoRef-a u konkretnom slučaju koji je predmet ovog ustavnosudskog postupka, Ustavni sud smatra svojom ustavnim obvezom da ovom odlukom doprinese (i) postavljanju temeljnih demokratskih standarda u provedbi referenduma u Republici Hrvatskoj.

### 3. Postoji li ustavna obveza raspisivanja referenduma u konkretnom slučaju?

**21.** Odgovor na postavljeno pitanje ovisi o odgovoru na prethodno pitanje koje se razmatra u odlomku a) ovog odjeljka obrazloženja odluke.

a) *Ima li odluka Vlade Republike Hrvatske o povlačenju Prijedloga izmjena ZOR-a utjecaja na obvezu Hrvatskog sabora da donese odluku o raspisivanju referenduma u konkretnom slučaju?*

**22.** Polazeći od članka 86. (87.) stavka 3. Ustava, (najmanje) deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj mogu zatražiti da Hrvatski sabor raspiše referendum, u skladu s mjerodavnim zakonom, o:

- promjeni Ustava,
- prijedlogu zakona, ili
- drugom pitanju iz nadležnosti Hrvatskog sabora.

Sukladno tome, pozitivan odgovor na postavljeno pitanje po naravi stvari ovisi o tome odnosi li se referendumsko pitanje na prijedlog zakona ili ne.

**22.1.** Ustavni sud podsjeća da je postupak provedbe referenduma strogo formalni postupak. On se može raspisati, u skladu s Ustavom i zakonom, samo u cilju traženja odgovora birača na specificirano i jasno formulirano pitanje. Ustavni sud u tom smislu podsjeća na pravne standarde Venecijanske komisije utvrđene u Kodeksu dobre prakse o referendumima:

"1. Vladavina prava

Korištenje referenduma mora biti u suglasnosti s pravnim sustavom kao cjelinom, a osobito postupovnim pravilima. Napose, referendum 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.

2. Postupovna 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 potpunoj reviziji;
- jedinstvo hijerarhijskih razina: poželjno je da se isto pitanje ne primjenjuje simultano na zakonodavstvo različitih hijerarhijskih razina.

3. Supstancijalna valjanost tekstova upućenih na referendum

Tekstovi upućeni na referendum moraju biti u suglasnosti 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.2 i III.3 ne smiju se staviti na narodno izglasavanje (*popular vote*)."

Referendumsko pitanje mora biti postavljeno već prilikom započinjanja postupka prikupljanja potpisa kojima birači zahtijevaju održavanje referenduma (prema ZoRef-u koji je na snazi, riječ je o odluci organizacijskog odbora da se pristupi izjašnjavanju birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma).

**22.2.** Primijene li se prethodno navedena načelna stajališta na konkretan slučaj, odgovor na postavljeno pitanje ("Ima li odluka Vlade Republike Hrvatske o povlačenju Prijedloga izmjena ZOR-a utjecaja na obvezu Hrvatskog sabora da donese odluku o raspisivanju referenduma u konkretnom slučaju?") po naravi stvari ovisi o tome odnosi li se konkretno referendumsko pitanje na Prijedlog izmjena ZOR-a ili pak na "drugo pitanje iz nadležnosti Hrvatskog sabora".

U odgovoru na to pitanje Ustavni sud polazi od sadržaja formalnog zahtjeva za raspisivanje referenduma koji je Organizacijski odbor uputio predsjedniku Hrvatskog sabora 14. srpnja 2010. U njemu je navedeno:

"Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma ... utemeljen je 4. lipnja 2010. ... nakon što su birači ocijenili da postoji potreba za raspisivanjem referenduma vezano uz izmjenu određenih odredbi Zakona o radu sadržanih u Prijedlogu zakona o izmjenama Zakona o radu (NN br. 149/09).  
(...)"

Prema tome, u konkretnom je slučaju, prema navodima samog Organizacijskog odbora, riječ o Prijedlogu izmjene ZOR-a koji je Hrvatskom saboru 28. svibnja 2010. uputila Vlada Republike Hrvatske, a zbog kojeg je tjedan dana kasnije (4. lipnja 2010.) taj odbor i osnovan. On je isti dan donio i Odluku o pristupanju izjašnjavanju birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma, u kojoj je na sljedeći način formulirao referendumsko pitanje:

"1. Pristupit će se izjašnjavanju birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma sa sljedećim pitanjem:

*'Jeste li za zadržavanje važećih zakonskih odredbi o produženoj primjeni pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima i otkazivanju kolektivnih ugovora?'*

DA

NE

(...)"

Ustavni sud primjećuje, međutim, da je Organizacijski odbor u očitovanju upućenom Ustavnom sudu 7. listopada 2010. odstupio od utvrđenja sadržanih u formalnom zahtjevu za raspisivanje referenduma upućenom predsjedniku Hrvatskog sabora 14. srpnja 2010. Mjerodavni dijelovi njegova očitovanja glase:

"(...)

Mišljenja smo da su pretpostavke za raspisivanje referenduma u potpunosti ispunjene samom činjenicom da su ispunjeni uvjeti iz stavka 3., te da na provedbu postupka referenduma ne utječe činjenica da je Vlada Republike Hrvatske, kao predlagač Prijedloga zakona, isti povukla iz procedure.

Naime, člankom 1. Ustava Republike Hrvatske propisano je da u Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu. Isto tako, Ustavom je propisano da građani imaju pravo na referendumu odlučivati ne samo o pitanjima koja predlagači zakona predlažu urediti prijedlogom zakona, već o svakom pitanju iz djelokruga Hrvatskog sabora.

Ukoliko bi Ustavni sud zauzeo stav da je jedan od uvjeta potrebnih za raspisivanje referenduma postojanje prijedloga zakona, tj. da je povlačenjem prijedloga Zakona o radu iz procedure prestao postojati uvjet za raspisivanjem referenduma, držimo da bi se takvom odlukom Ustavnog suda ograničila vlast naroda u Republici Hrvatskoj i njegovo pravo na neposredan oblik odlučivanja. Ukoliko vlast pripada narodu, narod ima pravo odlučivati o svakom pitanju, a ne samo o pitanju koje se predlaže urediti određenim prijedlogom zakona.

Nadalje, referendumskim pitanjem se od građana traži odgovor o načinu uređenja određenog prava, koje kao takvo nije izravno vezano za odredbe prijedloga Zakona o radu, na koje se poziva Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora u točki 2. Zaključka, već se referendumskim pitanjem od građana traži odgovor o zadržavanju važećih odredbi Zakona o radu kojime je uređeno pitanje o produženoj primjeni pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima i o otkazivanju kolektivnih ugovora, dakle, o nastavku uređenja navedenog prava na propisani način.(...)

(...)

Građani Republike Hrvatske, po mišljenju ovog Organizacijskog odbora, moraju imati pravo odlučivati o načinu uređenja određenog prava, a pravo naroda na neposredno odlučivanje ne može se ograničavati na način da se kao formalna pretpostavka za raspisivanjem referenduma zahtjeva postojanje prijedloga zakona, što bi podrazumijevalo da se građanima uskraćuje pravo na neposredno odlučivanje u slučaju da ne postoji prijedlog zakona.

(...)"

U svjetlu okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud navedena stajališta Organizacijskog odbora ne smatra ustavnopravno relevantnim. Štoviše, naknadno drugačije tumačenje razloga zbog kojeg su birači ocijenili da postoji potreba za raspisivanje referenduma nije prihvatljivo u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava. Ustavni sud takvo postupanje smatra protivnim samom konceptu referenduma u hrvatskom i međunarodnom pravu.

*b) Postoji li ustavna obveza raspisivanja referenduma u konkretnom slučaju?*

**23.** U odgovoru na postavljeno pitanje Ustavni sud polazi od činjenice da se konkretno referendumsko pitanje odnosi na Prijedlog izmjene ZOR-a koji je Vlada Republike Hrvatske uputila u zakonodavni postupak 28. svibnja 2010. te od činjenice da je Vlada Republike Hrvatske, dopisom upućenim 3. rujna 2010. predsjedniku Hrvatskog sabora, povukla "...iz procedure donošenja Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona".

Ustavni sud podsjeća da Ustav, kao najviši pravni akt Republike Hrvatske, uspostavlja politički i pravni poredak države. U temeljnim odredbama, između ostalog, utvrđuje se načelo narodnog suvereniteta i određuje sadržaj državnog suvereniteta Republike Hrvatske. U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana (članak 1. stavak 2. Ustava). Ustav u tom smislu traži ostvarenje volje naroda.

Ostvarenje volje naroda, odnosno sudjelovanje birača u postupku donošenja političkih odluka, u demokratskom se društvu može djelotvorno izraziti i samom "prijetnjom" održavanja referenduma. Ustav zabranjuje ostvarenje političkih ciljeva po cijenu nereda i sukoba. Ustav propisuje procedure za mirno i kompromisno razrješavanje političkih problema (Smerdel). Drugim riječima, Ustavom propisane procedure i njihovi Ustavom određeni institucionalni nositelji jamac su ostvarenja ustavnog zahtjeva za razboritim rješavanjem problema u društvenoj zajednici.

Primijene li se navedena načelna stajališta na konkretan slučaj, postaje razvidno da je Vlada Republike Hrvatske - povlačenjem Prijedloga izmjene ZOR-a iz zakonodavnog postupka - uvažila volju birača izraženu u njihovih 717.149 valjanih potpisa za

raspisivanje referenduma, prikupljenih u postupku započetom 9. lipnja 2010., a okončanom (uključivo) 23. lipnja 2010. Drugim riječima, navedenim postupkom Vlade Republike Hrvatske ostvaren je i cilj zbog kojega su birači dali svoje potpise za raspisivanje referenduma: Prijedlog izmjena ZOR-a povučen je iz zakonodavnog postupka.

Provedbi referenduma u takvoj pravnoj situaciji nedostaje svaki pravni smisao te objektivno i razumno opravdanje. S druge strane, njegovom bi se provedbom u takvim okolnostima po naravi stvari otvorio prostor mogućim zlouporabama, jer bi se izjašnjavanje birača o referendumskom pitanju - koje je prethodno već ionako riješeno u skladu s voljom birača - lako pretvorilo u izjašnjavanje birača o drugim pitanjima koja nisu ni u kakvoj vezi sa samim sadržajem referendumskog pitanja. Takva je mogućnost apsolutno protivna temeljima demokratskog ustavnog poretka (članak 3. Ustava) i temeljima koncepta ustavne vladavine (konstitucionalizma) prema kojem su svi nositelji vlasti, uključujući i samog suverena (politički narod i njegovo predstavništvo), ograničeni odredbama Ustava (Smerdel).

Ustavni sud zaključno utvrđuje da je povlačenjem Prijedloga izmjena ZOR-a iz zakonodavnog postupka Vlada Republike Hrvatske postupila u duhu zahtjeva koje postavlja Ustav u odnosu na pravila političkog života u demokratskom društvu utemeljenom na vladavini prava. Taj je postupak Vlade Republike Hrvatske dokaz da se neposredno sudjelovanje birača u procesu donošenja političkih odluka u demokratskom društvu može ostvariti i samim ispunjenjem pretpostavki za održavanje referenduma, a da sam postupak referenduma nije potrebno provoditi.

U opisanoj pravnoj situaciji, Ustavni sud utvrđuje da su pretpostavke za održavanje referenduma o pojedinim rješenjima sadržanim u (povučenom) Prijedlogu izmjena ZOR-a - u cilju donošenja odluke birača o referendumskom pitanju: "Jeste li za zadržavanje važećih zakonskih odredbi o produženoj primjeni pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima i otkazivanju kolektivnih ugovora?" - prestale postojati 3. rujna 2010. povlačenjem iz zakonodavnog postupka Prijedloga Zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona, koji je Vlada Republike Hrvatske aktom klasa: 110-01/10-01/01, urbroj: 5030104-10-1 od 28. svibnja 2010. uputila u zakonodavni postupak.

**24.** Na temelju članka 95. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Ustavni sud odlučio je kao u izreci pod točkom I.

## **V. PRAVNI UČINCI POVLAČENJA PRIJEDLOGA IZMJENA ZOR-a**

**25.** Polazeći od činjenice da je sam Organizacijski odbor u zahtjevu upućenom predsjedniku Hrvatskog sabora naveo da je "... utemeljen ... nakon što su birači ocijenili da postoji potreba za raspisivanjem referenduma vezano uz izmjenu određenih odredbi Zakona o radu sadržanih u Prijedlogu zakona o izmjenama Zakona o radu (NN br. 149/09).", te činjenice da je Vlada Republike Hrvatske povukla Prijedlog izmjena ZOR-a iz zakonodavnog postupka, Ustavni sud dužan je odgovoriti na sljedeće pitanje:

- koje su pravne posljedice povlačenja Prijedloga izmjena ZOR-a zbog kojeg su birači prikupili dostatan broj potpisa za raspisivanje referendumu?

Ustavni sud prihvaća navode Organizacijskog odbora, koji je u svom očitovanju od 7. listopada 2010. osnovano ukazao na "realnu situaciju" u kojoj "Vlada RH, u slučaju donošenja odluke o neraspisivanju referendumu, isti Prijedlog (primjerice: u roku od mjesec dana) može ponovno uputiti u proceduru." Drugim riječima, Organizacijski odbor osnovano je ukazao na činjenicu da ZoRef, koji je danas na snazi, ne sadrži jamstvo da Vlada Republike Hrvatske ili drugi ovlašteni predlagatelj zakona neće nakon proteka neprimjereno ili nerazumno kratkog vremena ponovno predložiti iste izmjene ZOR-a zbog kojih je i proveden postupak izjašnjavanja birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referendumu, koji je predmet ovog ustavnosudskog postupka.

Istodobno, međutim, Ustavni sud ne prihvaća prigovor Organizacijskog odbora da u postojećim okolnostima "provođenje predmetnog referendumu vodi do potrebne sigurnosti u kojoj će postojati garancija za to da će se u budućem primjerenom razdoblju postupati u skladu s predmetnim referendumskim pitanjem odnosno da se u tom razdoblju zakonske odredbe o produženoj primjeni pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima i o otkazivanju kolektivnih ugovora neće mijenjati."

Ustavni sud u tom smislu utvrđuje da provedba konkretnog referendumu nije i ne smije postati sama sebi svrhom, a ne smije postati ni instrument za ostvarenje jamstva o kojem govori Organizacijski odbor u svom očitovanju.

**25.1.** S druge strane, 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 referendumu - 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 ostvarena, 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.

U tom se svjetlu mora tumačiti i ovlast Ustavnog suda da "prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti te o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvješćuje Hrvatski sabor" (članak 128. /129./ alineja 5. Ustava), ali i sagledavati ovlast Ustavnog suda propisanu člankom 31. stavkom 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, koji glasi:

"Članak 31.

(...)

(5) Ustavni sud može odrediti način provedbe svoje odluke, odnosno rješenja."

**25.2.** Pri razmatranju načina provedbe ove odluke s ciljem da se na pravilan i djelotvoran način ostvari svrha zbog koje su se u konkretnom slučaju skupljali potpisi birača, Ustavni sud pošao je i od mjerodavnih pravnih standarda Venecijanske komisije utvrđenih u njezinu Kodeksu dobre prakse na referendumima. Oni glase:

"4. Posebna pravila primjenjiva na referendume koji se održavaju na zahtjev dijela biračkog tijela i na narodne inicijative (kad su oni predviđeni Ustavom)

(...)

f. Svi potpisi moraju biti provjereni. (...)

g. Radi izbjegavanja obveze proglašenja glasovanja u cijelosti nevaljanim, vlasti moraju imati ovlast, prije glasovanja, ispraviti pogrešne nacрте (pitanja), primjerice:

i. kad je pitanje nerazumljivo, kad navodi na pogrešno mišljenje ili je sugestivno;

ii. kad su pravila postupka ili je supstancijalna valjanost povrijeđena; u ovom se slučaju može proglasiti djelomična nevaljanost (pitanja) ako je ostatak teksta koherentan; mogu se predvidjeti pododjeljci kako bi se ispravio nedostatak sadržajnog jedinstva.

5. Paralelizam u postupcima i pravila po kojima se vodi referendum

a. Kad je referendum pravno obvezujući:

i. Unutar određenog vremenskog razdoblja tekst koji je odbačen na referendumu ne smije biti prihvaćen u postupku bez referenduma.

ii. Tijekom istog vremenskog razdoblja odredba koja je prihvaćena na referendumu ne smije biti revidirana drugim metodama.

iii. Gore navedeno se ne primjenjuje u slučaju referenduma o djelomičnoj reviziji teksta, kad se prethodni referendum odnosio na potpunu reviziju.

iv. Revizija pravila višeg prava koja je suprotna narodnom izglasavanju nije pravno neprihvatljiva, ali bi se trebala izbjegavati tijekom gore navedenog razdoblja.

v. U slučaju odbacivanja teksta koji je prihvatio parlament i koji je stavljen na narodno izglasavanje na zahtjev dijela biračkog tijela, sličan novi tekst ne smije se staviti na izglasavanje osim u slučaju da se zahtijeva referendum.

b. Kad je tekst prihvaćen na referendumu na zahtjev dijela biračkog tijela, trebalo bi biti moguće organizirati drugi referendum o istom pitanju na zahtjev dijela biračkog tijela nakon proteka, gdje je to primjenjivo, razumnog vremenskog razdoblja.

c. Kad je tekst prihvaćen na referendumu na zahtjev tijela vlasti koje nije parlament, trebalo bi biti moguće revidirati ga bilo parlamentarnim sredstvima ili referendumom, na zahtjev parlamenta ili dijela biračkog tijela, nakon proteka, gdje je to primjenjivo, istog vremenskog razdoblja.

d. (...)

(...)

## 8. Učinci referenduma

a. Učinci pravno obvezujućeg ili savjetodavnog referenduma moraju biti jasno specificirani u Ustavu ili zakonu.

b. Referendumi o pitanjima koja se tiču načela ili o drugim prijedlozima općeg izričaja radije ne bi trebali biti obvezujući. Ako oni jesu obvezujući, odgovarajuća procedura trebala bi biti propisana u posebnim pravilima."

**25.3.** Uvažavajući volju birača izraženu u postupku njihova izjašnjavanja o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma u konkretnom slučaju, ali i postupak Vlade Republike Hrvatske koja je sporni Prijedlog izmjena ZOR-a povukla iz zakonodavnog postupka, čime su pretpostavke za održavanje referenduma u konkretnom slučaju prestale postojati, Ustavni sud - uslijed manjkavosti zakonskog rješenja - ocjenjuje razumnim i objektivno opravdanim utvrditi za konkretan slučaj sljedeće pravilo: prijedlog zakona koji bi sadržavao odgovor suprotan odgovoru "DA" na referendumsko pitanje navedeno u točki I. izreke ove odluke ne smije se uputiti u zakonodavni postupak prije proteka roka od godinu dana od dana objave ove odluke u "Narodnim novinama", osim ako se o tom prijedlogu zakona prethodno ne raspiše i provede referendum na temelju valjanih potpisa 15,95% (717.149) birača prikupljenih u razdoblju od 9. lipnja 2010. do 23. lipnja 2010.

Navedeno se pravilo temelji na odgovarajućoj primjeni članka 8. stavka 2. ZoRef-a, koji je Ustavni sud prilagodio općem značenju i pravnoj naravi instituta državnog referenduma, ali i osobitim okolnostima konkretnog slučaja koji je predmet ovog ustavnosudskog postupka.

Za buduće slučajeve to pitanje treba riješiti zakonodavac.

Budući da po sili Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske od 6. listopada 2010. već postoji obveza Hrvatskog sabora da uskladi ZoRef s Ustavom, Ustavni sud smatra da bi zakonodavac u postupku njegova usklađivanja trebao uvažiti i činjenicu da je Ustavni sud do sada dva puta sam pokrenuo postupak za ocjenu suglasnosti ZoRef-a s Ustavom i ukinuo dvije neustavne odredbe (v. točku 20. obrazloženja ove odluke), ali i činjenicu da je manjkavost ZoRef-a prouzrokovala konkretnu situaciju koja je predmet ovog ustavnosudskog postupka.

Ustavni sud u tom svjetlu 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.

**26.** Odluka iz točke II. izreke temelji se na članku 31. stavku 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

**27.** Odluka o objavi u "Narodnim novinama" iz točke III. izreke temelji se na članku 29. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

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