NN 8/2019 (23.1.2019.), Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-3260/2018 od 18. prosinca 2018. i Izdvojeno mišljenje suca

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

183

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o zahtjevu za nadzor nad ustavnošću i zakonitošću provođenja državnog referenduma Građanske inicijative »Istina o Istanbulskoj«, na sjednici održanoj 18. prosinca 2018. donio je

RJEŠENJE

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

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

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

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

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

(...)

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

(...)

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

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

Budući da je podnositeljica zahtjeva podnesak nazvan »žalba« podnijela nakon što je predsjedniku Hrvatskog sabora uputila zahtjev za raspisivanje referenduma (članak 8.g Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne /regionalne/ samouprave, /»Narodne novine« broj 33/96., 92/01., 44/06.,

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

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

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

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

(...)

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

Premda Ministarstvo uprave u svom odgovoru iskazuje kako 1397967985jamči' transparentnost i objektivnost procesa, takvo jamstvo nije uvjerljivo i nema temelja s obzirom da se Vlada RH, pa tako i Ministarstvo uprave, u više navrata očitovala negativno – dakle pristrano – prema aktualnim referendumskim inicijativama.

(…)

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

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

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

»Vlada Republike Hrvatske smatra da podnošenje žalbe Ustavnome sudu Republike Hrvatske na očitovanje Ministarstva uprave, klase: 014-01/18-01/2, urbroja: 515 – 05-01-01/1-18-2, od 4. rujna 2018. godine, u vezi sa Zahtjevom Građanske inicijative 'Istina o Istambulskoj' za sudjelovanjem u procesu provjere potpisa za raspisivanje državnog referenduma o otkazivanju Konvencije Vijeća Europe o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji nije dopušteno, sukladno odredbama Ustavnog zakona i stajalištima toga Suda izraženim u Rješenju, broja: U-VIIR-1960/2018, od 5. lipnja 2018. godine.

(…)

S obzirom da se u postupku provjere potpisa za raspisivanje državnog referenduma o otkazivanju Konvencije Vijeća Europe o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji ne provode 'aktivnosti koje su suprotne Ustavu i zakonu', smatra se da nisu ispunjene pretpostavke da se u odnosu na Ministarstvo uprave mogu poduzeti odgovarajuće mjere, kako to propisuje članak 88., a u vezi sa člankom 89. Ustavnog zakona. Isto tako, Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (»Narodne novine«, br. 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16 i 73/17 – u daljnjem tekstu: Zakon), za sada, ne propisuje mogućnost sudjelovanja u procesu provjere potpisa, pa nisu niti mogle biti poduzete radnje i aktivnosti koje nisu u skladu s važećom zakonskom regulativom.

(...)

Opreza radi, ukoliko Ustavni sud Republike Hrvatske ipak prihvati nadležnost za postupanje, predlažu se sljedeći razlozi za odbijanje 1397967985žalbe':

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

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

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

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

Sve dosadašnje poduzete aktivnosti i koraci povodom Zaključka Vlade Republike Hrvatske, klase: 022-03/18-07/314, urbroja: 50301-25/06-18-4, od 2. kolovoza 2018. godine, a sukladno kojem je Ministarstvo uprave zaduženo za koordinaciju aktivnosti vezanih za provjeru broja i vjerodostojnosti svih potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative 'Istina o Istanbulskoj', odvijale su se u skladu s važećom zakonskom regulativom, a koja je i sukladna smjernicama Kodeksa dobre prakse Venecijanske komisije. Posebice u dijelu predreferendumskog postupka koji nije reguliran važećim Zakonom, Ministarstvo uprave vodilo se dosadašnjom praksom koja je u skladu sa smjernicama navedenog Kodeksa. Dakle, tijekom postupka nisu poduzeti koraci, radnje i aktivnosti koje nisu u skladu s važećom zakonskom regulativom.

(...)

Posebno se ukazuje da je sukladno Zaključku Vlade Republike Hrvatske, klase: 022-03/18-07/315, urbroja: 50301-25/06-18-13 od 17. listopada 2018. godine, ministar uprave donio Odluku o ostvarivanju uvida u potpise birača koji su proglašeni neispravnim odnosno nevažećim sukladno Izvješću Povjerenstva o provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača iz Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative 'Istina o Istanbulskoj' o otkazivanju Konvencije Vijeća Europe o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, klase: 013-01/18 – 01/29, urbroja: 515-07/1-18-1, od 18. listopada 2018. godine, kojom se predstavnicima Građanske inicijative 'Istina o Istanbulskoj' omogućuje uvid u potpise birača koji su proglašeni neispravnim, odnosno nevažećim prema navedenom Izvješću Povjerenstva.

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

Ovlast Ustavnog suda za provođenje nadzora ustavnosti i zakonitosti referendumskog postupka

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

»Ustavni sud ne isključuje, iznimno, mogućnost svoje intervencije i u 1397967985predreferendumskoj' fazi postupka, uključujući i da u skladu sa svojim ovlastima iz članka 104. Ustavnog zakona o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti izvijesti Hrvatski sabor. Da bi Ustavni sud reagirao u toj fazi postupka morala bi, primjerice, biti riječ *o grubom kršenju pravila demokratske procedure, odnosno o takvom postupanju nadležnih vlasti koje faktično dokida ili ozbiljno narušava pravo građana na izjašnjavanje o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma.* Drugim riječima, te okolnosti moraju biti izuzetne, prijetnja onemogućavanju ostvarenja prava stvarna, a druga sredstva neučinkovita.«

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

6.1. U vezi s navedenim Ustavni sud utvrđuje da nadzor ustavnosti i zakonitosti državnog referenduma u smislu članka 96. Ustavnog zakona započinje u trenutku kada organizacijski odbor uputi zahtjev predsjedniku Hrvatskog sabora za raspisivanje referenduma i traje do formalnog okončanja referendumskog postupka. Nadzor Ustavnog suda sastoji se od provjere postupaju li sudionici u provođenju državnog referenduma protivno Ustavu i zakonu odnosno provode li se aktivnosti vezane uz provođenje državnog referenduma suprotno Ustavu i zakonu. Uvažavajući ustavotvornu ulogu Hrvatskog sabora kao najvišeg zakonodavnog i predstavničkog tijela u državi tijekom razdoblja provjere, to jest do odluke Hrvatskog sabora o pokretanju (ili nepokretanju) postupka iz članka 95. Ustavnog zakona odnosno odluke o raspisivanju referenduma, Ustavni sud nadzire je li postupanje nadležnih državnih tijela – zakonodavne odnosno izvršne vlasti – dovelo do grubog kršenja pravila demokratske procedure, odnosno predstavlja li ono takvo postupanje koje faktično dokida ili ozbiljno narušava pravo građana na referendumsko izjašnjavanje.

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

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

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

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

7.1. Kada ocjenjuje opravdanost provođenja postupka nadzora ustavnosti i zakonitosti referendumskog postupka, Ustavni sud ne traži od aktivno legitimiranih subjekata iz članka 88. Ustavnog zakona da prevalentnošću priloženih dokaza kojima potkrepljuje svoju (ustavno)pravnu argumentaciju uvjeri Ustavni sud u utemeljenost tvrdnje da je osporavanom radnjom nadležnih tijela državne vlasti uistinu došlo do grubog kršenja pravila demokratske procedure, odnosno o takvom postupanju nadležnih vlasti koje faktično dokida ili ozbiljno narušava pravo građana na referendumsko izjašnjavanje. Međutim, aktivno legitimirani subjekt iz članka 88. Ustavnog zakona dužan je dokazati da postoji stvarni rizik koji nije moguće zanemariti odnosno da postoje stvarni (realni) i ozbiljni razlozi zbog kojih bi Ustavni sud trebao (morao) podrobnije razmotriti osporavane radnje nadležnih tijela državne vlasti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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