

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

887

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

ODLUKU

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 Pilić 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 privitku 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 privitkom 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 izrijeком 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 izjašnjavanja 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 referendumska pitanja 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 nacрта zakona, koji uključuje radnu skupinu eksperata kao stručnog nositelja projekta, smjernice resornog