

Odbor za Ustav, Poslovník
i politički sustav

Klasa: 014-01/14-02/06
Urbroj: 6521-1-14-05

Zagreb, 3. prosinca 2014.

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

Na temelju članka 60. Poslovníka Hrvatskoga sabora („Narodne novine“ broj 81/13.), Odbor za Ustav, Poslovník i politički sustav podnosi Prijedlog odluke u povodu Zahtjeva za raspisivanje referenduma o donošenju Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru.

Za izvjestitelja na sjednici Hrvatskoga sabora Odbor je odredio zastupnika Peđu Grbina, predsjednika Odbora.

PREDSJEDNIK ODBORA

Peđa Grbin

Na temelju članka 81. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/90., 135/97., 8/98. – pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. – pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. – pročišćeni tekst, 55/01. – ispravak, 76/10., 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14. – odluka Ustavnog suda), članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) i članka 159. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“ broj 81/13.), Hrvatski sabor na sjednici održanoj dana _____ donio je

ODLUKU

U POVODU ZAHTJEVA ZA RASPISIVANJE DRŽAVNOG REFERENDUMA O DONOŠENJU ZAKONA O OBAVLJANJU PRATEĆIH I NEOSNOVNIH DJELATNOSTI U JAVNOM SEKTORU

I.

Sukladno članku 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), Hrvatski sabor od Ustavnog suda Republike Hrvatske traži da utvrdi je li sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za raspisivanje državnog referenduma na temelju Zahtjeva za raspisivanje referenduma o donošenju Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru kojega je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavio Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma, aktom pod brojem klasa: 014-01/14-02/05, urbroj: 74-14-03, od 16. srpnja 2014. godine, a kojim se traži da se raspiše državni referendum sa sljedećim referendumskim pitanjem:

„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“.

II.

Ova Odluka stupa na snagu danom donošenja, a objavit će se u „Narodnim novinama“.

Klasa:

Zagreb,

HRVATSKI SABOR

Predsjednik
Hrvatskoga
sabora

Josip Leko

O B R A Z L O Ž E N J E

I. RAZLOZI ZBOG KOJIH SE ODLUKA DONOSI

Člankom 87. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/90., 135/97., 8/98. – pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. – pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. – pročišćeni tekst, 55/01. – ispravak, 76/10., 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14. – odluka Ustavnog suda, u daljnjem tekstu: Ustav) propisano je da Hrvatski sabor može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svog djelokruga, a odredbom stavka 3. istog članka da će Hrvatski sabor raspisati referendum u skladu sa zakonom, ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

Navedene odredbe članka 87. stavka 1. i 3. Ustava sadržane su i u članku 3. stavku 2. i 4. 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., 69/07. i 38/09.).

Člankom 5. stavkom 1. Ustava propisano je da „*U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.*“, člankom 141. propisano je „*Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.*“, a člankom 145. stavkom 2. „*Pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom Europske unije.*“. Citirane odredbe priječe Hrvatskom saboru korištenje svojih Ustavom propisanih ovlasti u svrhu donošenja zakona, ali i drugih pravnih akata koji bi bili u suprotnosti s odredbama Ustava, međunarodnih ugovora koje je Republika Hrvatska prihvatila ili europskog prava te ih je Hrvatski sabor dužan imati u vidu prilikom razmatranja i donošenja svake odluke iz svoje nadležnosti.

Temeljem članka 8.g stavka 1. Zakona o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma uputio je predsjedniku Hrvatskoga sabora zahtjev za raspisivanje državnog referenduma sa sljedećim referendumskim pitanjem:

„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“. “?”

(u daljnjem tekstu: Zahtjev), aktom pod brojem klasa: 014-01/14-02/05, urbroj: 74-14-03, od 16. srpnja 2014. godine. Uz Zahtjev, sukladno odredbi članka 8.g stavka 2. navedenog Zakona, dostavljeni su i popisi kojima se dokazuje da je raspisivanje referendumata zatražio potreban broj birača.

Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav (u daljnjem tekstu: Odbor) raspravio je Zahtjev na sjednici održanoj 15. rujna 2014. godine, kao matično radno tijelo Hrvatskoga sabora, a na temelju nadležnosti iz odredbe članka 60. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“ broj 81/13.) kojom je propisano da u postupku raspisivanja referendumata, ako to zatraži Ustavom propisan broj birača, Odbor priprema prijedloge odgovarajućih akata. U okviru utvrđenog djelokruga, zadatak Odbora bio je utvrditi jesu li ispunjene pretpostavke za raspisivanje referendumata. Obzirom da važećim zakonom koji uređuje pitanje referendumata u Republici Hrvatskoj nije propisano tko obavlja provjeru broja i vjerodostojnost potpisa birača, Odbor je, imajući u vidu dosadašnju praksu većinom glasova (8 glasova „ZA“ i 1 glas

„SUZDRŽAN“), predložio Hrvatskom saboru da donese Zaključak kojim na temelju članka 127. stavka 2. Poslovnika Hrvatskoga sabora poziva Vladu Republike Hrvatske da provjeri broj i vjerodostojnost potpisa birača iz Zahtjeva, koji je Zaključak Hrvatski sabor usvojio na sjednici održanoj 17. listopada 2014. godine.

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

I.1. Iako u Zahtjevu niti u njegovom obrazloženju nije izrijekom 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.

Članak 87. stavak 3. Ustava propisuje da se referendum, kada to zatraži najmanje 10 posto birača u Republici Hrvatskoj, može raspisati o pitanjima iz članka 87. stavka 1. i 2. Ustava, odnosno o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz djelokruga Hrvatskog sabora te o drugom pitanju za koje Predsjednik Republike drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike Hrvatske. Iz citiranih odredbi Ustava razvidno je da 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.

I.2. Članak 49. stavak 1. i 2. Ustava propisuju: „(1) *Poduzetnička i tržišna sloboda temelj su gospodarskog ustroja Republike Hrvatske. (2) Država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu. Zabranjena je zlouporaba monopolskog položaja određenog zakonom.*“. Iznimno, Ustav dopušta ograničenje takvih sloboda i prava, ali uz primjenu odredbi članka 16. Ustava koje propisuju: „(1) *Slobode i prava mogu se ograničiti samo*

zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. (2) Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“ i članka 50. stavak 2. Ustava koje propisuju: *„Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.“*

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

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

U predmetnom slučaju, predlagatelj Zahtjeva, pokušavajući spriječiti ranije opisano, konkretno postupanje Vlade Republike Hrvatske, u okviru njezinih Ustavom i drugim zakonima utvrđenih ovlasti, Hrvatskom su saboru podnijeli Zahtjev kojim predlažu sveobuhvatnu i bezuvjetnu zabranu obavljanja svih djelatnosti, navedenih kao *„Prateće i neosnovne djelatnosti u javnom sektoru,“* uz definiciju pratećih i neosnovnih djelatnosti kao: *„administrativni, tehnički, administrativno-tehnički, pomoćni, pomoćno-tehnički i ostali poslovi koji se obavljaju u javnom sektoru, a čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelatnosti javnih službi i djelokruga državnih tijela.“* (u daljnjem tekstu: prateće djelatnosti), po osobama koje nisu zaposlenici, službenici ili namještenici, odnosno po osobama koje nisu u radnom odnosu u javnom sektoru.

Ukoliko bi predloženo referendumsko pitanje bilo usvojeno, u Republici Hrvatskoj bi na snagu stupio Zakon koji propisuje da se prateće djelatnosti koje su potrebne za svakodobno funkcioniranje javnih i državnih službi, *„obavljaju ... isključivo po zaposlenicima, službenicima i namještenicima, odnosno osobama u radnom odnosu u javnom sektoru.“* Usvajanje referendumskog pitanja, dakle, dovelo bi do toga da niti jedna javna i državna služba ne može angažirati osobu koja nije zaposlena u javnom sektoru za obavljanje poslova kao što su, primjerice, servisiranje računalne opreme, telefona, kopirnih ili faks uređaja, popravak motornih vozila, prijevoz osoba ili stvari pa i čišćenje i održavanje radnih prostorija. Pojednostavljeno, usvajanje predloženog referendumskog pitanja dovelo bi do toga da se svi *„administrativni, tehnički, administrativno-tehnički, pomoćni, pomoćno-tehnički i ostali poslovi koji se obavljaju u javnom sektoru, a čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelatnosti javnih službi i djelokruga državnih tijela.“* dvadeset i četiri godine nakon usvajanja prvog demokratskog Ustava Republike Hrvatske i izlaska iz socijalističkog društvenog uređenja, mogu obavljati isključivo po osobama zaposlenima u javnom sektoru.

Ovaj Odbor smatra da bi takva odredba predloženog Zakona dovela u pitanje poduzetničku i tržišnu slobodu u Republici Hrvatskoj, zajamčenu Ustavom te bi dovela u pitanje jednak pravni položaj poduzetnika na tržištu, također zajamčen Ustavom. Nadalje, a budući da predloženom Zakonu nedostaju prijelazne i završne odredbe koje bi regulirale pitanje vežećih ugovora za obavljanje poslova u pratećim djelatnostima, otvara se pitanje valjanosti i prestanku važenja takvih ugovora, što bi moglo značiti znatnu materijalnu štetu za Republiku Hrvatsku kao jednu od ugovornih strana. A moglo bi značiti i stavljanje u neravnopravan položaj onih koji već obavljaju prateće djelatnosti po važećim ugovorima i

onih koji ih više na taj način ne bi mogli obavljati, kao i njihovih poslodavaca. Iz Zahtjeva (jer istome osim prijelaznih i završnih odredbi nedostaje i bilo kakvo obrazloženje) nije razvidno niti kakve bi bile posljedice (posebice ekonomske), donošenja predloženog Zakona, kao niti odakle bi se osigurala sredstva potrebna za njegovu primjenu.

Ustavni sud Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) u svojoj je Odluci broj: U-VIIR-4640/2014, od dana 12. kolovoza 2014. godine („Narodne novine“ broj 104/14. i 130/14. – Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-VIIR-4640/2014 od 15. listopada 2014.), u točki IV. iste, odredio: „*Na temelju članka 31. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst), Ustavni sud Republike Hrvatske određuje: svaki budući zahtjev za raspisivanje referenduma koji Hrvatskom saboru bude podnesen na temelju članka 87. stavka 3. Ustava mora sadržavati detaljan prikaz činjenica i okolnosti koje su bile povod za referendumsko pitanje u predloženom sadržaju te dostatno i relevantno obrazloženje razloga zbog kojih se traži raspisivanje referenduma*“. Kako je iz naprijed navedenoga jasno da predmetnom Zahtjevu i referendumskom pitanju nedostaje obrazloženje, odnosno detaljan prikaz činjenica i okolnosti koje su povod za postavljanje takvog pitanja te obrazloženje zbog čega se traži raspisivanje referenduma, to je iz dosadašnje ustavnosudske prakse razvidno da Zahtjev, odnosno, referendumsko pitanje kao takvo, nisu dopušteni već samo iz tog razloga.

Ovo je posebno važno stoga što predloženi Zakon ide upravo u smjeru ograničavanja određenih sloboda ili prava zaštićenih Ustavom. Budući predmetni Zahtjev nije obrazložen, to iz njega nije vidljivo zbog čega bi se, primjenom odredbe članka 50. stavka 2. u vezi s člankom 16. Ustava, u ovom slučaju trebalo ograničiti poduzetničku slobodu niti je vidljivo koji su interesi Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi koji bi opravdavali takvo ograničenje i koji bi se štitili donošenjem predloženog Zakona. Podnositelji Zahtjeva kroz sveobuhvatnu i bezuvjetnu zabranu obavljanja svih pratećih djelatnosti po trećim osobama nisu poštovali razmjernost između ograničenja određenih sloboda i prava i stvarne potrebe za takvim ograničenjem niti su obrazložili razloge potrebe takvih ograničenja, o čemu je Ustavni sud u odluci U-I-642/2009 od 19. lipnja 2009. godine („Narodne novine“ broj 76/09.) zauzeo sljedeći stav: „*Pri ograničavanju poduzetničke slobode koju Ustav dopušta samo iznimno, radi zaštite legitimnih ciljeva propisanih Ustavom, dužnost je zakonodavca poštovati načelo razmjernosti propisano člankom 16. Ustava*“. Takva obveza svakako vrijedi kada je zakonodavac Hrvatski sabor, a Odbor ističe da ona vezuje zakonodavca i onda kada je zakonodavac putem referenduma – sam narod.

Sukladno tome, a budući da Odbor smatra da bi se usvajanjem referenduskog pitanja povrijedila poduzetnička i tržišna sloboda, tržište, tržišno gospodarstvo i tržišno natjecanje, kao temeljna prava i slobode zajamčene Ustavom te da nisu ispunjene formalne pretpostavke za raspisivanje referenduma, jer Zahtjev nije dostatno i relevantno obrazložen, stajalište je Odbora da predloženo referendumsko pitanje nije dopušteno.

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

Vršeci svoju suverenu vlast, Republika Hrvatska se dobrovoljno pridružila pravnom poretku u kojem gospodarski razvitak, sloboda tržišta i tržišnog natjecanja predstavljaju inherentni, neopozivi dio, što jasno proizlazi iz članka 26. Ugovora o funkcioniranju Europske

unije (Službeni list Europske unije C 326/12 od 26. listopada 2012. godine, dalje UFEU) koji izričito propisuje da „Unutarnje tržište obuhvaća područje bez unutarnjih granica u kojemu se osigurava slobodno kretanje roba, osoba, usluga i kapitala u skladu s odredbama Ugovora.“. Slobode kretanja roba, osoba, usluga i kapitala u europskoj su pravnoj tradiciji poznate kao četiri slobode Europske unije i temelj su zajedničkog tržišta, koje predstavlja samu srž Europske unije.

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

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

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

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

Kako bi se utvrdilo da li je neka od mjera zabrane ili ograničenja dopuštena, Europsko je pravo razvilo čitav niz mehanizama od kojih je jedan i test proporcionalnosti (razmjernosti), koji, kao što je prethodno navedeno, prihvaća i Ustavni sud u odluci U-I-642/2009 od 19. lipnja 2009. godine. Test proporcionalnosti (razmjernosti) može se opisati kao „*razmatranje troškova i koristi mjere koju donosi država članica u svjetlu različitih interesa koje pravna pravila Zajednice smatraju vrijednima zaštite*“, odnosno „*država članica mora dokazati da je korist od te mjere za javni interes koji priznaje Zajednica veća od troškova koji proizlaze iz ograničenja koja su tom mjerom nametnuta tržišnim slobodama*“ (mišljenje NO Madura u predmetu C-434/04 *Ahokainen and Leppik* [2006] ECR I-09171, p. 23.).

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

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

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

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

Isključivanje čitavog niza djelatnosti s tržišta i prebacivanje istih u javne službe u velikom dijelu kojih, temeljem članka 48. stavka 1. točke d) Zakona o državnim službenicima ("Narodne novine", broj: 92/05., 140/05., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12. – pročišćeni tekst, 37/13. i 38/13.) te Zakona o Registru zaposlenih u javnom sektoru ("Narodne novine" broj 34/11.), je uvjet za prijem u državnu službu hrvatsko državljanstvo, predstavljalo bi grubo kršenje naprijed spomenute odredbe članka 45. stavka 1. UFEU-a kroz izravnu diskriminaciju zabranjenu stavkom 2. istoga članka. Takvo bi postupanje, dakle, predstavljalo grubo kršenje odredbi pravnog sustava Europske unije te bi samim time bilo

zabranjeno (Odbor opreza radi ukazuje da bi donošenje predloženog Zakona bilo iznimno štetno i zbog činjenice da bi Republiku Hrvatsku zasigurno uvelo u infrakcijski postupak, koji bi za posljedicu imao ili znatnu materijalnu štetu u vidu plaćanja novčanih kazni ili bi doveo do potrebe promjene Zakona koji se predlaže usvojiti na referendumu, a čija promjena, sukladno važećem zakonu koji uređuje pitanje referendumu u Republici Hrvatskoj, ne bi mogla biti moguća prije proteka roka od godine dana od dana stupanja na snagu predloženog Zakona).

1.3.4. Iz iznijetoga je jasno da predloženo referendumsko pitanje, osim što je suprotno Ustavu, nije u skladu niti s pravom Europske unije jer predviđa narušavanja temeljnih sloboda Europske unije, a da niti na jednom mjestu ne obrazlaže razloge koji bi takvo narušavanje dopustili ili opravdali.

I.4. Prilikom donošenja svih odluka, Hrvatski je sabor uvijek dužan polaziti od ranije citiranih odredbi (i vrijednosti) proklamiranih Ustavom i temeljnim pravnim aktima Europske unije te ih je u svojem radu uvijek dužan štiti i ne smije donositi odluke koje bi ih izravno ili neizravno kršile.

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

Ovakvim se stajalištem ne dovodi u pitanje referendum kao Ustavom reguliran pravni institut - referendum kao oblik vršenja državne vlasti izravno od strane građanki i građana predstavlja dobrodošao korektiv demokratskog postupanja zakonodavne i izvršne vlasti. No, ovaj se instrumentalni oblik vršenja vlasti u građanskoj državi ne smije koristiti u svrhu umanjivanja i ograničavanja temeljnih ustavnih vrednota i ljudskih prava koje čine samu srž ideje modernog demokratskog sustava.

Hrvatski sabor, kao ustavotvorac i čuvar ustavnog poretka, mora biti svjestan odredbe članka 87. Ustava na koju se pozivaju inicijatori referendumu i inicijatorima ne može osporiti temeljno pravo izražavanja političkog uvjerenja, koje im pravo dopušta da određeno pitanje stave pred građane u svrhu skupljanja potpisa radi raspisivanja narodnog referendumu. No, Ustav obvezuje Hrvatski sabor da kao čuvar ustavnog poretka ispuni svoju dužnost „uzajamne provjere“ nad drugim oblicima vršenja vlasti iz članka 4. Ustava te onemogućiti one odluke koje bi svojim učincima u pitanje dovele temelje ustavnog ustrojstva Republike Hrvatske.

Stoga, Odbor smatra da niti pravni poredak Europske unije niti Ustav Hrvatskom saboru kao tijelu državne vlasti primarne nadležnosti u pogledu promjene Ustava i donošenja zakona, ne dopuštaju raspisivanje referendumu na kojem bi se na predloženi način odlučivalo o ograničavanju temeljnih sloboda tržišta i poduzetništva. Odbor posljedično smatra da je zbog toga Hrvatski sabor dužan iskoristiti svoje pravo i postupiti u skladu s člankom 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst) i zatražiti od Ustavnog suda Republike Hrvatske da utvrdi je

li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. Ustava za raspisivanje državnog referenduma na temelju Zahtjeva za raspisivanje predmetnog referenduma.

I.5. Slijedom svega navedenog, Odbor je, smatrajući da raspisivanje referenduma s predloženim referenduskim pitanjem nije dopušteno, na 77. sjednici, održanoj 3. prosinca 2014. većinom glasova (6 glasova „ZA“, 1 glas „PROTIV“) predložio Hrvatskom saboru da, na temelju odredbe članka 81. Ustava i članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, donese predloženu Odluku.

II. OBRAZLOŽENJE ODREDBI

Uz točku I.

U točki I. ove Odluke utvrđuje se da će Hrvatski sabor, sukladno članku 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske od Ustavnog suda Republike Hrvatske tražiti da utvrdi je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za raspisivanje državnog referenduma na temelju Zahtjeva za raspisivanje referenduma o donošenju Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru.

Uz točku II.

Određuje se dan stupanja na snagu predmetne Odluke kao i da će se ova Odluka objaviti u „Narodnim novinama“.

III. OCJENA POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVEDBU ODLUKE

Za provedbu ove odluke nije potrebno osigurati sredstva u Državnom proračunu Republike Hrvatske.