



HRVATSKI SABOR
KLUB ZASTUPNIKA HDSSB-a
Dražen Đurović, dr.med., zastupnik
mr.sc. Josip Salapić, zastupnik
Dinko Burić, dr.med., zastupnik

1

Zagreb, 12. listopada 2014.

Predsjedniku Hrvatskoga sabora

Sukladno članku 214. stavku 1., a u svezi s člankom 196. i 197. *Poslovnika Hrvatskoga sabora* (NN 81/13), dostavlja se

Amandman

na Prijedlog od 6. studenoga 2014. odluke u povodu zahtjeva za raspisivanje državnoga referenduma Građanske inicijative „U ime obitelji“

U točki 1. prvi ulomak mijenja se i glasi:

»Sukladno članku 95. Ustavnoga zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 99/99, 29/02 i 49/02 – pročišćeni tekst), Hrvatski sabor od Ustavnoga suda Republike Hrvatske traži da utvrdi je li sadržaj referenduskoga pitanja u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za raspisivanje državnoga referenduma na temelju Zahtjeva 380.649 birača u Republici Hrvatskoj radi raspisivanja državnoga referenduma Građanske inicijative „U ime obitelji“ koji je predsjednik Hrvatskoga sabora zaprimio dana 22. listopada 2014. godine, a kojim se traži da se raspiše državni referendum sa sljedećim referenduskim pitanjem:«

Obrazloženje

1. Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav (u nastavku: Odbor za Ustav) aktom, klasa 014-01/14-02/10, ur. broj 6521-1-14-03 (<http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=40990>), predložio je 6. studenoga 2014. Hrvatskom saboru da od Ustavnoga suda zatraži pravorijek jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. *Ustava Republike Hrvatske* za raspisivanje državnoga referenduma na temelju Zahtjeva Građanske inicijative „U ime obitelji“ koji je predsjednik Hrvatskoga sabora zaprimio 22. listopada 2014.

2. No, u prvom ulomku prve točke Odbor za Ustav ispustio je dio odredbe na koju se poziva, a po kojoj će, „na zahtjev Hrvatskoga sabora Ustavni sud, 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“. Stoga se ovim precizira i *Prijedlog odluke* usklađuje s Ustavom. Postupovno je, naime. nemoguće da se po istoj pravnoj osnovi, u istoj činjeničnoj stvari, Hrvatski sabor obraća Ustavnom sudu, pa ako to već sada čini, nema

smisla da to čini polovično, nego cjelovito, a ako to sad ne učini, kasniji zahtjev bi bio nedopušten.

3. U uvodu, točki I. *Prijedloga odluke* i na pet mjesta u obrazloženju *Prijedloga odluke*, kao pravna osnova jurisdikcije Ustavnoga suda, navodi se članak 95. *Ustavnoga zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske* (NN 99/99, 29/02 i 49/02 – pročišćeni tekst; u nastavku: *Ustavni zakon*), tj. članak 91.a *Ustavnoga zakona* (NN 99/99 i 29/02) koji je na snazi od 15. ožujka 2002. do danas, a kojim se traži da Ustavni sud, u slučaju kad deset posto od ukupnoga broja birača u Republici Hrvatskoj zatraži raspisivanje referendumu, utvrdi [...] jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 86. [87.] stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za njegovo raspisivanje.

Pretpostavka odlučivanju Ustavnoga suda po toj osnovi jest da je Hrvatski sabor utvrdio kako je „deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj zatražilo raspisivanje referendumu“ jer je **samo nakon utvrđenja te činjenice** Ustavni sud ovlašten proslijediti u meritum utvrđivanja je li sadržaj referendumskoga pitanja u skladu s *Ustavom* i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. *Ustava* za njegovo raspisivanje.

Stoga u Zahtjevu treba navesti i broj birača o kojem se Ustavni sud treba izjasniti u smislu čini li on deset posto ukupnoga broja birača u Republici Hrvatskoj. Propuštanje navođenja toga broja ostavilo bi sumnju da taj broj nije utvrđen, čime bi se otvorila mogućnost da Ustavni sud odbije svoju nadležnost, tj. zahtjev Sabora proglasi nedopuštenim jer ne sadržava činjeničnu osnovu o kojoj se traži obvezujuće pravno shvaćanje Ustavnoga suda.

4. Inače, traženje Sabora da Ustavni sud postupi po članku 91.a (95.) *Ustavnoga zakona* znači konkludentno priznanje da je ovdje riječ o slučaju u kojem je deset posto od ukupnoga broja birača u Hrvatskoj zatražilo raspisivanje referendumu.

Stoga se postavlja pitanje hoće li Sabor ustrajati na predloženoj formulaciji da Ustavnom sudu podnese zahtjev iz članka 91.a (95.) *Ustavnoga zakona* ili će zatražiti pravno shvaćanje Ustavnoga suda po nekoj drugoj osnovi.

I. Zašto je iz obrazloženja pitanja ispuštena priložna oznaka mjesta?

5. Razlog obraćanja Ustavnom sudu Odbor za Ustav obrazlaže ovako:

„pojavi su se različita tumačenja o broju potpisa potrebnih za podnošenja zahtjeva za raspisivanje referendumu na temelju građanske (narodne) inicijative, odnosno, da li se brojka od deset posto od ukupnog broja birača odnosi na sve birače iz članka 45. stavka 1. Ustava ili samo na dio njih te je ovaj Odbor mišljenja da je takvu dvojbu potrebno otkloniti korištenjem ovlasti koja je Hrvatskom saboru dana člankom 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske“ (točke I.1. obrazloženja *Prijedloga odluke*, str. 7).

Pitanje ne predstavlja stvarnu dvojbu Odbora za Ustav nego trećih neimenovanih osoba što za sobom povlači pitanje načela supsidijarnosti, kontradiktornosti postupka i svrhovitosti traženja odgovora na dvojbu koju sam postavljač pitanja – nema.

6. Odbor za Ustav uobličio je pitanje tako da vjerno ne odražava ustavni tekst čije se tumačenje traži. Naime, mjerodavna odredba članka 87. stavka 3. *Ustava* sadržava priložnu oznaku mjesta: „deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj“, a ona je u pitanju ispuštena. Stoga se već u formulaciji pitanja sugerira odgovor. Drugim riječima, Odbor za Ustav kao da želi iskoristiti ugled Ustavnoga suda da on, umjesto Odbora za Ustav i Hrvatskoga sabora, zauzme kao obvezujuće pravno shvaćanje koje priželjkuje Odbor za Ustav:

„1.5. ovaj Odbor smatra da se ustavna i zakonska formulacija „*ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj*“ odnosi na sve hrvatske državljane s navršenih 18 godina (birače) koji imaju opće i jednako biračko pravo te da se u predmetnom slučaju referendum, raspisivanje kojega je po navodima Građanske inicijative „U ime obitelji“ zatražilo 380.649 birača, ne može raspisati jer raspisivanje istoga nije zatražilo deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj“ (str. 9).

7. Ako se prešućuje priložna oznaka mjesta, bjelodano je da se u samom pitanju, kako je postavljeno („odnosi li se deset posto od ukupnoga broja birača na sve birače iz članka 45. stavka 1. Ustava ili samo na dio njih“), ističe oprjeka između „ukupan broj“ u odnosu na: „svi“ birači. Kako bi „ukupan broj“ inače obuhvaćao samo „dio“ birača? Dakako, kad se uzme u obzir ispuštena sintagma: ... birača „u Republici Hrvatskoj“, onda to bitno mijenja smisao.

8. Ako bi Ustavni sud odgovorio potvrdno, *de facto* bi došlo do odumiranja dijela ustavne odredbe, tj. brisanja priložne oznake mjesta „u Republici Hrvatskoj“ u članku 87. stavku 3. Ustava.

II. O kojoj se činjenici Ustavni sud treba objasniti ako ona nije utvrđena?

9. Temeljna je pretpostavka za obraćanje sudskoj instanciji da joj se pruže činjenice, sukladno načelu *Da mihi facta, dabo tibi ius*. No, podnesenim *Prijedlogom* Odbor za Ustav nije utvrdio ni jednu činjenicu nego traži uvjetno tumačenje Ustavnoga suda pridržavajući sebi pravo da nakon njega obavi provjeru zaprimljenih 380.649 potpisa birača radi utvrđenja njihove valjanosti.

Stoga činjenica da Odbor za Ustav nije utvrdio broj valjanih potpisa birača povlači za sobom zaključak kako ne postoje pretpostavke za postupanje Ustavnoga suda temeljem članka 91.a (95.) *Ustavnoga zakona*. Drugim riječima, činjenična pretpostavka na osnovi koje Ustavni sud donosi svoju odluku ne može se naknadno promijeniti i time srušiti obvezujuće pravno shvaćanje Ustavnoga suda iz odluke donesene snagom članka 91.a (95.) *Ustavnoga zakona*.

Podvrgavanje Ustavnom sudu pretpostavlja da se sudu podastire potpuno, a ne hipotetično činjenično stanje. Ustavni sud ne provodi nadzor nad ustavnošću referenduma *in abstracto* nego *in concreto*.

Posljedično, Odbor za Ustav nema mogućnost ni pravo naknadno mijenjati činjenicu količine potpisa birača, ako će se Ustavni sud o njoj izjašnjavati.

Dakle, čini se da je Odbor za Ustav obrnuo poredak stvari te se odriče svoje mjerodavnosti da kao matično saborsko radno tijelo utvrdi i Saboru predloži na prihvaćanje svoje utvrđenje je li raspisivanje referenduma zatražilo „deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj“. To se ispravlja predloženim amandmanom.

III. „Pravo traženja raspisivanja“ i „pravo sudjelovanja na referendumu“

10. Odbor za Ustav u obrazloženju svojega prijedloga ne razlikuje institut traženja raspisivanja referenduma od održavanja samoga referenduma. Tako, primjerice, Odbor za Ustav, kao argument da u „broj birača u RH“ koji imaju pravo zatražiti raspisivanje referenduma, treba računati „sve“ birače, a ne samo one u RH, navodi pravno shvaćanje Ustavnoga suda iz Odluke U-I-2051/2007 od 5. lipnja 2007. (NN 69/07):

„U članku 1. stavku 3. Ustava propisuje se da narod, koji je prethodno određen kao zajednica slobodnih i ravnopravnih državljana (svih), ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem. Pritom valja istaknuti da je jedini ustavni oblik neposrednoga odlučivanja referendum. Prema tome, slijedi zaključak da Ustav izjednačuje, kad je riječ o ostvarivanju prava na izbor predstavnika (zastupnika u Hrvatski sabor i predsjednika Republike), uvjete za stjecanje i korištenje biračkoga prava s uvjetima za stjecanje prava sudjelovanja na državnom referendumu. Članak 45. stavak 1. Ustava daje biračko pravo hrvatskim državljanima bez obzira imaju li prebivalište u Republici Hrvatskoj ili nemaju [...]“ (točka I.2., str. 8).

Na osnovi toga Odbor za Ustav zaključuje:

„Slijedom navedenog, Odbor smatra da je jasno da se ustavna i zakonska formulacija „ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj“ odnosi na sve hrvatske državljane s navršenih 18 godina (birače), koji imaju opće i jednako biračko pravo“ (točka I.2., str. 8).

11. No, opće i jednako biračko pravo koje se ostvaruje na samim izborima ili referendumu po naravi stvari, fizičkim okolnostima i pravnom okviru koji ga uređuje, ne može se ostvarivati i u prethodnom postupku (supotpisivanju zahtjeva za raspisivanje državnoga referenduma). Naime, izbori i referendum se odvijaju na biračkim mjestima, pred tijelima državne vlasti, u službenim prostorijama, pred istaknutim državnim obilježjima, dok se prethodno izjašnjavanje povodom narodne inicijative odvija na javnim površinama, pred dobrovoljcima, na otvorenom, bez istaknutih državnih obilježja.

Diplomatske misije i konzularni uredi smatraju se eksteritorijalnim prostorom u državi primateljici, tj. dijelom državnoga područja Republike Hrvatske, tj. njezinim enklavama, pa birači u inozemstvu u vrijeme održavanja izbora ili referenduma mogu tamo ostvariti opće i načelno jednako biračko pravo. No, u prethodnom postupku, radi izjašnjavanja o potrebi raspisivanja referenduma, birači u inozemstvu jednostavno nemaju gdje u državi svojega prebivališta ili boravišta ostvariti „opće i jednako biračko pravo“. Pravo ne može zatvarati oči pred tim nepremostivim poteškoćama.

12. Razlike između ta dva instituta su, dakle, posvemašnje:

Osnova razlikovanja	Prethodno izjašnjavanje o referendumu građanske inicijative	Odlučivanje na referendumu građanske inicijative
Predmet postupka	Prikupljanje potpisa	Davanje glasačkih listića
Svrha postupka	Birači zahtijevaju	Birači odlučuju
Pokreće	Organizacijski odbor	Hrvatski sabor
Organizira	Organizacijski odbor	Državno izborno povjerenstvo
Troškove snosi	Organizacijski odbor	Državni proračun
Birači imaju rok	15 dana	1 dan
Pravo sudjelovanja	Birači u Hrvatskoj	Svi birači
Stvara obvezu	Hrvatskomu saboru	Hrvatskomu pravu
Mjesto održavanja	Javni prostor prijavljen policijskoj upravi	Biračko mjesto određeno rješenjem biračkoga povjerenstva
Isticanje državnih obilježja	Zabranjeno	Obvezatno
Uređuju <i>Ustav</i>	Čl. 87. st. 3.	Čl. 87. st. 4. i 5.
Uređuje <i>Zakon o referendumu...</i> (NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07 i	Čl. 8.a – 8.g	Čl. 9. – 48.

38/09)

Stoga pravo sudjelovanja na referendumu nije istovjetno s pravom zahtijevanja da se raspiše referendum.

IV. Je li razmjerno da birači u inozemstvu budu u osnovici „deset posto birača u Republici Hrvatskoj“?

13. Člankom 16. stavkom 2. *Ustava* određeno je:

„Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“

Iako je Odbor za Ustav zaključio:

„Imajući u vidu da birač može ostvariti svoje biračko pravo nakon što je upisan u registar birača, a u taj registar upisuju se i birači hrvatski državljani koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, njihovo izjašnjavanje o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma bilo bi valjano“ (točka I.3, str. 9),

Odbor za Ustav nije obrazložio kako bi bilo moguće valjano organizirati izjašnjavanje birača u inozemstvu budući da je riječ:

- o području nad kojim Republika Hrvatska nema suverenost,
- o mjestima izjašnjavanja koja, suprotno članku 8.c stavku 1. *Zakona o referendumu*, nisu određena „odlukom predstavničkoga tijela [hrvatske] jedinice lokalne samouprave ([hrvatskoga] grada ili općine)“, jer takva odluka pravno i fizička nije moguća,
- o mjestima izjašnjavanja koja, suprotno članku 8.c stavku 2. *Zakona o referendumu*, nisu prethodno prijavljena policijskoj upravi [MUP-a RH] na čijem se području izjašnjavanje održava, jer takva prijava pravno i fizički nije moguća.

Drugim riječima, što je razmjerno u pravu nedvojbeno 482 tisuće, a zapravo čak 1,1 milijun birača u inozemstvu da u vrijeme prikupljanja potpisa dođu u Hrvatsku supotpisati zahtjev za raspisivanje državnoga referenduma (jer ga u inozemstvu ne mogu supotpisati) s pravom deset posto birača u Hrvatskoj da oni zatraže raspisivanje referenduma? Uračunavanjem birača u inozemstvu u broj birača u Hrvatskoj, ustavni uvjet „deset posto“ premeće se u neustavni uvjet „12,85%“ (450.000 u 3,5 milijuna).

Izjašnjavanje o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma u diplomatskim misijama i konzularnim uredima nije predviđeno, dapače je zbog odredbe članka 8.d stavka 1. *Zakona o referendumu*, koja brani isticanje državnih obilježja na mjestu prikupljanja potpisa – nemoguće jer u diplomatskim misijama i konzularnim uredima moraju biti istaknuta državna obilježja. Stoga birači koji imaju prebivalište ili boravište u inozemstvu, u tom inozemstvu nemaju fizičku mogućnost pristupiti izjašnjavanju o potrebi za raspisivanjem referenduma. Ako pak dođu u posjet u Hrvatsku, onda u stvarnosti postaju „birači u Republici Hrvatskoj“ u smislu ustavne odredbe jer čl. 87. st. 3. *Ustava* ima u vidu činjenično stanje, a ne formalni položaj (prijavljeno ili odjavljeno prebivalište).

Ako, dakle, birači izvan Hrvatske nemaju jednaku mogućnost izjašnjavanja, oni svojim brojem ne mogu biti teret postotku koji organizacijski odbor mora dosegnuti da bi zahtjev za raspisivanje referenduma bio dopušten. Uračunavanje svih birača, dakle i onih s prebivalištem i boravištem u inozemstvu, u broj birača od kojih deset posto mora supotpisati zahtjev za raspisivanje referenduma da bi on bio dopušten, zapravo nameće nerazmjeran teret biračima u tuzemstvu da umjesto *Ustavom* propisanih deset, prikupe zapravo puno veći postotak potpisa birača.

Broj birača iz inozemstva koji se zateknu u Republici Hrvatskoj u vrijeme izjašnjavanja o potrebi raspisivanja referenduma je zanemariv ili je u najmanju ruku usporediv s brojem birača u Hrvatskoj koji u to vrijeme izbivaju iz Domovine radi liječenja, posla, športa, zabave, turizma. Zbog nekolicine njih koji se tih dana nađu u Republici Hrvatskoj nerazmjerno je cijelu populaciju birača u inozemstvu pribrojiti u kvotu od koje se računa deset posto.

14. Ovaj je prijevor nastao nakon što je građanska inicijativa u Hrvatskoj prikupila 380.649 potpisa. No, prije nastanka ovoga prijevora, čine li ti potpisi „deset posto birača u Republici Hrvatskoj“, ministar uprave Arsen Bauk u HTV-ovoj emisiji *Otvoreno* 16. rujna 2014. na pitanje koliko je zapravo deset posto od ukupno upisanih birača, odgovorio je: „Deset posto je između 370.000 i 450.000 birača“ (<http://www.hrt.hr/enz/otvoreno/256072/> od 13.05 do 13.07 minuta emisije).

Na pitanje kako razlika može iznositi čak 80 tisuća birača, odgovorio je da je broj manji (370.000), „ako se ne računaju građani koji su u dijaspori, jer je teško očekivati da će organizatori referenduma otići u Bosnu i Hercegovinu, Argentinu, Australiju prikupljati potpise. Onda bi bilo doista **nepravедno** prema organizatorima da se računaju u ukupan broj koji je potreban za potpis.“ (<http://www.hrt.hr/enz/otvoreno/256072/> od 13.11 do 13.29 minuta emisije).

Na tvrdnju da ne postoji zakonska mogućnost da se skupljaju potpisi birača koji žive izvan Hrvatske, ministar Bauk je odgovorio: „Djelomično ste u pravu. Ako bi se netko zatekao u Hrvatskoj i potpisao, onda bi se njegov potpis priznao. Ali **argumenti su jači da se [birači izvan Hrvatske] ne računaju** [u „deset posto“ iz članka 87. stavka 3. Ustava]“ (<http://www.hrt.hr/enz/otvoreno/256072/> od 14.59 do 15.09 minuta emisije).

15. Nakon što je okončano izjašnjavanje birača, utvrđen njihov broj i potpisi predani Saboru, Ministarstvo uprave je 24. listopada 2014. utvrdilo da 482 tisuće, odnosno 484 tisuće svih birača (a to znači 11% svih birača), nema prebivalište u Republici Hrvatskoj. Njihovim uvrštavanjem u osnovicu od koje treba prikupiti potpis „deset posto birača“, organizatori trebaju prikupiti 12% potpisa više nego ako se kao osnovica uzima samo broj birača s prebivalištem u Hrvatskoj.

Nadnevak	Ukupno birača u Registru birača	Birača u Registru, s prebivalištem u inozemstvu	Birača u Registru, s prebivalištem u RH
21.9.2014.	4.525.136	482.614	4.042.522
5.10.2014.	4.527.129	483.933	4.043.196

Izvor: Ministarstvo uprave, <http://narod.hr/wp-content/uploads/2014/11/Odgovor-Ministarstva-uprave-od-24.-listopada-2014.-godine.pdf?4c0233>

Valja pripomenuti kako se podaci u Registru birača zasnivaju na podacima policije koja vodi Zbirku podataka o prebivalištu i boravištu (čl. 14. st. 1. *Zakona o registru birača* – NN 144/12).

No, podaci koje je MUP RH priopćio aktom broj 511-01-200-95933/14 od 7. studenoga 2014. (<http://narod.hr/wp-content/uploads/2014/11/2014-11-07-Odgovor-MUP-a.pdf?fea778>) glase:

Nadnevak	Punoljetnih hrvatskih državljana s prebivalištem u Republici Hrvatskoj
21.9.2014.	4.079.669
5.10.2014.	4.079.306

Izvor: Zbirka podataka o prebivalištu i boravištu MUP-a RH

To znači da je punoljetnih hrvatskih državljana s prebivalištem u RH na dan 21. rujna 2014. 37.147 više, a na dan 5. listopada 2014. 36.110 više u Zbirci podataka o prebivalištu i boravištu MUP-a RH nego u Registru birača. Kako je to valjano moguće?

U svojem očitovanju od 6. studenoga 2014. (http://narod.hr/wp-content/uploads/2014/11/2014-11-06-ocitovanje_o_razlici_broja_biraca.pdf?fea778) Ministarstvo uprave nije obrazložilo zašto je, u odnosu na podatke o prebivalištu MUP-a, lišilo prava glasa u Registru birača 36-37 tisuća hrvatskih državljana s prebivalištem u Hrvatskoj? Ili je moguće da su oni brisani iz Registra birača kao pokojnici, ali se još uvijek vode u MUP-u kao žive osobe s prebivalištem u Hrvatskoj?

V. O računanju u vremenu

16. Odbor za Ustav ističe da je hrvatskih državljana s navršenih 18 godina (birača), koji imaju opće i jednako biračko pravo:

„prema podacima Ministarstva uprave na dan 5. listopada 2014. godine bilo ukupno 4.527.129“ (I.2., str. 8).

Peti listopada 2014. bio je zadnji dan prikupljanja potpisa za raspisivanje referendumna na kojem bi birači odlučili jesu li za zabranu zajedničkih kandidacijskih lista, preferencijsko glasovanje na parlamentarnim izborima bez prohibitivne klauzule, manji broj izbornih jedinica i sukladno tomu spuštanje izbornoga praga na tri posto te dopisno i elektroničko glasovanje.

Peti listopada 2014. ujedno je i datum s kojim je Ministarstvo uprave utvrdilo najveći broj birača u Registru birača zadnjih godina, koji je dvije tisuće birača veći nego dva tjedna ranije u istom Registru.

Odbor za Ustav nije uvjerljivo obrazložio zašto je za izračun „ukupnoga birača u Republici Hrvatskoj“ uzeo broj birača baš iz Registra birača, a posebno zašto je uzeo njihov broj na dan 5. listopada 2014. nego je samo utvrdio:

„za utvrđivanje da se o potrebi da se zatraži raspisivanje referendumna izjasnilo deset posto birača od ukupnoga broja birača u Republici Hrvatskoj relevantan [je] broj svih birača hrvatskih državljana koji su upisani u registar birača posljednjega dana sakupljanja potpisa birača – kako onih s prebivalištem u Republici Hrvatskoj, tako i onih koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj“ (I.3., str. 9).

Načelo vladavine prava i u njemu sadržano načelo legitimnih očekivanja stranaka i prevedljivosti pravnih pravila traži da pravila budu **unaprijed poznata i jasna**.

U slučaju svih drugih demokratskih zbivanja, tj. svih izbora, nije relevantan broj birača u Registru birača nego u Popisu birača, i nije relevantan broj birača na dan početka izbora, ni na dan okončanja izbora, nego se on **utvrđuje prije** početka demokratskoga ostvarivanja vlasti: „Popis birača zaključuje se rješenjem najkasnije 8 dana prije dana određenog za održavanje izbora odnosno referendumna“ (čl. 8. *Zakona o registru birača* – NN 144/12).

17. S obzirom da:

- izbori na biračkim mjestima u diplomatskim misijama i konzularnim uredima traju u pravilu dva dana,
- izbori znaju imati „dva kruga“, tj. ponavljati se nakon 14 dana (čl. 17. st. 1. *Zakona o izboru predsjednika Republike Hrvatske*; čl. 115. *Zakona o lokalnim izborima*),
- prikupljanje potpisa za referendum građanske inicijative ne može trajati duže od 15 dana (čl. 8.b. st. 2. redak 2. *Zakona o referendumu*),

dosljednost zahtijeva da se u svim tim slučajevima uspostavi jedinstveno pravilo što se smatra održavanjem takvoga događaja, njezin prvi ili zadnji datum, početak ili dovršetak službene radnje. Takvo je pravilo onda primjenjivo na utvrđenje nadnevka:

- do kojega se može mijenjati izborna zakonodavstvo,
- do kojega se moraju raspisati neki izbori,

- do kojega se mora održati referendum i,
- s kojim je mjerodavan „ukupan broj birača u Republici Hrvatskoj“, ako se broj birača ne bude, analogno izborima, saldirao deset dana prije početka prikupljanja potpisa.

VI. Čl. 87. st. 3. ne govori o biračima „s prebivalištem“ nego biračima „u“

18. *Zakonom o registru birača* (NN 144/12), koji je donesen 14. prosinca 2012., nije razrađena odredba članka 87. stavka 3. *Ustava*, tj. nije propisan način utvrđivanja deset posto od ukupnoga broja birača u Republici Hrvatskoj.

Ni *Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave* (NN 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07 i 38/09) nije propisan način utvrđivanja deset posto od ukupnoga broja birača u Republici Hrvatskoj.

Odbor za Ustav otvorio je 1. listopada 2014. javnu raspravu o prijedlogu novoga zakona o referendumu (<http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=40603>), ali ni njime nije razradio način utvrđivanja deset posto od ukupnoga broja birača u Republici Hrvatskoj.

19. Odbor za Ustav previdio je sve te momente i nesamokritički se odnosi prema činjenici da je upravo on matično tijelo koje je trebalo predložiti uređenje te materije te da, kao i nositelj zakonodavne vlasti, Hrvatski sabor u cjelini, snosi odgovornost za dugogodišnje neuređivanje referendumske materije budući da je:

- narodna referendumska inicijativa zajamčena ustavnim promjenama još u prošlom stoljeću (člankom 28. promjene *Ustava* od 9. studenoga 2000. – NN 113/00);
- razradu te ustavne odredbe ustavotvorac naložio zakonodavcu člankom 30. promjene *Ustava* od 16. lipnja 2010. (NN 76/10);
- razradu te zakonodavac člankom 7. stavkom 2. retkom 9. *Ustavnoga zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske* (NN 121/10) od 22. listopada 2010. odredio usklađivanje *Zakona o referendumu s Ustavom* u roku od šest mjeseci, tj. do 22. travnja 2011., a što nije učinjeno;
- Ustavni sud izrijekom pozvao zakonodavaca da to učini 20. listopada 2010. (točka 25.3. Odluke U-VIIR-4696/2010 – NN 119/10) i na to ga podsjetio 30. siječnja 2012. (točka 6. Odluke U-VIIR-474/2012 – NN 15/12).

20. Odbor za Ustav ispustio je iz vida bitnu terminološku, pravnorelevantnu i činjeničnu razliku između odredbe članka 87. stavka 3. *Ustava* (koja govori o „biračima u Republici Hrvatskoj“) u odnosu na *Zakon o registru birača* (kojim je Registar birača određen kao zbirka osobnih podataka o svim biračima hrvatskim državljanima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj i hrvatskim državljanima koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj te državljanima država članica Europske unije koji ostvaruju biračko pravo u Republici Hrvatskoj).

Zakon o registru birača (NN 144/12) ne ustrojjava javni očevidnik o broju birača koji su „u Republici Hrvatskoj“, nego koji na nekom području **imaju prebivalište** (čl. 3. točka 1.). Slijedom toga podatci o broju osoba upisanih u Registar birača nisu relevantni ni ažurni, niti su dokaz da ti birači **doista i žive**, nalaze se na području gdje upisani u registar birača. Bez obvezatne prethodne registracije, uvođenja dopisnoga glasovanja i obvezatnoga pristupanja glasovanju (uz sankcije za prekršitelja) ni Registar ni Popis birača nisu i ne mogu biti dokaz da netko negdje doista i živi.

Zakon o prebivalištu (NN 144/12) određuje: „Prebivalište je mjesto i adresa u Republici Hrvatskoj na kojoj se osoba trajno nastanila radi ostvarivanja svojih prava i obveza vezanih za

životne interese kao što su obiteljski, profesionalni, ekonomski, socijalni, kulturni i drugi interesi“ (čl. 2. st. 1.). Slijedom toga prijavljeno prebivalište nije dokaz da tko gdje živi nego da je policiji prijavio namjeru da se tamo trajno nastani. Republika Hrvatska nije uspostavila učinkovit i vjerodostojan mehanizam provjere je li to i učinjeno. Uostalom, notorna je činjenica da se u Registru birača nalaze mnogi birači koji nemaju vrijedeću identifikacijsku ispravu pa je to posredni dokaz da uopće ne žive u Hrvatskoj (jer bez valjane osobne iskaznice ne mogu obavljati platni ni pravni promet, podizati poštu ili glasovati).

21. Zaključno, podatci iz Registra birača nisu vjerodostojan pokazatelj koliki je „ukupan broj birača u Republici Hrvatskoj“.

VII. Vjerodostojni izvori za ukupan broj birača u RH

22. Podatci su Državnoga zavoda za statistiku (DZS) da je u Hrvatskoj bilo:

3.487.034 punoljetnih stanovnika na dan 31.3.2011. (prema Popisu stanovništva – <http://narod.hr/wp-content/uploads/2014/11/Dr%CS%BEavni-zavod-za-statistiku-broj-punoljetnih-osoba-popis-2011..pdf?4c0233>);

3.478.171 punoljetnih stanovnika na dan 1.7.2012. (procjena DZS – http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2013/07-01-04_01_2013.htm),

3.474.453 punoljetnih stanovnika na dan 1.7.2013. (procjena DZS – http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2014/07-01-04_01_2014.htm).

Broj stanovnika se, dakle, od Popisa 2011., smanjuje, a ne raste, jer više je stanovnika Hrvatske umrlo od 31. ožujka 2011. do danas nego što je ušlo u punoljetnu dob. Uz to, više je stanovnika iselilo iz Hrvatske nego je u nju iselilo.

Stvaran broj punoljetnih stanovnika u Hrvatskoj još je manji jer je u Popis stanovništva uveden dio ljudi koji stvarno ne žive u Hrvatskoj nego su na privremenom radu ili studiju u inozemstvu (Zapadna Europa, Amerika, Australija, Srbija, Bosna i Hercegovina...).

Broj birača u svakom je slučaju manji od broja stanovnika jer stanovnike čine i stranci, osobe koje nemaju domovnicu.

Ministarstvo uprave u očitovanju od 6. studenoga 2014. (http://narod.hr/wp-content/uploads/2014/11/2014-11-06-ocitovanje_o_razlici_broja_biraca.pdf?fea778) priznalo je: „Popis stanovništva može biti indikator da u evidenciji prebivališta postoje ljudi koji ne stanuju na adresama na kojima su prijavljeni“, te je opralo ruke od svoje odgovornosti: „vođenje evidencije prebivališta nije u nadležnosti Ministarstva uprave nego Ministarstva unutarnjih poslova“. No, oba ministarstva čine istu vladu, tj. izvršnu vlast! Za problem se zna godinama, ali ga se ne rješava. Na nastanak indicije (Popis stanovništva) potrošeno je 117 milijun kuna (<http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=40346>), no postojanje osnovane sumnje se i dalje ignorira jer se Ministarstvo uprave drži svojega registra iako zna da nije vjerodostojan:

Broj punoljetnih stanovnika Hrvatske, uključujući i strance, za 605 tisuća je veći od broja punoljetnih hrvatskih državljana koji u MUP-u imaju prijavljeno prebivalište u Hrvatskoj, odnosno 568 tisuća, je veći od broja birača u Evidenciji birača s prebivalištem u Hrvatskoj!

Skandalozno je da se takvo činjenično stanje podmeće Hrvatskom saboru i Odboru za Ustav kao normalno, uredno, valjano... za utvrđenje o broju birača, kad je ono neodrživo.

23. Broj punoljetnih stanovnika ne može biti veći od broj punoljetnih državljana u Hrvatskoj jer osim hrvatskih državljana u njoj ima i stranaca.

Prema Popisu pučanstva 31. ožujka 2011. u Hrvatskoj je bilo 4.284.889 stanovnika, od toga 4.259.476 hrvatskih državljana te 25.413 stranaca (*Statistička izvješća 1469/2013.*, http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2012/SI-1469.pdf, str. 15 i 60).

Prema podacima MUP-a RH na dan 7. studenoga 2014. bilo je 16.211 stranaca s odobrenim privremenim boravkom i 21.564 stranca s odobrenim stalnim boravkom. Ukupno, to je **37.775 stranaca** koji se mogu smatrati stanovnicima Hrvatske.

Stoga broj birača (punoljetnih hrvatskih državljana) u Hrvatskoj ne može biti veći od broja punoljetnih stanovnika nego za 37-38 tisuća manji od njega, a to znači da **birača u Hrvatskoj nema više od 3 milijuna i 437 tisuća.**

24. Članak 58. Ustava određuje: „Svaku se jamči pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa zakonom.“ **Članak 4. stavak 1. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju** (NN 80/13 i 137/13) određuje: „Na obvezno zdravstveno osiguranje prema jednoj od osnova osiguranja utvrđenih ovim Zakonom obvezne su se osigurati sve osobe s prebivalištem u Republici Hrvatskoj i stranci s odobrenim stalnim boravkom u Republici Hrvatskoj, ako međunarodnim ugovorom, odnosno posebnim zakonom nije drukčije određeno.“

Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO) je 31. listopada 2014. priopćio:

„Na dan 21. rujna 2014 bilo je ukupno 4.301.104 osiguranih osoba, od toga je **3.508.481** punoljetnih osoba (datum rođenja <= '21.09.2014').“

Na dan 5. listopada 2014 bilo je ukupno 4.288.145 osiguranih osoba, od toga je **3.496.155** punoljetnih osoba (datum rođenja <= '05.10.2014').“

(<http://narod.hr/wp-content/uploads/2014/11/2014-10-31-Odgovor-HZZO-a.pdf?fea778>)

Kad se od 3 milijuna 496 tisuća punoljetnih osiguranika HZZO-a oduzme 21 tisuća stranaca sa stalnim boravkom, proizlazi: **u Hrvatskoj su 3 milijuna i 474 tisuće birača.**

Taj se broj razlikuje za samo 37 tisuća od računice kojom se dođe prema broju stanovnika.

25. Podatci o broju birača iz Popisa birača koje je ministar uprave Arsen Bauk utvrdio pravomoćnim rješenjima u razdoblju od 5. travnja 2013. do 16. svibnja 2014. neznatno odstupaju od tih računica i pokazuju:

3.738.708 birača s prebivalištem u Republici Hrvatskoj 5. travnja 2013., uoči izbora za
Europski parlament
([http://www.uprava.hr/UserDocsImages/novosti/2013/EU_izbori/050413 - Rje%C5%A1enje_o_zaklju%C4%8Divanju_PB.pdf](http://www.uprava.hr/UserDocsImages/novosti/2013/EU_izbori/050413_-_Rje%C5%A1enje_o_zaklju%C4%8Divanju_PB.pdf)),

3.758.638 birača po općinama i gradovima 10. svibnja 2013., uoči lokalnih izbora (što znači da je samo u mjesec dana porastao 20 tisuća)
(http://www.uprava.hr/UserDocsImages/novosti/2013/LOKALNI_IZBORI/RJESENJE_LI.pdf),

3.773.850 birača s prebivalištem u Republici Hrvatskoj 22. studenoga 2013., uoči
državnoga referenduma
(http://www.uprava.hr/UserDocsImages/novosti/2013/Dr%C5%BEavni_referendum/291113-Šca_rje%C5%A1enje_o_izmjeni_rje%C5%A1enja_o_zaklju%C4%8Divanju_popisa_bira%C4%8Da.pdf),

3.758.851 birača s prebivalištem u Republici Hrvatskoj 16. svibnja 2014., uoči izbora za
Europski parlament (<http://www.uprava.hr/default.aspx?id=14026>).

Ti se podatci razlikuju 8-9 % od izračuna birača prema broju stanovnika i prema broju zdravstveno osiguranih.

Veći broj birača u popisima birača nego u očevidniku HZZO-a objašnjiv je tim što dio birača koji ne žive u Hrvatskoj imaju osobnu iskaznicu, pa su zato uvršteni u Popis birača, ali, budući žive u inozemstvu, potrebu za obvezatnim zdravstvenim osiguranjem regulirali su u zemlji stvarnoga življenja. Broj takvih mogao bi iznositi i 300 tisuća.

26. Nasuprot svemu tomu, podatci o broju birača iz **Registra birača**, prema kojem je u Hrvatskoj:

4.042.522 birača 21. rujna 2014. i

4.043.196 birača 5. listopada 2014. (<http://narod.hr/wp-content/uploads/2014/11/Odgovor-Ministarstva-uprave-od-24.-listopada-2014.-godine.pdf?fea778>)

posve su neuvjerljivi i neživotni.

To je 18 %, odnosno 606.518 birača više nego proizlazi iz podataka o broju stanovnika.

To je 16 %, odnosno 568.605 birača više nego proizlazi iz podataka HZZO-a.

To je 8 %, odnosno 284.345 birača više nego je utvrđeno u Popisu birača 16.5.2014.

Usporedba podataka na isti dan, 21. rujna 2014. pokazuje razliku od 534.041 punoljetnu osobu s prebivalištem u Hrvatskoj između Registra birača i osiguranika HZZO-a.

Usporedba podataka za drugi ključni dan, 5. listopada 2014. pokazuje razliku od 547.041 punoljetnu osobu s prebivalištem u Hrvatskoj između Registra birača i osiguranika HZZO-a.

U svakom slučaju to je više od pola milijuna ljudi! Koji ne mogu izaći na izbore, koji nemaju osobnu iskaznicu i za koje nema nikakvih dokaza da su uopće živi.

Ministar uprave Arsen Bauk u aktualnom je mandatu, 29. travnja 2012. izjavio:

„Popis birača je jedna od onih stvari po čemu će se ocjenjivati uspješnost ove Vlade, i po čemu će se ocjenjivati je li ova država uređena, i ima li država mehanizme da uvede red ili ne. Mi smo pripremili zajedno s MUP-om novi zakon o boravištu. Planiramo da do ljeta bude usvojen, da se može primijeniti kroz jesen i proljeće i da na izborima u proljeće 2013. imamo sređenije biračke popise nego što su danas. Nije logično da u jednoj kući nalazi, dvadeset, trideset ili pedeset birača, osim ako se ne radi o deseterokatnici ili velikim stambenim kompleksima, a prolazeći kroz sela u Dalmatinskoj zagori nisam vidio nijedan takav i vrlo je jasno kako se popis birača može dovesti u normalnu situaciju, dakle da policija iz evidencije izbriše sve one za koje se nepobitno utvrdi da nemaju nikakve veze s mjestom na kojem su prijavljeni. Mi ćemo neke zakonske odredbe u Zakonu o prebivalištu prilagoditi tome da se olakša brisanje iz evidencije, onih koji ne stanuju na mjestima na kojima su prijavljeni i Zakonom o popisu birača učiniti ćemo da popis birača bude dostupan većem broju ljudi.“ (Jure Divić, Bauk obećava: Policija će nakon ljeta riješiti problem lažnih birača, <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/190762/Policija-ce-nakon-ljeta-rijesiti-problem-laznih-biraca.html>, 29.4.2012.)

Zbog svega navedenog podatci **Ministarstva uprave o broju birača**, bilo iz Registra birača, bilo iz Evidencije birača s prebivalištem u RH, bilo iz Popisa birača nisu vjerodostojni podatci o „broju birača u Republici Hrvatskoj“.

27. Prema **radnopravnom položaju** na dan 30. lipnja 2014. u bilo je:

1.460.042 zaposlenih u Hrvatskoj, tj. osiguranika Hrvatskoga zavoda za mirovinsko osiguranje (Statističke informacije HZMO-a, XII (2014.) 2, str. 2, http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2014/2/Statisticke_informacijeHZMOa_2_2014_srpanj2014.pdf),

1.003.835 korisnika mirovina u Hrvatskoj. (Statističke informacije HZMO-a, XII (2014.) 2, str. 45),

304.925 nezaposlenih (<http://statistika.hzz.hr/Statistika.aspx?tipIzvjestaja=1>).

Zbrojeno te tri kategorije obuhvaćaju **2.768.802**.

Njima valja pribrojiti maturante jer je dio njih već punoljetan, studente i starije bez mirovine.

Maturanata je bilo **33.576** u šk. god. 2013./2014. (34.596 na kraju šk. god. 2012./2013.).

Na visoka učilišta u akademsku godinu 2013./2014. bilo je upisano **161.911** student (Priopćenje DZS-a 8.1.7. od 13. kolovoza 2014.,

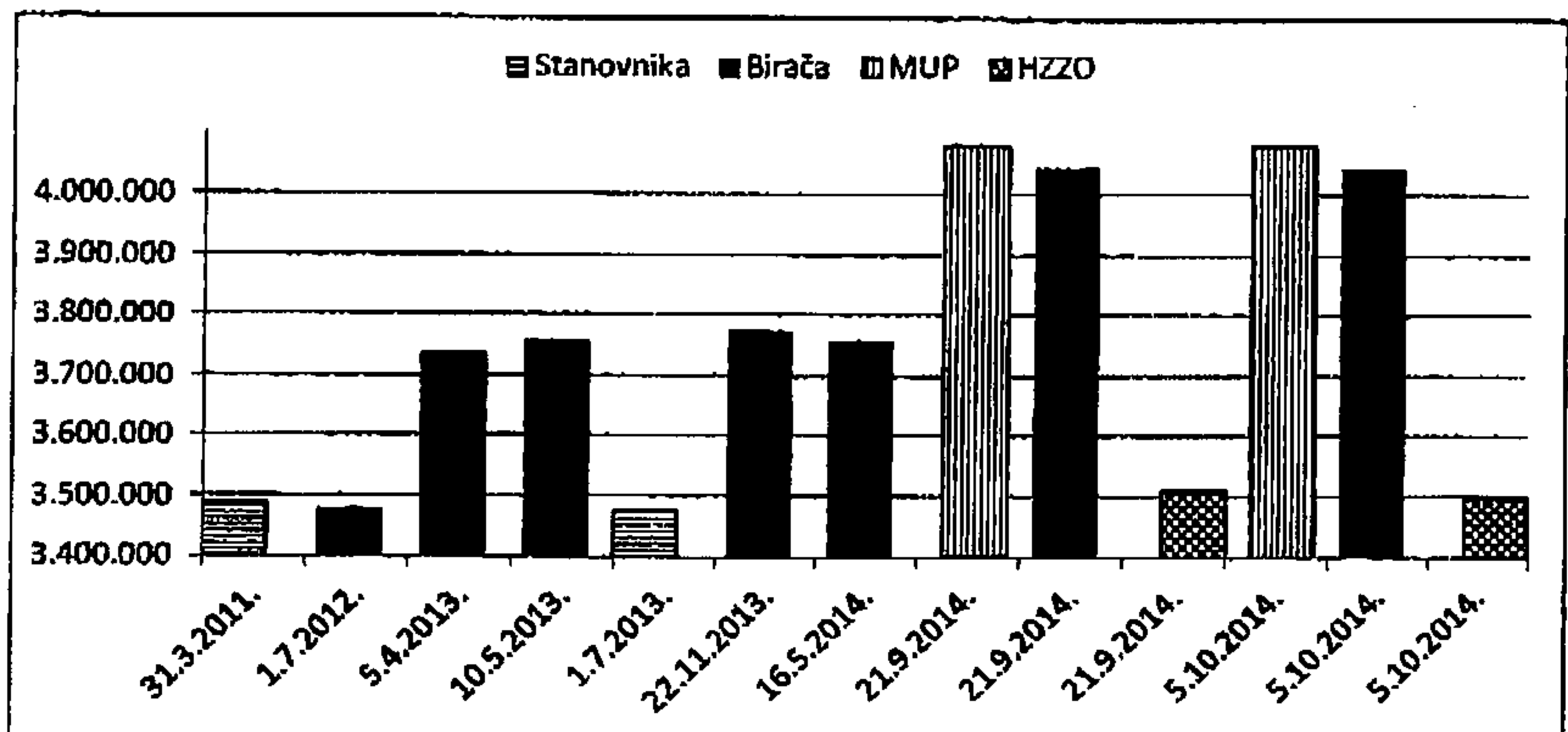
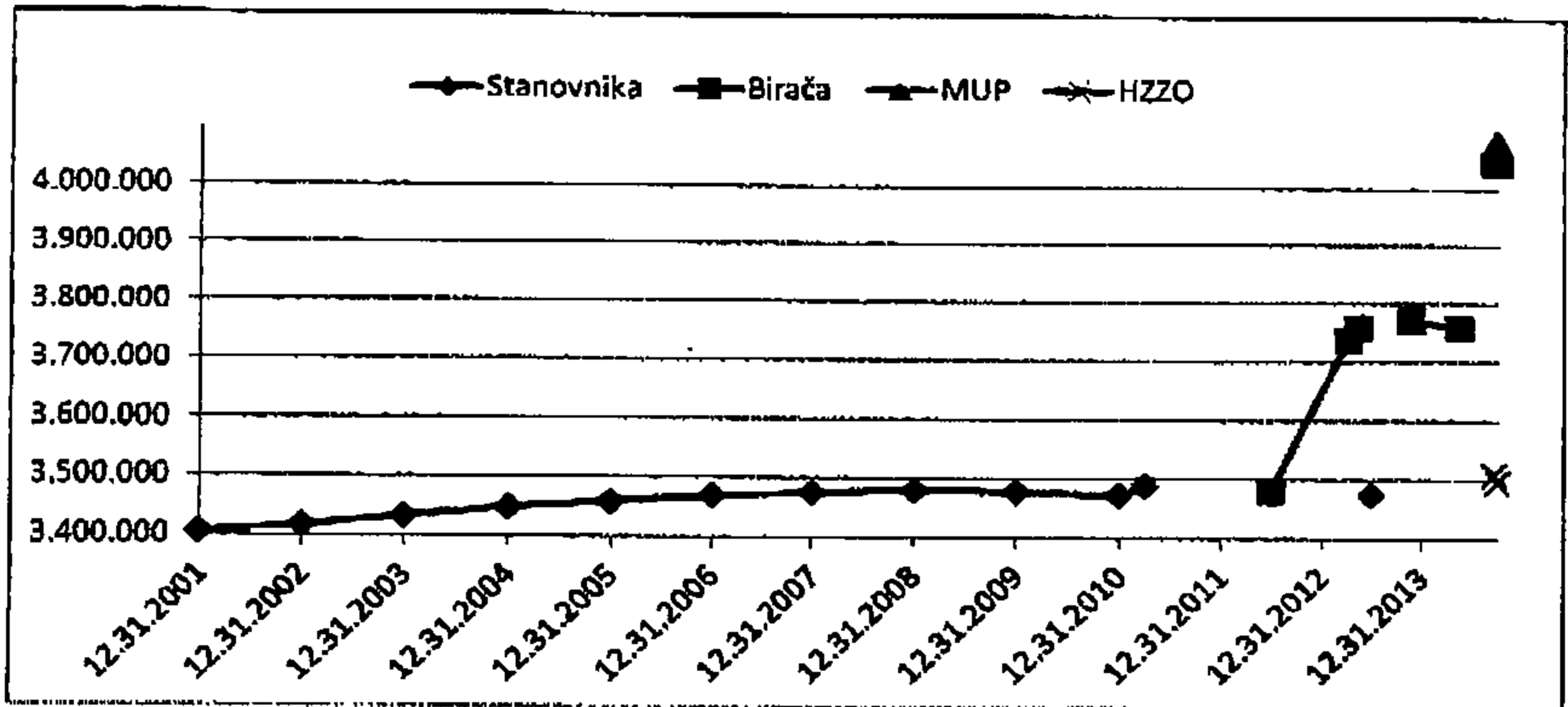
http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2014/08-01-07_01_2014.htm). (Godinu dana prije bilo, na kraju ak. god. 2012./2013., bilo je 159.859 studenata – Statistička izvješća 1499, www.dzs.hr, Zagreb, 2014., str. 23),

Klub zastupnika SDP-a u prijedlozima Zakona o socijalnoj mirovini iz 2004. i 2007. naveo je da bi 58.000 odnosno **60.000** hrvatskih građana starijih od 66 godina moglo biti korisnicima socijalne mirovine.

Svih šest kategorija zajedno (zaposlenici, nezaposleni, umirovljenici, maturanti, studenti i stariji bez mirovine) daju ukupno **3.024.289** punoljetnih. Gdje je još milijun navodnih birača iz Registra birača? Zar je toliko umirovljenika – korisnika mirovina iz inozemstva ili renti životnoga osiguranja? Ili je riječ o tolikom broju prosjaka?

28. Svi prikupljeni podatci o broju punoljetnih osoba u Hrvatskoj, poredani kronološki, glase ovako.

Nadnevak	Broj punoljetnih	Specifikacija
31.12.2001.	3.404.649	stanovnika, Revidirana procjena Priopćenje od 9.12.2013.
31.12.2002.	3.417.068	stanovnika, Revidirana procjena Priopćenje od 9.12.2013.
31.12.2003.	3.430.672	stanovnika, Revidirana procjena Priopćenje od 9.12.2013.
31.12.2004.	3.448.116	stanovnika, Revidirana procjena Priopćenje od 9.12.2013.
31.12.2005.	3.458.566	stanovnika, Revidirana procjena Priopćenje od 9.12.2013.
31.12.2006.	3.468.782	stanovnika, Revidirana procjena Priopćenje od 9.12.2013.
31.12.2007.	3.474.616	stanovnika, Revidirana procjena Priopćenje od 9.12.2013.
31.12.2008.	3.479.081	stanovnika, Revidirana procjena Priopćenje od 9.12.2013.
31.12.2009.	3.477.092	stanovnika, Revidirana procjena Priopćenje od 9.12.2013.
31.12.2010.	3.471.240	stanovnika, Revidirana procjena Priopćenje od 9.12.2013.
31.3.2011.	3.487.034	stanovnika u Popisu stanovništva
1.7.2012.	3.478.171	stanovnika prema procjeni DZS-a
5.4.2013.	3.738.708	birača u Popisu birača
10.5.2013.	3.758.638	birača u Popisu birača
1.7.2013.	3.474.453	stanovnika prema procjeni DZS-a
22.11.2013.	3.773.850	birača u Popisu birača
16.5.2014.	3.758.851	birača u Popisu birača
21.9.2014.	4.079.669	državljana s prebivalištem u RH (MUP, 7.11.2014.)
21.9.2014.	4.042.522	birača u Registru birača
21.9.2014.	3.508.481	obveznih osiguranika HZZO-a (HZZO, 31.10.2014.)
5.10.2014.	4.079.306	državljana s prebivalištem u RH (MUP, 7.11.2014.)
5.10.2014.	4.043.196	birača u Registru birača
5.10.2014.	3.496.155	obveznih osiguranika HZZO-a (HZZO, 31.10.2014.)



Iz tablica, a posebno iz grafikona očito je da je kretanje broja punoljetnih stanovnika stabilno, a broj punoljetnih stanovnika kao vjerodostojan podatak potvrđuje i broj punoljetnih osiguranika HZZO-a.

Naprotiv, MUP-ovi podatci o broju punoljetnih državljana s prebivalištem u RH i Ministarstva uprave o broju birača pokazuju unutarnju nekonzistentnost i neujednačen odnos prema drugim podacima.

VIII. Tumačenje članka 87. stavka 3. Ustava

29. Sintagma „deset posto birača u Republici Hrvatskoj“ ne odnosi se na sve birače nego samo na dio njih – one koji se nalaze u Republici Hrvatskoj.

To proizlazi iz samoga ustavnoga izričaja. Da se mislilo na sve birače, izostavilo bi se priložnu oznaku mjesta: „u Republici Hrvatskoj“.

Takvu podjelu u pravnom poretku potvrđuje podjela Registra birača na Evidenciju birača s prebivalištem u Republici Hrvatskoj i na Evidenciju birača koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj.

To proizlazi i iz Popisa birača koji se sastoji, između ostaloga, od podataka iz evidencije hrvatskih državljana s prebivalištem u Republici Hrvatskoj koji imaju valjane osobne iskaznice i popisa aktivno registriranih hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj.

30. Ustav ni ustavotvorac nisu odredili da se broj birača utvrđuje prema Registru birača nego prema stvarnosti.

Ustavni pojam *birač* odnosi se na činjenicu, konkretne ljude, a ne apstrakciju ili pravnu fikciju kakva proizlazi iz Registra birača zbog nesređenoga i neurednoga Registra prebivališta koji ne odražava stvarno mjesto življenja nego je često puta doista samo fikcija.

Republika Hrvatska ne štiti prava i interese svojih državljana koji žive ili borave u inozemstvu i ne promiče njihove veze s domovinom time što njihovim brojem otežava demokratske promjene i demokraciju na djelu u Hrvatskoj.

Zbog raznih razloga, ponajprije nemara državnih dužnosnika, a zatim i pogodovanja onima koji time izbjegavaju plaćanje poreza na vikendice ili plaćaju manji prirez, a i zbog ustaljenoga običaja, koji potječe još iz doba odlaska na privremeni rad u inozemstvo 60-ih godina XX. stoljeća, tolerirala se i još se uvijek tolerira praksa neodjave prebivališta za inozemstvo i neprijave stvarnoga prebivališta. Ako netko negdje godinama činjenično ne živi pretežiti dio godine, onda mu to prebivalište treba prestati. Ako i kad se opet odluči nastaniti u Hrvatskoj, *Ustav* mu u članku 32. jamči da se ima pravo vratiti u domovinu, odabrati prebivalište, tamo se prijaviti i ostvarivati sva prava: „Svatko tko se zakonito nalazi na teritoriju Republike Hrvatske ima pravo slobodno se kretati i birati boravište. Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo u bilo koje doba napustiti teritorij države i naseliti se trajno ili privremeno u inozemstvu i bilo kada se vratiti u domovinu.“

Nesređivanje registra stanovništva, odnosno neuređivanje odjave i prijave prebivališta u ovom je slučaju propust državne uprave koja taj problem ne shvaća ozbiljno, a politika ga vješto koristi da zamagljuje i ometa demokraciju na djelu.

Stoga u konačnici na ovaj slučaj valja primijeniti pravilo: *in dubio pro re*.

31. Ovaj predmet pokazuje višeslojnost problema neuređene države i blokada pravne države i vladavine prava neuvjerljivim oslanjanjem na jednu činjenicu – podatak o broju birača iz Registra birača. Riječ je o nedopustivoj, a raširenoj pojavi selektivnoga i arbitrarnoga uzimanja podataka iz jednoga izvora u dnevno-političke svrhe što dekonstruira načela hrvatske ustavne države. Ako je Popis stanovništva 2011. godine relevantan za utvrđivanje višejezičnosti u Vukovaru, zašto taj isti Popis nije relevantan za utvrđenje broja birača u Hrvatskoj? Itd.

32. Registar birača mogao bi biti relevantan kad bi postojala sigurnost da u njemu nema pokojnika koji se iz njega godinama ne brišu. No, u njemu je više od milijun birača koji nisu imali stvarnu mogućnost (dostupnost) da se izjasne o potrebi raspisivanja referenduma.

33. Gotovo pola milijuna birača ima prebivalište u inozemstvu. Koja je svrha njihova pribrajanja u „ukupan broj birača u Republici Hrvatskoj“?

U inozemstvu nije bilo organizirano prikupljanje potpisa niti je ono pravno moguće. Zašto bi birači s prebivalištem u inozemstvu svojim pribrajanjem broju birača u tuzemstvu povećavali potrebnu kvotu potpisnika zahtjeva u Domovini i time opterećivali i otežavali raspisivanje referenduma? Ustavotvorac je, da je htio, mogao propisati veći prag, ali ako je propisani prag dosegnut među brojem birača u Republici Hrvatskoj, s kojim ga pravom Odbor za Ustav podiže dodavanjem Registra birača u inozemstvu broju birača u Republici Hrvatskoj?

34. Doslovnim (literarnim) tumačenjem ustavnoga sklopa „ukupnoga broja birača u Republici Hrvatskoj“ valja zaključiti da se on odnosi na birače „u Republici Hrvatskoj“, a to ujedno znači da se ne odnosi na birače izvan Republike Hrvatske. Na to upućuje priložna oznake mjesta, i izostanak, primjerice, izraza „ukupnoga broja svih birača“.

Odredba članka 87. stavka 3. *Ustava* doslovno i funkcionalno ima u vidu birače u Republici Hrvatskoj, a ne sve birače, kao osnovicu za izračun je li ih deset posto zatražilo raspisivanje referenduma.

Takvo je tumačenje 23. svibnja 2013. dao i ustavnopravni stručnjak Vladimir Šeks kad je izjavio: „Težište je ‘deset posto birača u Republici Hrvatskoj’, stoga se u tih deset posto ne uračunavaju oni birači i državljani Republike Hrvatske koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Dakle, oni koji žive ili prebivaju izvan Republike Hrvatske, ne dolaze u onu kvotu u kojoj je potrebno deset posto birača“ (<http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/263892/Seks-danas-Dijaspora-se-ne-racuna-Seks-2010-godine-Dijaspora-se-racuna.html>).

35. Pri logičnom tumačenju valja poći od pretpostavke (logike stvari) da pravo ne trpi suvišnosti pa, da je ustavotvorac htio da se kao osnovica uzima deset posto svih birača, ne bi u ustavnu odredbu bio dodao ograničenje „u Republici Hrvatskoj“. No, ovako je precizirao normu koja predstavlja osnovicu na način da se ona jednoznačno odnosi na broj birača koji postoje „u Republici Hrvatskoj“, a ne izvan nje.

36. Dodatno, argumentum a contrario kaže: da je ustavotvorac htio da se broj od deset posto birača izračunava na osnovi svih birača, onda bi bio izostavio prostornu odrednicu „u Republici Hrvatskoj“. Naime, u članku 45. stavku 1. *Ustava* već je definirano da su birači: „hrvatski državljani s navršenih 18 godina“. Stoga *Ustav*, kad govori o biračima, ne govori općenito o osobama koje negdje, nekad... imaju pravo nešto birati (uživaju pravo glasa), nego misli isključivo na punoljetne hrvatske državljane.

37. O tumačenju *Ustava* Ustavni sud uporno poučava poučljive:

„Ustav čini jedinstvenu cjelinu. Njemu se ne može pristupiti na način da se iz cjeline odnosa koji se njime ustrojavaju izvlači jedna odredba, pa se ona onda tumači zasebno i mehanički, neovisno o svim ostalim vrijednostima koje su Ustavom zaštićene. Ustav posjeduje unutarnje jedinstvo i značenje pojedinačnoga dijela vezano je uz sve ostale odredbe. Promatra li ga se kao jedinstvo, Ustav odražava pojedina sveobuhvatna načela i temeljne odluke u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe. Stoga se nijedna ustavna odredba ne može izvući iz konteksta i samostalno interpretirati. Drugim riječima, svaka pojedina ustavna odredba uvijek se mora tumačiti u skladu s najvišim vrijednostima ustavnoga poretka koje su temelj za tumačenje samoga Ustava“ (točka 8.2. Rješenja U-I-3789/2003 od 8. prosinca 2010. – NN 142/10; točka 28. Odluke U-I-3597/2010 od 29. srpnja 2011. – NN 93/11; točka 5.1. Upozorenja U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013. – NN 131/13; točka 10. Odluke U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014. – NN 104/14).

Stoga se **sustavnim** (sistemskim) tumačenjem nameće zaključak da je izrazom „deset posto od ukupnoga broja birača u Republici Hrvatskoj“ ustavotvorac obuhvatio samo birače koji svoje biračko pravo ostvaruju „u Republici Hrvatskoj“ (čl. 87. st. 3. *Ustava*), kao što ustavni tekst čini i na drugih 19 mjesta (čl. 1./2., 2./4./1., 4., 5./1., 12./1., 14./1., 15./1., 21./2., 33./1., 45./2., 45./3., 45./4., 65./1., 70., 121./1., 128./3., 129./3., 141.c/2., 141.d./3) izrazom „u Republici Hrvatskoj“, te u članku 37. stavku 2. *Ustava* izrazom „u državi“. Naime, na svim tim mjestima *Ustav* rabi istu priložnu oznaku mjesta. Stoga sustavno tumačenje upućuje da je ustavotvorac u ukupni broj mogućih birača u tom prethodnom izjašnjavanju računao samo one koji su u državi, a isključio birače koji bi aktivno izbornu pravo mogli ostvariti u diplomatskim misijama i konzularnim uredima u stranoj državi „u kojoj prebivaju“ (čl. 45. st. 3. *Ustava*), odnosno „u kojoj se nalaze“ (čl. 45. st. 4. *Ustava*). Svim se tim odredbama

prostorni domet ili doseg ustavnih odredaba ograničava na državno područje Republike Hrvatske, ili se, gledano iz drugoga kuta, prava i obveze šire i ujednačuju na cijelom prostoru hrvatske zemlje dajući joj odliku države, tj. preoblikujući zemljopisni prostor (zemlju) u ustavnopravni poredak (državu).

Odabir lokativa kao padeža u tom smislu ukazuje na ovisnost (povezanost) osnovnoga izričaja (deset posto birača) s tim podatkom. Mjesto gdje se tih deset posto birača nalazi popratna je okolnost, statičan podatak, ono što se ne može pomaknuti. Naime, za razliku od dativa i instrumentala, koji izriču dinamične podatke (cilj i namjenu, odnosno sredstvo, put i vrijeme), lokativ upućuje na statičan odnos. Drugim riječima, lokativ znači mirovanje u mjestu i vremenu, mjesto gdje se što zbiva, gdje se stoji, boravi, miruje, za razliku od kretanja, tj. dinamičnoga odnosa koji bi bio pokazan uporabom istih riječi u akuzativu (što je slučaj samo u članku 7. stavku 3. *Ustava*).

38. Povodom *Zahtjeva za raspisivanje referendumu o predloženim izmjenama Zakona o radu*, Odbor za Ustav bio je 14. rujna 2010. zaključio:

„4. [...] 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.“ (Izvješće)

Iz toga bi slijedilo da je Odbor raspolagao podatkom kako je broj birača u Republici Hrvatskoj iznosio 4.496.232 (da bi 717.149 bilo 15,95% od toga). No, ta četiri i pol milijuna, ni ikoji drugi broj birača, ne navodi se u izvješćima Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav, Ministarstva uprave ni Ministarstva unutarnjih poslova iz rujna 2010. Osim toga, taj podatak nadmašuje broj stanovnika u Hrvatskoj na popisima pučanstva 1971. (4.426.221), 2001. (4.437.460) i 2011. (4.284.889) pa je stoga nevjerovatan i neživotan.

39. I Odbor za Ustav se 6. studenoga 2014. vratio tom svojem izvješću od prije četiri godine te mu sada dodaje:

„Kako se na temelju navedenog postotka može odrediti tadašnji ukupan broj birača u Republici Hrvatskoj (4.496.321), od čega je 10% činilo 449.623 birača, razvidno je da taj broj birača uključuje i hrvatske državljane koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj“ (I.4., str. 9).

Ta tvrdnja krije u sebi dva problema. Ponajprije tada utvrđeni broj potpisa (717.149) podijeljen s 15,95 % ne daje sada deklarirani broj svih tadašnjih birača (4.496.321) nego 4.496.322. Odnosno, ako je tada doista bilo 4.496.321 birača, to znači da je postotak 15,9499999 zaokružen na 15,95 %.

Drugi problem je što Odbor za Ustav sada ignorira činjenicu da tadašnji *Zakon o popisima birača* (NN 19/07), kao ni onaj prije njega (NN 19/92), dakle sve do 29. prosinca 2012., nije razlikovao Registar birača od Popisa birača, i nije razdvajao broj svih birača na Evidenciju/Popis birača s prebivalištem u Hrvatskoj i Evidenciju/Popis birača s prebivalištem u inozemstvu, kao što sadašnji zakon čini. Stoga je usporedba sa situacijom koju ima u vidu Izvješće Odbor za Ustav od 14. rujna 2010. neodgovarajuća, a činjenično i pravno irelevantna.

Zbog svih tih utvrđenja irelevantno je i što Odbor za Ustav sada ističe:

„Odbor smatra posebno bitnim ukazati da je takvu brojku prihvatio i Ustavni sud u izreci Odluke broj: U-VIIR-4696/2010 od 20. listopada 2010. („Narodne novine“ broj 119/2010.)“ (I.4., str. 9).

budući da:

- Ustavni sud tamo nije utvrdio ukupan broj birača u Republici Hrvatskoj nego je prepisao broj (717.149) i postotak (15,95 %) koji bio utvrdio Odbor za Ustav,
- je u međuvremenu na str. 5 Prijedloga P.Z. 171 zakona o registru birača od 4. listopada 2012. i na str. 22 Konačnoga prijedloga P.Z. 171 od 6. prosinca 2012. Vlada

RH istaknula: „Višegodišnjom primjenom dosadašnjega Zakona nije se uspjelo riješiti niz pitanja i problema u cilju sređivanja popisa birača, pa je i nadalje ostala u široj javnosti percepcija ‘nesređenih popisa birača’, čime su institucije sustava priznale neuređenost toga očevidnika, a sumnja u to ne samo da nije otklonjena, nego je sada osnovana i ozbiljna,

- je u međuvremenu formalno promijenjen zakon koji uređuje popise birača, koji razlikuje zbirku osobnih podataka o svim biračima hrvatskim državljanima s prebivalištem u Republici Hrvatskoj (jedna Evidencija) i hrvatskim državljanima koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj (druga Evidencija);
- je mjerodavno tijelo tijekom 2013. i 2014. u četiri pravomoćna rješenja izrijekom utvrdilo „broj birača u Republici Hrvatskoj“ u rasponu od 3.738.708 (5. travnja 2013.) do 3.773.850 (22. studenoga 2013.) pa nije vjerojatno da je i kako taj broj narastao na 4.527.129 (5. listopada 2014.).

Stoga pozivanje na praksu Odbora za Ustav iz rujna 2010. ne može biti relevantno u odnosu na tada pretpostavljeni broj birača stoga što ukupan broj birača u izvješćima dva ministarstva i toga Odbora nigdje nije utvrđen.

40. **Svrhovito** (ciljno, teleološko) tumačenje upućuje da je razlog propisivanja potrebnoga broja birača koji traže raspisivanje referendum – omogućiti da se pravo peticije punoljetnih hrvatskih državljana ostvari kroz izravno odlučivanje birača u obavljanju državne vlasti. Budući da se događa putem neposrednoga odlučivanja stvarnoga, a ne simboličkoga (prenesenoga) nositelja vlasti u državi u kojoj „vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana“ (čl. 1. st. 2. *Ustava*), referendum nije samo izravno izjašnjavanje, nego i najdemokratskije moguće izražavanje volje naroda; ostvarivanje demokracije u punom smislu riječi. Stoga nije dopustivo da strukture državne vlasti u demokratskom društvu načelno i *a priori* budu protiv referendum smišljajući prepreke kako da ga onemoguće.

Ustavom je zajamčeno da će Hrvatski sabor omogućiti referendumsko izjašnjavanje nakon ispunjenja uvjeta – traženja „deset posto od ukupnoga broja birača u Republici Hrvatskoj“. To legitimno očekivanje birača stoga postaje pravo zadovoljenjem propisanoga uvjeta.

41. Iz članka 8.c stavka 2. *Zakona o referendumu* proizlazi obveza Organizacijskoga odbora da mjesnoj policijskoj upravi pet dana prije početka izjašnjavanja prijavi mjesta na kojima će se održavati izjašnjavanje birača. *Argumentum a contrario*: izvan područja odgovornosti policijskih uprava, tj. izvan područja Republike Hrvatske nije moguće ni dopustivo organizirati izjašnjavanje birača o potrebi da se raspiše referendum.

Ustavom zajamčeno načelo razmjernosti

„Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju“ (čl. 16. st. 2. *Ustava*).

nalaže da se u broj onih koji su se mogli izjasniti o potrebi raspisivanja referenduma ne računaju oni birači koji ne prebivaju na tom području (nego u inozemstvu), pa se stoga nisu ni mogli očitovati o potrebi raspisivanja referenduma.

42. Pravilo da je biračko pravo „opće i jednako“ (čl. 45. st. 1. *Ustava*) ne može se izravno primijeniti na predreferendumski postupak. U njemu se kao zahtjevatelji referenduma računaju samo oni birači u zemlji koji to zatraže isticanjem osobnoga imenom, OIB-a ili MBG-a i vlastoručnoga potpisa na unaprijed pripremljeni obrazac. Njima nasuprot neizjašnjena većina svojom pasivnošću pledira za neodržavanje referenduma. U takvim okolnostima preteže da se u biračku masu od koje se računa postotak danih suglasnosti, ne računa korpus biračkoga tijela u Bosni i Hercegovini i iseljeništvu.

Drugim riječima, jednakopravnost svakoga birača i jednakovrijedna težina njegova glasa nije automatski (mehanički) primjenjiva na građansko samoorganiziranje birača u zemlji, na

točkama okupljanja većega broja građana kao što su javna mjesta, kao i na dopiranje do pojedinih birača raspršenih po svijetu. Osim toga, neusporediva je situacija prethodnoga izjašnjavanja i ostvarivanja biračkoga prava na samom referendumu.

Ustavna odredba da „Republika Hrvatska štiti prava i interese svojih državljana koji žive ili borave u inozemstvu“ (čl. 10. st. 1. *Ustava*) ne može se valjano upotrijebiti protiv hrvatskih državljana koji žive ili borave u tuzemstvu na način da se njima otežava i onemogućuje raspisivanje referenduma povećanjem praga za razmjerni udio birača izvan Republike Hrvatske.

Ustavom zajamčena sloboda kretanja i nastana

„Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo u bilo koje doba napustiti teritorij države i naseliti se trajno ili privremeno u inozemstvu i bilo kada se vratiti u domovinu“ (čl. 32. st. 2. *Ustava*).

nije u sukobu s postizanjem demokratskih standarda koji mogu potaknuti i ostvariti birači u Hrvatskoj, a ne i izvan nje.

Isto tako, *Ustavom* zajamčena jednakopravnost u obavljanju javnih poslova,

„Svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova“ (čl. 44. *Ustava*)

– a poticanje referenduma jest jedan od takvih javnih poslova – ne može se tumačiti na štetu domicilnih birača, kad se prema aktualnom zakonskom uređenju, samo u zemlji, a ne i izvan nje, može organizirati potpisivanje zahtjeva za održavanje referenduma.

Konačno, opće i jednako biračko pravo, prema samoj odredbi članka 45. stavka 1. *Ustava*, punoljetni hrvatski državljanin imaju „u izborima za Hrvatski sabor, Predsjednika Republike Hrvatske i Europski parlament te u postupku odlučivanja na državnom referendumu“. Stoga se doslovce shvaćeno opće i jednako biračko pravo ne odnosi na kandidiranja ili postupke koji prethode odlučivanju na referendumu. U suprotnom bi se samo izjašnjavanje birača trebalo održati kao pred-referendum, tj. s mogućnošću biračima da osim traženja održavanja referenduma svojim potpisom mogu istodobno tražiti da se takav referendum „ne održi“.

Odlučivanje na prethodnom izjašnjavanju jest postupak trijaže, bilježenja potpore deset posto biračkoga tijela u zemlji predloženoj inicijativi, ili utvrđivanje zahtjeva deset posto birača u RH da se pred sve birače postavi određeno referendumsko pitanje.

43. Uračunavanje birača u Bosni i Hercegovini i iseljeništvu u osnovicu deset posto birača koji moraju svojim potpisom zatražiti održavanje referenduma ne prolazi **test opravdanosti** kad tim istim biračima nije omogućeno da se o toj inicijativi izjasne ni u mjestu, ni u državi svojega boravišta ili prebivališta, pa čak ni u diplomatskim misijama i konzularnim uredima Republike Hrvatske.

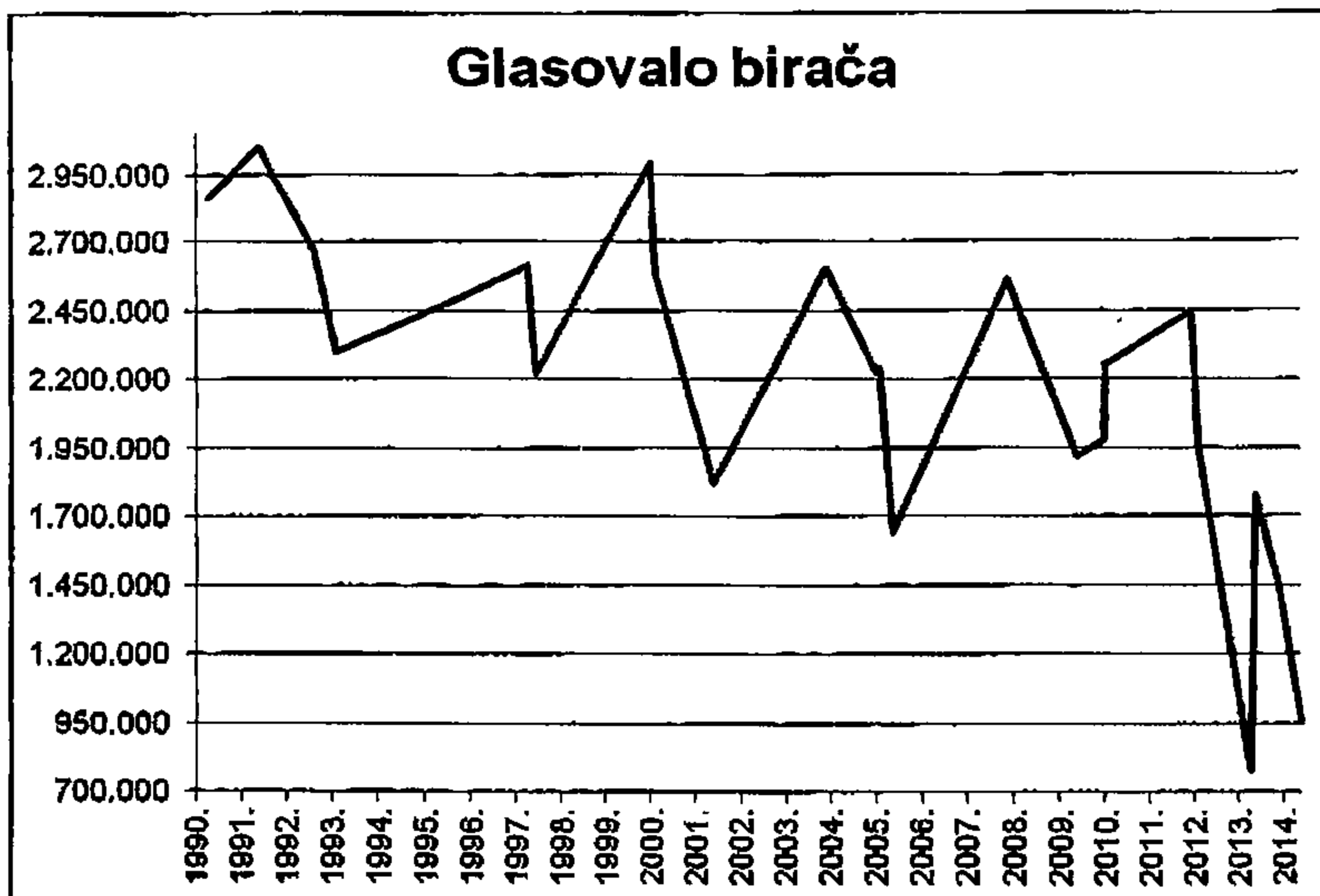
IX. Broj aktivnih birača

44. Ukupan broj glasovnica na biralištima zadnjih godina u izjašnjavanja koja su bila građanska dužnost svih birača pokazuje da stvaran broj aktivnih birača već 23 godine ne prelazi tri milijuna, dapače da je u 16 od 28 promatranih puta (57%) bio manji od dva i pol milijuna, u devet od 28 promatranih puta (32%) bio ispod dva milijuna, a dva puta ispod milijun birača.

Nadnevak	Izjašnjavanje	Glasovalo
----------	---------------	-----------

22. IV. 1990.	Izbori za Društveno-političko vijeće Sabora SRH, 1. krug	2.861.948
19. V. 1991.	Referendum o suverenosti i samostalnosti RH	3.051.881
2. VIII. 1992.	Izbori za predsjednika Republike Hrvatske	2.677.764
2. VIII. 1992.	Izbori za Zastupnički dom Sabora RH	2.690.873
7. II. 1993.	Izbori za Županijski dom Sabora RH	2.303.782
7. II. 1993.	Izbori za županijske i Gradsku skupštinu	2.297.014
29. X. 1995.	Izbori za Zastupnički dom Sabora RH	2.500.040
13. IV. 1997.	Izbori za Županijski dom Sabora RH	2.615.474
13. IV. 1997.	Izbori za županijske i Gradsku skupštinu	2.610.687
15. VI. 1997.	Izbori za predsjednika Republike Hrvatske	2.218.448
3. I. 2000.	Izbori za Hrvatski sabor	2.995.645
24. I. 2000.	Izbori za predsjednika Republike Hrvatske, prvi krug	2.677.561
7. II. 2000.	Izbori za predsjednika Republike Hrvatske, drugi krug	2.589.120
25. V. 2001.	Izbori za županijske i Gradsku skupštinu	1.820.043
23. XI. 2003.	Izbori za Hrvatski sabor	2.604.889
2. I. 2005.	Izbori za predsjednika Republike Hrvatske, prvi krug	2.227.073
16. I. 2005.	Izbori za predsjednika Republike Hrvatske, drugi krug	2.241.760
15. V. 2005.	Izbori za županijske i Gradsku skupštinu	1.639.498
25. XI. 2007.	Izbori za Hrvatski sabor	2.560.554
17. V. 2009.	Izbori za županijske i Gradsku skupštinu	1.921.529
27. XII. 2009.	Izbori za predsjednika Republike Hrvatske, prvi krug	1.975.909
10. I. 2010.	Izbori za predsjednika Republike Hrvatske, drugi krug	2.253.570
4. XII. 2011.	Izbori za Hrvatski sabor	2.446.831
22. I. 2012.	Referendum o pristupanju RH Europskoj uniji	1.960.231
14. IV. 2013.	Izbori za Europski parlament	780.980
19. V. 2013.	Izbori za županijske i Gradsku skupštinu	1.779.858
1. XII. 2013.	Referendum o ustavnom određenju braka	1.436.163
25. V. 2014.	Izbori za Europski parlament	950.980

Izvor: Državno izborno povjerenstvo



Stoga 380 tisuća prikupljenih potpisa zapravo predstavlja 49%, odnosno 40% birača koji su pokazali biračku svijest na izborima za Europski parlament 2013. i 2014., odnosno 27% birača koji su pristupili na ustavotvorni referendum 2013. ili 16% biračkoga tijela koje je izašlo na prošle parlamentarne izbore (2011.).

45. Iz svega navedenoga slijedi da su povodom Zahtjeva 380.649 birača ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. *Ustava Republike Hrvatske* za raspisivanje državnoga referenduma o inicijativi *Birajmo zastupnike imenom i prezimenom*.

Dražen Đurović, dr.med.

mr.sc. Josip Salapić

Dinko Burić, dr.med.