



Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Hrvoje Sešek

OGRANIČENJA REFERENDUMSKOG ODLUČIVANJA

ZAVRŠNI RAD

Mentor:

prof. dr. sc. Đorđe Gardašević

Zagreb, 2026.

Izjava o izvornosti

Ja, Hrvoje Sešek, ovime potvrđujem da sam osobno napisao završni specijalistički rad na Sveučilišnom poslijediplomskom specijalističkom studiju Javno pravo i javna uprava, pod naslovom: Ograničenja referendumskog odlučivanja. Svi dijelovi rada, nalazi i ideje koje su u radu citirane, parafrazirane ili se temelje na drugim izvorima (bilo da su u pitanju knjige, znanstveni ili stručni članci, propisi, sudske odluke, statistički podaci ili mrežni izvori), su u radu jasno označeni kao takvi, te na odgovarajući način navedeni u popisu literature.

Hrvoje Sešek, v.r.

Sadržaj

Sažetak	4
UVOD	5
OGRANIČENJA REFERENDUMSKOG ODLUČIVANJA	11
OGRANIČENJA REFERENDUMSKOG ODLUČIVANJA U USTAVNOM PRAVU RH	11
1. Pregled ustavnog uređenja referenduma RH.....	11
2. Ograničenja referendumskog odlučivanja u aktima Ustavnog suda RH.....	13
2.1. Ustavni identitet i materijalne granice promjene ustava	17
2.2. Načelo razmjernosti i ustavnosudski nadzor jasnoće referendumskog pitanja.....	23
2.3. Isključive ovlasti tijela predstavničke demokracije	33
3. Prijedlog promjene Ustava i Prijedlog izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH.....	46
OGRANIČENJA REFERENDUMSKOG ODLUČIVANJA U POREDBENOM USTAVNOM PRAVU	54
1. Teorijski korijeni ograničenja referendumskog odlučivanja	54
2. Pregled ustavnog uređenja referenduma država članica Vijeća Europe.....	63
3. Ograničenja referendumskog odlučivanja u aktima ustavnosudskih tijela država članica Vijeća Europe	77
ZAKLJUČAK	95
Abstract	102
Literatura	103

Sažetak

Drugom promjenom Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski se Sabor obvezao na raspisivanje referendumu o svakom pitanju iz djelokruga zakonodavne vlasti, ukoliko to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj. Usprkos tome što Ustavom, kao temeljnim zakonom, nisu konstitucionalizirani izuzeci od referendumskog odlučivanja, Ustavni je sud, u razdoblju od 2013. do 2022. godine, donio pet odluka kojima je utvrdio da predložena referendumaska pitanja nisu u skladu s Ustavom. Time se, u hrvatskom ustavnopravnom okviru, otvorilo pitanje postojanja implicitnih granica prava birača na neposredno odlučivanje, te prikrivene uloge Ustavnog suda kao (političkog) arbitra između zagovornika i protivnika referendumskoga prijedloga. Kako bi se umanjila nastala arbitrarnost u postupcima odlučivanja o usklađenosti predloženih referendumskih pitanja s Ustavom, u akademskim krugovima i političkom prostoru predložene su promjene Ustava, te izmjene i dopune Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, svrha kojih je u nacionalnom pravnom poretku konstitucionalizirati: prethodnu provjeru ustavnosti sadržaja referendumskog pitanja, ustavna područja izuzeta od prava neposrednog odlučivanja birača, te kvorum prihvaćanja za različite oblike državnih referenduma. S time u vezi, u svrhu ocjene predloženih izmjena ustavnog uređenja referenduma u hrvatskom pravnom poretku, u ovome se radu daje prikaz: antičkih, novovjekovnih i suvremenih teorijskih korijena ograničenja referendumskog odlučivanja; poredbenog ustavnog uređenja referenduma 25 država članica Vijeća Europe; te ograničenja referendumskog odlučivanja u aktima ustavnosudskih tijela dviju država članica Vijeća Europe, Mađarskoj i Slovačkoj, ustavna uređenja kojih, kao i u hrvatskom slučaju, pravo na raspisivanje referenduma dodjeljuju zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, te skupini birača. Na kraju, autor obrazlaže, što nam poredbeni teorijski, normativni i ustavnosudski primjeri poručuju te odgovara na pitanje je li potrebno konstitucionalizirati izuzeća od referendumskog odlučivanja u hrvatskom pravnom poretku.

Ključne riječi: referendum, narodna inicijativa, ustav, ustavni identitet.

UVOD

Ovaj rad obrađuje dva, za hrvatsku publiku značajna tematska područja. Prvo područje (Ograničenja referendumskog odlučivanja u ustavnom pravu RH) dijeli se na tri samostalne cjeline: Pregled ustavnog uređenja referenduma RH, Ograničenja referendumskog odlučivanja u aktima Ustavnog suda RH, te Prijedlog promjene Ustava i Prijedlog izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH. Drugo tematsko područje (Ograničenja referendumskog odlučivanja u poredbenom ustavnom pravu) jednako je podijeljeno na tri zasebne cjeline: Teorijski korijeni ograničenja referendumskog odlučivanja, Pregled ustavnog uređenja referenduma država članica Vijeća Europe, te Ograničenja referendumskog odlučivanja u aktima ustavnosudskih tijela država članica Vijeća Europe.

Prvo poglavlje, prvoga dijela rada, naslova: Pregled ustavnog uređenja referenduma RH, donosi prikaz konstitucionaliziranja institucionalnog modela neposrednog odlučivanja birača u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske. Prikaz uključuje izvornu konstitucionalizaciju instituta referenduma, i to: uređivanje područja dodjeljivanja prava na raspisivanje referenduma tijelima državne vlasti, te određivanje opsega područja raspisivanja, kako fakultativnog, tako i oblatornog referenduma. Nadalje, posebna se pozornost posvećuje drugoj promjeni Ustava Republike Hrvatske, kojom je u nacionalnom pravnom okviru proširen opseg kruga ovlaštenih predlagatelja referendumskog izjašnjavanja, na grupu birača. Pritom je Ustav obvezao državni parlament: na raspisivanje referenduma o svakom pitanju iz djelokruga zakonodavne vlasti ukoliko to zatraži deset posto od ukupnog broja birača. Prihvatanjem rješenja, koje ne predviđa postojanje ustavnih rezervata izuzetih od neposredne intervencije biračkog tijela, postavilo se pitanje da li birači zaista mogu, umjesto zakonodavnog tijela, odlučivati o svim pitanjima iz njegove ustavne nadležnosti, ili u granicama pojedinih područja odluke može donositi samo nacionalni parlament kao predstavničko tijelo građana. Prethodno se pitanje posebno odnosilo na ona područja, u kojima bi referendumsko izjašnjavanje moglo imati za posljedicu nastanak kolizije u stavovima biračke, u odnosu na parlamentarnu većinu, a koja bi vodila urušavanju ustavom uspostavljenog odnosa između zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti. U tom smislu, pojedina pitanja koja u velikoj mjeri izlaze izvan postojećeg ustavnog odnosa triju grana vlasti su: odlučivanje o donošenju državnog proračuna, odlučivanje o povjerenju Vladi Republike Hrvatske, biranje Predsjednika Vrhovnog suda, imenovanje Glavnog državnog odvjetnika, te

biranje sudaca Ustavnog suda.¹ Uz prethodno navedeno, nepostojanje konstitucionaliziranih ustavnih rezervata izuzetih od neposrednog odlučivanja birača, otvara mogućnost stavljanja na javno glasanje prijedloga promjene Ustava, koji u slučaju prihvaćanja, vode ili mogu voditi urušavanju najviših vrednota ustavnog poretka, kao temelja za tumačenje Ustava te svih Ustavu jednakih izvora prava. U granicama opisanog ustavnog formata, u razdoblju od 2013. do 2022. godine, Ustavni je sud razmatrao ustavnost šest referendumskih inicijativa, prilikom čega je za njih pet utvrdio postojanje ustavnih prepreka za raspisivanje referenduma. Detaljniji prikaz tih referendumskih prijedloga, te načina na koji Ustav, kao temeljni pravni akt države, ograničava prostor neposrednog odlučivanja birača, dan je u drugom poglavlju, prvoga dijela rada.

Drugo poglavlje, prvoga dijela rada, naslova: Ograničenja referendumskog odlučivanja u aktima Ustavnog suda RH, dijeli se na tri samostalna dijela; Ustavni identitet i materijalne granice promjene ustava, Načelo razmjernosti i ustavnosudski nadzor jasnoće referendumskog pitanja, te Isključive ovlasti tijela predstavničke demokracije.

Prvi dio, drugoga poglavlja, Ustavni identitet i materijalne granice promjene ustava, donosi analizu prve narodne inicijative, koju je razmatrao Ustavni sud s pozicije usklađenosti referendumskoga prijedloga s Ustavom – narodne inicijative o ustavnoj definiciji braka. Uzevši u obzir da se nakon zaprimanja zahtjeva za raspisivanjem referenduma, Hrvatski sabor nije obratio Ustavnom sudu s prijedlogom za ocjenom ustavnosti referendumskoga pitanja, Ustavni je sud objavio Priopćenje, u kojem je iznio, za stručnu i širu javnost, relevantna ustavnopravna mišljenja. Među njima, najznačajnije je uvođenje teorije „neustavnog ustavnog amandmana“, u nacionalnu ustavnosudsku praksu, što predstavlja temelj za provođenje svakog budućeg materijalnopravnog nadzora prijedloga promjene Ustava. Uz relevantna mišljenja Ustavnog suda, u ovome se dijelu donosi i pregled stavova dijela akademske javnosti, kojima se otvaraju, dodatna pitanja o ustavnosti predmetne referendumске inicijative.

Drugi dio, drugoga poglavlja rada, Načelo razmjernosti i ustavnosudski nadzor jasnoće referendumskog pitanja, donosi prikaz druge narodne inicijative, koju je razmatrao Ustavni sud s pozicije usklađenosti referendumskoga prijedloga s Ustavom – narodne inicijative o službenoj uporabi jezika i pisma pripadnika manjinskih zajednica.² U radu se posebna pažnja posvećuje

¹ Odlučivanje o prihvaćanju državnog proračuna, odlučivanje o povjerenju Vladi Republike Hrvatske, biranje Predsjednika Vrhovnog suda, imenovanje Glavnog državnog odvjetnika, te biranje sudaca Ustavnog suda u nadležnosti je Hrvatskog sabora kao predstavničkog tijela građana i nositelja zakonodavne vlasti (čl. 71., čl. 81. al. 3., čl. 110. st. 3., čl. 119. st. 2., čl. 125. st. 2. i čl. 126. st. 1. Ustava Republike Hrvatske; NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

² Nakon zaprimanja zahtjeva za raspisivanjem referenduma, s prijedlogom izmjene Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, u dijelu službene uporabe jezika i pisma pripadnika manjinskih zajednica, Hrvatski je sabor,

prikazu dijela odluke Suda, u kojoj se od svake buduće narodne inicijative traži sveobuhvatni prikaz činjenica i okolnosti koje predstavljaju povod zahtjevu za raspisivanjem referenduma. Prethodno se traženje smatra značajnim jer se njime, u hrvatskom pravnom poretku, postavlja temelj ustavnosudskog nadzora jasnoće referendumskog pitanja. Nadalje, razmatra se onaj dio odluke Suda, u kojem Ustavni sud, kod inicijatora referendumskoga prijedloga uočava namjeru postizanja prikrivenog cilja, postojanje kojega ne smatra legitimnim u postupcima neposrednog izjašnjavanja birača.³ Na kraju, radi potpunijeg razumijevanja primjene načela razmjernosti, u cilju zaštite ustavnog identiteta države, donosi se i prikaz sadržaja referendumskoga prijedloga građanske inicijative „Narod odlučuje“, koji uključuje promjenu Ustava RH, prema kojoj bi zastupnici Hrvatskoga sabora, birani iz redova manjinskih zajednica, imali pravo sudjelovati u odlučivanju o svim pitanjima iz nadležnosti nacionalnog parlamenta, osim o pitanju povjerenja Vladi Republike Hrvatske i pitanju prihvaćanja prijedloga državnog proračuna.⁴

Treći dio, drugoga poglavlja, Isključive ovlasti tijela predstavničke demokracije, donosi analizu referendumskih inicijativa u postupku: donošenja proračunskih, financijskih i fiskalnih zakona; prihvata, promjene ili otkazivanja međunarodnih ugovora; te ograničavanja postojećeg opsega ljudskih prava i sloboda, u redovnim i izvanrednim stanjima. U tome smislu, u radu se analiziraju dvije narodne inicijative iz područja donošenja proračunskih, financijskih i fiskalnih zakona, koje je razmatrao Ustavni sud s pozicije usklađenosti referendumskoga prijedloga s Ustavom – narodne inicijative o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru i narodne inicijative o monetizaciji javnih cesta. Pritom se posebna pozornost posvećuje pravno dvojbenom mišljenju Suda, sukladno kojem ustavni uvjet za usklađenošću referendumskoga prijedloga narodne inicijative s Ustavom, zahtijeva stroži oblik ustavnog nadzora od onoga koji se provodi u postupku ocjene suglasnosti zakona s Ustavom. Nadalje, problematizira se i široko tumačenje ovlasti Vlade da predlaže, i Sabora da donosi državni proračun, što može imati za posljedicu zabranu većine referendumskih pitanja, predloženih od strane grupe birača. Sljedeća

prvi put, zatražio od Ustavnog suda Republike Hrvatske provjeru ustavnosti sadržaja referendumskog pitanja te provjeru ispunjenja pretpostavki za raspisivanje referenduma.

³ Postojanje prikrivenog cilja je primjetno u referendumskim prijedlozima, predlagateljima kojih, nominalno poštujući načelo generalnosti prava, predlažu usvajanje općih normi, ali u stvarnosti prihvaćanje prijedloga ima za krajnju svrhu postizanje jednog konkretnog (političkog) cilja.

⁴ Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske, građanske inicijative „Narod odlučuje“, prema kojem bi izabrani zastupnici Hrvatskoga sabora, birani iz redova manjinskih zajednica, imali pravo sudjelovati u odlučivanju o svim pitanjima iz nadležnosti nacionalnog parlamenta, osim o pitanju povjerenja Vladi Republike Hrvatske i pitanju donošenja državnog proračuna, nije prikupio dovoljan broj potpisa birača za raspisivanje referenduma. Slijedom toga, Ustavni se sud nije očitovao o ustavnopravnoj prihvatljivosti predložene promjene Ustava, ali je u jednom svojem ranijem predmetu, odlučujući o ustavnosti članka 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, naveo ustavne zahtjeve koji moraju biti ispunjeni da se mandat zastupnika državnog parlamenta biranih iz redova manjinskih zajednica, razlikuje od mandata onih parlamentarnih zastupnika biranih u općem dijelu izbornog sustava.

narodna inicijativa – „Istina o Istanbulskoj“, odnosila se na opoziv sklopljenog, potvrđenog i objavljenog međunarodnog ugovora.⁵ Iako građanska inicijativa nije prikupila dovoljan broj potpisa birača za stavljanje predloženog referendumskog pitanja na glasanje, slijedom čega se o njegovoj ustavnopravnoj prihvatljivosti Ustavni sud nije očitovao, u radu se iznose mišljenja dijela akademskih krugova o tome: da li se o sklapanju, promjeni ili otkazivanju međunarodnih ugovora, u granicama nacionalnog pravnog poretka, može odlučivati na referendumu. Na kraju ovoga dijela rada, donosi se prikaz dviju narodnih inicijativa iz područja ograničavanja opsega ljudskih prava i sloboda, u redovnim i izvanrednim stanjima, koje je razmatrao Ustavni sud s pozicije usklađenosti referendumskoga prijedloga s Ustavom – narodne inicijative „Odlučujmo zajedno“ i narodne inicijative „Dosta je stožerokracije“. Pritom se posebno problematizira stav Ustavnog suda, prema kojem državni parlament raspolaže izborom ustavnog temelja na osnovu kojega može odlučivati o nužnim ograničenjima ljudskih prava i sloboda, u cilju poduzimanja mjera i aktivnosti protiv širenja onih bolesti, uzročnici kojih se prenose prirodnim putem, a koje za posljedicu imaju visok stupanj smrtnosti u ljudskoj populaciji.

Treće poglavlje, prvoga dijela rada, naslovljeno: Prijedlog promjene Ustava i Prijedlog izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, donosi prikaz mišljenja profesora ustavnog prava o izmjenama postojećeg ustavnog uređenja referenduma u Republici Hrvatskoj. Pritom se posebna pozornost posvećuje pitanjima konstitucionalizacije prethodne provjere ustavnosti sadržaja referendumskog pitanja, ustavnih područja izuzetih od prava neposredne intervencije biračkog tijela, te kvoruma prihvaćanja za različite oblike državnih referenduma. Uz prijedloge profesora ustavnog prava, u radu se prikazuje Prijedlog promjene Ustava i Prijedlog izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, predlagatelja – 92 parlamentarna zastupnika, koji su, 11. srpnja 2022. godine, podneseni na razmatranje Hrvatskom saboru.

Pristupajući pregledu ograničenja referendumskog odlučivanja u poredbenim pravnim sustavima, u prvome poglavlju, drugoga dijela rada, donosi se kronološki prikaz značajnijih djela antičke i novovjekovne političke filozofije, u kojima se obrađuju teorijski korijeni ograničenja referendumskog odlučivanja u suvremenim političkim zajednicama. Tragom toga, primjetno je, da su se u svojoj političkoj misli antički autori: Platon i Aristotel, slagali da je za sudjelovanje u donošenju političkih odluka nužna: vrlina mudrosti i kvaliteta obrazovanja. S druge strane, predstavnici novovjekovne političke misli: Montesquieu, Rousseau, Tocqueville i Mill, smatraju da je demokratska forma političkog odlučivanja učinkovitija u malobrojnijim,

⁵ Riječ je o prijedlogu opoziva Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.

a predstavnička, u mnogoljudnijim političkim zajednicama. Predstavnici suvremene političke teorije primjećuju da je pitanje širenja ustavnih granica neposrednog, u odnosu na ustavne granice predstavničkog odlučivanja, u modernim političkim zajednicama, povezano s širenjem općeg prava glasa. Pritom se područje neposrednog odlučivanja širi putem tri institucionalna mehanizma: učestalijom primjenom *ad hoc* referendumu u državama u kojima temeljni zakon ne zahtijeva njihovu upotrebu; povećanjem broja ustava, koji, u postupku rješavanja određenih pitanja, zahtijevaju njihovo raspisivanje; te predlaganje referenduma od strane međunarodnih organizacija kao načina rješavanja političkih sporova širom svijeta.

U drugome se poglavlju, drugoga dijela rada, pristupa komparativnoj analizi ustavnog uređenja referenduma u 25 država članica Vijeća Europe. U tome smislu, posebna je pozornost usmjerena na dosegnutu razinu konstitucionalizacije izuzetaka od referendumskog odlučivanja u poredbenim pravnim sustavima. Primjetno je da su isključive nadležnosti predstavničkih tijela vlasti, najčešće konstitucionalizirane u ustavima onih država članica Vijeća Europe, u kojima pravo na raspisivanje referenduma ustav dodjeljuje zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, te skupini birača. Pritom, najčešće izuzeta područja od referendumskog odlučivanja birača su: ustavnom zajamčena ljudska prava i temeljne slobode; obveze iz važećih međunarodnih ugovora; zakoni o porezima, carinama i drugim obveznim davanjima; državni proračun; nacionalna obrana i sigurnost; te imenovanja i razrješenja u nadležnosti zakonodavne vlasti.

Treće poglavlje, drugoga dijela rada, donosi usporedni prikaz granica referendumskog odlučivanja u odlukama ustavnosudskih tijela dviju država članica Vijeća Europe: Mađarskoj i Slovačkoj. Glavna poveznica ustavnog uređenja referenduma u Republici Hrvatskoj s ustavnim uređenjem referenduma u Republici Mađarskoj i Republici Slovačkoj je pravo na raspisivanje referenduma, koje ustavi, sve tri države, dodjeljuju zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, te skupini birača. Međutim, za razliku od Republike Hrvatske, u kojoj nisu konstitucionalizirana područja izuzeta od neposredne intervencije biračkoga tijela, u Mađarskoj i Slovačkoj, ustavi eksplicitno postavljaju krajnji opseg područja unutar kojega je dopušteno neposredno donošenje političkih odluka. U tome smislu, razmatrana ustavnosudska praksa prikazuje, kako u državama u kojima temeljni zakon postavlja eksplicitne granice neposrednog odlučivanja, postoje i implicitna ograničenja, koja se prepoznaju teleološkom metodom tumačenja svih odredbi ustava, kao jedinstvenoga pravnog akta, u kojem je značenje jedne ustavne norme uvjetovano značenjem ostalih ustavnih normi.

Slijedom prethodno navedenog, autor postavlja i kroz rad razrađuje sljedećih pet teza:

- u svakom demokratskom društvu, zasnovanom na vladavini prava, instituti neposredne demokracije ne zamjenjuju, već dopunjavaju, mehanizme predstavničke demokracije;
- referendumska pitanja ne smiju biti usmjerena na sveobuhvatnu konstitucionalizaciju zakonskih normi, a time i posredno reduciranje područja ustavnosudske kontrole normi pozitivnog prava;
- referendumski prijedlog mora poštivati načelo generalnosti prava, te ispunjavati zahtjev za suglasnošću normi nižeg pravnog razreda s normama višeg pravnog razreda;
- referendumski prijedlog mora biti u skladu s najvišim vrednotama ustavnog poretka kao temelja za tumačenje prava;
- birači se ne mogu neposredno izjašnjavati o onim pitanjima u kojima bi rezultat glasanja mogao imati za posljedicu urušavanje ustavom uspostavljenog odnosa zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti.

Temeljna svrha razrade i dokazivanja gore navedenih teza, putem usporedbe hrvatskog i poredbenih ustavnih okvira, te hrvatske i poredbene ustavnosudske prakse, je ponuditi nove normativne smjernice za izradu prijedloga promjene Ustava, te prijedloga izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom Republici Hrvatske, u dijelu koji se odnosi na ograničenja neposrednog odlučivanja. U tome smislu predložit će se koja je eksplicitna ograničenja dosega prava birača na referendumsko odlučivanje potrebno unijeti u Ustav Republici Hrvatske, u kojem se smislu trebaju tumačiti implicitne granice neposredne i predstavničke demokracije, te na koji je način potrebno izmijeniti ulogu Ustavnog suda u postupku provjere usklađenosti referenduskoga pitanja s Ustavom.

OGRANIČENJA REFERENDUMSKOG ODLUČIVANJA

OGRANIČENJA REFERENDUMSKOG ODLUČIVANJA U USTAVNOM PRAVU RH

1. Pregled ustavnog uređenja referenduma RH

Odlukom o proglašenju Ustava Republike Hrvatske, 22. prosinca 1990., Hrvatski je sabor usvojio novi normativni okvir uređenja Republike Hrvatske kao političke zajednice „slobodnih i ravnopravnih državljana“.⁶ Ustav je predvidio postojanje dva međusobno vezana institucionalna modela, putem kojih državljani ostvaruju vlast, „izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem“.⁷ Prihvaćanjem takvog rješenja u Republici Hrvatskoj je započeo razvoj predstavničke i neposredne demokracije. Pritom, birači su mogli pristupiti neposrednom izjašnjavanju samo o pitanjima koje postavi nadležno tijelo,⁸ a prema članku 87. Ustava to su bili Hrvatski sabor i predsjednik Republike (na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade). Ustav je predviđao mogućnost raspisivanja fakultativnog i obligatornog referenduma. Fakultativni referendum Hrvatski je sabor mogao raspisati o prijedlogu promjene Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svoga djelokruga rada.⁹ Predsjednik Republike je bio ovlašten, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju koje je smatrao važnim za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike Hrvatske.¹⁰ Raspisivanje obligatornog referenduma, Ustavom je bilo ograničeno na pitanje udruživanja Republike Hrvatske u saveze, te na pitanje razdruživanja iz saveza s drugim državama.¹¹ Odredbe Ustava Republike Hrvatske, o raspisivanju referenduma od strane zakonodavne te izvršne vlasti, zadržane su u svim kasnijim promjenama Ustava.¹²

Drugom promjenom Ustava Republike Hrvatske, 9. studenog 2000. godine, Hrvatski je sabor dopunio članak 87. Ustava, novim stavkom 3., kojim se obvezao na raspisivanje referenduma, u skladu sa zakonom, o svakom pitanju iz djelokruga zakonodavne vlasti ukoliko to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.¹³ Time je, u ustavnopravni poredak, uvedena institucionalna novina koja je uz postojeći *top – down* proces pokretanja

⁶ Čl. 1. st. 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90).

⁷ Čl. 1. st. 3. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90).

⁸ Omejec, 2021: 44 – 45.

⁹ Čl. 87. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90).

¹⁰ Čl. 87. st. 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90).

¹¹ Čl. 135. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90).

¹² Ustav Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

¹³ Čl. 28. Odluke o proglašenju Promjene Ustava Republike Hrvatske (NN 113/00).

postupka raspisivanja referenduma od strane nadležnih tijela, omogućila i alternativni *bottom – up* proces pokretanja postupka raspisivanja referenduma od strane birača.¹⁴ Omejec pojašnjava, da su takvom formulacijom članka 87. stavka 3. Ustava, u hrvatskom pravnom poretku, objedinjena dva modela neposredne demokracije koja biračima omogućuju izjašnjavanje o političkoj, ekonomskoj, ustavnoj ili zakonskoj reformi koju ne predlaže zakonodavna ili izvršna vlast, nego određeni broj birača, a to su: opcijski referendum i narodna inicijativa.¹⁵ Temeljna razlika ovih dvaju institucionalnih modela je u sadržaju referenduskog pitanja. Opcijski referendum pruža priliku biračima da se izjasne o pitanju koje se odnosi na ustavnu ili zakonsku normu koja je na snazi ili je predložena za usvajanje. S druge strane, narodna inicijativa, uz navedeno, uključuje i izjašnjavanje birača o političkom prijedlogu koji nije normiran trenutnim pravnim okvirom.¹⁶

Sagledavajući trenutno ustavno uređenje, možemo zaključiti, da su s obzirom na dva konstitucionalizirana procesa pokretanja postupka raspisivanja referenduma, u Republici Hrvatskoj usvojene tri ustavne koncepcije neposrednog odlučivanja birača, i to: referendum kao sredstvo političkih stranaka, referendum kao sredstvo državnog poglavara i referendum kao sredstvo građana.¹⁷ Svrha referenduma kao sredstva građana je: omogućiti neposredno sudjelovanje birača u oblikovanju javnih politika neovisno o stavovima zakonodavne ili izvršne vlasti. Podolnjak smatra budući referendumski postupak može izmijeniti politički odnos snaga između predstavničke većine i predstavničke manjine, te parlamentarnih i vanparlamentarnih političkih aktera, vidljivo je da su autori druge promjene Ustava RH nepromišljeno zanemarili prijedloge profesora ustavnog prava, te nisu razmotrili mogućnost konstitucionalizacije ustavnih rezervata izuzetih od referenduskoga odlučivanja.¹⁸ Time se otvorio prostor za izmjenu Ustava, kao posljedice zagovaranja prijedloga od strane društvene manjine, koja na dan referenduskog glasanja može predstavljati biračku većinu. Nastali problem može biti umanjen postavljanjem implicitnih granica referenduskog odlučivanja koje svoje izvore imaju u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske. Osim što nadzire „ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma“,¹⁹ Ustavni sud utvrđuje da li je sadržaj referenduskog pitanja

¹⁴ Kostadinov, 2014: 130; Omejec, 2021: 46.

¹⁵ Omejec, 2021: 46.

¹⁶ Omejec, 2021: 47.

¹⁷ S obzirom na ustavom normirane procese pokretanja postupka raspisivanja referenduma Biljana Kostadinov obrazlaže da ustavnopravna disciplina razlikuje tri ustavne koncepcije referenduma: referendum kao sredstvo političkih stranaka, referendum kao sredstvo državnog poglavara i referendum kao sredstvo građana (Kostadinov, 2014: 122).

¹⁸ Podolnjak, 2011: 219. Isto mišljenje u svome radu: Referendum građanske inicijative, iznosi Biljana Kostadinov (Kostadinov, 2014: 130 – 131).

¹⁹ Čl. 129. al. 9. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

u skladu s Ustavom.²⁰ I dok prijedlog (promjene) zakona mora zadovoljiti načelo hijerarhije normi iz članka 5. stavka 1. te članka 141. Ustava,²¹ s obzirom na činjenicu da Ustav Republike Hrvatske izrijeком ne nabraja područja izuzeta od referendumskog odlučivanja, razvidno je da će u slučaju prijedloga promjene Ustava, Ustavni sud u svakom pojedinom slučaju utvrđivati: „ustavne rezervate isključene od referendumskog odlučivanja“.²² Koji su to ustavni rezervati, te kako Ustav, kao temeljni pravni akt države, reducira područje neposrednog odlučivanja birača, prikazano je u nastavku ovoga rada.

2. Ograničenja referendumskog odlučivanja u aktima Ustavnog suda RH

Stupanjem na snagu Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, 15. ožujka 2002., Ustavni je sud dobio ovlast da, u slučaju kad deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj zatraži raspisivanje referenduma, na zahtjev Hrvatskoga sabora, utvrdi da li je sadržaj referendumskog pitanja u skladu s Ustavom.²³ Postupajući sukladno navedenoj ustavnoj normi, te ovlastima iz članka 129. Ustava Republike Hrvatske, Ustavni je sud u razdoblju od 2010. do 2022. objavio dva mišljenja, te donio pet rješenja i osam odluka, u predmetima referendumskih inicijativa o: izmjenama Zakona o radu, ustavnoj definiciji braka, izmjeni Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, donošenju zakona o *outsourcingu*, usvajanju zakona o monetizaciji javnih (auto)cesta, izmjenama i dopunama Ustava RH u dijelu ustrojstva predstavničke vlasti te zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda, opozivu međunarodne konvencije, prijedlogu izmjena Zakona o mirovinskom osiguranju te prijedlogu izmjena Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.²⁴

Usvojenim aktima, Ustavni je sud služeći se različitim metodama tumačenja ustavnog teksta (jezičnim, sustavnim i teleološkim), u velikoj mjeri postavio implicitne granice prava birača na neposredno odlučivanje u području uređivanja: „gospodarskih, pravnih i političkih

²⁰ Čl. 95. st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02).

²¹ Članak 5. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14) propisuje da „u Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom“.

Članak 141. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14) propisuje da su sklopljeni, potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori dio unutarnjeg pravnog poretka, a prema pravnoj su snazi iznad zakona.

²² Horvat Vuković, 2014: 159.

²³ Čl. 38. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 29/02).

²⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: 4696/10, 4640/14, 7346/14, 1158/15, 1159/15, 343/20, 2180/22, 2181/22). Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: 164/14, 1960/18, 3260/18, 3592/18, 2626/19). Priopćenje o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka. Upozorenje u povodu Prijedloga Odluke o raspisivanju državnog referenduma Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora.

odnosa u Republici Hrvatskoj“ i time u hrvatskom pravnom sustavu oblikovao ustavne rezervate predstavničke demokracije.²⁵

Prvo mišljenje Ustavnog suda, kojim se postavlja doseg neposrednog u odnosu na predstavničko odlučivanje, izrečeno je Priopćenjem o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

Priopćenje Ustavnog suda predstavlja, s jedne strane, primjetnu ustavnu evoluciju u vidu tumačenja nadležnosti Suda glede prava utvrđivanja materijalnopravne usklađenosti prijedloga promjene Ustava s najvišim vrednotama ustavnog poretka, a s druge strane, posredan odgovor Hrvatskom saboru, koji je na devetoj sjednici, 8. studenoga 2013., donio Odluku o raspisivanju državnog referenduma, na temelju zahtjeva Građanske inicijative „U ime obitelji“, bez prethodnog postupanja sukladno članku 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, odnosno upućivanja zahtjeva za ocjenom ustavnosti referenduskoga pitanja.²⁶

Za potpuno razumijevanje objavljenog mišljenja Suda, valja podsjetiti na ranije pravne stavove Ustavnog suda, te da je Ustavni sud, temeljem članka 129. Ustava, ovlašten odlučivati o suglasnosti zakona s Ustavom i drugih propisa s Ustavom i zakonom.²⁷

Na osnovu prethodne dvije norme, Ustavni je sud razmatrajući vlastitu nadležnost za davanje ocjene suglasnosti zakona s međunarodnim ugovorima, u Odluci od 8. studenog 2000. godine, zaključio da: „u odredbama Ustava i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu...nije izrijekom predviđena ovlast Ustavnog suda da ispituje i ocjenjuje suglasnost zakona s međunarodnim ugovorom“.²⁸ Međutim, iz članka 134. Ustava slijedi da su sklopljeni, potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori dio unutarnjeg pravnog poretka, a prema pravnoj su snazi iznad zakona.²⁹ Slijedom navedenog, Ustavni sud zaključuje: „ako je odlučivanje...o suglasnosti zakona s Ustavom i drugih propisa s Ustavom i zakonom...odlučivanje o suglasnosti propisa nižeg ranga s propisom višeg ranga..., tada je ovlast Ustavnog suda da ocjenjuje suglasnost zakona s međunarodnim ugovorom logična posljedica ustavne odredbe da je potvrđeni i objavljeni

²⁵ Čl. 2. st. 4. al. 1. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

²⁶ Točka 3. Odluke o raspisivanju državnog referenduma (NN 134/13). Točka 85. Dnevnog reda Zapisnika devete sjednice Hrvatskoga sabora, Zagreb, rujna – listopada – studeni 2013.

²⁷ Čl. 129. al. 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

²⁸ Točka 7. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-745/99). Odredbe članka 125. alineje 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 8/98 – pročišćeni tekst) numerirane su, u pročišćenom tekstu Ustava RH (NN 85/10), kao odredbe članka 129. alineje 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske.

²⁹ Točka 7. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-745/99). Čl. 134. Ustava Republike Hrvatske (NN 8/98 – pročišćeni tekst). Odredbe članka 134. Ustava Republike Hrvatske (NN 8/98 – pročišćeni tekst) numerirane su, u pročišćenom tekstu Ustava RH (NN 85/10), kao odredbe članka 141. Ustava Republike Hrvatske.

međunarodni ugovor dio unutarnjeg pravnog poretka i da je po svojoj pravnoj snazi iznad zakona“.³⁰

Uvažavajući strukturu prava, Ustavni je sud, u prva tri desetljeća razvoja postojećega institucionalnog okvira, odlučivao o suglasnosti normi nižeg ranga s normama višeg ranga,³¹ pritom smatrajući da je u slučaju promjene Ustava ili Ustavu jednakih izvora prava, Ustavni sud nadležan za nadzor ispunjenja postupovnih, a ne materijalnih pretpostavki izmjene pravnog akta.³² Takvo je stajalište Sud izrazio u rješenju donesenom povodom prijedloga za ocjenom ustavnosti druge promjene Ustava, 28. ožujka 2001., a prema kojem „Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati materijalne odredbe Ustava..., jer ne postoji ni pravna, ni faktična mogućnost za ocjenjivanje materijalne suglasnosti ustavnih odredaba niti s jednim višim pravnim aktom“. Međutim, predmet ustavnosudskog nadzora može biti: „postupak donošenja i promjene Ustava u smislu ocjene je li Ustav donesen, mijenjan ili dopunjavan sukladno odredbama Ustava“.³³

U svom daljnjem radu Ustavni je sud, razmatrajući suglasnost pojedinih odredbi Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor s Ustavom, naglasio da „Ustav odražava pojedina sveobuhvatna načela...u vezi s kojima se moraju tumačiti sve njegove pojedinačne odredbe“, odnosno „svaka pojedina ustavna odredba uvijek se mora tumačiti u skladu s najvišim vrednotama ustavnog poretka koje su temelj za tumačenje...Ustava“.³⁴

Konačno, u predmetu ocjene suglasnosti članka 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina s Ustavom Republike Hrvatske,³⁵ Ustavni je sud stavak 2. Izvorišnih osnova Ustava prepoznao kao dio ustavnog teksta iz kojega u velikoj mjeri izvire ustavni identitet države određujući Republiku Hrvatsku kao „nacionalnu državu hrvatskoga naroda i državu pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske

³⁰ Točka 7. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-745/99).

³¹ Ovlasti Ustavnog suda Republike Hrvatske o nadzoru suglasnosti normi nižeg ranga s normama višeg ranga, izviru iz članka 125. alineji 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90), te su ostale neizmjenjene, u izvornom obliku, u svim kasnijim promjenama Ustava.

³² Gardašević, 2014: 89 – 90.

³³ Točka 3. Rješenja o neprihvatanju prijedloga za ocjenu akata zakonodavnog tijela – zakoni i akti – snage zakona, (broj: U-I-1631/00).

³⁴ Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09). Točka 8.2. Rješenja o neprihvatanju prijedloga za ocjenu akata zakonodavnog tijela – zakoni i akti – snage zakona (broj: U-I-3789/03). Čl. 3. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst).

³⁵ Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 80/10).

narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN – a i zemalja slobodnoga svijeta“.³⁶

Iz prethodnog prikaza rada Ustavnog suda, razvidno je da se Sud smatra nadležnim u postupcima odlučivanja o suglasnosti normi nižeg pravnog ranga s normama višeg pravnog ranga, te prepoznaje stavak 2. preambule Ustava i članak 3. normativnog dijela Ustava, kao trajne vrijednosti u skladu s kojima se moraju tumačiti sve ostale odredbe Ustava Republike Hrvatske.

Istovremeno s prepoznavanjem značaja pojedinih dijelova strukture ustavnog teksta od strane Ustavnog suda, u akademskim krugovima, raspoznati su i drugi ustavni temelji za prihvaćanje teorije „neustavnog ustavnog amandmana“ u ustavnosudskoj praksi Republike Hrvatske.³⁷

U svome radu „Ustavni identitet“³⁸ Kostadinov prepoznaje vrijednosti članka 17. stavka 3. Ustava kao one koje trajno zabranjuju ograničavanje primjene, te ukidanje, odredbi Ustava o „pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi“.³⁹ Time je, u nacionalnoj ustavnopravnoj hijerarhiji, postavljen temelj za „odlučivanje o materijalnoj ustavnosti ustavnih promjena“ – revizijom Ustava u Hrvatskom saboru ili glasanjem na državnom referendumu.⁴⁰

Razmatrajući sustavnu interpretaciju, kao metodu tumačenja ustavnog teksta, Horvat Vuković smatra da izbjegavanje materijalnog nadzora ustavnosti promjene temeljnog akta, u državama koje ne propisuju materijalne granice promjene ustava, ne čini njihova ustavnosudska tijela pravno i politički neutralnima. Štoviše, „odbijanje nadležnosti“ nadzora „nije ništa manje politička odluka nego...njezino prihvaćanje“. Slijedom prethodnog, Horvat Vuković zaključuje da „ustavni sudovi...putem materijalnog nadzora...ustavnosti ustavnih promjena dosljedno

³⁶ Točka 30.1. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-3597/10). Izvorišne osnove Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst).

³⁷ Za širi prikaz teorije „neustavnog ustavnog amandmana“ vidi: Gardašević, Đ. (2014). Neustavni ustavni amandmani i Ustavni sud Republike Hrvatske. U A. Bačić (ur.), *Konstitucionalizacija demokratske politike* (str. 85 – 110). Zagreb, Hrvatska: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.

³⁸ Kostadinov, B. (2011). Ustavni identitet. U A. Bačić (ur.), *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske* (str. 305 – 337). Zagreb, Hrvatska: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.

³⁹ Kostadinov, 2011: 320. Čl. 17. st. 3. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst).

⁴⁰ Kostadinov pojašnjava da „europski ustavni sudovi (Italije, Njemačke, Austrije i Češke) nadziru materijalnu ustavnost ustavnih promjena, iako takva ovlast“, kao ni u hrvatskom slučaju, „nije izričito određena u ustavima tih država“ (Kostadinov, 2011: 321).

ispunjavaju svoju temeljnu zadaću obrane ustavnosti od svih transgresija, pa i onih počinjenih u legalnom postupku promjene ustava“.⁴¹

Uzevši u obzir razmatrana mišljenja Ustavnog suda RH, te profesora ustavnog prava, Priopćenje o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka dijeli nacionalnu ustavnosudsku praksu na dva razdoblja: prvo, u kojem Ustavni sud Republike Hrvatske odbija nadležnost materijalnopravnog nadzora prijedloga promjene Ustava, te drugo, u kojem Ustavni sud sustavnim pristupom tumačenja ustavnih normi ocjenjuje usklađenost predložene revizije teksta Ustava s nepromjenjivim vrijednostima nacionalnog ustavnog identiteta.

2.1. Ustavni identitet i materijalne granice promjene ustava

U Priopćenju o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka Ustavni je sud iznio dva značajna gledišta. S postupovne strane Sud smatra, kako u svojoj nadzornoj ulozi državnog referenduma, nije u potpunosti vezan zahtjevom Hrvatskog sabora za utvrđivanjem ustavnosti referendumskog pitanja, već se može koristiti i svojim općim nadzornim ovlastima.⁴² Na tragu iznesenog, Ustavni sud obrazlaže: kako „na temelju članka 125. alineje 9. Ustava i članka 2. stavka 1. u vezi s člankom 87. alinejom 2. Ustavnog zakona, Ustavni sud ima opću ustavnu zadaću jamčiti poštovanje Ustava i nadzirati ustavnost državnog referenduma sve do formalnog okončanja referendumskog postupka. Sukladno tome, nakon što na temelju narodne ustavotvorne inicijative Hrvatski sabor donese odluku o raspisivanju državnog referenduma, a da prije toga nije postupio po članku 95. stavku 1. Ustavnog zakona, Ustavnom sudu ne prestaju opće nadzorne ovlasti nad ustavnošću tako raspisanog referenduma. Međutim, uvažavajući ustavotvornu ulogu Hrvatskog sabora kao najvišeg zakonodavnog i predstavničkog tijela u državi, Ustavni sud ocjenjuje da se općim nadzornim ovlastima u takvoj situaciji smije koristiti samo iznimno, kad utvrdi takvu formalnu i/ili materijalnu protuustavnost referendumskog pitanja ili tako tešku proceduralnu pogrešku koje prijete narušavanjem strukturnih obilježja hrvatske ustavne države, to jest njezina ustavnog identiteta“.⁴³ Iznesenim mišljenjem, Ustavni sud uspostavlja mehanizme postupovnopravnog nadzora prijedloga promjene Ustava s najvišim vrednotama ustavnog poretka, ograničavajući se pritom na: „jedan od dva puta promjene

⁴¹ Horvat Vuković, 2015: 494 – 495.

⁴² Gardašević, 2021: 87.

⁴³ Točka 5. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka. Odredba članka 125. alineje 9. Ustava Republike Hrvatske [redakcijski pročišćeni tekst Ustava RH, izrađen u skladu s Izvješćem Ustavnog suda RH, broj: U-X-1435/2011, 23. ožujka 2011., u nastavku: Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10)] numerirana je, u pročišćenom tekstu Ustava RH (NN 85/10), kao odredba članka 129. alineje 9. Ustava Republike Hrvatske. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02).

Ustava“ – referendum, te samo na jednog od tri moguća inicijatora referenduma (građansku inicijativu).⁴⁴

S gledišta materijalnog prava, Ustavni sud naglašava, kako referendumsko pitanje o definiciji braka pruža mogućnost konstitucionalizacije jedne postojeće odredbe pozitivnog prava.⁴⁵ Naime, članak 5. Obiteljskog zakona, određuje brak kao zakonom uređenu životnu zajednicu žene i muškarca.⁴⁶ Slijedom navedenog, prema mišljenju Ustavnog suda, prihvaćanje referenduskog prijedloga neće imati za posljedicu ispunjenje temeljne pravne svrhe svake narodne inicijative, a to je: „u pravnom poretku promijeniti nešto što već postoji ili u pravni poredak unijeti nešto novo, što do sada nije postojalo“.⁴⁷ Pozivajući se na stajalište Komisije za demokraciju putem prava, Ustavni sud naglašava neprihvatljivost sustavne i sveobuhvatne konstitucionalizacije zakonskih normi budući se time narušava: „načelo provjera i ravnoteža...te načelo diobe vlasti“.⁴⁸ Načelo provjera i ravnoteža vlasti uključuje nadzor suglasnosti zakona s Ustavom te drugih propisa s Ustavom i zakonom.⁴⁹ Slijedom toga svako reduciranje područja ustavnosudske kontrole normi pozitivnog prava, bilo ono posljedica odluke predstavničkog tijela ili neposrednog odlučivanja birača, dovodi do erozije postojećih standarda vladavine prava, zajamčenih Statutom Vijeća Europe.⁵⁰ Iznesenim stavom, zasnovanim na Mišljenju o četvrtoj izmjeni Temelnog zakona Mađarske, Ustavni je sud posredno naznačio da je i suverenitet Hrvatskog sabora, kao predstavničkog tijela građana i nositelja zakonodavne vlasti, ograničen normama međunarodnog prava,⁵¹ te je u hrvatsku ustavnosudsku praksu uveo teoriju: „neustavnog ustavnog amandmana“.⁵²

U nastavku Priopćenja, Ustavni sud diferencira: ustavnu i običnu politiku, određujući ustavnu politiku kao mehanizam normi putem kojih se odvijaju svi ostali procesi obične politike. Na tragu rečenog, Ustavni sud iznosi mišljenje prema kojem „inkorporacija zakonskih instituta u Ustav ne smije postati sistemska pojava, a iznimni pojedinačni slučajevi moraju biti opravdani tako što su povezani, primjerice, s duboko ukorijenjenim socijalnim i kulturološkim

⁴⁴ Horvat Vuković, 2014: 156.

⁴⁵ Predloženo referendumsko pitanje Građanske inicijative „U ime obitelji“ je glasilo: „Jeste li za to da se u Ustav Republike Hrvatske unese odredba po kojoj je brak životna zajednica žene i muškarca?“. Vidi točku 8. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

⁴⁶ Čl. 5. Obiteljskog zakona (NN 116/03, 17/04, 136/04, 107/07, 57/11, 61/11, 25/13).

⁴⁷ Točka 9. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

⁴⁸ Točka 9.1. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

⁴⁹ Čl. 129. al. 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst).

⁵⁰ Točka 9.1. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

⁵¹ Točka 9.1. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

⁵² Gardašević, 2021: 89. Teorija „neustavnog ustavnog amandmana“ svoje izvore ima u ranijoj odluci Ustavnog suda donesenoj u predmetu ocjene suglasnosti članka 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina s Ustavom Republike Hrvatske (vidi stranicu 15 i 16. ovoga rada).

obilježjima društva“.⁵³ Razmatrajući dopuštenost konstitucionalizacije zakonskog instituta braka u Ustav, Ustavni je sud, polazeći od odluke Europskog suda za ljudska prava u predmetu Schalk i Kopf protiv Austrije (2010.) naveo sljedeće: „Ustavni sud u tom smislu napominje da inkorporacija zakonskih instituta u Ustav ne smije postati sistemska pojava, a iznimni pojedinačni slučajevi moraju biti opravdani tako što su povezani, primjerice, s duboko ukorijenjenim socijalnim i kulturološkim obilježjima društva, kako je to za institut braka izrekao ESLJP u § 62. presude Schalk i Kopf protiv Austrije (2010.)“.⁵⁴

Prethodno mišljenje Ustavnog suda predstavlja meritum njegova pravnog shvaćanja o ustavnosti predmetne referendumske inicijative. Ustavni sud pritom polazi od postojećeg međunarodnog pravnog okvira, temeljenog na Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te Lisabonskom ugovoru,⁵⁵ iz kojeg slijedi: „brak i obiteljski život nisu...istoznačnice, niti su istovjetni pravni instituti“.⁵⁶ I dok, članak 12. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, pravo na pristup braku priznaje isključivo osobama različitog spola, članak 9. Lisabonskog ugovora proširuje to pravo i na osobe istoga spola, ali isključivo u skladu s nacionalnim zakonodavstvom koje uređuje način ostvarivanja toga prava.⁵⁷ Uzevši u obzir, u određenoj mjeri, različito reguliranje prava na sklapanje braka u okviru međunarodnog prava, Horvat Vuković ispravno primjećuje da središnje pitanje, vezano za predmetni referendumski prijedlog, nije prisiljava li „Europa“ Hrvatsku na proširivanje prava na pristup braku istospolnim partnerima, već da li je njegovo ustavno zatvaranje za jednu manjinu u skladu s nepromjenjivim vrijednostima nacionalnog ustavnog identiteta.⁵⁸

U svojoj analizi, Ustavni sud ne nudi odgovor na postavljeno pitanje, odnosno pitanje usklađenosti referenduskoga prijedloga s člankom 3. Ustava, te ne navodi objektivne razloge koji s gledišta hrvatskog Ustava opravdavaju nejednaki položaj životnih zajednica dviju osoba istog spola u odnosu na životne zajednice dviju osoba različitog spola.

Polazeći od reguliranja instituta braka u okvirima normi međunarodnog prava, Ustavni sud navodi obrazloženje članka 9. Lisabonskog ugovora, u kojem stoji da predmetna odredba „niti zabranjuje, niti nameće priznavanje statusa braka zajednicama osoba istog spola“.⁵⁹

⁵³ Točka 9.1. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

⁵⁴ Točka 9.1. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

⁵⁵ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, sastavljena u Rimu, 4. studenoga 1950. Povelja o temeljnim pravima Europske unije (SL EU C 83/389).

⁵⁶ Točka 6. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

⁵⁷ Točka 6.1. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

⁵⁸ Horvat Vuković, 2014: 166.

⁵⁹ Točka 6.1. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

Ustavni sud nadalje daje komparativni prikaz pravnog statusa životnih zajednica dviju osoba različitog spola, u odnosu na usporedive životne zajednice dviju osoba istog spola, u granicama nacionalnih zakonodavstava država članica Vijeća Europe. Iz poredbene analize slijedi da se „države članice Vijeća Europe u tom(e)...pitanju...mogu razvrstati u tri skupine“.⁶⁰ U prvu skupinu ubrajamo one države, čije nacionalno zakonodavstvo određuje brak kao zajednicu dviju osoba istog ili različitog spola, pri čemu pravni učinci sklopljenog braka dviju osoba istog spola nisu u svim državama izjednačeni s pravnim učincima sklopljenog braka dviju osoba različitog spola. U drugoj su skupini one države, domaće pravo kojih priznaje brak kao zajednicu dviju osoba različitog spola, pri čemu nacionalno zakonodavstvo za zajednicu dvoje istospolnih partnera predviđa drugačiji oblik priznanja. U trećoj su skupini države koje priznaju brak kao zajednicu dviju osoba različitog spola, te istovremeno ne priznaju pravne učinke zajedničkog života dvoje istospolnih partnera.⁶¹

Otklanjajući sumnju u moguću diskriminaciju, kao posljedicu nepriznavanja jednakih pravnih učinaka životnih zajednica dviju osoba istog spola, u odnosu na usporedive životne zajednice dviju osoba različitog spola, Ustavni se sud poziva na pravna shvaćanja Europskog suda za ljudska prava te mjerodavno nacionalno zakonodavstvo.

Iz obrazloženja već spomenute presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Schalk i Kopf protiv Austrije (2010.), Ustavni sud napominje da je u konkretnom predmetu, sukladno austrijskom pravu, istospolnom paru uskraćeno pravo pristupa braku, ali im je putem instituta registriranog partnerstva, dopušten alternativni oblik priznanja postojeće životne zajednice. Ustavni sud nadalje izdvaja, pravno mišljenje sukladno kojem države, u slučaju osiguranja životnim zajednicama dviju osoba istog spola drugačijih oblika priznanja, „uživaju određeno područje slobodne prosudbe“ kad je riječ o pravnom statusu tih životnih zajednica u odnosu na životne zajednice dviju osoba različitog spola.⁶²

Pozivajući se na domaće pravo, Ustavni sud polazi od članka 61. stavka 2. Ustava iz kojega slijedi: „brak i pravni odnosi u braku...uređuju se zakonom“.⁶³ Nadalje, članak 5.

⁶⁰ Točka 7.1. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

⁶¹ U trenutku objave Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka (NN 138/13), u prvoj skupini nalazilo se devet, u drugoj osamnaest, a u trećoj dvadeset država članica Vijeća Europe. Točka 7.1. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

⁶² Točka 6.3. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

⁶³ Odredba članka 61. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10) numerirana je, u pročišćenom tekstu Ustava RH (NN 85/10), kao odredba članka 62. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske. Točka 7. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

Obiteljskog zakona određuje brak kao „zakonom uređenu životnu zajednicu žene i muškarca“.⁶⁴ Istovremeno sa zakonskim uređenjem braka, u Republici Hrvatskoj na snazi je i Zakon o istospolnim zajednicama, tj. životnim zajednicama „dviju osoba istog spola...koje nisu u braku, izvanbračnoj ili drugoj istospolnoj zajednici“.⁶⁵ Time se, prema mišljenju Suda, Republika Hrvatska svrstala u onu skupinu zemalja država članica Vijeća Europe, čije domaće pravo priznaje brak kao zajednicu dviju osoba različitog spola, pri čemu se istovremeno za zajednicu dvoje istospolnih partnera predviđa drugačiji oblik priznanja.⁶⁶

Nadalje, Ustavni sud napominje kako se u slučaju referendumskog prijedloga za konstitucionalizacijom postojeće odredbe pozitivnog prava, Sudu reducira područje utvrđivanja usklađenosti referendumskog pitanja s Ustavom, i to isključivo na davanje ocjene da li se predloženom konstitucionalizacijom narušava ustavno načelo vladavine prava. Kada bi Sud pristupio utvrđivanju usklađenosti referendumskog pitanja s Ustavom, s gledišta materijalnog prava, posljedično bi odlučivao o suglasnosti postojeće odredbe pozitivnog prava s Ustavom.⁶⁷ Sud, pritom naglašava, da se „suglasnost s Ustavom pozitivnih zakonskih odredaba u smislu članka 125. alineje 1. Ustava ne može...ocjenjivati u postupku nadzora nad ustavnošću državnog referenduma u smislu članka 125. alineje 9. Ustava“, u suprotnom, „to bi značilo da Ustavni sud, kroz ocjenu ustavnosti referendumskog pitanja, zapravo ocjenjuje suglasnost s Ustavom zakona, ali u skraćenom i žurnom postupku u kojem ne provodi nijednu proceduralnu radnju propisanu za apstraktnu kontrolu zakona, u kojem ne ocjenjuje sam zakon i u kojem nema kasacijskih ovlasti spram tog zakona“.⁶⁸ Slijedom rečenog, Sud zaključuje kako vladavina prava, kao najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, zahtijeva primjenu prava u skladu s legalnom svrhom pojedinih pravnih instituta.⁶⁹

Iako je glede prethodnog mišljenja Ustavni sud načelno u pravu, Horvat Vuković primjećuje da je iznesena pravna argumentacija manjkava, budući ne uzima u obzir odredbu

⁶⁴ Čl. 5. Obiteljskog zakona (NN 116/03, 17/04, 136/04, 107/07, 57/11, 61/11, 25/13). Točka 7. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

⁶⁵ Zakon istospolnim zajednicama (NN 116/03) na snazi je od 30. srpnja 2003. godine. Čl. 2. Zakona istospolnim zajednicama (NN 116/03). Točka 7. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

⁶⁶ Točka 7.1. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

⁶⁷ Vidi točku 8. i 9.1. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka.

⁶⁸ Točka 8. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka. Odredbe članka 125. alineje 1. i 9. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10) numerirane su, u pročišćenom tekstu Ustava RH (NN 85/10), kao odredbe članka 129. alineje 1. i 9. Ustava Republike Hrvatske.

⁶⁹ Točka 8. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka. Članak 3. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst) propisuje da su „sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše...vrednote ustavnog poretka...i temelj za tumačenje Ustava“.

članka 38. stavka 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, sukladno kojem Ustavni sud može samostalno „pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i...drugih propisa s Ustavom i zakonom“,⁷⁰ te se time posredno izjasniti i o ustavnosti referendumskoga prijedloga usmjerenog na konstitucionalizaciju postojeće odredbe pozitivnog prava.⁷¹ Pritom je rok za donošenje odluke, meritum koje određuje ustavnost narodne inicijative, nužno dostatan i za donošenje odluke o materijalnoj suglasnosti ustavu podređene pravne norme, budući se radi o „identičnim normativnim tekstovima čija se materijalna (ne)ustavnost nužno zasniva na identičnim razlozima“.⁷²

Slijedom analize Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka, možemo zaključiti, da je Ustavni sud svojim objavljenim mišljenjem pristupio sveobuhvatnom tumačenju Ustava, sukladno kojem se svaka ustavna norma interpretira u odnosu na ustav kao cjelinu. Interpretirajući Ustav, Ustavni je sud u hrvatsku ustavnopravnu praksu uveo teoriju „neustavnog ustavnog amandmana“, te time postavio temelje budućeg materijalnopravnog nadzora prijedloga promjene Ustava s najvišim vrednotama ustavnog poretka. Ono što pravno shvaćanje Ustavnog suda čini nepotpunim je izostanak pojašnjenja objektivnih razloga koji s gledišta hrvatskog Ustava dopuštaju nejednaki položaj životnih zajednica dvoje istospolnih partnera u odnosu na usporedive životne zajednice dviju osoba različitog spola. Nadalje, uzimajući u obzir vrijednosti hrvatskog Ustava, Ustavni je sud imao obvezu pojasniti na koji će način, konstitucionalizacija tradicionalne i u hrvatskom društvu većinski općeprihvaćene zakonske definicije braka, doprinijeti unaprjeđenju društvenog položaja onih skupina koje pripadaju manjinskim opredjeljenjima. Konačno, pozivajući se na tada mjerodavno zakonsko uređenje istospolnog partnerstva, Ustavni sud ne uočava postojanje bitnih, te s ustavnog gledišta upitnih, razlika u pravima pripadnika istospolnih zajednica, u odnosu na prava članova usporedivih životnih zajednica dviju osoba suprotnog spola.⁷³ Ipak, usprkos izostanku navedenih pojašnjenja, Priopćenje o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka

⁷⁰ Čl. 38. st. 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02).

⁷¹ Horvat Vuković, 2014: 168 – 169.

⁷² Horvat Vuković, 2014: 168 – 169. Sukladno članku 95. stavku 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02), Ustavni je sud odluku o ustavnosti referendumskoga prijedloga narodne (građanske) inicijative dužan donijeti u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva Hrvatskog sabora.

⁷³ Članak 4. Zakona istospolnim zajednicama (NN 116/03) odredio je pravo na uzdržavanje te pravo na stjecanje i uređivanje međusobnih odnosa u svezi imovine kao pravne učinke postojanja istospolne zajednice. Pritom je pravo na uzdržavanje član istospolne zajednice mogao ostvariti prestankom postojanja zajednice (članak 6. do 10. Zakona istospolnim zajednicama). Nadalje, članovi istospolne zajednice su mogli posjedovati zajedničku stečevinu i vlastitu imovinu, a ukupni opseg zajedničke stečevine, kao i njezin pripadajući dio svakome partneru, se mogao odrediti prestankom postojanja zajednice, sukladno odredbama stvarnog i obveznog prava (članak 11. do 20. Zakona istospolnim zajednicama).

predstavlja novost u hrvatskoj ustavnopravnoj praksi, te prvi značajan korak prema oblikovanju ustavnih područja izuzetih od prava neposrednog odlučivanja.

2.2. Načelo razmjernosti i ustavnosudski nadzor jasnoće referendumskog pitanja

Predmet sljedeće referendumske inicijative bila je izmjena Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, u dijelu službene uporabe jezika i pisma pripadnika manjinskih zajednica.⁷⁴ Predstavnicima Organizacijskog odbora Građanske inicijative „Stožer za obranu hrvatskog Vukovara“, predali su, 13. prosinca 2013., Hrvatskom saboru zahtjev za raspisivanje referenduma s prijedlogom izmjene članka 12. stavka 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina da glasi: „Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine ostvaruje se na području jedinice lokalne samouprave, državne uprave i pravosuđa, kada pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje polovinu stanovnika takve jedinice.“⁷⁵ U odnosu na dosegnuti normativni standard članka 12. stavka 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, kojim je zajamčena ravnopravna službena uporaba jezika i pisma pripadnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici jedne nacionalne manjine čine najmanje 1/3 ukupne populacije, prijedlogom se nastojao reducirati broj jedinica lokalne samouprave u kojima je uz hrvatski jezik i latinično pismo u službenu uporabu uveden i drugi jezik tj. ćirilično ili koje drugo pismo. Pritom, naziv Građanske inicijative „Stožer za obranu hrvatskog Vukovara“, jasno upućuje na cilj predložene izmjene, a on je, u gradu Vukovaru, uklanjanje iz službene uporabe srpskog jezika i ćiriličnog pisma.⁷⁶

Na svojoj 64. sjednici, 9. travnja 2014., Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav raspravio je zaprimljeni zahtjev, te jednoglasno predložio Hrvatskom saboru provjeru broja i vjerodostojnosti potpisa birača. Na sjednici je prevladalo mišljenje da je referendumska inicijativa protivna najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske, ali i normama međunarodnog prava, što zahtijeva provjeru ustavnosti sadržaja referendumskog pitanja.⁷⁷

⁷⁴ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/02, 47/10, 80/10, 93/11).

⁷⁵ Točka 1. izreke Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-4640/14).

⁷⁶ Sukladno rezultatima popisa stanovništva 2011. godine, u gradu Vukovaru bilo je 34,87% pripadnika srpske nacionalne manjine (Statistička izvješća 1469/2012: 47).

⁷⁷ Izvješće Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav o Zahtjevu za raspisivanje referenduma Građanske inicijative „Stožer za obranu hrvatskog Vukovara“.

Nakon obavljene provjere kojom je utvrđeno da je referendumsku inicijativu podržalo više od 10% ukupnog broja birača,⁷⁸ Hrvatski je sabor, 15. srpnja 2014., usvojio odluku kojom je zatražio provjeru ustavnosti sadržaja referenduskog pitanja te provjeru ispunjenja pretpostavki za raspisivanje referenduma.⁷⁹

Odlučujući o traženju Hrvatskoga sabora, Ustavni je sud, 12. kolovoza 2014., donio Odluku, temeljem koje je utvrdio da predloženo referendumsko pitanje nije u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, te da o njemu nije dopušteno izjašnjavanje birača.⁸⁰

U obrazloženju donesene Odluke Ustavni je sud iznio dva značajna mišljenja. S postupovne strane Sud napominje da pozitivni pravni propisi ne obvezuju građansku inicijativu, kao jednog od tri moguća ustavna inicijatora neposrednog izjašnjavanja birača, na obrazlaganje zahtjeva za raspisivanje referenduma. Međutim, budući je predmetno obrazloženje relevantno, kako za postupanje Hrvatskog sabora, tako i za odlučivanje Ustavnog suda, u granicama članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, Ustavni je sud utvrdio da: „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“.⁸¹

Kostadinov smatra da je iznesenim mišljenjem Ustavni sud, u hrvatskom ustavnom pravu, postavio temelje ustavnosudskog nadzora jasnoće referenduskog pitanja, kao značajnog postupovnopravnog uvjeta za raspisivanje referenduma.⁸²

S gledišta materijalnog prava, Ustavni sud smatra da je za rješavanje ovoga predmeta relevantno ranije mišljenje Suda, izneseno u predmetu ocjene suglasnosti članka 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina s Ustavom

⁷⁸ Točka 5. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-4640/14).

⁷⁹ Točka 1. Odluke u povodu Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Stožer za obranu hrvatskog Vukovara“ (NN 88/14). Točka 84. Dnevnog reda Zapisnika trinaeste sjednice Hrvatskoga sabora, Zagreb, svibanj – lipanj – srpanj 2014.

⁸⁰ Točka 1. i 2. izreke Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-4640/14).

⁸¹ Gardasevic, 2015: 26. Točka 4. izreke Odluke i točka 18. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-4640/14). U svome radu: „Ustavnopравни okvir referenduma u Republici Hrvatskoj: trenutno stanje i budući izazovi“; A. Blagojević i A. Sesvečan uvjet za obrazloženjem zahtjeva za raspisivanje referenduma, prepoznaju kao jednu od tri formalne pretpostavke, ispunjenje kojih je nužno da bi referendum bio dopušten. Kao što je i u ovome radu već rečeno, preostale su dvije da je riječ o: prijedlogu promjene Ustava, prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz djelokruga zakonodavne vlasti; te da raspisivanje državnog referenduma zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj (Blagojević i Sesvečan, 2019: 859 – 860).

⁸² Kostadinov, 2015: 82 – 83. Za širi prikaz načela jasnoće referenduskog pitanja vidi također: Miloš, M. (2021). Ustavnosudski nadzor jasnoće referenduskih pitanja. U I. Koprić, i F. Staničić (ur.), *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj* (str. 123 – 154). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.

Republike Hrvatske, a prema kojem je Ustavni sud prepoznao stavak 2. Izvorišnih osnova Ustava, kao dio ustavnog teksta iz kojega u velikoj mjeri izvire ustavni identitet države,⁸³ te odredba članka 15. stavka 4. Ustava, koja pripadnicima svih nacionalnih manjina jamči pravo slobodnog služenja svojim jezikom i pismom. Prema riječima Ustavnog suda, pravo slobodnog služenja svojim jezikom i pismom je „individualno pravo pripadnika nacionalnih manjina...za koje hrvatski Ustav smatra da čine samu bit identiteta nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj“.⁸⁴ Prethodno iznesenim mišljenjem, Ustavni sud širi područje ustavnih normi koje oblikuju ustavni identitet Republike Hrvatske, a time ujedno i reducira opseg ustavnog područja dopuštenog za reviziju: glasanjem u Hrvatskom saboru ili odlučivanjem na državnom referendumu.

Slijedom prethodnog Ustavni sud naglašava: „da Ustav, kao temeljni pravni akt hrvatske države, nije vrijednosno neutralan“ budući određuje „Republiku Hrvatsku kao demokratsku državu“ u kojoj su između ostalih „nacionalna ravnopravnost, poštivanje prava čovjeka i vladavina prava najviše vrednote ustavnog poretka“.⁸⁵ Nadalje, Ustavni sud smatra da s gledišta hrvatskog Ustava svako reduciranje prava pripadnika nacionalnih manjina na služenje vlastitim jezikom i pismom „mora biti razumno opravdano isključivo razlozima za koje se može reći da izvire iz demokratskog društva utemeljenog na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava“.⁸⁶ Ustavni sud obrazlaže da „takav generalni zahvat nacionalnih dimenzija u već postignuti prag za službenu uporabu jezika i pisma, koji čine samu bit identiteta nacionalnih manjina..., mora imati svoju jasnu i racionalnu osnovu te objektivno opravdanje“, što znači da „povećanje praga mora imati jasno izražen legitimni cilj u javnom/općem interesu“ te da: „mora biti nužno u demokratskom društvu, to jest strogo razmjerno legitimnom cilju koji se nastoji postići“.⁸⁷

U nastavku obrazloženja, Ustavni sud pojašnjava da „ustavni zahtjevi“, u konkretnom predmetu, „nisu usmjereni prema procjeni bi li predložena nova regulacija ‘štetila’ kolektivnim pravima...nacionalnih manjina, nego...bi li ih unaprijedila“. S te strane gledano, prihvaćanje referendumskoga prijedloga imalo bi „obeshrabrujući, ako ne i odvrćajući učinak na legitimna nastojanja nacionalnih manjina da se razvijaju u smjeru postizanja zahtijevanog praga iz članka

⁸³ Točka 9. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-4640/14). Točka 30.1. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-3597/10). Izvorišne osnove Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

⁸⁴ Točka 13. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-4640/14).

⁸⁵ Točka 10.1. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-4640/14).

⁸⁶ Točka 13.2. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-4640/14).

⁸⁷ Točka 14. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-4640/14).

12. stavka 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina“, a „obeshrabrujući učinci takve naravi sami po sebi nisu prihvatljivi u demokratskom društvu“. ⁸⁸

Iako je, u svome javnom djelovanju Organizacijski odbor Građanske inicijative „Stožer za obranu hrvatskog Vukovara“, uvijek naglašavao: da je isključiva svrha predložene izmjene članka 12. stavka 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina spriječiti postavljanje dvojezičnih natpisa na području grada Vukovara, Ustavni sud napominje da „u predloženom referendumskom pitanju, s obzirom na način kako je formulirano i na sam njegov sadržaj, u pravnom smislu postoji prikriveni cilj koji se, kao takav, ne može ocijeniti legitimnim“. ⁸⁹

Na kraju, Ustavni sud zaključuje: „da je postojeći zakonski okvir dovoljno fleksibilan u propisivanju načina na koji se trebaju primijeniti pravila o službenoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina da bi se zadovoljile specifične prilike u svakoj pojedinoj lokalnoj jedinici“. ⁹⁰

Razmatrajući prijedlog izmjene članka 12. stavka 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u dijelu službene uporabe jezika i pisma pripadnika manjinskih zajednica, Ustavni je sud, prvi put, na traženje Hrvatskoga sabora utvrđivao usklađenost predloženog referendumskog pitanja s Ustavom. Odlučujući o ustavnosti narodne inicijative, Ustavni sud, u obliku zahtjeva za obrazloženjem razloga za raspisivanje referenduma, uspostavlja jasan i nedvosmislen postupovnopравни standard za održavanjem referenduma, temeljem budućih prijedloga grupe birača, postavljajući osnovu ustavnosudskog nadzora jasnoće referendumskog pitanja. Interpretirajući Ustav, Ustavni sud širi granice ustavnog područja koje određuje ustavni identitet Republike Hrvatske, te stavlja koncept načela razmjernosti u središte svakog budućeg prijedloga reduciranja Ustavom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda. ⁹¹

Za daljnji prikaz odnosa ustavnog identiteta i načela razmjernosti, kao institucionalnog mehanizma očuvanja postojeće razine prava nacionalnih manjina, značajna je analiza prijedloga

⁸⁸ Točka 21.2. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-4640/14).

⁸⁹ Točka 21.3. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-4640/14). Osim u ustavnosudskoj praksi postojanje prikrivenog cilja smatra se neprihvatljivim i u akademskoj zajednici (Blagojević i Sesvečan, 2019: 862 – 863).

⁹⁰ Točka 30. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-4640/14).

⁹¹ U svome radu: „Prava nacionalnih manjina i referendum: konstitucionalizam vs. populizam“, Anita Blagojević primjećuje da širenje opsega ustavnog područja koje određuje ustavni identitet Republike Hrvatske ima dodanu vrijednost „u uvjetima prilično kvalitetne regulative u području osiguranja i zaštite prava nacionalnih manjina, ali i prilično nekvalitetne regulative u području referenduma“. Naime, trenutno ustavno uređenje referenduma, bez ustavom normiranih područja izuzetih od neposrednog odlučivanja birača, ali i bez ustavom izrijekom navedenih klauzula vječnosti, može postati „manipulativno sredstvo u rukama populista“, a na štetu opsega prava pripadnika manjinskih nacionalnih zajednica (Blagojević, 2024: 29).

Organizacijskog odbora Građanske inicijative „Narod odlučuje“, predstavnici kojeg su, 13. lipnja 2018., Hrvatskom saboru predali zahtjev za raspisivanje referenduma s prijedlogom dopune Ustava Republike Hrvatske.⁹² Prema predloženoj dopuni Ustava, izabrani zastupnici nacionalnih manjina imali bi pravo sudjelovati u odlučivanju o svim pitanjima iz nadležnosti Hrvatskog sabora, osim o pitanju povjerenja Vladi Republike Hrvatske i pitanju prihvaćanja državnog proračuna.⁹³

Građanska je inicijativa temeljila ovaj prijedlog na tri osnovna argumenta. Prvo: predstavnici nacionalnih manjina imaju manji legitimitet od ostalih zastupnika Hrvatskog sabora jer mandat osvajaju s manjim brojem glasova. Drugo: oni nemaju opći, već poseban parlamentarni mandat, svrha kojega je sudjelovanje u donošenju onih političkih odluka koje se izravno ili posredno odnose na pojedine manjinske zajednice. I treće: protokom vremena, u hrvatskoj su se parlamentarnoj praksi razvili različiti oblici „neskrivene političke trgovine manjinskim mandatima“ u postupku formiranja Vlade i donošenja državnog proračuna.⁹⁴

Gardašević smatra da je iznesenim prijedlogom dopune Ustava, Građanska inicijativa „Narod odlučuje“ izašla izvan okvira odredbi Ustava Republike Hrvatske.⁹⁵ Prema njemu, činjenica da se predstavnici nacionalnih manjina biraju u Hrvatski sabor s manjim brojem glasova od zastupnika izabranih u općim izbornim jedinicama, predstavlja logičnu posljedicu udjela manjinskih zajednica u populaciji Republike Hrvatske.⁹⁶ S druge strane, Gardašević osporava tvrdnju zagovornika inicijative prema kojoj zastupnici nacionalnih manjina nemaju opći, već poseban parlamentarni mandat, svrha kojega je sudjelovanje u donošenju onih

⁹² Uz zahtjev za raspisivanje referenduma o dopuni Ustava Republike Hrvatske, predstavnici Organizacijskog odbora Građanske inicijative „Narod odlučuje“ predali su i zahtjev za raspisivanjem referenduma s prijedlogom izmjene Ustava Republike Hrvatske. Izvješće Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav o Zahtjevu za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Narod odlučuje“ o dopuni Ustava Republike Hrvatske člankom 72.a te Zahtjevu za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Narod odlučuje“ o izmjeni članka 72. Ustava Republike Hrvatske.

Provjerom broja i vjerodostojnosti potpisa birača iz zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Narod odlučuje“ s prijedlogom dopune Ustava Republike Hrvatske, utvrđeno je da nije prikupljen dovoljan broj potpisa birača za raspisivanje referenduma, sukladno odredbi članka 87. stavku 3. Ustava Republike Hrvatske. Zaključak Izvješća Povjerenstva o provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača iz zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Narod odlučuje“ o izmjeni članka 72. Ustava Republike Hrvatske i „Narod odlučuje“ o dopuni Ustava Republike Hrvatske člankom 72.a te Građanske inicijative „Istina o Istanbulskoj“.

⁹³ Izvješće Povjerenstva o provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača iz zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Narod odlučuje“ o izmjeni članka 72. Ustava Republike Hrvatske i „Narod odlučuje“ o dopuni Ustava Republike Hrvatske člankom 72.a te Građanske inicijative „Istina o Istanbulskoj“.

⁹⁴ Gardašević, 2021: 98 – 99.

⁹⁵ Gardašević, 2021: 99 – 113.

⁹⁶ Gardašević, 2021: 100. Sukladno rezultatima popisa stanovništva iz 2011. godine, u Republici Hrvatskoj bilo je 90,42% pripadnika većinskog hrvatskog naroda, dok je prema brojnosti, u odnosu na ukupnu populaciju, sljedeća bila srpska nacionalna zajednica s udjelom od 4,36% (Statistička izvješća 1469/2012: 11).

političkih odluka koje se izravno ili posredno odnose na pojedine manjinske zajednice. Iz dva ranija mišljenja Ustavnog suda, slijedi da zastupnici Hrvatskog sabora kao predstavničkog tijela građana „zastupaju interese cjelokupnog naroda, a ne samo onih birača koji su ih izabrali ili pak izbornih jedinica u kojima su izabrani“.⁹⁷ Nadalje, razmatrajući posljednji argument Građanske inicijative, Gardašević pojašnjava da „svaka tvrdnja koja se zasniva na određenoj sumnji u neprihvatljive ili nezakonite radnje mora na odgovarajući i zahtijevani način biti i dokazana“. Ukoliko se tvrdi da su izabrani predstavnici nacionalnih manjina uključeni u različite oblike „neskrivene političke trgovine“ nužno je „dokazati o kojim se...zastupnicima radi“ te „kada i gdje su inkriminirane radnje poduzete“. Time će se utvrditi „odnosi li se to na sve zastupnike nacionalnih manjina ili samo na neke od njih“ jer „ako se predlaže da mandati svih zastupnika neke kategorije moraju zbog određenog razloga biti ograničeni, onda postojanje tog razloga mora biti...utvrđeno...za sve zastupnike te kategorije“.⁹⁸

Završno valja razmotriti postojanje primjetne nelogičnosti iznesenog prijedloga dopune Ustava, budući se predloženo ograničenje odnosi na odluke, za usvajanje kojih je potrebna većina ukupnog broja zastupnika Hrvatskog sabora, dok bi zastupnici nacionalnih manjina i dalje mogli sudjelovati u odlučivanju o promjeni Ustava, promjeni državnih granica ili izboru sudaca Ustavnog suda, a za koje je potrebna dvotrećinska većina ukupnog broja zastupnika Hrvatskog sabora.⁹⁹

Za daljnje razmatranje materijalnopravne usklađenosti predložene dopune Ustava s najvišim vrednotama ustavnog poretka, značajna je ranije spomenuta odluka Ustavnog suda, donesena povodom prijedloga ocjene suglasnosti članka 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina s Ustavom Republike Hrvatske.¹⁰⁰

Usvajanjem izmjena i dopuna Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina te prihvaćanjem izmjena i dopuna Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, godine 2010., značajno je izmijenjen način biranja zastupnika Hrvatskog sabora iz reda nacionalnih manjina

⁹⁷ Gardašević, 2021: 103 – 104. Vidi mišljenje Ustavnog suda u povodu prijedloga za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom članka 17. Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj (broj: U-I-732/98) i mišljenje Ustavnog suda u povodu prijedloga za pokretanje postupka ocjene suglasnosti s Ustavom članka 2. stavka 2. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (broj: U-I-3789/03).

⁹⁸ Gardašević, 2021: 99, 105.

⁹⁹ Gardašević, 2021: 108. Vidi članak 8. u vezi s člankom 83. stavkom 3., članak 126. stavak 1., te članak 147. – 150. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

¹⁰⁰ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-3597/10). Ustavni zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 80/10).

te ostvarivanje biračkog prava pripadnika manjinskih zajednica.¹⁰¹ Prihvaćenim izmjenama, nacionalnim manjinama koje su na dan stupanja na snagu Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, u ukupnoj populaciji Republike Hrvatske, sudjelovale s više od 1,5% stanovnika, priznato je pravo izbora najmanje tri zastupnika, pripadnika te manjinske zajednice, na temelju općeg biračkog prava, u skladu sa zakonom kojim se uređuje način biranja zastupnika Hrvatskog sabora.¹⁰² Istovremeno, ostalim nacionalnim manjinama, koje su u ukupnoj populaciji Republike Hrvatske imale udio manji od 1,5% stanovnika, uz opće biračko pravo, priznato je posebno pravo glasa, na osnovu kojeg su imale pravo izbora pet manjinskih zastupnika, u zasebnim izbornim jedinicama.¹⁰³ Time su birači iz reda malobrojnih nacionalnih manjina stekli pravo na drugi (dopunski) glas, koji nisu imali pripadnici većinskog naroda, ali niti birači brojnijih manjinskih zajednica.¹⁰⁴

Razmatrajući suglasnost usvojenih zakonskih rješenja s Ustavom, Ustavni je sud vlastitu pozornost usmjerio na tri središnja pitanja. Prvo: da li je suglasno s Ustavom postojanje unaprijed zajamčenih mandata za predstavnike brojnijih manjinskih zajednica, u okviru općeg dijela izbornog sustava, temeljenog na općem i jednakom biračkom pravu. Drugo: da li je suglasno s Ustavom rješenje sukladno kojem birači iz reda malobrojnih nacionalnih manjina, na izborima za Hrvatski sabor, ostvaruju pravo na glas više od birača pripadnika većinskog naroda. I treće: da li je suglasno s Ustavom rješenje sukladno kojem birači iz reda malobrojnih nacionalnih manjina, na izborima za Hrvatski sabor, ostvaruju pravo na glas više od birača pripadnika brojnijih manjinskih zajednica.¹⁰⁵

Odgovarajući na postavljena pitanja, Ustavni sud uvodno polazi od ranijeg zakonskog uređenja načina biranja zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatski sabor. Sud pritom

¹⁰¹ Gardašević, 2021: 110. Ustavni zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 80/10). Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 145/10).

¹⁰² Gardašević, 2021: 110. Čl. 1. st. 2. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 80/10).

¹⁰³ Gardašević, 2021: 110 – 111. Čl. 1. st. 3. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 80/10).

¹⁰⁴ Brojnije manjinske zajednice su one koje su na dan stupanja na snagu Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, u ukupnoj populaciji Republike Hrvatske, sudjelovale s više od 1,5% stanovnika.

Malobrojne nacionalne manjine su one koje su na dan stupanja na snagu Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, u ukupnoj populaciji Republike Hrvatske, imale udio manji od 1,5% stanovnika.

¹⁰⁵ Gardašević, 2021: 111. Točka 27. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-3597/10). Opći dio izbornog sustava, temeljen na općem i jednakom biračkom pravu, predstavlja onaj dio izbornog modela, unutar kojega hrvatski državljani s navršениh 18 godina života i prebivalištem u Republici Hrvatskoj, biraju 140 zastupnika Hrvatskog sabora, u 10 izbornih jedinica, na način da u svakoj izornoj jedinici biraju jednak broj zastupnika. Čl. 45. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst). Čl. 35. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10).

napominje: da je od stupanja na snagu izvornog teksta Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, zakonodavac jamčio manjinskim zajednicama zastupljenost u nacionalnom parlamentu, biranjem svojih predstavnika u posebnoj izbornoj jedinici. Pritom je na izborima 2000. godine, u Hrvatski sabor birano 5 zastupnika nacionalnih manjina, a na izborima 2003. i 2007. godine, 8 manjinskih predstavnika. Hrvatski državljani iz reda manjinskih zajednica imali su pravo birati da li će svoje pravo glasa ostvariti kao državljani Republike Hrvatske, glasujući za jednu od lista kandidata, u općem dijelu izbornog sustava, ili će svoje biračko pravo ostvariti u svojstvu pripadnika jedne od nacionalnih manjina, biranjem svojih predstavnika u posebnoj izbornoj jedinici. Pritom, moguće većinsko opredjeljenje birača iz reda manjinskih zajednica, za ostvarivanjem biračkoga prava u okviru općeg dijela izbornog sustava, nije imalo utjecaja na zajamčeni broj zastupnika nacionalnih manjina, kao ni na činjenicu da su izabrani predstavnici manjinskih zajednica, u opsegu svojih zastupničkih prava i dužnosti, u potpunosti izjednačeni sa zastupnicima biranima u općem dijelu izbornog sustava.¹⁰⁶

Nakon izrečenih uvodnih premisa, odgovarajući na prvo pitanje, Ustavni sud obrazlaže da Ustav priznaje Republiku Hrvatsku kao nacionalnu državu hrvatskoga naroda i državu pripadnika manjinskih nacionalnih zajednica, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti.¹⁰⁷ U granicama tako određene političke zajednice „vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana“,¹⁰⁸ uz postojanje dva institucionalna modela, putem kojih državljani ostvaruju vlast: „izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem“.¹⁰⁹ U svrhu ostvarivanja vlasti, građanima Republike Hrvatske, s navršenih 18 godina života, Ustav jamči „opće i jednako biračko pravo u izborima za Hrvatski sabor, Predsjednika Republike Hrvatske i Europski parlament te u postupku odlučivanja na državnom referendumu“.¹¹⁰ Birajući zastupnike Hrvatskoga sabora, hrvatski državljani, s prebivalištem u Republici Hrvatskoj, ostvaruju opće i jednako biračko pravo, biranjem 140 zastupnika nacionalnog parlamenta, u 10 izbornih jedinica, na način da u svakoj izbornoj jedinici biraju jednak broj zastupnika.¹¹¹ Slijedom prethodnih normi, Ustavni sud napominje: da je zakonodavac usvajanjem članka 1. stavka 2. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama

¹⁰⁶ Čl. 16. i 17. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni Sabor (NN 116/99). Čl. 14., 15. i 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor (NN 53/03). Točka 24., 24.1. i 25. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-3597/10).

¹⁰⁷ Toplak i Gardasevic, 2017: 269. Izvorišne osnove Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst).

¹⁰⁸ Čl. 1. st. 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst).

¹⁰⁹ Čl. 1. st. 3. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst).

¹¹⁰ Čl. 45. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst).

¹¹¹ Čl. 35. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10).

Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, na ustavnopravno neprihvatljiv način podijelio narod, jamstvom rezerviranih zastupničkih mjesta, unutar općeg dijela izbornog sustava, nacionalnim manjinama koje su na dan stupanja na snagu Ustavnog zakona, u ukupnoj populaciji Republike Hrvatske, sudjelovale s više od 1,5% stanovnika.¹¹² Nadalje, jamstvom rezerviranih zastupničkih mjesta, u okviru općeg dijela izbornog sustava, zakonodavac je povrijedio: „temeljni ustavni zahtjev za jednakim biračkim pravom...državljana Republike Hrvatske“ budući „sustav unaprijed zajamčenih...zastupničkih mjesta pretpostavlja...posebne mjere koje će osigurati da kandidati – pripadnici nacionalne manjine...budu i izabrani na unaprijed im zajamčena zastupnička mjesta u Hrvatskom saboru“.¹¹³ Slijedom toga, Ustavni sud zaključuje: da odredba članka 1. stavka 2. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina sadrži zakonodavnu mjeru koja se s ustavnopravnog gledišta ne može smatrati prihvatljivom.¹¹⁴

Razmatrajući drugo pitanje, Ustavni sud uvodno polazi od članka 15. stavka 3. Ustava, temeljem kojeg zakonodavac može „pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor“.¹¹⁵ Ustavni je sud mišljenja da se „posebno pravo“ pripadnika manjinskih zajednica, da biraju svoje predstavnike u nacionalni parlament, ne svodi samo na pravo drugog glasa, već se može ostvariti i drugim mjerama, predviđenima zakonom kojima se uređuje način biranja zastupnika Hrvatskog sabora.¹¹⁶ Ustavni sud napominje da se pravo izbora zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatski sabor, drugim glasom, ne smije poistovjetiti s ranijim modelom izbora predstavnika manjinskih zajednica u nacionalni parlament, jer su ti zastupnici izabrani jednim glasom birača pripadnika nacionalnih manjina, koji je u sebi nosio potencijal za ostvarivanje ustavom zajamčenog općeg biračkog prava, ali i posebnog prava pripadnika manjinskih zajednica na biranje svojih zastupnika u predstavničko tijelo građana.¹¹⁷

S druge strane, Ustavni je sud pravo na drugi glas povezao s opsegom i sadržajem zastupničkih ovlasti predstavnika nacionalnih manjina, ustvrdivši potrebu za razlikovanjem

¹¹² Toplak i Gardasevic, 2017: 270. Točka 30.2. i 31. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-3597/10).

¹¹³ Toplak i Gardasevic, 2017: 270. Točka 32. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-3597/10).

¹¹⁴ Ustavni sud ujedno naglašava da svojim zaključkom ne isključuje primjenu sustava unaprijed zajamčenog broja zastupnika manjinskih zajednica, u Hrvatskom saboru, izvan granica općeg izbornog sustava. Točka 34. i 34.1. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-3597/10).

¹¹⁵ Čl. 15. st. 3. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst).

¹¹⁶ Toplak i Gardasevic, 2017: 271. Točka 37. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-3597/10).

¹¹⁷ Točka 39. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-3597/10).

parlamentarnih mandata ovih zastupnika od onih izabranih u općem dijelu izbornog sustava.¹¹⁸ Ustavni sud ispravno primjećuje da zastupnici Hrvatskoga sabora birani u općim izbornim jedinicama predstavljaju narod kao zajednicu „slobodnih i ravnopravnih državljana“,¹¹⁹ za razliku od onih, koji temeljem članka 15. stavka 3. Ustava, mogu predstavljati samo manjinske nacionalne zajednice koje su ih izabrale.¹²⁰ Slijedom prethodnog, Ustavni sud naglašava da je prije zakonskog uređenja načina biranja manjinskih predstavnika u nacionalni parlament, Hrvatski sabor dužan usvojiti poseban zakon, ustavne snage, kojim će se urediti opseg i sadržaj zastupničkih ovlasti, te prava, obveze i odgovornosti izabranih predstavnika nacionalnih manjina.¹²¹ Sud pritom napominje: „da se mandat zastupnika nacionalnih manjina iz članka 15. stavka 3. Ustava ne mora nužno razlikovati od mandata koji...imaju zastupnici izabrani na temelju općeg i jednakog biračkog prava“, te da „isključivo o volji ustavotvorca ovisi...hoće li mandat zastupnika nacionalnih manjina...izjednačiti s općim mandatom zastupnika izabranih u okviru općeg izbornog sustava“.¹²²

Prethodno utvrđenje Ustavnog suda pojašnjava, postojanje kojeg je ustavnopravnog uvjeta nužno, da bi birači iz reda manjinskih nacionalnih zajednica, na izborima za Hrvatski sabor, ostvarili pravo na drugi glas, te istovremeno odgovara na pitanje o materijalnoj usklađenosti kasnijeg prijedloga dopune Ustava, Građanske inicijative „Narod odlučuje“.

Slijedom rečenog, mandati se zastupnika Hrvatskog sabora, biranih od strane pripadnika manjinskih nacionalnih zajednica, mogu razlikovati od mandata onih zastupnika, izabranih na temelju općeg i jednakog biračkog prava. Međutim, prethodno je nužno opseg i sadržaj mandata manjinskih predstavnika urediti zakonom, ustavne snage, a biračima pripadnicima nacionalnih manjina proširiti biračko pravo na drugi glas. U protivnom, usvajanjem prijedloga Građanske inicijative „Narod odlučuje“, državljanima Republike Hrvatske, iz reda manjinskih nacionalnih zajednica, koji bi se odlučili za biranje zastupnika nacionalnih manjina, bilo bi uskraćeno posredno sudjelovanje u odlučivanju o dva značajna pitanja iz nadležnosti Hrvatskog sabora, te je slijedom toga, izneseni referendumski prijedlog u suprotnosti s člankom 1. stavkom 2. i 3.,

¹¹⁸ Toplak i Gardasevic, 2017: 271.

¹¹⁹ Čl. 1. st. 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst).

¹²⁰ Toplak i Gardasevic, 2017: 271.

¹²¹ Toplak i Gardasevic, 2017: 271. Točka 41. i 42. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-3597/10).

¹²² Točka 42. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-3597/10).

te člankom 3. Ustava i u predloženom sadržaju ne može biti predmetom neposrednog izjašnjavanja birača.¹²³

2.3. Isključive ovlasti tijela predstavničke demokracije

I dok je, razmatrajući prijedlog izmjene Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u dijelu službene uporabe jezika i pisma pripadnika manjinskih zajednica, Ustavni sud snažno posegnuo za konceptom nacionalnog ustavnog identiteta kao mehanizma raspoznavanja ustavnosti referendumskoga pitanja, odlučujući o usklađenosti narodnih inicijativa o donošenju zakona o *outsourcingu* i monetizaciji javnih cesta s Ustavom, Ustavni se sud ograničava na razmatranje područja isključivih ovlasti tijela predstavničke demokracije u postupku donošenja proračunskih, financijskih i fiskalnih zakona.¹²⁴ U tome smislu, Ustavni sud napominje da: „u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske...ustavotvorac nije izrijekom naveo pitanja koja su stvar isključive nadležnosti tijela predstavničke demokracije“ već se ona izvode iz cjeline ustavnog teksta.¹²⁵ Slijedom prethodnog, Ustavom je propisano da Vlada Republike Hrvatske predlaže, a Hrvatski sabor donosi državni proračun.¹²⁶ Uzevši u obzir složenost proračunskog zakonodavstva, Kuzelj ispravno primjećuje da moguće šire tumačenje implicitnih ograničenja neposrednog odlučivanja birača, od strane Ustavnog suda, na osnovu isključivih ovlasti tijela predstavničke demokracije, može dovesti do izrazito restriktivnog ograničavanja prava pristupa referendumu, budući promjena ili donošenje većine zakona, u većoj ili manjoj mjeri, ima utjecaj na prihodovnu ili rashodovnu stranu državnih financija.¹²⁷ Tragom toga valja razmotriti odluku Ustavnog suda, kojom je odlučeno da predloženo referendumsko pitanje o usvajanju zakona kojim se određuje da sve prateće i neosnovne djelatnosti u javnim i državnim službama obavljaju isključivo zaposlenici javnog sektora, nije u skladu s Ustavom.¹²⁸

¹²³ Iako nije relevantno za meritum ovoga rada, valja kazati da je odlučujući o međusobnoj ravnopravnosti manjinskih zajednica u izbornom postupku, Ustavni sud zaključio da Ustav „prava nacionalnih manjina...temelji na načelu ravnopravnosti i u odnosu većina – manjina i u...odnosu manjina – manjina“. Međutim, kada u zajednici postoji jedna ili više brojnijih nacionalnih manjina, ustavni se zahtjevi za međusobnom ravnopravnošću pripadnika svih manjinskih zajednica temelje na učincima primijenjenih mjera. S te strane gledano, prihvaćeno pravo na drugi (dopunski) glas pripadnika malobrojnih nacionalnih manjina ne narušava ravnopravnost brojnijih manjinskih zajednica budući je usvojenim rješenjem pripadnicima svih nacionalnih manjina omogućena posebna zastupljenost u Hrvatskom saboru temeljem dva, prema opsegu različita, posebna biračka prava. Točka 54., 55. i 56.1. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-3597/10).

¹²⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1158/15 i U-VIIR-1159/15).

¹²⁵ Gardasevic, 2015: 32. Točka 33.4. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1159/15).

¹²⁶ Čl. 81. al. 3. i čl. 113. al. 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

¹²⁷ Kuzelj, 2022: 334, 336 – 337.

¹²⁸ Zakon o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru. Točka 1. izreke i točka 4. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1159/15).

U obrazloženju donesene Odluke, Ustavni sud naglašava da: „u ovom ustavnosudskom postupku ima posebnu zadaću provesti prethodnu...apstraktnu kontrolu ustavnosti prijedloga zakona odnosno ocijeniti je li prijedlog Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru u skladu s Ustavom“. ¹²⁹ Ustavni sud, pritom napominje, da ustavni uvjet za usklađenošću referendumskoga prijedloga narodne inicijative s Ustavom, zahtijeva stroži oblik ustavnog nadzora od onoga koji se provodi u postupku ocjene suglasnosti zakona s Ustavom. ¹³⁰ Nužnost strožeg nadzora nad ustavnošću prijedloga narodnih inicijativa, Ustavni sud nalazi u činjenici da ti prijedlozi nisu sastavljeni, provjeravani, ispravljani i raspravljani u postupku usvajanja zakona koje donosi Hrvatski sabor, a koji između ostalog uključuje „neprekidni proces usuglašavanja...teksta nacrt zakona“ na temelju „smjernica resornog ministarstva, međuresorne razmjene stajališta..., provjeru Ureda za zakonodavstvo, javnu raspravu i rasprave na matičnim i zainteresiranim odborima Hrvatskog sabora“. ¹³¹ Ustavni sud nadalje obrazlaže: „da je Republika Hrvatska ustrojena kao predstavnička demokracija..., s Hrvatskim saborom kao...nositeljem zakonodavne vlasti..., te Vladom, kao nositeljicom izvršne vlasti“. ¹³² Međutim, s obzirom da Ustav izrijekom određuje da „Hrvatski sabor ili narod neposredno..., u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj“, ¹³³ Ustavni je sud mišljenja da neposredna demokracija ostaje dopušteni i legitimni, ali ne i primarni alat, za prihvaćanje odluka koje u bitnoj mjeri imaju utjecaj na proračunski okvir države. ¹³⁴ Slijedom toga, pozivajući se na mišljenje Komisije za demokraciju putem prava, Ustavni sud smatra da se neposredno izjašnjavanje birača, u hrvatskom pravnom poretku, ne može održati ukoliko ga Ustav ili zakon donesen na temelju Ustava ne predviđa (npr. kada je odlučivanje o referendumskom prijedlogu u isključivoj nadležnosti tijela predstavničke demokracije). ¹³⁵

Iz članka 3. prijedloga Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru slijede dvije opće zabrane: „zabrana izdvajanja pratećih i neosnovnih djelatnosti iz javnog sektora“ i „zabrana obavljanja pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru na bilo koji drugi način osim tako da te djelatnosti obavljaju isključivo...osobe u radnom odnosu

¹²⁹ Točka 13. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1159/15).

¹³⁰ Gardasevic, 2015: 31. Točka 13.2. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1159/15).

¹³¹ Točka 13.2. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1159/15).

¹³² Točka 33.2. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1159/15).

¹³³ Čl. 2. st. 4. al. 1. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

¹³⁴ Gardasevic, 2015: 32 – 33. Točka 33.3. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1159/15).

¹³⁵ Gardasevic, 2015: 32 – 33. Točka 29. i 33.3. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1159/15).

u javnom sektoru“.¹³⁶ Prema mišljenju Ustavnog suda, sagledaju li se obje zabrane, vidljivo je da su one trajnije naravi, budući je njihovo prihvaćanje predviđeno prijedlogom Zakona usvajanje kojeg se predlaže neposrednim odlučivanjem birača. Kako se plaće zaposlenika javnog sektora osiguravaju iz sredstava državnog proračuna, moguće prihvaćanje predloženog Zakona u bitnoj će mjeri reducirati slobodu Vlade u ispunjavanju vlastitih ustavnih zadaća, a posebno prilikom izrade prijedloga državnog proračuna, usmjeravanja rada državne uprave, usmjeravanja djelovanja javnih službi te brige o gospodarskom razvitku Republike Hrvatske.¹³⁷ Slijedom rečenog, Ustavni je sud mišljenja, kako predložene zabrane: „neselektivno i trajno sprečavaju promjene u ustrojavanju optimalnih radnopravnih modela za prateće i neosnovne djelatnosti u javnom sektoru, u okvirima gospodarskih mogućnosti države“ te time izravno imaju utjecaj na funkcionalnost države i proračunski okvir, za što su, prema Ustavu, odgovorna tijela predstavničke demokracije.¹³⁸

Polazeći od premise da je promjenjivost obilježje svih radnopravnih modela, Ustavni sud zaključuje da predložene „zakonske zabrane kojima je cilj trajno spriječiti promjene jednog takvog zakonskog modela...nemaju legitimni cilj, a suprotne su i svrsi i ustavnom konceptu državnih i javnih službi u demokratskom društvu“.¹³⁹

Horvat Vuković osporava mišljenje Ustavnog suda, prema kojem, ustavni uvjet za usklađenošću referendumskoga prijedloga narodne inicijative s Ustavom, zahtijeva stroži oblik ustavnog nadzora od onoga koji se provodi u postupku ocjene suglasnosti zakona s Ustavom. Prema njezinom mišljenju: „asimetričnost kriterija ocjene ustavnosti zakona nije prihvatljiva ni temeljem gramatičke interpretacije“ izvora ustavnog prava, „ni temeljem ocjene svrhe“ u postupku „nadzora ustavnosti propisa“.¹⁴⁰

Govoreći o gramatičkoj metodi tumačenja ustavnog teksta, Horvat Vuković upućuje na neprihvatljivost materijalnog razlikovanja dvaju ustavnih zahtjeva: zahtjeva da je zakon u suglasnosti s Ustavom i zahtjeva da je zakon u skladu s Ustavom.¹⁴¹ Sukladno tome, cjelovitom usporedbom Ustava i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, uočavamo da Ustav, u članku 5. i članku 129., postavlja uvjet suglasnosti zakona s Ustavom, a u članku 131., zahtjeva da je zakon

¹³⁶ Točka 37. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1159/15).

¹³⁷ Za ustavne ovlasti Vlade Republike Hrvatske vidi čl. 113. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14). Točka 42. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1159/15).

¹³⁸ Točka 42.1. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1159/15).

¹³⁹ Točka 42.2. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1159/15).

¹⁴⁰ Horvat Vuković, 2016: 825.

¹⁴¹ Horvat Vuković, 2016: 825. Usporedi članak 129. alineju 1. Ustava (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14) i članak 95. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02).

u skladu s Ustavom.¹⁴² Pritom valja napomenuti: da iz teksta Ustava ne slijedi razlika u stupnju istovjetnosti normi nižeg pravnog ranga, u odnosu na norme višeg pravnog ranga, s obzirom na njezinog donositelja, već isključivo uvjet materijalne komplementarnosti normi nižeg pravnog razreda, u odnosu na norme višeg pravnog razreda.¹⁴³

Razmatrajući teleološki pristup postupka nadzora ustavnosti propisa, Horvat Vuković primjećuje da je mišljenje Ustavnog suda u velikoj mjeri temeljeno na „procesno – orijentiranoj teoriji nadzora ustavnosti zakona“ koja „pretpostavlja da ustavnosudsku nadležnost *okidaju* nedostaci procesa normativne djelatnosti“.¹⁴⁴ Prema procesno – orijentiranoj teoriji nadzora ustavnosti zakonske norme, ukoliko postupak usvajanja zakona ispunjava uvjete uključenja zainteresirane javnosti te javne rasprave, njegov se ishod (oborivo) predmnijeva ustavnim. S druge strane, referendumski postupak prihvaćanja zakona, u dovoljnoj mjeri ne zadovoljava standarde parlamentarnog postupka, te je posljedična pretpostavka ustavnosti tako predloženih zakona slabija, što zahtijeva stroži oblik njihovog ustavnog nadzora.¹⁴⁵

Međutim, već i površni uvid u ustavni okvir procesa normativne djelatnosti, kao i tijekom zakonodavnog postupka, osporava zaključke procesno – orijentirane teorije nadzora ustavnosti zakona. Ustavom Republike Hrvatske je propisano da Vlada predlaže, a Hrvatski sabor donosi zakone.¹⁴⁶ Predmetna je odredba, u velikoj mjeri, odraz prisutne neravnoteže u korist jedne grane izvršne vlasti, u postupku izrade prijedloga zakona, koja postaje prevladavajući nositelj zakonodavne inicijative. Pritom je nerijetko stvarna uloga stručnjaka pravnih disciplina svedena na oblikovanje usuglašanih javnih politika, a utjecaj je javne rasprave na završni tekst prijedloga zakona zanemariv. Višestranačku parlamentarnu debatu obilježava sudjelovanje malog broja zastupnika, te završno prihvaćanje predloženog zakona kao posljedice stranačke discipline koja zatvara prostor svakoj razumnoj raspravi temeljenoj na argumentima i protuargumentima.¹⁴⁷ Iako je nesporno da je zakon koji Vlada predlaže, a Sabor donosi, rezultat stvaranja većeg broja pojedinaca, od zakona koji predlaže grupa birača, ostaje činjenica da iz teksta Ustava i Ustavnog zakona ne slijedi „da je Ustavni sud ovlašten podvrgnuti referendumski prijedlog strožoj ocjeni ustavnosti negoli bi to učinio u ocjeni materijalno identičnog saborskog zakona“.¹⁴⁸

¹⁴² Horvat Vuković, 2016: 825 – 826. Usporedi članak 5. stavak 1., članak 129. alineju 1. i članak 131. stavak 3. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

¹⁴³ Vidi članak 5. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

¹⁴⁴ Horvat Vuković, 2016: 827.

¹⁴⁵ Horvat Vuković, 2016: 827 – 828.

¹⁴⁶ Čl. 113. al. 1. i čl. 81. al. 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

¹⁴⁷ Horvat Vuković, 2016: 829 – 830.

¹⁴⁸ Horvat Vuković, 2016: 830.

S druge strane, Gardašević primjećuje, da se pozivanjem na isključive ovlasti tijela predstavničke demokracije, Ustavni sud pozvao na članak 81. Ustava Republike Hrvatske, sukladno kojem, Hrvatski sabor ima ovlast donošenja državnog proračuna. Međutim, budući članak 81. Ustava utjelovljuje različite ovlasti Sabora, Sud je bio u obvezi šire obrazložiti zašto su pojedine ovlasti u njegovoj isključivoj nadležnosti, a odlučivanje temeljem drugih, može biti i u nadležnosti naroda.¹⁴⁹ Nadalje, Gardašević osporava mišljenje Suda, prema kojem su predložene zakonske zabrane trajnije naravi, iz razloga, jer se njihovo prihvaćanje predviđa zakonom, koji se, kao i svaki zakon, može naknadno mijenjati u zakonodavnom revizijskom postupku,¹⁵⁰ te smatra da je Sud bio u obvezi razmotriti i činjenicu da se predloženim zakonom samo potvrđivalo postojeće zakonsko uređenje rada u javnim i državnim službama.¹⁵¹

Predmet sljedeće referendumske inicijative, u kojoj je Ustavni sud razmatrao isključive ovlasti tijela predstavničke demokracije u području: proračunskih, finacijskih i fiskalnih zakona, bilo je donošenje zakona o monetizaciji javnih cesta.¹⁵²

Predstavnici Organizacijskog odbora za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma, predali su, 17. studenog 2014. godine, Hrvatskom saboru zahtjev za raspisivanje referenduma s prijedlogom usvajanja zakona kojim bi se zabranilo izgrađene javne ceste davati u koncesiju za javne usluge.¹⁵³ Na svojoj 76. sjednici, 25. studenog 2014., Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav raspravio je zaprimljeni zahtjev, te predložio Hrvatskom saboru provjeru broja i vjerodostojnosti potpisa birača.¹⁵⁴ Nakon provjere kojom je utvrđeno da je referendumsku inicijativu podržalo više od 10% ukupnog broja birača,¹⁵⁵ Hrvatski je sabor, 27. veljače 2015., zatražio provjeru ustavnosti sadržaja referenduskog pitanja te provjeru ispunjenja pretpostavki za raspisivanje referenduma.¹⁵⁶

¹⁴⁹ Gardašević, 2015: 36. Uz prihvaćanje prijedloga državnog proračuna, temeljem članka 81. Ustava (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14), značajnije ovlasti Hrvatskog sabor su: odlučivanje o donošenju i promjeni Ustava, donošenje zakona, odlučivanje o ratu i miru, donošenje Strategije nacionalne sigurnosti i Strategije obrane Republike Hrvatske, odlučivanje o promjeni granica Republike Hrvatske, te obavljanje izbora, imenovanja i razrješenja, u skladu s Ustavom i zakonom.

¹⁵⁰ Gardašević, 2015: 37.

¹⁵¹ Gardašević, 2015: 37.

¹⁵² U službenom zahtjevu za raspisivanjem referenduma prijedlog zakona je nazvan „Zakon o dopuni i izmjenama Zakona o cestama“.

¹⁵³ Točka 1. izreke i točka 5. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1158/15).

¹⁵⁴ Izvješće Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav o Zahtjevu za raspisivanje državnog referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju.

¹⁵⁵ Točka 27., 27.1. i 27.2. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1158/15).

¹⁵⁶ Točka 1. Odluke u povodu Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju (NN 25/15). Točka 46. Dnevnog reda Zapisnika šesnaeste sjednice Hrvatskoga sabora, Zagreb, siječanj – veljača – ožujak 2015.

Razmatrajući zahtjev Hrvatskoga sabora, Ustavni je sud, 21. travnja 2015., odlučio da o predloženom referendumskom pitanju nije dopušteno izjašnjavanje birača.¹⁵⁷

Usvojena odluka Ustavnog suda, u velikom je dijelu zasnovana na premisama iz obrazloženja ranije odluke Suda, donesene povodom referendumske inicijative o donošenju Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru. Za razumijevanje poveznica ovih dviju inicijativa, a time i posljedično istih odluka Suda, dovoljno se osvrnuti na očitovanje Vlade Republike Hrvatske, upućeno Ustavnom sudu, u kojem su pojašnjeni osnovni razlozi pokretanja pravnog posla, dodjele koncesije za javne usluge upravljanja izgrađenim autocestama. Prema njemu, „kreditne obveze društava Hrvatske autoceste d.o.o. i Autocesta Rijeka – Zagreb d.d., na godišnjoj razini višestruko premašuju raspoloživa sredstva, koja ta društva generiraju iz naplate cestarine za otplatu tih kredita...Pritom, Vlada Republike Hrvatske napominje, da trenutno godišnji prihod od cestarine za oba društva iznosi otprilike 1,9 milijardi kuna..., a troškovi upravljanja i održavanja iznose otprilike 800 milijuna kuna. Proizlazi da preostala sredstva za otplatu kreditnih obveza iznose otprilike 1,1 milijardu kuna godišnje, dok su kreditne obveze višestruko veće...Jasno je, da bez podrške državnog proračuna, najčešće kroz državna jamstva, neće biti moguće podmirivati navedene kreditne obveze. To podrazumijeva državna jamstva za nova zaduženja, kako bi se refinancirale dospjele obveze, čime se dodatno povećava iznos duga jer trenutno raspoloživa sredstva za otplatu kredita, koja se generiraju iz naplate cestarine, nisu dovoljna ni za pokriće kamata“.¹⁵⁸

Uzevši u obzir ranije mišljenje Ustavnog suda, prema kojem Vlada ima isključivu ustavnu ovlast da predlaže, a Sabor da donosi državni proračun, razvidno je da bi usvajanjem suprotne odluke, Ustavni sud ušao u koliziju sa svojim prethodnim stavom.

Sukladno iznesenoj ocjeni, Ustavni sud smatra, da je za rješavanje ovoga predmeta relevantna odredba članka 49. stavka 1. Ustava, prema kojoj poduzetnička i tržišna sloboda predstavljaju temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske.¹⁵⁹ Prema mišljenju Suda, riječ o jednom „od onih načela koja grade identitet hrvatske ustavne države“, te koja predstavljaju „okvir unutar kojega se moraju tumačiti“ i zakonom razrađivati „Ustavom definirani državni ciljevi“.¹⁶⁰ Budući, predložena zabrana „automatski, neselektivno i na neodređeno vrijeme

¹⁵⁷ Točka 1. i 2. izreke Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1158/15).

¹⁵⁸ Točka 20. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1158/15).

¹⁵⁹ Ustav Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

¹⁶⁰ Točka 43.1. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1158/15).

ograničava Ustavom dopuštene načine ostvarenja državnih gospodarskih ciljeva“, Ustavni sud zaključuje, da ona nije u skladu s Ustavom Republike Hrvatske.¹⁶¹

Primjedbe na mišljenje Ustavnog suda, izražene povodom referendumske inicijative o donošenju Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru, u velikom se dijelu odnose i na predloženi zakon kojim bi se zabranilo izgrađene javne ceste davati u koncesiju za javne usluge. Pravno gledano, krajnje je dvojbeno razmišljanje da je predložena zakonska zabrana trajna, budući članak 8. Zakona o referendumu dopušta da protokom roka od godinu dana, od dana održavanja referenduma, nadležno tijelo državne vlasti može usvojiti pravni akt sadržajno suprotan odluci donesenoj na referendumu.¹⁶² S druge strane, Ustavni sud napominje da na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, Hrvatski sabor može određenu koncesiju proglasiti strateškim interesom Republike Hrvatske,¹⁶³ a „postupak davanja takve koncesije i druga pitanja u vezi s tom koncesijom uređuju se posebnim zakonom“.¹⁶⁴ Prema mišljenju Suda, u postupku usvajanja posebnog zakona, kojim bi se predvidjeli sigurnosni mehanizmi u svrhu zaštite javnog interesa, te utvrdili ciljevi planiranog pravnog posla, uz sudjelovanje zainteresirane javnosti, Hrvatski će sabor odlučivati o njegovoj prihvatljivosti, a izneseni prijedlog zakona smatrao bi se podobnim i za odlučivanje na referendumu.¹⁶⁵

Razmatrajući isključive ovlasti tijela predstavničke demokracije u području usvajanja proračunskih, financijskih i fiskalnih zakona, Ustavni je sud, odlučujući o ustavnopravnoj prihvatljivosti referendumskih pitanja o prijedlogu Zakona o obavljanju pratećih i neosnovnih djelatnosti u javnom sektoru i prijedlogu zakona o monetizaciji javnih cesta, pristupio proračunu kao ustavnom rezervatu izuzetom od neposrednog odlučivanja, temeljem tijela koje je ovlašteno odlučivati o prijedlogu njegova prihvaćanja. Time se otvorio put širem tumačenju implicitnih granica referenduskog odlučivanja, što može posljedično dovesti do zabrane većine referendumskih pitanja.¹⁶⁶ Nadalje, široko tumačenje ovlasti Vlade i Sabora, u postupku predlaganja odnosno prihvaćanja državnog proračuna, onemogućava građane da izravno sudjeluju u odlučivanju o važnim socijalnim temama, dok istovremeno o njima može (samostalno) odlučivati Vlada temeljem ovlasti dobivenih od Sabora.¹⁶⁷ Dosadašnje narodne

¹⁶¹ Točka 59. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1158/15).

¹⁶² Čl. 8. Zakona 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, 38/09).

¹⁶³ Čl. 5. st. 5. Zakona o koncesijama (NN 143/12).

¹⁶⁴ Čl. 5. st. 6. Zakona o koncesijama (NN 143/12).

¹⁶⁵ Točka 64.2. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-1158/15).

¹⁶⁶ Kuzelj, 2022: 342.

¹⁶⁷ Kuzelj, 2022: 343. Čl. 88. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

inicijative, koje imaju utjecaj na proračunski okvir države, ukazuju na činjenicu da restriktivno ograničavanje prava pristupa referendumu može dovesti do značajnog smanjenja potencijala referenduma kao alata pritiska na nositelje vlasti, budući su referendumske inicijative s dovoljnim brojem prikupljenih potpisa, za raspisivanje referenduma, imale za posljedicu odustajanje parlamentarne većine od najavljenih mjera odnosno predloženih (i prihvaćenih) izmjena zakona. Osim najavljenih mjera, izdvajanja pratećih i neosnovnih djelatnosti iz javnog sektora te monetizacije javnih cesta, pritisak grupe birača, u smislu postojanja dovoljnog broja prikupljenih potpisa za raspisivanje referenduma, imao je za posljedicu odustajanje Vlade od predloženih izmjena Zakona o radu i prihvaćenih izmjena Zakona o mirovinskom osiguranju.¹⁶⁸

Sljedeće područje, unutar kojega se otvorilo pitanje postojanja isključivih ovlasti tijela predstavničke demokracije, je odlučivanje o prihvatu, promjeni ili otkazivanju međunarodnih ugovora.

Uvidom u ustavnopravno uređenje Republike Hrvatske slijedi: sklapanje, promjena ili opoziv međunarodnih ugovora je u nadležnosti Hrvatskoga sabora, Predsjednika Republike i Vlade Republike Hrvatske.¹⁶⁹ Pritom, Hrvatski sabor: „potvrđuje međunarodne ugovore koji traže donošenje ili izmjenu zakona, međunarodne ugovore vojne i političke naravi“ te „međunarodne ugovore koji financijski obvezuju Republiku Hrvatsku“.¹⁷⁰ Sve ostale međunarodne ugovore, koji ne zahtijevaju potvrdu Sabora, sklapa Predsjednik Republike na prijedlog Vlade ili Vlada Republike Hrvatske.¹⁷¹

U sklopu postojećeg institucionalnog okvira, predstavnici Građanske inicijative „Istina o Istanbulskoj“, pristupili su prikupljanju potpisa za raspisivanje referenduma na kojem bi se odlučivalo o otkazivanju Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.¹⁷² Iako Građanska inicijativa nije prikupila dovoljan broj potpisa za raspisivanje referenduma,¹⁷³ postavilo se pitanje: da li se o prihvaćanju, promjeni ili otkazivanju važećih međunarodnih ugovora, u okviru hrvatskog ustavnopravnog poretka, može odlučivati

¹⁶⁸ Kuzelj, 2022: 344. Za širi prikaz prijedloga izmjena Zakona o radu te izmjena Zakona o mirovinskom osiguranju vidi odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: 4696/10 i 343/20).

¹⁶⁹ Čl. 139. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

¹⁷⁰ Čl. 140. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

¹⁷¹ Čl. 140. st. 4. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

¹⁷² Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, sastavljena je u Istanbulu, 11. svibnja 2011. godine. Vidi Zakon o potvrđivanju Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji (NN 3/18).

¹⁷³ Zaključak Izvješća Povjerenstva o provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača iz zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Narod odlučuje“ o izmjeni članka 72. Ustava Republike Hrvatske i „Narod odlučuje“ o dopuni Ustava Republike Hrvatske člankom 72.a te Građanske inicijative „Istina o Istanbulskoj“.

na referendumu. Uzevši u obzir važeći ustavni tekst, a posebno činjenicu da se odredbe sklopljenih međunarodnih ugovora mogu mijenjati ili ukidati sukladno uvjetima koji su u njima utvrđeni, ili u skladu s prihvaćenim normama međunarodnoga prava,¹⁷⁴ možemo pretpostaviti da bi tako postavljeno pitanje Ustavni sud proglasio suprotnim Ustavu, budući je odlučivanje o njemu u nadležnosti tijela predstavničke demokracije.¹⁷⁵ Primijetivši navedenu činjenicu, predstavnici Građanske inicijative su tijekom prikupljanja potpisa za raspisivanje referenduma, opreza radi, dopunili postavljeno pitanje dodatnim, kojim je predložena dopuna Ustava Republike Hrvatske, koja bi, u slučaju prihvaćanja, omogućila opoziv sklopljenih, potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora putem neposrednog izjašnjavanja birača.¹⁷⁶ Temeljem prethodnih mišljenja Ustavnog suda, Gardašević smatra da postoji visok stupanj vjerojatnosti da bi i dodatno postavljeno pitanje, na osnovu dvaju prigovora, Ustavni sud proglasio protivnim Ustavu.¹⁷⁷ Sukladno prvom, Građanska inicijativa dodatnim pitanjem načelno predlaže ustavnu reformu načina opoziva važećih međunarodnih ugovora, međutim, sagledavajući prijedloge Inicijative u cjelini, razvidno je da se nastoji otkazati jedan konkretan ugovor. Postojanje toga nastojanja, Sud bi mogao sagledati kao slučaj „prikrivenog cilja“ iz referenduskoga prijedloga izmjene Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, u dijelu službene uporabe jezika i pisma pripadnika manjinskih zajednica. S druge strane, dopunom referenduskoga prijedloga otvara se prostor i primjedbi, da prijedlog novog ustavnog uređenja opoziva sklopljenih, potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora nema ustavnopravno dopušten, već isključivo politički cilj, što je Ustavni sud prethodno ocijenio neprihvatljivim u predmetu ocjene suglasnosti članka 1. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina s Ustavom Republike Hrvatske.¹⁷⁸

Prihvaćanjem članstva u Europskoj uniji, kao europskoj regionalnoj integraciji, unutar koje su „države članice dio svojih regulatornih ovlasti prenijele na zajedničke institucije“,¹⁷⁹ na osnovu zajedničke pravne stečevine, Republika Hrvatska je u vlastiti politički sustav ugradila

¹⁷⁴ Čl. 141. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

¹⁷⁵ Gardašević, 2021: 97 – 98.

¹⁷⁶ Gardašević, 2021: 97 – 98.

¹⁷⁷ Gardašević, 2021: 97 – 98.

¹⁷⁸ Gardašević, 2021: 97 – 98. Točka 34. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-I-3597/10). Ustavni zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 80/10).

¹⁷⁹ Pezo i dr., 2007: 311.

pojedine pravne institute Zajednice.¹⁸⁰ Jedan od značajnijih pravnih instituta Unije, utemeljen Lisabonskim ugovorom, je Europska građanska inicijativa.¹⁸¹

Europska građanska inicijativa otvara politički prostor građanima Unije, da na osnovu vlastitoga prijedloga, pozovu Europsku komisiju na izradu nacrtu pravnog akta, u cilju provedbe Ugovora o Europskoj uniji.¹⁸² Tako uređeni pravni institut neposrednog sudjelovanja građana u donošenju političkih odluka ima sličnosti sa zakonodavnom inicijativom i savjetodavnim referendumom. Uspoređujući je sa zakonodavnom inicijativom, sličnost je u činjenici da se građanima Unije omogućava utjecaj na prijedlog dnevnog reda sjednice jednog tijela. Međutim, bitna je razlika u tome da je u slučaju zakonodavne inicijative to tijelo zakonodavac, a u slučaju Europske građanske inicijative Europska komisija, kao pokretač zakonodavnog postupka.¹⁸³ S druge strane, u usporedbi sa savjetodavnim referendumom, sličnost je da mišljenje građana ne obvezuje zakonodavca, a bitna je razlika da birači iznose prijedlog na vlastitu inicijativu, a ne na poziv zakonodavca, koji u Europskoj uniji nema ovlast raspisivanja referenduma u svrhu uvida u mišljenje građana.¹⁸⁴

Postupovno gledano, da bi prijedlog građana Unije Komisija prihvatila, svaka inicijativa prethodno mora proći registraciju. Ona uključuje dostavu informacija Komisiji o nazivu i predmetu inicijative, njezinim ciljevima, odredbama Ugovora o Europskoj uniji temeljem kojih se predlaže donošenje pravnog akta, te podatke o sedam članova organizacijskog odbora, koji se uspostavlja, u svrhu prikupljanja potpisa podrške građana Unije. Predlagatelji mogu priložiti i nacrt pravnog akta, predlaganje kojeg traže od Komisije. Samo cjelovito popunjeni obrazac, Komisija će prihvatiti, te razmotriti da li je izneseni prijedlog građanske inicijative u granicama ovlasti Komisije, u području podnošenja prijedloga pravnoga akta za provedbu Ugovora o Europskoj uniji.¹⁸⁵

Drugo ograničenje korištenja instituta Europske građanske inicijative je vidljivo u postojanju zahtjeva reprezentativnosti, koji se javlja kako u postupku registracije, tako i u fazi

¹⁸⁰ Pravna stečevina Europske unije (franc.: *acquis communautaire*) sastoji se od Osnivačkih ugovora Europskih zajednica/Europske unije, akata institucija Unije, sudske prakse Europskog suda, međunarodnih ugovora s trećim državama ili međunarodnim organizacijama kojih je stranka potpisnica Europska unija, te usvojenih konvencija koje, temeljem važećih odredbi Osnivačkih ugovora, međusobno sklapaju države članice Unije (Pezo i dr., 2007: 4).

¹⁸¹ Miloš, 2016: 135.

¹⁸² Miloš, 2016: 141.

¹⁸³ Miloš, 2016: 141 – 142. Trenutni institucionalni okvir Europske unije određuje da Europska komisija predlaže, a Europski parlament i Vijeće Europske unije usvajaju pravne akte Unije (Pezo i dr., 2007: 305 – 306, 316, 1746).

¹⁸⁴ Miloš, 2016: 142.

¹⁸⁵ Miloš, 2016: 143.

prikupljanja potpisa podrške prijedlogu inicijative. Prilikom registracije, prijedlog inicijative mora iznijeti odbor, sastavljen od sedam članova, od kojih svaki mora biti građanin Europske unije te rezident druge članice Unije. U fazi prikupljanja potpisa podrške, inicijativu svojim potpisom mora podržati milijun birača, državljana članica Europske unije, prilikom čega potpisi podrške moraju biti prikupljeni u najmanje jednoj četvrtini država članica Unije. Uz traženo, da bi potpisi podrške birača jedne države članice bili prihvaćeni, u toj se državi članici Unije mora prikupiti unaprijed određen minimalan broj potpisa, određen sukladno udjelu njezine zastupljenosti u Europskome parlamentu. Tako postavljeni zahtjev reprezentativnosti posredno reducira područje inicijativa na one teme, koje svojim sadržajem uključuju interese javnosti većeg broja država članica Unije.¹⁸⁶

Ukoliko je inicijativa prošla postupak registracije, predlagatelj ima na raspolaganju godinu dana za prikupljanje milijun potpisa građana Unije, kako bi vlastiti prijedlog uputio Komisiji na razmatranje. Ovako visoko postavljeni prag, zahtijevanoga broja potpisa, bio je predmetom rasprava Odbora regija Europskoga parlamenta, budući se inicijative, koje ne dobiju potporu milijun građana, ne razmatraju pred Komisijom, a niti na sjednicama drugih tijela Unije. Slijedom toga, predlaže se uvođenje međupraga, koji bi inicijativama sa značajnijim brojem prikupljenih potpisa, dao pravo pristupa preliminarnom saslušanju pred Komisijom, što bi im omogućilo širi pristup javnosti, te povećalo mogućnost dostizanja zahtijevanoga praga potrebnog broja prikupljenih potpisa.¹⁸⁷

Osim visoko postavljenog praga traženog broja potpisa, drugi problem koji ograničava uspješnost inicijativa je nepostojanje obligatornog roka, koji Europsku komisiju obvezuje na izradu nacrtu pravnog akta, podržanog od zahtijevanog broja potpisa građana Europske unije.¹⁸⁸ Nepostojanje roka, za podnošenje prijedloga pravnog akta zakonodavnim tijelima Unije, dovodi do pravne nesigurnosti, budući krajnji ishod svake inicijative, pa i one prethodno registrirane, s dovoljnim brojem potpisa, čini neizvjesnim.

Slijedom prethodnog prikaza Europske građanske inicijative, kao oblika neposrednog sudjelovanja građana u odlučivanju o „europskim pitanjima“, možemo zaključiti da inicijativa predstavlja oblik građanskog aktivizma, koji pripadnicima različitih političkih zajednica država članica Unije, otvara prostor sudjelovanja u postupku izrade prijedloga pravnog akta, koji će u slučaju prihvaćanja od strane zakonodavnih tijela Unije imati „eksteritorijalni učinak“. Upravo

¹⁸⁶ Miloš, 2016: 141, 144.

¹⁸⁷ Miloš, 2016: 144 – 145.

¹⁸⁸ Miloš, 2016: 145.

je posljedični „eksteritorijalni učinak“ primjene europskog pravnog akta, u svim državama članicama Unije, njegova poveznica s međunarodnim konvencijama i ugovorima. Nasuprot tome, europski pravni akt ne predstavlja uvijek jednostrano prihvaćen normativni okvir, za razliku od međunarodnih ugovora i konvencija koje uvijek stupaju na snagu izraženom voljom svih ugovornih strana.¹⁸⁹ Uzevši u obzir uvjet predvidivog postupanja subjekata međunarodnog prava, zahtjeva Ustava Republike Hrvatske, prema kojem se odredbe sklopljenih međunarodnih ugovora mogu mijenjati ili ukidati sukladno uvjetima koji su u njima utvrđeni, te opsega prava tijela predstavničke demokracije na raspisivanje referendumu, razvidno je da birači, u okviru hrvatskog pravnog poretka, mogu neposredno odlučivati o stupanju na snagu, promjeni ili otkazivanju važećih međunarodnih ugovora, samo u slučaju da odredbe sklopljenog ugovora, kao izraza slobodne volje dviju ili više ugovornih strana, predviđaju raspisivanje referendumu o navedenim pitanjima, te da je predmet neposrednog izjašnjavanja birača međunarodni ugovor koji zahtijeva donošenje ili izmjenu zakona, međunarodni ugovor vojne i političke naravi ili međunarodni ugovor koji financijski obvezuje Republiku Hrvatsku.

Posljednje područje, unutar kojega se otvorilo pitanje postojanja isključivih ovlasti tijela predstavničke demokracije, je odlučivanje o ograničavanju ljudskih prava i sloboda, u redovnim i izvanrednim stanjima. Neposredan povod otvaranju rasprave bile su referendumске inicijative „Odlučujmo zajedno“ i „Dosta je stožerokracije“, s ciljem jačanja uloge parlamenta, u poduzimanju mjera protiv širenja bolesti COVID – 19.¹⁹⁰ Iako je Ustavni sud, uz dvojbeno obrazloženja, utvrdio da predložena referendumska pitanja nisu u skladu s Ustavom, postavlja se pitanje da li se o ograničavanju opsega ljudskih prava i sloboda, u redovnim i izvanrednim stanjima, može odlučivati na državnom referendumu.

Pregledom ustavnog područja ograničavanja prava i sloboda, u redovnim i izvanrednim stanjima, slijedi: tko i na koji način odlučuje o nužnim ograničenjima i kada se ona mogu uvesti, koja posebna načela pritom valja poštovati, te opseg kojih prava i sloboda se ne može ograničiti. Pritom valja napomenuti da Ustav Republike Hrvatske, u članku 16., dopušta ograničavanje sloboda i prava, zakonom, u svrhu zaštite sloboda i prava drugih ljudi te pravnog poretka,

¹⁸⁹ Vijeće Europske unije, kao zakonodavno tijelo Zajednice, pravne akte prihvaća jednoglasno, kvalificiranom ili običnom većinom (Pezo i dr., 2007: 723 – 724, 1746).

¹⁹⁰ Pokušaj jačanja uloge parlamenta i širenja društvenog konsenzusa, u poduzimanju mjera protiv širenja virusa SARS – CoV – 2, vidljiv je u prijedlozima građanskih inicijativa „Odlučujmo zajedno“ i „Dosta je stožerokracije“, prema kojima, eksplicitno, u slučaju epidemije, odnosno pandemije, o ograničavanju pojedinih sloboda i prava zajamčenih Ustavom, odlučuje Hrvatski sabor, dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, a ako se Sabor ne može sastati, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, predsjednik Republike (Točka 1. izreke Odluke i točka 2. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-VIIR-2180/22).

javnog morala i zdravlja. Slijedom prethodne odredbe Ustava, o nužnim ograničenjima, odluku donosi Hrvatski sabor većinom glasova svih zastupnika.¹⁹¹ Nadalje, sukladno članku 17. Ustava, Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja zastupnika odlučuje o ograničavanju sloboda i prava zajamčenih Ustavom u slučaju: „ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda“.¹⁹² Pritom, nametnuta ograničenja ne mogu imati za posljedicu „nejednakost osoba s obzirom na rasu, boju kože, spol, jezik, vjeru, nacionalno ili socijalno podrijetlo“.¹⁹³ Budući je načelo jednakosti jedna od najviših vrednota ustavnog poretka, te nepromjenjivi dio nacionalnog ustavnog identiteta, holističkim pristupom tumačenja ustavnog teksta razvidna je njezina veza s ograničenjima ustavom zajamčenih sloboda i prava, u izvanrednim stanjima, što krajnji opseg predmetnih ograničenja čini trajnim dijelom nacionalnog ustavnog identiteta hrvatske države.¹⁹⁴

Slijedom prethodnog prikaza ustavnog uređenja ograničavanja ljudskih prava i sloboda, u redovnim i izvanrednim stanjima, ne čini se uvjerljivim mišljenje Ustavnog suda, izrečeno povodom podnesenog prijedloga za ocjenom ustavnosti referendumskog pitanja Građanske inicijative „Odlučujmo zajedno“, prema kojem Hrvatski sabor, kao predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti, uživa slobodu izbora ustavnog temelja na osnovu kojeg će odlučivati o nužnim ograničenjima, u svrhu poduzimanja mjera i aktivnosti protiv širenja bolesti COVID – 19.¹⁹⁵ Usporedbom članka 16. i članka 17. Ustava, razvidno je da u slučaju velike prirodne nepogode, o ograničavanju ustavom zajamčenih prava i sloboda, odluku donosi Hrvatski sabor, dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Samo takvom kvalificiranom većinom Sabor može odlučivati o načinu prihvaćanja i primjene javnozdravstvenih mjera, koje uključuju i nužna ograničenja, u cilju zaštite života i zdravlja građana. Slijedom toga, budući Sabor temeljem članka 81. Ustava, odlučuje usvajanjem novog ili prihvaćanjem izmjene postojećeg pravnog akta, odluka o nužnim ograničenjima, ustavom zajamčenih prava i sloboda, mora biti donesena temeljem posebnog, organskog zakona. U slučaju da se takav zakon ne donosi u razdoblju izvanrednog, već u doba redovnog stanja, a u cilju primjene njegovih odredbi

¹⁹¹ Čl. 16. st. 1. i čl. 83. st. 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

¹⁹² Čl. 17. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

¹⁹³ Čl. 17. st. 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

¹⁹⁴ Članak 3. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14) propisuje da su „sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše...vrednote ustavnog poretka...i temelj za tumačenje Ustava.“

¹⁹⁵ Ustavni je sud mišljenja da u svrhu poduzimanja mjera i aktivnosti protiv širenja bolesti COVID – 19, Hrvatski sabor može ograničavanju pojedinih prava i sloboda pristupiti na osnovu članka 16. i članka 17. Ustava (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14). Točka 11.1. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: U-VIIR-2180/22).

u vrijeme velike prirodne nepogode, o njegovom prihvaćanju, na prijedlog Hrvatskog sabora ili deset posto od ukupnog broja birača, mogu izravno odlučivati građani.¹⁹⁶

3. Prijedlog promjene Ustava i Prijedlog izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH

Pojava sve većeg broja narodnih inicijativa, u razdoblju od 2010. do 2022. godine, te njihov mogući utjecaj na oblikovanje javnih politika, potaknuo je širu raspravu u akademskim krugovima o mogućim promjenama postojećeg ustavnog uređenja referendumskog odlučivanja u Republici Hrvatskoj.¹⁹⁷

Kao što je u ovome radu već navedeno, Kostadinov smatra da se unutar postojećeg institucionalnog okvira Republike Hrvatske, na državnom referendumu, ali niti u Hrvatskom saboru, ne može odlučivati o promjeni članka 17. stavka 3. Ustava, koji „niti u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države“ zabranjuje ograničavanje primjene odredbi Ustava Republike Hrvatske o: „pravu na život, zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni, te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi“.¹⁹⁸ Uz postojeću (implicitnu) zabranu, Kostadinov je mišljenja da iz područja neposrednog odlučivanja birača izrijeком valja izuzeti: referendumске prijedloge o razradi Ustavom utvrđenih ljudskih prava i temeljnih sloboda, referendumске prijedloge o pravima pripadnika nacionalnih manjina, te referendumске prijedloge o izmjeni poreznih i proračunskih zakona.¹⁹⁹

Horvat Vuković smatra da bi se definiranjem dijelova ustavnog teksta, koji predstavlja ustavni identitet Republike Hrvatske, „utvrdile...materijalne granice ustavnorevizijske ovlasti i Hrvatskog sabora i naroda u procesu provedbe ustavotvornog referenduma“,²⁰⁰ što bi

¹⁹⁶ Usporedi članak 87. stavak 1. i članak 87. stavak 3. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

¹⁹⁷ Za raspravu u akademskim krugovima o mogućim promjenama postojećeg ustavnog uređenja referendumskog odlučivanja u Republici Hrvatskoj vidi: Kostadinov, B. (2014). Referendum građanske inicijative. U R. Podolnjak, i B. Smerdel (ur.), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji – ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive* (str. 119 – 147). Zagreb, Hrvatska: Hrvatska udruga za ustavno pravo; Podolnjak, R. (2014). O ‘ustavnom inženjeringu’ referendumu narodne inicijative: Neke preporuke hrvatskom ustavotvorcu. U R. Podolnjak, i B. Smerdel (ur.), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji – ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive* (str. 179 – 232). Zagreb, Hrvatska: Hrvatska udruga za ustavno pravo; Horvat Vuković, A. (2015). „U ime ustava“ – materijalne granice promjene ustava. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 65(3 – 4): 481 – 503. Blagojević, A. (2019). Constitutionalization of the citizens' initiative referendum in Croatia: one step forward, many steps back. *Iustinianus Primus Law Review*, 10(3): Special Issue – Conference Proceedings i Blagojević, A. i Sesvečan, A. (2019). Ustavno-pravni okvir referenduma u Republici Hrvatskoj: trenutno stanje i budući izazovi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56(4): 835 – 876.

¹⁹⁸ Vidi stranicu 16. ovoga rada.

¹⁹⁹ Kostadinov, 2014: 132.

²⁰⁰ Horvat Vuković, 2015: 492.

posljedično, u slučaju prijedloga promjene toga dijela Ustava, legitimiralo ustavnosudsko tijelo u „obrambenom postupanju“.²⁰¹ U tome smislu, Horvat Vuković smatra da uz već spomenuti članak 17. stavka 3. Ustava, nepromjenjivi dio nacionalnog ustavnog identiteta čini i stavak 3. Izvorišnih osnova Ustava, sukladno kojem se: „Republika Hrvatska oblikuje...i razvija kao suverena i demokratska država u kojoj se jamče i osiguravaju ravnopravnost, slobode i prava čovjeka i državljanina, te promiče njihov gospodarski i kulturni napredak i socijalno blagostanje“;²⁰² te članak 3. Temeljnih odredbi Ustava, prema kojem su: „sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše...vrednote ustavnog poretka...i temelj za tumačenje Ustava“.²⁰³ Nadalje, govoreći o zakonodavnorevizijskim referendumima Horvat Vuković je mišljenja da iz područja neposrednog odlučivanja birača trebaju biti izuzeta sva pitanja koja „ne mogu biti podložna *da – ne* odgovorima“.²⁰⁴ Prije svega to su: financijska i proračunska pitanja, te pitanja porezne politike. Uz navedeno, Horvat Vuković smatra da se na referendumu ne može odlučivati o pitanjima, koja su u isključivoj nadležnosti zakonodavne ili izvršne vlasti, kao što su: „utvrđivanje posebne odgovornosti predsjednika Republike za povredu Ustava koju počini u obavljanju svojih dužnosti;...dodjeljivanje mandata za sastav Vlade; izglasavanje (ne)povjerenja Vladi; imenovanje sudaca Ustavnog suda, glavnog državnog odvjetnika, predsjednika Vrhovnog suda ili diplomatskih/konzularnih predstavnika Republike Hrvatske; pomilovanje; davanje amnestije i sl.“.²⁰⁵

Podolnjak problematizira dva moguća oblika provjere usklađenosti referendumskog pitanja s Ustavom, *a priori* i *a posteriori*. Prema njemu, dosadašnji model nadzora ustavnosti referendumskog pitanja, nakon prikupljanja potrebnog broja potpisa birača, nepotrebno stavlja Ustavni sud u položaj političkog arbitra između zagovornika i protivnika prijedloga. Kako bi se smanjio društveni pritisak na Sud, Podolnjak smatra da bi nakon inicijalnog prikupljanja potrebnog broja potpisa građana s pravom glasa (npr. 10 000 potpisa), kojim se potvrđuje ozbiljnost inicijative, trebalo omogućiti Organizacijskom odboru predaju referendumskog pitanja Hrvatskom saboru čime bi se zakonodavnom tijelu omogućilo da u propisanom roku (npr. 30 dana) odluči postoji li potreba za provjerom ustavnosti sadržaja referendumskog

²⁰¹ Horvat Vuković, 2015: 485 – 486.

²⁰² Horvat Vuković, 2015: 488 – 490. Stavak 3. Izvorišnih osnova Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

²⁰³ Horvat Vuković, 2015: 488 – 490. Čl. 3. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

²⁰⁴ Horvat Vuković, 2015: 493.

²⁰⁵ Horvat Vuković, 2015: 492 – 494.

pitanja. U slučaju da Sabor propusti pokrenuti postupak nadzora ustavnosti referendumskog pitanja ili da Ustavni sud odluči da je predloženo referendumsko pitanje u skladu s Ustavom, Organizacijski odbor može nastaviti s prikupljanjem preostalog dijela potrebnog broja potpisa birača za organizaciju referenduma.²⁰⁶

Usporedno s raspravom o promjenama ustavnog uređenja referendumskog odlučivanja u akademskim krugovima, vodila se i debata u političkom prostoru. Slijedom toga, 11. srpnja 2022., 92 zastupnika Hrvatskoga sabora podnijela su Prijedlog promjene Ustava RH.²⁰⁷ Među razlozima za pristupanje promjeni Ustava, predlagatelji navode da je Republika Hrvatska predstavnička demokracija, u kojoj državljani ostvaruje vlast: „izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem“.²⁰⁸ Pritom, kao što je u ovome radu već opisano, Ustav razlikuje dva oblika neposrednog odlučivanja: obligatorni i fakultativni referendum. Na obligatornom referendumu birači odlučuju o prihvaćanju odluke o udruživanju Republike Hrvatske u saveze s drugim državama, koju prethodno donosi Hrvatski sabor, dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.²⁰⁹ Većina potrebna za prihvaćanje odluke na referendumu mijenjala se kroz ustavna razdoblja, na način da je od 22. prosinca 1990. do 15. lipnja 2010., predstavljala većinu ukupnog broja birača, a nakon stupanja na snagu četvrte promjene Ustava, 16. lipnja 2010., reducirana je na većinu birača koji su pristupili referendumu.²¹⁰

S druge strane, na fakultativnom referendumu birači odlučuju o prihvaćanju prijedloga općih akata različitih razreda. Time Ustav Republike Hrvatske izvan dosega neposrednog odlučivanja izostavlja Ustav i zakone koji su na snazi, pa se o njima odlučuje posredno, putem prijedloga promjene Ustava, te prijedloga izmjene i dopune zakona.²¹¹ I dok je Ustav izvorno predviđao neposredno izjašnjavanje birača samo o pitanjima koje postavlja Hrvatski sabor i predsjednik Republike (na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade), drugom se promjenom Ustava Sabor obvezao na raspisivanje referenduma o svakom pitanju iz djelokruga

²⁰⁶ Podolnjak, 2014: 212 – 215.

²⁰⁷ Prijedlog odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacрта promjene Ustava Republike Hrvatske, Zagreb, 11. srpnja 2022. – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskog sabora (u nastavku: Prijedlog promjene Ustava – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskoga sabora).

²⁰⁸ Točka 1. Prijedloga promjene Ustava – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskoga sabora. Čl. 1. st. 2. i 3., te čl. 71. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

²⁰⁹ Odredbe Ustava Republike Hrvatske o udruživanju u saveze s drugim državama, analogno se primjenjuju na uvjete i postupak razdruživanja (čl. 142. st. 6. Ustava Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

²¹⁰ Točka 1. Prijedloga promjene Ustava – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskoga sabora. Čl. 142. st. 1., 3., 4. i 6. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

²¹¹ Točka 1. Prijedloga promjene Ustava – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskoga sabora. Čl. 87. st. 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

zakonodavne vlasti, ukoliko to zatraži deset posto od ukupnog broja birača.²¹² Kao i u slučaju obligatornog referenduma, većina potrebna za usvajanje odluke na fakultativnom referendumu mijenjala se kroz ustavna razdoblja, na način da je od 22. prosinca 1990. do 15. lipnja 2010., predstavljala većinu birača koji su pristupili referendumu, uz uvjet da se referendumu odazvala većina ukupnog broja birača, a stupanjem na snagu četvrte promjene Ustava, 16. lipnja 2010., ukinut je kvorum sudjelovanja, te je time svedena na većinu birača koji su pristupili glasanju.²¹³

Uvažavajući vidljivo rastući interes javnosti za oblikovanjem javnih politika putem institucionalnih mehanizama neposrednog odlučivanja, Prijedlogom promjene Ustava predlaže se uvođenje fiksnog broja (250 000) potrebnih potpisa birača za raspisivanje referenduma narodne inicijative.²¹⁴ Predlagatelji obrazlažu da konstitucionalizacija fiksnog (manjeg) broja potrebnih potpisa birača vodi jednostavnijem pristupu referendumu kao institucionalnom alatu izravne demokracije.²¹⁵ S druge strane, u svrhu povećanja legitimiteta donesenih odluka, predlagatelji smatraju da smanjenje potrebnog broja potpisa birača za raspisivanje referenduma treba biti praćeno ponovnom konstitucionalizacijom kvoruma prihvaćanja u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Slijedom prethodnog, predloženo je da se prihvaćanje prijedloga promjene Ustava, te prijedloga izmjene i/ili dopune organskih zakona, uvjetuje potporom trećine, a prihvaćanje ostalih referendumskih prijedloga, potporom četvrtine ukupnog broja birača.²¹⁶

Uz ponovno uvođenje kvoruma prihvaćanja, kao uvjeta usvajanja prijedloga na fakultativnom referendumu, predlagatelji smatraju potrebnim iznova uvesti prag usvajanja prijedloga i na obligatornom referendumu. Pritom se predlaže vraćanje, u modificiranom obliku, rješenja koje je bilo na snazi od 22. prosinca 1990. do 15. lipnja 2010. godine, a prema kojem bi se odluka o udruživanju Republike Hrvatske u saveze s drugim državama donosila „većinom glasova birača koji su pristupili referendumu, uz uvjet da ta većina iznosi najmanje polovinu ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj“.²¹⁷

²¹² Točka 1. Prijedloga promjene Ustava – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskoga sabora. Čl. 87. st. 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90). Čl. 28. Odluke o proglašenju Promjene Ustava Republike Hrvatske (NN 113/00).

²¹³ Točka 1. Prijedloga promjene Ustava – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskoga sabora. Čl. 87. st. 1., 2., 3. i 4. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

²¹⁴ Točka 1. Prijedloga promjene Ustava – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskoga sabora. Čl. 1. st. 1. Prijedloga nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske.

²¹⁵ Točka 1. Prijedloga promjene Ustava – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskoga sabora.

²¹⁶ Točka 1. Prijedloga promjene Ustava – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskoga sabora. Čl. 1. st. 2. Prijedloga nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske.

²¹⁷ Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90) je zahtijevao da se odluka o udruživanju/razdruživanju Republike Hrvatske u/iz saveze/saveza s drugim državama donosi većinom glasova ukupnog broja birača (50% + 1 glas), za razliku od Prijedloga nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske koji za donošenje iste odluke zahtijeva potporu polovine ukupnog biračkog tijela Republike Hrvatske (50%). Usporedi čl. 135. st. 3. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90) i čl. 3. Prijedloga nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske.

Istovremeno, s predajom Prijedloga promjene Ustava, 11. srpnja 2022., 92 zastupnika Hrvatskoga sabora podnijela su i Prijedlog izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH.²¹⁸ Među razlozima za pristupanje izmjeni Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, predlagatelji navode ograničenja trenutnog rješenja, prema kojem Ustavni sud, na traženje Hrvatskoga sabora, utvrđuje usklađenost sadržaja referendumskog pitanja s Ustavom.²¹⁹ Prema mišljenju predlagatelja, postojeće rješenje je potrebno dopuniti uvođenjem instituta prethodne ocjene ustavnopravne dopuštenosti referendumskoga pitanja, u pravni poredak Republike Hrvatske, a prema kojem će Ustavni sud utvrđivati je li sadržaj referendumskoga pitanja u skladu s Ustavom Republike Hrvatske. Za ovlaštene podnositelje prijedloga prethodne ocjene ustavnosti referendumskoga pitanja predlagatelji predlažu: 15 zastupnika Hrvatskoga sabora, predsjednika Republike ili Vladu Republike Hrvatske, a sukladno kojem će oni imati rok od 30 dana, od dana najave organizacijskog odbora da se pristupa izjašnjavanju birača o potrebi raspisivanja referenduma, za podnošenje zahtjeva za ocjenom ustavnopravne dopuštenosti referendumskoga pitanja Ustavnom sudu RH.²²⁰ Osim zastupnika Hrvatskoga sabora, predsjednika Republike ili Vlade Republike Hrvatske, Ustavni će sud na temelju općih nadzornih ovlasti ustavnosti i zakonitosti izbora i državnog referenduma, moći samostalno pokrenuti postupak prethodne ocjene ustavnosti referendumskoga pitanja ili ga spojiti s već pokrenutim postupkom drugog ovlaštenog predlagatelja, ako utvrdi postojanje takve formalne i/ili materijalne protuustavnosti referendumskog pitanja ili tako teške proceduralne pogreške koje prijete narušavanjem strukturnih obilježja hrvatske ustavne države, to jest njezina ustavnog identiteta.²²¹ Predloženi rok za donošenje odluke Ustavnog suda je 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva, odnosno pokretanja postupka na vlastitu inicijativu.²²²

Uz konstitucionalizaciju pravnog instituta prethodne ocjene ustavnopravne dopuštenosti referendumskoga pitanja, podnositelji Prijedloga izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH predlažu i dopunu Ustavnog zakona izuzecima od referendumskoga odlučivanja. Prema

²¹⁸ Prijedlog odluke o pristupanju izmjeni Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacrta izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Zagreb, 11. srpnja 2022. – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskog sabora (u nastavku: Prijedlog izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskoga sabora).

²¹⁹ Točka 2. Prijedloga izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskoga sabora. Čl. 95. st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02).

²²⁰ Točka 2. podtočka 1. Prijedloga izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskoga sabora. Čl. 1. st. 3. Prijedloga nacrta izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

²²¹ Točka 2. podtočka 1. Prijedloga izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskoga sabora. Čl. 1. st. 4. Prijedloga nacrta izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Točka 5. Priopćenja o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka. Čl. 87. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02).

²²² Točka 2. podtočka 1. Prijedloga izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskoga sabora. Čl. 1. st. 5. Prijedloga nacrta izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

predloženom, Ustavni će sud donijeti odluku o ustavnopravnoj nedopuštenosti referenduma ukoliko je „referendumsko pitanje u isključivoj nadležnosti Hrvatskog sabora, predsjednika Republike Hrvatske ili Vlade Republike Hrvatske“, te ukoliko „sadržaj referendumskog pitanja o prijedlogu promjene Ustava nije u skladu s općim načelima i najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske“.²²³ Prethodni je prijedlog u velikoj mjeri zasnovan na mišljenju Ustavnog suda u predmetu referendumske inicijative o ustavnoj definiciji braka, te odlukama Ustavnog suda o ustavnosti sadržaja referendumskih pitanja u predmetima referendumskih inicijativa o izmjeni Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, donošenju zakona o *outsourcingu* i prihvaćanju zakona monetizaciji javnih (auto)cesta.²²⁴

Hrvatski je sabor, 15. srpnja 2022., donio odluke o pristupanju promjeni Ustava te izmjeni Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, nakon usvajanja kojih su prijedlozi za utvrđivanje nacrtu promjene Ustava te izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske upućeni na javno savjetovanje, koje je trajalo od 20. rujna do 20. listopada 2022. godine.²²⁵

Iznesenim se prijedlozima promjene Ustava te izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, Republika Hrvatska približila sustavnijem uređenju područja neposrednog odlučivanja birača. Smanjenjem potrebnog broja potpisa birača za referendumsko odlučivanje, otvara se prostor za aktivnije korištenje instituta neposredne demokracije u preoblikovanju normi javnog i privatnog prava. Međutim, slijedeći hijerarhiju pravnih normi iz Ustava Republike Hrvatske, vidljivo je da Ustav razlikuje norme ustavne snage, koje se donose dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja zastupnika, norme organskih zakona, koje se usvajaju većinom glasova svih zastupnika, te norme običnih zakona koje se donose većinom glasova ukoliko je na sjednici nazočna većina zastupnika Hrvatskoga sabora.²²⁶ Slijedom prethodnog, holističkim pristupom

²²³ Čl. 1. st. 2. Prijedloga nacrtu izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

²²⁴ Priopćenje o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske (broj: 4640/14, 1158/15, 1159/15).

²²⁵ Odluke o pristupanju promjeni Ustava te izmjeni Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Hrvatski je sabor donio većinom glasova (80 „ZA“, 19 „PROTIV“ i 11 „SUZDRŽANIH“). Točka 95. i 96. Dnevnog reda Zapisnika jedanaeste sjednice Hrvatskoga sabora, Zagreb, travanj – svibanj – lipanj – srpanj 2022. Odluka o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske (NN 85/22). Odluka o pristupanju izmjeni Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 85/22). Točka 1. Odluke Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav o otvaranju javne rasprave o Prijedlogu za utvrđivanje Nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske. Točka 1. Odluke Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav o otvaranju javne rasprave o Prijedlogu za utvrđivanje Nacrta izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

²²⁶ Čl. 82., 83. i 149. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14). Osim Ustava, dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika donose se Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, te Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, koji je u čl. 83. st. 1. Ustava određen kao organski zakon. Iako se donosi jednakom većinom kao i Ustav, za razliku od Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina nema snagu Ustava, jer se ne donosi sukladno „postupku određenome za promjenu Ustava“ (usporedi: članak 83. stavak 1., članak 132. i članak 147. – 150. Ustava Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

tumačenja ustavnog teksta, teško se može prihvatiti da je za prihvaćanje prijedloga organskog zakona u parlamentu, potrebna jedna većina (manja od one potrebne za promjenu Ustava), a za prihvaćanje istovjetnog zakona, jednake pravne snage, na referendumu, druga (brojnija) većina, jednaka onoj koja je zahtijevana i za promjenu Ustava.

Slijedom prethodnog, Podolnjak je iznio mišljenje da prema kvorumu prihvaćanja državne referendume u Republici Hrvatskoj trebamo podijeliti na: referendume o udruživanju u saveze i razdruživanju iz saveza s drugim državama, zakonodavne referendume i ustavno – revizijske referendume.²²⁷

Podolnjak smatra da u postupku provedbe referenduma o udruživanju u savez s drugim državama, treba zadržati sadašnji uvjet pristanka građana određen većinom birača koji su pristupili glasanju. U prilog tome, valja napomenuti, da je Republika Hrvatska pod spomenutim uvjetima pristupila Europskoj uniji kao zajednici suverenih država, te da joj vlastito zakonodavstvo treba omogućavati i napuštanje trenutne političke zajednice jednakom većinom koja je prihvatila i odluku o pristupanju. S druge strane, mogućem referendumu o razdruživanju bi prethodio isti postupak koji je proveden i prethodno, prilikom pristupanja Europskoj uniji, a to je odlučivanje Sabora dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja zastupnika. Budući takva složena procedura suodlučivanja parlamenta i naroda nije predviđena za donošenje niti jedne druge odluke, sadašnje uređenje ovoga područja ustavne materije smatra se prikladnim i za buduće situacije.²²⁸

Govoreći o uređenju zakonodavnog referenduma, Podolnjak predlaže uvođenje praga kvoruma prihvaćanja od 25% ukupnog broja birača. Spomenuti prag bi se u jednakoj mjeri primjenjivao na prijedloge izmjena običnih i organskih zakona. U prilog tome valja podsjetiti da se obični zakoni donose većinom glasova ukoliko je na sjednici nazočna većina zastupnika, a organski (osim onog koji uređuje prava pripadnika nacionalnih manjina), većinom glasova ukupnog broja zastupnika. Budući je svaka parlamentarna većina, zasnovana upravo na istoj većini, koja je potrebna za izmjenu glavnine organskih zakona, u parlamentarnoj praksi ne postoji stvarna brojčana prepreka da se obični zakoni usvajaju i većim brojem glasova zastupnika od onog propisanog člankom 82. Ustava Republike Hrvatske. Uzevši u obzir rečeno, uz moguće reduciranje područja neposrednog odlučivanja, u svrhu zaštite ustavom zajamčenih

²²⁷ Podolnjak, 2014: 225 – 227.

²²⁸ Podolnjak, 2014: 224 – 225.

ljudskih prava i temeljnih sloboda, Podolnjak smatra da ne postoji opravdani razlog uvođenja različitih pragova kvoruma prihvaćanja za izmjenu ova dva različita razreda pravnih akata.²²⁹

Razmatrajući različite modele ustavno – revizijskih postupaka, Podolnjak smatra dostatnim za prihvaćanje promjene glavnine ustavnih odredbi, uvođenje jedinstvenog praga kvoruma prihvaćanja od 35% ukupnog broja birača. Prema njegovom mišljenju, predloženi prag je dovoljno visok da otkloni svaku sumnju o legitimnosti usvojenog prijedloga, ali i dovoljno nizak da protivnike prijedloga motivira da izađu na referendum kako u slučaju ispunjenja uvjeta prihvaćanja ne bi bili preglasani.²³⁰

Na kraju valja zaključiti da je u Republici Hrvatskoj ustavnosudska praksa u velikoj mjeri utjecala na reduciranje područja neposrednoga odlučivanja birača, te da je s obzirom na prijetnju uzrokovane pojedinim mišljenjima Ustavnog suda, u cilju poticanja kulture dijaloga i institucionalnog rješavanja sporova, u akademskim krugovima i političkom prostoru ispravno prepoznata potreba za reformom trenutnog ustavnog uređenja referendumskog odlučivanja. Budući je ishodišna konstitucionalizacija i daljnji razvoj svake političke zajednice u velikoj mjeri uvjetovan postojanjem šireg društvenog konsenzusa, uspjeh reforme ustavnog okvira neposrednog odlučivanja, te njezin daljnji razvoj, uključujući i implementaciju u društvenom životu, u velikoj mjeri ovise o istinskom prihvaćanju dogovorenih rješenja, u realnom vremenu, od strane većeg dijela društvenih aktera.

²²⁹ Podolnjak, 2014: 225 – 226.

²³⁰ Podolnjak, 2014: 226 – 227.

OGRANIČENJA REFERENDUMSKOG ODLUČIVANJA U POREDBENOM USTAVNOM PRAVU

1. Teorijski korijeni ograničenja referendumske odlučivanja

Teorijske izvore neposrednog sudjelovanja građana u donošenju političkih odluka nalazimo u djelima antičke i novovjekovne političke filozofije.

U svome najpoznatijem djelu *Država*, starovjekovni grčki filozof Platon prikazuje svoju sliku idealnog antičkog polisa. Prema njemu: savršena politička zajednica je ona kojom upravlja obrazovani i mudar vladajući sloj.²³¹ Međutim, uz vladavinu obrazovanih i mudrih pojedinaca, Platon prepoznaje četiri nepoželjna oblika ustavnoga poretka, a to su: timokracija, oligarhija, demokracija i tiranija. Timokracija je oblik vladavine koji prati narušeni sklad u polisu budući različite društvene skupine više ne obavljaju zadaće koje im prema naravi najviše odgovaraju, a vladavina u korist svih, zamijenjena je vladavinom u korist pojedinih skupina.²³² Oligarhiju obilježava vladavina bogatih, uz uskraćivanje političkih prava siromašnima.²³³ U demokraciji su svi građani pred zakonom jednaki, imaju jednaku mogućnost sudjelovanja u vlasti, te se obnašatelji dužnosti biraju ždrijebom, a ne na temelju znanja i sposobnosti. Budući sveprisutna neograničena sloboda postupno prelazi u anarhiju, u redovima se neobrazovanog puka počinju javljati pozivi za vladavinom „čvrste ruke“, što na kraju dovodi do zamjene demokracije, kao vladavine puka, u tiraniju, kao vladavinu pojedinca. Time, prema Platonu, dolazi do konačnog preoblikovanja idealnog antičkog polisa u njegovu suprotnost zvanu apolis.²³⁴

S druge strane, Platonov učenik Aristotel, u djelu *Politika*, smatra državu zajednicom slobodnih i ravnopravnih građana. Pritom Aristotel razlikuje tri vrste ustavnih poredaka, a to su: kraljevstvo, vladavina najboljih i ustavna vladavina. Budući se građaninom smatra svakog pojedinca koji ostvaruje pravo sudjelovanja, kako u političkoj, tako i u sudbenoj vlasti, razvidno je da za Aristotelovo mišljenje o prednostima i nedostacima neposrednog odlučivanja središnje mjesto zauzima razmatranje ustavnog oblika vladavine.²³⁵ Međutim, sudjelovanje građana u neposrednom odlučivanju uvjetuju vrline koje uključuju: brigu za očuvanje i nastojanje za unaprjeđivanje ustavnoga poretka.²³⁶ Svrha vrlina je osigurati opću korist za sve stanovnike

²³¹ Platon, 2009: 32 – 33, 228 – 230.

²³² Platon, 2009: 47 – 49, 307 – 312.

²³³ Platon, 2009: 47 – 49, 313 – 318.

²³⁴ Platon, 2009: 47 – 49, 318 – 336.

²³⁵ Ustavna vladavina je vladavina većine, vladavina najboljih je vladavina manjine, ali za razliku od vladavine jednoga (kraljevstvo) uključuje veći broj pojedinaca. Aristotel, 1988: 73 – 75, 87 – 88.

²³⁶ Aristotel, 1988: 79.

države, jer u protivnom, svaki od tri oblika ustavnog uređenja, može početi služiti samo onima koji vladaju, a ne i onima kojima se vlada.²³⁷ Slijedom toga, jednako je nepravedna vladavina manjine koja ne vodi brigu o interesima većine, kao i vladavina većine koja zanemaruje interese manjine.²³⁸ Usprkos riziku da svaki ustavni poredak evoluirao iz modela upravljanja koji služi svima, u onaj koji služi samo nositeljima vlasti, Aristotel je mišljenja da je ustavna vladavina, kao vladavina svih slobodnih i punoljetnih građana, najbolja, jer uključuje u donošenje odluka najveći broj pojedinaca sa svim njihovim krepostima i razboritostima.²³⁹

Među najznačajnije predstavnike novovjekovne političke filozofije, koji su razmatrali neposredno sudjelovanje građana u donošenju političkih odluka, ubrajamo: Charles – Louis de Montesquieua, Jean – Jacques Rousseaua, Alexis de Tocquevillea i Johna Stuarta Milla.

U svome najpoznatijem radu *O duhu zakona*, novovjekovni francuski filozof Charles – Louis de Montesquieu razlikuje tri grane državne vlasti: prva je zakonodavna, druga izvršna, a treća sudbena vlast. Pritom Montesquieu napominje značaj potpune diobe triju grana vlasti u smislu da niti jedan pojedinac, ili tijelo, ne smije istovremeno obnašati dužnosti: donošenja zakona, provođenja zakona, te suđenja u području građanskog i kaznenog prava.²⁴⁰ U uvodnom dijelu razmatranja zakonodavne grane vlasti Montesquieu navodi da „u slobodnoj državi svatko za koga se smatra da ima slobodnu dušu mora sam upravljati sobom“.²⁴¹ Slijedom prethodnog, zakonodavna vlast pripada narodu koji je obnaša izborom svojih predstavnika ili neposrednim odlučivanjem. Iako Montesquieu neposrednu demokraciju smatra poželjnijim oblikom vlasti od predstavničkog odlučivanja, istovremeno prepoznaje njezine nedostatke koji su posebno vidljivi u mnogoljudnijim političkim zajednicama. Među njima naglašava postojanje slabijih društvenih veza među stanovnicima država s većim brojem stanovnika, što ima za posljedicu nižu razinu poznavanja njihovih zajedničkih potreba i sposobnosti. U prednosti predstavničkog sustava Montesquieu ubraja veću sposobnost izabranih zastupnika da raspravljaju o javnim poslovima od sposobnosti naroda da odlučuje o istim pitanjima.²⁴² Međutim, da bi predstavnici naroda ili građani, neposredno, slobodno raspravljali i odlučivali o javnim poslovima, moraju posjedovati dvije slobode: prvu filozofsku, koja se sastoji u provođenju vlastite volje, i drugu

²³⁷ Aristotel, 1988: 87 – 88. Ukoliko većina vlada zanemarujući interese manjine, ustavna je vladavina zamijenjena pučkom vladavinom. Ukoliko manjina vlada zanemarujući interese većine, vladavina najboljih je zamijenjena vladavinom malobrojnih (bogatih). Ukoliko vladar vlada u vlastitu, a ne u korist zajednice, kraljevstvo je zamijenjeno samosilništvom.

²³⁸ Aristotel, 1988: 93 – 94.

²³⁹ Aristotel, 1988: 94 – 95.

²⁴⁰ Montesquieu, 2003: 165 – 166.

²⁴¹ Montesquieu, 2003: 168.

²⁴² Montesquieu, 2003: 168.

političku, koja se sastoji u sigurnosti.²⁴³ Time Montesquieu postavlja temelje buduće trodiobe vlasti u suvremenim društvima, te otvara pitanje prednosti i nedostataka neposrednog u odnosu na predstavničko odlučivanje.

Jean – Jacques Rousseau, u djelu *Društveni ugovor*, razlikuje dvije grane vlasti: prva je zakonodavna, a druga izvršna. I dok zakonodavna vlast pripada narodu, izvršnu, koju naziva vlada, čine građani koji donose pojedinačne akte, na temelju općih propisa.²⁴⁴ Rousseau pritom, prema broju članova, razlikuje tri oblika egzekutive: prvi je demokracija, drugi aristokracija, a treći monarhija. I dok u demokraciji nositelj suvereniteta povjerava izvršnu vlast cijelom narodu ili njegovom većem dijelu, u aristokraciji je ona povjerena malom broju pojedinaca. Najčešći od tri oblika vlade je monarhija u kojoj je sva izvršna vlast povjerena jednom pojedincu.²⁴⁵

Razmatrajući tri oblika vlade, Rousseau uočava da u svakom njezinom članu, nazvanom magistrat, postoje tri različite volje: prva je vlastita volja, koja teži privatnom interesu svakog magistrata; druga je volja izvršnog tijela, koja teži ispunjenju zajedničkog interesa svih članova vlade; a treća volja naroda, koja uzima u obzir interes cijele države kao jedinstvene političke zajednice svih njezinih građana. Savršena politička zajednica je ona u kojoj je vlastita volja bez utjecaja, a volja izvršnog tijela je u velikoj mjeri podređena volji naroda. Slijedom prethodnog, najbolja vlada se može ostvariti u onim zajednicama u kojima je izvršna vlast povjerena cijelom narodu ili njegovom većem dijelu, a suprotno tome ukoliko je vlada u rukama jednog odabranog pojedinca, vlastita volja je u cijelosti sjedinjena s voljom izvršnog tijela. Rousseau smatra da učinkovitost vlade slabi s povećanjem broja magistrata, što dovodi do zaključka: ukoliko se stanovništvo države povećava, vlada se mora sužavati.²⁴⁶ Slijedom toga Rousseau zaključuje: demokratska forma egzekutive odgovara državama s manjim brojem stanovnika, aristokratska forma vlade državama sa srednjim brojem stanovnika, a monarhija državama sa većim brojem stanovnika.²⁴⁷

Sagledavajući one političke zajednice u kojima umjesto naroda u postupku prihvaćanja zakona sudjeluju njegovi izabrani predstavnici, Rousseau smatra da narodni zastupnici ne mogu

²⁴³ Montesquieu, 2003: 197 – 198. Iako Montesquieu u svome radu sigurnost građana tumači u širim okvirima kazneno – postupnog prava, u sadašnjem vremenu relevantna je sigurnost birača koju jamči tajno glasanje u postupku neposrednog odlučivanja, te sigurnost parlamentarnih zastupnika koju jamče zastupnički imunitet neodgovornosti i zastupnički imunitet nepovredivosti u postupku predstavničkog odlučivanja. Za prikaz teorije parlamentarnog imuniteta vidi: Šegvić, S. i Bašić, M. (2012). Parlamentarni imunitet – teorija, pravna regulativa i praksa u suvremenim demokratskim državama. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 49(3): 481 – 509.

²⁴⁴ Rousseau, 2012: 52 – 53.

²⁴⁵ Rousseau, 2012: 59.

²⁴⁶ Rousseau, 2012: 56 – 58.

²⁴⁷ Rousseau, 2012: 60.

predstavljati narod na način na koji on može predstavljati samoga sebe, zbog postojanja realne opasnosti da u predstavničkom tijelu, volja koja teži ispunjenju interesa svih ili većine članova tijela, podredi volju koja uzima u obzir interes svih ili većine stanovnika države.²⁴⁸

U radu *O demokraciji u Americi*, francuski teoretičar Alexis de Tocqueville prikazuje politički sustav Sjedinjenih Američkih Država. Tocqueville primjećuje istovremenu evoluciju dvaju zasebnih društava: jedno, državno, koje ima za svrhu ispunjavanje svakodnevnih potreba pojedinaca; i drugo, federalno, cilj kojega je zaštita pojedinih općih interesa svih stanovnika zajednice. Pritom, Tocqueville uočava da u tako oblikovanom sustavu zakone donosi narod, neposredno, ili putem izabраниh predstavnika. Neposredno donošenje odluka u području javnih poslova posebno je vidljivo u općinama kao temeljnim samoupravnim jedinicama američkoga društva.²⁴⁹ Stanovnici općina neposredno biraju lokalne službenike, te donose odluke lokalnog značaja koje im upućuju na izvršenje.²⁵⁰ Slijedom toga sustav neposrednog donošenja političkih odluka postiže svoju svrhovitost, i dostiže potrebnu učinkovitost, u manjim zajednicama unutar kojih postoje snažnije socijalne veze između lokalnog stanovništva i viši stupanj prepoznavanja zajedničkih potreba svih ili većine članova lokalne zajednice.

Tragom prethodnog, Alexis de Tocqueville razlikuje dvije vrste centralizacije: prva je centralizacija vlade, usmjerena na koncentraciju odlučivanja u području općih interesa svih članova zajednice; druga je upravna centralizacija, usmjerena na koncentraciju odlučivanja u području posebnih interesa dijela članova zajednice. I dok Tocqueville uvelike podržava ideju koncentracije odlučivanja u području općih interesa, još se snažnije protivi ideji koncentracije odlučivanja u području posebnih interesa. Prema njemu, upravna centralizacija ima za izravnu posljedicu umanjeње sposobnosti građana, u lokalnim sredinama, da neposrednim donošenjem odluka vode brigu o interesima svoje zajednice, s jedne strane, odnosno nemogućnost središnje vlasti da poduzimanjem odgovarajućih mjera odgovara na rješavanje lokalnih problema, s druge strane.²⁵¹ Nasuprot tome, neposredno sudjelovanje građana u donošenju političkih odluka, u lokalnim sredinama, ima za posljedicu: širenje opsega građanske svijesti, povećanje stupnja poštivanja zakona među različitim društvenim skupinama, širenje blagostanja, te razvijanje upravljačkih potencijala lokalnog stanovništva. Tocqueville nadalje primjećuje da političko odlučivanje u području općih interesa zahtijeva konzumiranje drugih osobina od onih koji su svojstveni demokraciji. Pristupajući međunarodnim političkim i međunarodnim ekonomskim

²⁴⁸ Rousseau, 2012: 83.

²⁴⁹ Tocqueville, 2022: 33 – 35.

²⁵⁰ Tocqueville, 2022: 37 – 39.

²⁵¹ Tocqueville, 2022: 45 – 48.

odnosima koji zahtijevaju usklađivanje pojedinosti oko potrebnih mjera za postizanje željenog cilja, te biranje trenutka početka njihove primjene, Tocqueville je mišljenja, da je za uspješno postizanje ciljeva vanjske politike, važna koncentracija ovlasti u rukama jednog pojedinca ili manjeg broja izabраниh dužnosnika. Takva koncentracija političke moći, posljedično isključuje građane iz procesa odlučivanja, što vanjsku politiku čini područjem izuzetim od veta naroda.²⁵² Na kraju Tocqueville zaključuje da svaka neograničena vlast, uključujući i neograničena vlast naroda, predstavlja opasnost za manjine da postanu izložene tiraniji većine. Slijedom toga, Tocqueville zagovara demokraciju u kojoj je izravno odlučivanje ograničeno predstavničkim odlučivanjem, izvršna vlast temeljena na zasebnom legitimitetu od zakonodavne vlasti, a sudbena vlast neovisna od druge dvije grane vlasti.²⁵³

Ideju ograničavanja neposrednog odlučivanja, institucijama predstavničke demokracije, zagovara i John Stuart Mill u svome djelu *Razmatranja o predstavničkoj vladavini*. Mill smatra da se u postupku ustavnog izbora prvo mora odrediti svrha koju vlast treba ostvariti, a slijedom toga ispitati koji je model vladavine najprikladniji za ostvarivanje te svrhe. Međutim, da bi se uspostavio odabrani model ustrojstva vlasti, potrebno je ispunjenje tri uvjeta: prvo, ljudi kojima se predloženi oblik vladavine namjenjuje moraju je biti voljni prihvatiti; drugo, ljudi kojima je namijenjena moraju je biti voljni i sposobni održavati; i treće, ljudi kojima se vlast namjenjuje moraju biti voljni i sposobni raditi sve što ona od njih zahtijeva, kako bi ispunjavala svrhu svoga postojanja.²⁵⁴

Slijedom prethodnog, Mill razmatra najbolje strane despotske monarhije kao mogućeg oblika dobre i učinkovite vladavine. Prema njemu, u takvome modelu upravljanja sva je moć u rukama pravednog i obrazovanog pojedinca, koji proglašava dobre zakone, te na najznačajnije položaje imenuje pravedne i obrazovane građane. Međutim, takav model vladavine omogućava jednoj osobi intelektualnu i duhovnu aktivnost temeljem koje ona upravlja grupom pasivnih pojedinaca.²⁵⁵ Kako bi se građanima otvorio prostor za intelektualni i duhovni razvoj, a zemlji za napredak, Mill je mišljenja da je najbolji oblik vladavine onaj u kojemu suverenitet pripada cijelome narodu.²⁵⁶ Razmatrajući pitanje aktivnog sudjelovanja građana u donošenju političkih odluka, Mill zaključuje da je za manje političke zajednice, koje brojnošću ne premašuju veličinu manjega grada, prikladniji neposredni, a za brojnije političke zajednice, predstavnički sustav

²⁵² Tocqueville, 2022: 87 – 90.

²⁵³ Tocqueville, 2022: 95 – 97.

²⁵⁴ Mill, 1989: 8 – 10.

²⁵⁵ Mill, 1989: 30 – 32.

²⁵⁶ U 3. poglavlju eseja *Razmatranja o predstavničkoj vladavini* John Stuart Mill izrijekom navodi: „Ako netko nema što činiti za svoju zemlju, on za nju neće ni mariti.“

odlučivanja.²⁵⁷ Za razliku od Tocquevillea, Mill je mišljenja da se neposredno odlučivanje u predstavničkim sustavima vlasti ne može ostvariti niti u manjim lokalnim zajednicama. Budući je glavna nadležnost lokalnih predstavničkih tijela razrezivanje lokalnih poreza, u postupku biranja njihovih članova trebaju sudjelovati samo oni građani koji plaćaju lokalne poreze.²⁵⁸ Prema Millu, na taj način izabrana tijela trebala bi, među svojim članovima, birati izvršni organ vlasti, na mandat od godinu dana, koji bi imenovao lokalne službenike.²⁵⁹

Među najznačajnije predstavnike suvremene političke misli, koji su razmatrali pitanje neposrednog sudjelovanja građana u donošenju političkih odluka, ubrajamo istaknutu američku teoretičarku Hannu Arendt. U radu *O revoluciji*, Arendt razmatra uzroke i posljedice američke i francuske građanske revolucije. Tragom prethodnog, Arendt napominje da je jedan od najpoznatijih sudionika američke revolucije, Thomas Jefferson, primijetio da je američka građanska revolucija narodu dala slobodu, ali nije stvorila institucionalne mehanizme putem kojih bi se ta sloboda mogla i konzimirati. Prethodno mišljenje Jefferson u velikoj mjeri temelji na činjenici da u Sjedinjenim Američkim Državama političko odlučivanje nije povjereno narodu, već njegovim izabranim predstavnicima, što ograničava opseg javne slobode čije korijene nalazimo u starim općinama iz vremena kolonijalne vladavine. Glavni razlog postojanja toga institucionalnog aranžmana nalazimo u vremenu prihvaćanja federalnog ustava kada je prevladalo mišljenje da izabrani zastupnici, koje obvezuje imperativni mandat, tijekom parlamentarne rasprave nemaju mogućnost slobodnog oblikovanja svoga mišljenja, što je u skladu s demokratskom teorijom predstavništva kolonijalnog doba. Nadalje, Arendt navodi da je James Madison mišljenja da u brojem stanovnika većim političkim zajednicama ne postoji mogućnost da članovi predstavničkog tijela, u trenutku donošenja odluka, imaju saznanja o stavovima svojih birača, te da oni još manje mogu znati kakve bi bile njihove preferencije kada bi im bile dostupne informacije o stavovima drugih zastupnika. Slijedom toga, oblikujući institucionalne mehanizme političkog sustava Sjedinjenih Američkih Država, Arendt smatra da su se osnivači uvelike oslanjali na teoriju Benjamina Rusha prema kojoj sva vlast izvire iz naroda, ali narod tu vlast posjeduje samo na dan izbora.²⁶⁰

I dok na američkom kontinentu institucije prethodnog kolonijalnog doba revolucija nije načela, što je osnivače navelo na zaključak da njihovo očuvanje ne treba uvjetovati ustavnim

²⁵⁷ Mill, 1989: 42.

²⁵⁸ Mill, 1989: 151 – 152.

²⁵⁹ Mill, 1989: 155 – 156. Mill drži da izvršni organ lokalne vlasti treba biti ustrojen u jednoj osobi, koja se može zvati: gradonačelnikom, predsjednikom kvartalnih zasjedanja i sl.

²⁶⁰ Arent, 1991: 203 – 204.

jamstvima, Arendt primjećuje da su na europskom kontinentu, u Francuskoj, institucionalni mehanizmi neposrednog odlučivanja posljedica početka i alat kasnijeg širenja revolucije.²⁶¹ Upravo zbog toga, je njihovo kasnije očuvanje, i daljnji razvoj, u velikoj mjeri ovisio o izboru postrevolucionarnog ustavnog dizajna. Budući je ukidanjem feudalnog staleškog, te uspostavljanjem građanskog društva, Francuska postala jedinstvenom političkom zajednicom svih njezinih građana, zbog brojnosti njezine populacije, kao jedini mogući, nametnuo se izbor predstavničkog sustava vlasti. Time su, završetkom građanske revolucije, u Francuskoj prestala djelovati narodna društva kao oblici neposrednog sudjelovanja građana u donošenju političkih odluka.²⁶²

Tragom narodnih društava u Francuskoj, Hanna Arendt proučava ulogu sustava savjeta kao mehanizama postizanja ciljeva dviju ruskih revolucija. Pozivajući se na razmišljanje Oskara Anweilera, Arendt pojašnjava kako u teoriji „revolucionarni savjeti...za Marxa nisu ništa više nego privremeni organi borbe koji revoluciju...tjeraju naprijed“.²⁶³ Slijedom toga Marx, ulogu savjeta u socijalističkoj revoluciji, promatra jednako kao što je građanstvo promatralo ulogu narodnih društava u Francuskoj građanskoj revoluciji.²⁶⁴ Slično Marxu, Lenjin je u dva navrata, tijekom prve i druge ruske revolucije (1905. i 1917.), shvaćao ulogu savjeta radničkih deputata kao „privremenih organa borbe, koji se poslije pobjede revolucije moraju zamijeniti ili drugim organima ili podvesti pod diktaturu partije“.²⁶⁵

Na kraju, Arendt smatra da se, povijesno gledano, nadmetanje između institucionalnih modela neposrednog i predstavničkog odlučivanja, javlja nakon prvih građanskih revolucija, usporedno sa širenjem izbornoga prava. Pritom je za razvoj modernog predstavničkog sustava značajna pojava prvih političkih stranaka, koje su se razvile izvan parlamenta ili iz postojećih parlamentarnih frakcija. U tome smislu ne treba zanemariti činjenicu: što je opseg neposrednog odlučivanja širi, to je područje predstavničke vlasti uže. Slijedom toga širenje neposrednog ima za izravnu posljedicu reduciranje predstavničkog, a time i stranačkog odlučivanja. Iako, prema Arendt, moderne političke stranke ne predstavljaju „organe narodne moći“, već vrlo učinkovita

²⁶¹ Arendt, 1991: 206 – 207.

²⁶² Arendt, 1991: 207 – 211. Odlučivanje građana u narodnim društvima, tijekom Francuske građanske revolucije, u velikoj je mjeri usporedivo s izjašnjavanjem birača na referendumu. Kao i većina birača danas, članovi narodnih društava su u najvećem broju bili stranački neutralni, te je posljedično tome njihovo odlučivanje bilo konkurentno odlučivanju većine u predstavničkom tijelu. Slijedom prethodnog, narodna društva su istovremeno predstavljala medij za širenje revolucije, ali i mehanizam ograničavanja opsega predstavničke vlasti, zbog čega su za razdoblje nakon revolucije smatrana nepoželjnima od strane svake predstavničke većine.

²⁶³ Arendt, 1991: 221.

²⁶⁴ Arendt, 1991: 221 – 222.

²⁶⁵ Arendt, 1991: 222.

sredstva preko kojih se moć naroda ograničava, one u demokratskim političkim zajednicama, putem slobodnih kompetitivnih izbora, manufakturno proizvode biranu društvenu oligarhiju, koja je zbog ograničenja trajanja mandata, te novog izbornog nadmetanja, prisiljena vladati u korist svih ili većine članova političke zajednice.²⁶⁶

Drugi značajni predstavnik suvremene političke teorije, koji je razmatrao neposredno sudjelovanje građana u donošenju političkih odluka, je ugledni britanski autor Stephen Tierney. U svojoj knjizi *Ustavni referendumi – Teorija i praksa republikanskog promišljanja*, Tierney primjećuje postojanje četiri vrste ustavnih pitanja na temu kojih se danas redovito konzultiraju birači: osnivanje novih država, izmjena postojećeg ustava, uspostava političko – teritorijalne autonomije unutar međunarodno priznatih država, te prijenos suverenih ovlasti s nacionalne države na međunarodne organizacije.²⁶⁷ Tierney pritom razlikuje tri načina na koja se širi neposredno odlučivanje birača: prvi je učestalija primjena *ad hoc* referenduma u državama u kojima ustav ne zahtijeva njihovu upotrebu; drugi je povećanje broja ustava, koji, u postupku rješavanja određenih pitanja, zahtijevaju njihovo raspisivanje; a treći, predlaganje referenduma od strane međunarodnih organizacija kao mehanizma rješavanja sporova širom svijeta.²⁶⁸

Uzevši u obzir složenost institucionalnih alata modernih političkih zajednica zasnovanih na načelima predstavničke i neposredne demokracije, Tierney razlučuje prednosti i nedostatke obaju modela odlučivanja. Prema njemu, tri osnovna nedostatka suvremenog predstavničkog sustava su: sve prisutnija institucionalna neravnoteža, stranačka kontrola, i vanjski utjecaj. Pojam institucionalne neravnoteže odnosi se na pomak utjecaja, u postupku izrade zakonskih prijedloga, sa zakonodavne na izvršnu vlast. Stranačka kontrola predstavlja nadzor užeg kruga stranačkih prvaka nad širim krugom parlamentarnih zastupnika, pod prijetnjom uskrate podrške kandidaturi, na sljedećim nacionalnim izborima, onim zastupnicima koji tijekom trajanja svoga mandata nisu podržavali prijedloge matične stranke. Vanjski utjecaj uključuje sustavni pritisak tiskanih i elektroničkih medija, lobista i drugih interesnih grupa, na zakonodavnu i izvršnu vlast glede oblikovanja pojedinih normativnih rješenja koji se upućuju nacionalnom predstavničkom tijelu na usvajanje. Nasuprot tome, tri temeljna nedostatka neposrednog odlučivanja, Tierney vidi u sindromu kontrole elite, deficitu promišljanja i većinskoj opasnosti. Sindrom kontrole

²⁶⁶ Arent, 1991: 233 – 236.

²⁶⁷ Tierney, 2012: 1. Od četiri vrste ustavnih pitanja na temu kojih se, prema Stephenu Tierneyu, konzultiraju birači, u Republici Hrvatskoj su do danas održana tri državna referenduma: 19. svibnja 1991. je održan referendum o samostalnosti RH, 22. siječnja 2012. je održan referendum o pristupanju RH Europskoj uniji, odnosno prijenosu dijela suverenih ovlasti s nacionalne države na međunarodnu organizaciju, a 1. prosinca 2013. je održan referendum o dopuni Ustava RH definicijom braka kao životne zajednice žene i muškarca.

²⁶⁸ Tierney, 2012: 7.

elite predstavlja skup institucionalnih alata koji političkoj eliti društva omogućavaju da odluči o raspisivanju referenduma, formuliranju referenduskoga pitanja, te određivanju postupovnih pravila temeljem kojih će se referendum održati i na osnovu kojih će birači donijeti odluku o referenduskome prijedlogu. Deficit promišljanja uključuje postojanje logike referenduskog procesa da se objedine unaprijed oblikovane poruke, a ne, da se u razdoblju predreferendumske kampanje, potiče rasprava među političkim akterima. Većinska opasnost predstavlja većinsko prihvaćanje ili odbijanje referenduskoga prijedloga što može biti u suprotnosti s manjinskim interesima.²⁶⁹

Upravo unutar prethodno opisanih institucionalnih okvira koji uključuju prednosti, ali i nedostatke, predstavničkog u odnosu na neposredno, te neposrednog u odnosu na predstavničko odlučivanje, Tierney primjećuje, da pravilno osmišljen predstavnički sustav vlasti, zasnovan na razmjernom izbornom sustavu, i načelu podjele odgovornosti između različitih grana i razina vlasti, nudi ustavni okvir unutar kojega su političke odluke neposredna posljedica: prethodno održanih rasprava, provedenih usuglašavanja i postignutih kompromisa.²⁷⁰ Usprkos utvrđenim prednostima predstavničkog u odnosu na neposredno odlučivanje, Tierney primjećuje, značajnu razliku, između šire uporabe referenduma kao alternative parlamentarnom zakonodavstvu, u odnosu na povremenu uporabu referenduma kao alternative predstavničkom ustavotvorstvu. U tome smislu Tierney prihvaća mogućnost da građani neposredno donose odluke o pitanjima iz područja izbornoga zakonodavstva, načina biranja državnoga poglavara, državne samostalnosti ili prijenosa nacionalnih nadležnosti na međunarodne organizacije.²⁷¹

Slijedom prethodnog prikaza teorijskih korijena neposrednog sudjelovanja građana u donošenju političkih odluka, možemo primijetiti da se pitanje neposrednog odlučivanja svih članova političke zajednice, o prihvaćanju odluka javnog interesa, prvi puta javlja u djelima antičkih filozofa: Platona i Aristotela. Sagledavajući antičke polise, kao brojem stanovnika manje društvene zajednice, Platon i Aristotel smatraju da su savršene političke zajednice one kojima upravljaju obrazovani i mudri građani. Međutim, za razliku od Platona, koji je smatrao da prethodne vrline može posjedovati samo manji broj članova polisa, Aristotel je bio mišljenja da upoznavanje s njima može biti dostupno širem krugu slobodnih građana, te je slijedom toga najbolja vladavina ona u kojoj odluke donosi najveći broj slobodnih pojedinaca. Rast svjetske populacije u velikoj je mjeri utjecao na razmišljanja novovjekovnih filozofa koji su priznavali

²⁶⁹ Tierney, 2012: 23 – 27.

²⁷⁰ Tierney, 2012: 29 – 30.

²⁷¹ Tierney, 2012: 38.

privlačnost šireg sudjelovanja građana u političkome odlučivanju, ali i primijetili nedostatke takvog sustava vlasti u brojem stanovnika većim društvenim zajednicama. I dok je Montesquieu mišljenja da porast broja stanovnika jedne zajednice ima za posljedicu slabljenje socijalnih veza među njezinim stanovnicima, te nedostatan prepoznavanje zajedničkih potreba i sposobnosti, Rousseau, suprotno tome, smatra da birani zastupnici ne mogu predstavljati narod na način na koji on može sam predstavljati sebe, ali da u svrhu uspostave učinkovitije vlasti, povećanje broja članova jedne zajednice, uvijek mora biti srazmjerno smanjenju broja građana zaduženih za provedbu zakonodavne volje naroda. Izgradnjom modernih građanskih društava, tijekom 19. stoljeća, dolazi do napuštanja ideje o neposrednom odlučivanju kao zamjeni za predstavničko donošenje odluka, te se među teoretičarima javlja podjela na one koji neposrednu demokraciju vide kao institucionalnu dopunu predstavničkog sustava vlasti, i one koji se u najvećoj mjeri protive neposrednom donošenju političkih odluka. Tragom toga, francuski teoretičar Alexis de Tocqueville zagovara demokraciju u kojoj je izravno odlučivanje ograničeno predstavničkim sustavom vlasti, za razliku od britanskog autora Johna Stuarta Milla koji smatra da se stanovnici mnogoljudnijih političkih zajednica trebaju neposredno izjašnjavati samo o pitanjima ustavnog izbora, budući uspjeh svakog modela vladavine u velikoj mjeri ovisi o tome da li su je ljudi, kojima je namijenjena, voljni prihvatiti, sposobni održavati, odnosno raditi sve što ona od njih zahtijeva, kako bi ispunjavala svrhu svoga postojanja. Nova društvena i politička dinamika 20. stoljeća odredila je široke granice predstavničkog odlučivanja, ali i predstavljala poticaj širenju referenduskoga izjašnjavanja birača u pojedinim područjima ustavnog prava koja uključuju pitanja: pravnog statusa pojedinog teritorija, izmjene ustava, te prijenosa dijela suvereniteta s nacionalne države na međunarodne organizacije.

2. Pregled ustavnog uređenja referenduma država članica Vijeća Europe

S obzirom na mogućnost raspisivanja nacionalnog referenduma, pregledom ustavnog uređenja neposrednog odlučivanja birača, u državama članicama Vijeća Europe, primjetno je postojanje četiri grupe zemalja članica: onih u kojima se s pozicije nacionalnog ustava državni referendum ne može raspisati, onih u kojima se nacionalni referendum može raspisati samo odlukom zakonodavne ili izvršne vlasti, onih koje pravo na raspisivanje referenduma šire i na grupu birača, te onih u kojima raspisivanje referenduma može biti rezultat zajedničke inicijative dijela zakonodavnog i dijela biračkog tijela.²⁷²

²⁷² Iznesceni zaključak se temelji na poredbenoj analizi ustavnih odredbi 25 država članica Vijeća Europe (Albanije, Austrije, Belgije, Cipra, Crne Gore, Češke, Estonije, Francuske, Grčke, Italije, Latvije, Litve, Luksemburga,

Države članice Vijeća Europe čiji ustavni tekstovi ne predviđaju raspisivanje državnih referenduma su: Belgija, Cipar, Nizozemska i Njemačka. Usprkos tome, birači u Belgiji mogu sudjelovati u neposrednom donošenju političkih odluka, prihvaćanje kojih je u nadležnosti općina, zajednica općina, provincija i regija.²⁷³ S druge strane, birači u njemačkim saveznom pokrajinama obvezno odlučuju o usvajanju izmjena saveznog zakona kojim se mijenjaju granice saveznih pokrajina. Pritom, izuzetak predstavljaju manje izmjene razgraničenja, koje ne uključuju ona područja s više od 50 000 stanovnika, kada do promjena granica dolazi na temelju sporazuma saveznih pokrajina ili na osnovu prihvaćenog saveznog zakona.²⁷⁴

Nadalje, države članice Vijeća Europe u kojima se s pozicije nacionalnog ustava državni referendum može raspisati samo odlukom zakonodavne ili izvršne vlasti su: Češka, Poljska, Estonija, Crna Gora, Grčka, Malta, Austrija i Španjolska.

U Češkoj Republici raspisivanje nacionalnog referenduma je moguće samo u slučaju da se zakonom, ustavne snage, urede uvjeti za njegovo održavanje.²⁷⁵ Za prihvaćanje takvog zakona je potrebna suglasnost: 3/5 svih zastupnika Zastupničkog doma i 3/5 prisutnih članova Senata.²⁷⁶ Međutim, budući Ustav izrijekom zabranjuje reviziju onih dijelova ustavnog teksta koji sadrže bitne zahtjeve demokratske države, temeljene na načelima vladavine prava, slijedi da predmet referendumske izjašnjavanja ne može biti prijedlog promjene Ustava, prihvaćanje kojeg bi imalo za posljedicu reduciranje opsega prava i sloboda, koje slijede iz institucionalnog dizajna postojećeg liberalno – demokratskog poretka.²⁷⁷

Ustav Republike Poljske dopušta neposredno izjašnjavanje birača o pitanjima posebna značaja za državu. Pritom, ovlast za raspisivanje nacionalnog referenduma ima Sejm, koji o tome odlučuje apsolutnom većinom glasova, u nazočnosti najmanje polovice ukupnog broja zastupnika ili predsjednik Republike, koji odluku o raspisivanju državnog referenduma donosi uz pristanak Senata.²⁷⁸ Ustav daje isključivu ovlast Sejmu da odlučuje o raspisivanju

Mađarske, Malte, Nizozemske, Njemačke, Poljske, Portugala, Sjeverne Makedonije, Slovačke, Slovenije, Srbije, Španjolske i Švicarske) provedenoj u razdoblju od 8. travnja do 30. svibnja 2024., putem internetske stranice <https://www.constituteproject.org/>

²⁷³ Čl. 39bis i čl. 41. Ustava Kraljevine Belgije.

²⁷⁴ Čl. 29. Ustava (Temeljnog zakona) Savezne Republike Njemačke.

²⁷⁵ Čl. 2. st. 2. Ustava Češke Republike.

²⁷⁶ Nacionalni parlament Češke Republike se sastoji od dva doma: Zastupničkog doma i Senata. Za ustavnu strukturu državnog parlamenta vidi članak 15. stavak 2. Ustava Češke Republike. Za prag prihvaćanja prijedloga ustavnog zakona vidi članak 39. stavak 4. Ustava Češke Republike.

²⁷⁷ Čl. 9. st. 2. Ustava Češke Republike.

²⁷⁸ Odluku o suglasnosti za raspisivanje nacionalnog referenduma Senat donosi apsolutnom većinom glasova, u nazočnosti najmanje polovice ukupnog broja članova Senata. Za ustavnu strukturu zakonodavne vlasti vidi članak 95. stavak 1. Ustava Republike Poljske. Za nadležnost raspisivanja državnog referenduma vidi članak 125. stavak 1. i 2. Ustava Republike Poljske.

nacionalnog referenduma o prihvaćanju prijedloga prijenosa dijela suverenih ovlasti poljske države, na međunarodnu organizaciju ili instituciju, kojoj Republika Poljska pristupa.²⁷⁹ Rezultat glasanja jeste obvezujući ukoliko se referendumu odazvalo više od polovice ukupnog broja birača.²⁸⁰ U postupku izmjene dijelova Ustava, koji se odnose na temelje društveno – političkog uređenja (Glava I.), zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Glava II.), kao i na postupak promjene Ustava (Glava XII.), ovlaštene predlagatelji (1/5 ukupnog broja zastupnika Sejma, Senat ili predsjednik Republike) mogu, nakon prihvaćanja prijedloga promjene Ustava u Sejmu i Senatu, predložiti raspisivanje potvrdnog referenduma. Na referendumu se odlučuje većinom glasova birača koji su pristupili glasanju.²⁸¹ Nacionalni se referendum ne može održati u vrijeme proglašenih izvanrednih stanja, kao niti unutar razdoblja od 90 dana od dana njihovog prestanka.²⁸²

U Republici Estoniji vlast je povjerena narodu koji je ostvaruje biranjem svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.²⁸³ Odluku o raspisivanju nacionalnog referenduma donosi državni parlament – Riigikogu.²⁸⁴ Referendum se može raspisati o prijedlogu (promjene) zakona, prijedlogu izmjene Ustava ili drugom pitanju važnom za estonsku državu i zajednicu.²⁸⁵ Međutim, birači se ne mogu neposredno izjašnjavati o pitanjima koja se odnose na: državni proračun, poreze, finansijsko zaduživanje države, prihvata ili otkazivanje međunarodnih ugovora, proglašenje ili prestanak izvanrednog stanja, te nacionalnu obranu.²⁸⁶ Na nacionalnom referendumu se odlučuje većinom glasova birača koji su pristupili glasanju.²⁸⁷

Ustav Republike Crne Gore dopušta da prijedlog za raspisivanje državnog referenduma može podnijeti: 25 parlamentarnih zastupnika, predsjednik Republike, Vlada Republike Crne Gore ili 10% ukupnog broja birača.²⁸⁸ Odluku o raspisivanju referenduma donosi nacionalni

²⁷⁹ Ukoliko se zastupnici Sejma, potrebnom većinom glasova, ne odluče za raspisivanje referenduma o prihvaćanju prijedloga prijenosa dijela suverenih ovlasti poljske države, na međunarodnu organizaciju ili instituciju, kojoj Republika Poljska pristupa, odluka o ratifikaciji pristupnog ugovora može biti usvojena dvotrećinskom većinom glasova, u nazočnosti najmanje polovice ukupnog broja zastupnika Sejma, te dvotrećinskom većinom glasova, u nazočnosti najmanje polovice ukupnog broja članova Senata. Čl. 90. Ustava Republike Poljske.

²⁸⁰ Čl. 125. st. 3. Ustava Republike Poljske.

²⁸¹ Sejm odlučuje o prihvaćanju prijedloga promjene Ustava, 2/3 većinom glasova, u nazočnosti najmanje polovice ukupnog broja zastupnika, a Senat, apsolutnom većinom glasova, u nazočnosti najmanje polovice ukupnog broja članova Senata. Čl. 235. st. 1., 4. i 6. Ustava Republike Poljske.

²⁸² Čl. 228. st. 7. Ustava Republike Poljske.

²⁸³ Čl. 56. Ustava Republike Estonije.

²⁸⁴ Čl. 65. toč. 2. Ustava Republike Estonije.

²⁸⁵ U postupku izmjene Glave I. i Glave XV. Ustava raspisuje se obligatoran, a u slučaju promjene ostalih odredbi Ustava (na traženje 3/5 svih zastupnika nacionalnog parlamenta) fakultativni ustavotvorni referendum. Čl. 162. i 164. Ustava Republike Estonije.

²⁸⁶ Čl. 106. Ustava Republike Estonije.

²⁸⁷ Čl. 105. st. 2. Ustava Republike Estonije.

²⁸⁸ Čl. 93. st. 3. Ustava Republike Crne Gore.

parlament većinom glasova ukupnog broja zastupnika.²⁸⁹ U postupku izmjene dijelova Ustava koji se odnose na temeljne odredbe Ustava (članak 1., 2., 3., 4., 12., 13. i 15.), te biračko pravo (članak 45.), Ustav zahtijeva raspisivanje potvrdnog referenduma na kojem se odluka o izmjeni ustavnog teksta donosi 3/5 većinom ukupnog broja birača.²⁹⁰

U Republici Grčkoj predsjednik Republike je ovlašten na osnovu usvojene rezolucije nacionalnog parlamenta raspisati referendum o svakom značajnom državnom pitanju.²⁹¹ Osim značajnih državnih pitanja, predsjednik Republike će raspisati referendum o usvojenim zakonima koji uređuju važna društvena pitanja, izuzev fiskalnih, ako to na prijedlog 2/5, zatraži 3/5 ukupnog broja parlamentarnih zastupnika.²⁹² Budući Ustav izriječno zabranjuje promjenu onih odredbi ustavnog teksta koji uređuju Grčku kao parlamentarnu republiku, te odredbi Ustava koje štite: ljudsko dostojanstvo, jednakost pred zakonom, te osnovna prava i slobode; kao i normi koje uređuju temelje postojeće organizacije državne vlasti; referendum se ne može raspisati na temu izmjene predmetnih ustavnih odredbi, koje oblikuju ustavni identitet moderne grčke države.²⁹³

Ustav Republike Malte za prihvaćanje izmjene dijela ustavnog teksta, kojim je utvrđen način glasanja birača na nacionalnim parlamentarnim izborima, te mandat zastupnika državnog parlamenta, zahtijeva potporu 2/3 ukupnog broja parlamentarnih zastupnika i obvezni pristanak birača na nacionalnom referendumu.²⁹⁴

U Republici Austriji, Nacionalno vijeće može većinom glasova svih zastupnika raspisati referendum o svakom pitanju iz svoga djelokruga odlučivanja.²⁹⁵ Referendum se može raspisati i u slučaju prijedloga djelomične revizije saveznog ustava, ukoliko to zahtijeva 1/3 zastupnika Nacionalnog vijeća ili Savezno vijeće. Svaka potpuna promjena saveznog ustava zahtijeva neposredni pristanak birača.²⁹⁶ U slučaju da u postupku izbora saveznog predsjednika postoji samo jedan kandidat, izbori se održavaju u formi referenduskog izjašnjavanja.²⁹⁷ Prije isteka

²⁸⁹ Skupština Republike Crne Gore predstavničko je tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti. Čl. 45., 82., 83. i čl. 91. st. 2. Ustava Republike Crne Gore.

²⁹⁰ Čl. 157. Ustava Republike Crne Gore.

²⁹¹ Odluku o raspisivanju nacionalnog referenduma o svakom značajnom državnom pitanju parlament donosi, na prijedlog vlade, većinom glasova ukupnog broja zastupnika. Čl. 44. st. 2. i čl. 81. st. 1. Ustava Republike Grčke.

²⁹² U istome sazivu parlamenta zastupnici ne mogu podnijeti više od dva prijedloga za raspisivanjem referenduma o usvojenim zakonima koji uređuju važna društvena pitanja. Čl. 44. st. 2. Ustava Republike Grčke.

²⁹³ Čl. 110. st. 1., čl. 2. st. 1., čl. 4. st. 1., 4. i 7., čl. 5. st. 1. i 3., čl. 13. st. 1. i čl. 26. Ustava Republike Grčke.

²⁹⁴ Čl. 66. st. 3. i 4. vezano za čl. 56. st. 10. i čl. 76. st. 2. Ustava Republike Malte.

²⁹⁵ Nacionalno vijeće predstavničko je tijelo građana, te uz Savezno vijeće, nositelj zakonodavne vlasti. Čl. 24., čl. 26. st. 1. i čl. 43. Ustava Republike Austrije.

²⁹⁶ Savezno vijeće predstavničko je tijelo saveznih pokrajina. Čl. 34. st. 1. i čl. 44. st. 3. Ustava Republike Austrije.

²⁹⁷ Čl. 60. st. 1. Ustava Republike Austrije.

mandata, na prijedlog Nacionalnog vijeća, Savezna skupština može raspisati referendum o opozivu saveznog predsjednika.²⁹⁸ Na državnom referendumu se odlučuje apsolutnom većinom važećih glasova.²⁹⁹

Ustav Kraljevine Španjolske dopušta savjetodavno izjašnjavanje birača o prihvaćanju političkih odluka posebne važnosti. Oduku o raspisivanju referenduma donosi španjolski kralj, na prijedlog predsjednika nacionalne Vlade, a nakon prethodnog odobrenja Kongresa.³⁰⁰ U postupku izmjene većeg dijela španjolskog Ustava, nakon prihvaćanja ustavnih amandmana u domovima parlamenta, o prijedlogu promjene Ustava se izjašnjavaju birači, ukoliko to zatraži 1/10 zastupnika Kongresa ili 1/10 članova Senata.³⁰¹ U postupku potpune revizije španjolskog Ustava ili promjene dijelova Ustava koji se odnose na temeljne odredbe, temeljna prava i slobode, te odredbe o španjolskoj kruni, nakon prihvaćanja prijedloga u dva neposredna saziva domova parlamenta, o stupanju na snagu izmjene Ustava, odlučuju birači na obligatornom referendumu.³⁰²

U treću grupu zemalja članica Vijeća Europe ubrajamo one države u kojima pravo na raspisivanje referenduma ustav dodjeljuje zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, te skupini birača. Među te države ubrajamo: Sloveniju, Mađarsku, Slovačku, Litvu, Latviju, Srbiju, Republiku Sjevernu Makedoniju, Albaniju, Italiju, Švicarsku, Portugal i Luksemburg.

Ustav Republike Slovenije, izvorno je odredio, da o pojedinim pitanjima koja se uređuju zakonom, Državni zbor, kao predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti, mora raspisati referendum ukoliko to zatraži 1/3 ukupnog broja zastupnika, Državno vijeće ili 40 000 birača.³⁰³ Prihvaćanje prijedloga na zakonodavnom referendumu, prvotno je zahtijevalo potporu većine birača koji su pristupili glasanju.³⁰⁴ Promjenom Ustava, 2013. godine, na

²⁹⁸ Odluku o opozivu saveznog predsjednika Nacionalno vijeće donosi 2/3 većinom glasova nazočnih zastupnika, uz uvjet da je na sjednici prisutna najmanje polovica svih članova Vijeća. Savezna je skupština federalno tijelo članovi kojeg su svi zastupnici Nacionalnog vijeća i svi članovi Saveznog vijeća. Čl. 38. i čl. 60. st. 6. Ustava Republike Austrije.

²⁹⁹ Čl. 45. st. 1. Ustava Republike Austrije.

³⁰⁰ Španjolski parlament (*Cortes Generales*) se sastoji od dva doma: Kongresa i Senata. Čl. 66. st. 1. i čl. 92. st. 1. i 2. Ustava Kraljevine Španjolske.

³⁰¹ Amandmani na španjolski Ustav usvojeni su ukoliko ih odobri 3/5 zastupnika Kongresa i 3/5 članova Senata ili 2/3 zastupnika Kongresa i većina članova Senata. Čl. 167. Ustava Kraljevine Španjolske.

³⁰² Potpuna revizija španjolskog Ustava ili promjena dijelova Ustava koji se odnose na temeljne odredbe, temeljna prava i slobode, te odredbe o španjolskoj kruni, je usvojena ukoliko je odobri 2/3 zastupnika Kongresa i 2/3 članova Senata, u dva neposredna saziva, te birači na referendumu. Čl. 168. Ustava Kraljevine Španjolske.

³⁰³ Čl. 90. st. 1. i 2. Ustava Republike Slovenije (UL 33/91 – I); Državno vijeće (Državni svet) je na temelju Ustava konstituirano predstavničko tijelo nositelja socijalnih, gospodarskih, profesionalnih i lokalnih interesa. Čini ga 40 zastupnika, izabranih na mandat od pet godina, sukladno zakonu koji donosi Državni zbor, 2/3 većinom glasova svih zastupnika (Čl. 96. i 98. Ustava Republike Slovenije, UL 33/91 – I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16, 92/21).

³⁰⁴ Čl. 90. st. 4. Ustava Republike Slovenije (UL 33/91 – I).

zakonodavnom referendumu, reducirano je područje neposrednog odlučivanja samo na promulgaciju usvojenih zakona. Pritom se birači ne mogu izjašnjavati o nužnim mjerama u području nacionalne obrane, nacionalne sigurnosti ili otklanjanju posljedica prirodnih nepogoda. Nadalje, područja izuzeta od neposrednog odlučivanja su i zakoni o porezima, carinama te drugim obveznim davanjima, kao i zakon o provedbi državnog proračuna, zakoni o potvrđivanju međunarodnih ugovora, te zakoni čija svrha donošenja je otklanjanje utvrđene neustavnosti u području ljudskih prava i temeljnih sloboda, te drugih neustavnih pojava u nacionalnom pravnom poretku. Uz redukciju područja neposrednog odlučivanja, izmjenom Ustava, zakonodavni referendum je ovlašten raspisati Državni zbor isključivo na traženje 40 000 birača. Budući referendumska odluka može imati za posljedicu *veto* građana na stupanje na snagu usvojenog zakona, promjenom Ustava prihvaćanje prijedloga uvjetovano je potporom većine birača koji su ispravno glasali, uz uvjet, da ta većina predstavlja 1/5 svih birača Republike Slovenije.³⁰⁵ Osim zakonodavnog, na zahtjev 30 izabраниh zastupnika, Državni zbor je u obvezi raspisati ustavotvorni referendum. Pritom, prihvaćanje predložene promjene Ustava, zahtijeva potporu većine birača koji su glasali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina ukupnog broja birača Republike Slovenije.³⁰⁶

U Republici Mađarskoj parlament može raspisati referendum na prijedlog predsjednika Republike, na prijedlog Vlade ili 100 000 birača. U slučaju da referendumsku inicijativu podrži najmanje 200 000 birača, prihvaćanje odluke o raspisivanju referenduma je obvezatno. Pritom se birači mogu izjašnjavati o svakom pitanju iz djelokruga zakonodavne vlasti, s izuzetkom: prijedloga promjene Ustava, prijedloga državnog proračuna, prijedloga akta o izvršenju državnog proračuna, prijedloga zakona o državnim porezima, pristojbama, doprinosima i carinama, te prijedloga zakona koji određuje uvjete za propisivanje lokalnih poreza. Nadalje, područja izuzeta od neposrednog odlučivanja su i prijedlozi zakona o izboru zastupnika Nacionalne skupštine, predstavnika lokalnih tijela vlasti, gradonačelnika i članova Europskog parlamenta. Birači se ne mogu neposredno izjašnjavati niti na temu: ranije preuzetih obveza iz sklopljenih međunarodnih ugovora, osnivanja organizacija u nadležnosti Nacionalne skupštine, raspuštanja nacionalnog parlamenta, raspuštanja predstavničkih tijela vlasti, proglašenju ratnog stanja, stanja nacionalne krize ili izvanrednog stanja, te proglašenju ili produženju stanja preventivne obrane. Referendum se smatra važećim ukoliko je većina ukupnog broja birača

³⁰⁵ Čl. 1. Ustavnog zakona o izmjenama čl. 90., 97. i 99. Ustava Republike Slovenije (UL 47/13).

³⁰⁶ Ovlašteni predlagatelji zahtjev za raspisivanjem ustavotvornog referenduma mogu podnijeti nakon što Državni zbor donese odluku o promjeni Ustava, 2/3 većinom glasova ukupnog broja zastupnika. Čl. 169. i 170. Ustava Republike Slovenije (UL 33/91 – I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16, 92/21).

dala važeći glas, a konačnim ukoliko je više od polovice tih glasova dalo isti odgovor na postavljeno pitanje.³⁰⁷

Ustav Republike Slovačke predviđa mogućnost održavanja fakultativnog i obligatornog referenduma. Fakultativni referendum raspisuje predsjednik Republike na traženje Narodne skupštine ili 350 000 birača.³⁰⁸ Pritom se birači ne mogu izjašnjavati o: ustavom zajamčenim temeljnim pravima i slobodama, zakonima o porezima i pristojbama, te državnom proračunu.³⁰⁹ Referendumsko se izjašnjavanje birača „ne smije održati unutar 90 dana prije izbora za Narodnu skupštinu Republike Slovačke“.³¹⁰ Referendum se smatra važećim, ukoliko je prijedlog dobio potporu više od polovice birača koji su glasali, uz uvjet da se pozivu na glasanje odazvalo više od polovice ukupnog broja birača Republike Slovačke.³¹¹ Narodna skupština može izmijeniti referendumsku odluku, usvajanjem zakona ustavne snage, tri godine nakon stupanja rezultata referenduma na snagu.³¹² Neposredno se izjašnjavanje birača o istome pitanju može ponoviti najranije tri godine od dana održavanja prethodnog referenduma.³¹³ S pozicije nacionalnog Ustava, obligatorni referendum se raspisuje u postupku opoziva predsjednika Republike i u postupku usvajanja ustavne odluke o ulasku u saveze, te izlasku iz saveza, s drugim državama.³¹⁴ Na temelju rezolucije Narodne skupštine, prihvaćene većinom od 3/5 ukupnog broja zastupnika, predsjednik Narodne skupštine raspisuje referendum o opozivu predsjednika Republike. Predsjednik Republike je razriješen dužnosti ukoliko je većina svih birača s pravom glasa podržala prijedlog opoziva.³¹⁵

U Republici Litvi raspisivanje državnog referenduma u nadležnosti je nacionalnog parlamenta – Seimasa.³¹⁶ Seimas će raspisati državni referendum u slučajevima utvrđenima zakonom, te ukoliko njegovo održavanje zatraži 300 000 građana s pravom glasa.³¹⁷ Ustav razlikuje dva oblika neposrednog izjašnjavanja birača: fakultativni i obligatorni referendum. Na fakultativnom referendumu birači se mogu izjašnjavati o prijedlogu (promjene) zakona, dok se

³⁰⁷ Čl. 8. Ustava (Temeljnog zakona) Republike Mađarske.

³⁰⁸ Narodna skupština Republike Slovačke predstavničko je tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti. Čl. 72. i 73., te čl. 95. st. 1. Ustava Republike Slovačke.

³⁰⁹ Čl. 93. st. 3. Ustava Republike Slovačke.

³¹⁰ Čl. 97. st. 1. Ustava Republike Slovačke.

³¹¹ Čl. 98. st. 1. Ustava Republike Slovačke.

³¹² Čl. 99. st. 1. Ustava Republike Slovačke.

³¹³ Čl. 99. st. 2. Ustava Republike Slovačke.

³¹⁴ Čl. 7. st. 1., čl. 93. st. 1. i čl. 106. st. 1. i 2. Ustava Republike Slovačke.

³¹⁵ Čl. 106. st. 1. i 2. Ustava Republike Slovačke.

³¹⁶ Nacionalni parlament Republike Litve naziva se Seimas. U njega se bira 141 zastupnik, na mandat od 4 godine, na temelju općeg, jednakog i izravnog prava glasa, tajnim glasanjem. Čl. 55. st. 1. i čl. 67. toč. 3. Ustava Republike Litve.

³¹⁷ Čl. 9. st. 2. i 3. Ustava Republike Litve.

obligatorni referendum raspisuje u postupku izmjene Glave I. i Glave XIV. Ustava.³¹⁸ Provedba posebnog oblika obligatornog referenduma zahtijeva se u postupku izmjene članka 1. Ustava, koji određuje Litvu kao: neovisnu, demokratsku državu, republikanskog oblika vladavine; a izmjena kojeg zahtijeva suglasnost 3/4 ukupnog broja birača.³¹⁹

Ustav Republike Latvije razlikuje četiri državna referenduma: zakonodavni referendum, ustavotvorni referendum, referendum o članstvu u Europskoj uniji i referendum o opozivu izabranih zastupnika državnog parlamenta – Saeime.³²⁰ Zakonodavni referendum se raspisuje na traženje 10% ukupnog broja birača, s prijedlogom obustave promulgacije usvojenog zakona. Referendum se neće održati, ukoliko parlament ponovno glasa o prijedlogu zakona, a najmanje 3/4 svih zastupnika podrži prihvaćanje zakona.³²¹ Pritom, nije dopušteno izjašnjavanje birača o: državnom proračunu, zajmovima, porezima, carinama i željezničkim tarifama. Nadalje, od referendumske odlučivanja su izuzeti međunarodni ugovori, zakoni koji uređuju područja služenja vojnog roka, mobilizacije i demobilizacije, proglašenja izvanrednog stanja, donošenje odluka o objavi rata i sklapanju mira, te zakoni donošenje kojih je nacionalni parlament proglasio hitnima.³²² Usvojeni zakon je ukinut, ukoliko se pozivu na glasanje odazove najmanje polovica ukupnog broja birača, koji su pristupili prethodnim (parlamentarnim) izborima, te ukoliko većina birača koji su glasali podrži prijedlog ukidanja zakona.³²³ Nadalje, za razliku od zakonodavnog referenduma, u postupku izmjene dijelova Ustava koji određuju Latviju kao neovisnu, demokratsku državu, republikanskog oblika vladavine (Članak 1.); u kojoj suverena vlast pripada narodu (Članak 2.); teritorij koje, unutar okvira utvrđenih važećim međunarodnim sporazumima, se sastoji od: Vidzeme, Latgale, Kurzeme i Zemgale (Članak 3.); u kojoj je službeni jezik Latvijski, a boja državne zastave crvena s bijelom prugom (Članak 4.); te odredbi Ustava koje se odnose na način biranja zastupnika (Članak 6.) i promjenu Ustava (Članak 77.), nakon usvajanja amandmana u parlamentu, raspisuje se oblatoran referendum o njihovu stupanju na snagu.³²⁴ Prijedlog izmjene Ustava se smatra usvojenim, ukoliko se za izmjenu

³¹⁸ Temelji društveno – političkog uređenja normirani su Glavom I., a postupak promjene Ustava Glavom XIV. Ustava Republike Litve. Čl. 69. st. 4. i čl. 148. st. 2. Ustava Republike Litve.

³¹⁹ Čl. 148. st. 1. Ustava Republike Litve.

³²⁰ Saeime je predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti. U njega se bira 100 zastupnika, na mandat od 4 godine, na temelju općeg, jednakog, tajnog i izravnog prava glasa. Čl. 5., 6., 10. i 64. Ustava Republike Latvije.

³²¹ Birači imaju pravo zatražiti održavanje zakonodavnog referenduma ukoliko predsjednik Republike, na vlastitu inicijativu ili inicijativu 1/3 ukupnog broja zastupnika, u roku od 10 dana od dana usvajanja zakona, suspendira njegovo proglašenje na razdoblje od 2 mjeseca. Čl. 72. Ustava Republike Latvije.

³²² Ukoliko nacionalni parlament – Saeime, s 2/3 ukupnog broja zastupnika, utvrdi da je usvajanje predloženog zakona žurno, tako prihvaćeni zakon ne može biti suspendiran, te se proglašava najkasnije treći dan od dana primitka u uredu predsjednika Republike. Čl. 73. i 75. Ustava Republike Latvije.

³²³ Čl. 74. Ustava Republike Latvije.

³²⁴ Čl. 77. Ustava Republike Latvije.

izjasnila polovica ukupnog broja birača Republike Latvije.³²⁵ Ustavni tekst zahtijeva i raspisivanje referenduma u slučaju kada 10% ukupnog broja birača predloži: promjenu Ustava ili izmjenu zakona, a Saeime ga ne prihvati u predloženom obliku.³²⁶ Na tako raspisanom ustavotvornom referendumu, odluka se donosi istom većinom, kojom se odlučuje u postupku promjene članka 1., 2., 3. i 4., te članka 6. i 77. Ustava, a u slučaju zakonodavnog referenduma, jednakom većinom, kojom se odlučuje u postupku ukidanja usvojenog zakona.³²⁷ Na traženje 1/2 ukupnog broja zastupnika nacionalnog parlamenta, Ustav predviđa raspisivanje državnog referenduma o značajnijim promjenama uvjeta članstva u Europskoj uniji.³²⁸ Na referendumu, o prihvaćanju promjene položaja Latvije u Uniji, se odlučuje većinom glasova birača, uz uvjet da se glasanju odazvala najmanje polovica ukupnog broja birača koji su pristupili prethodnim (parlamentarnim) izborima.³²⁹ Na kraju, predsjednik Republike, ili 10% ukupnog broja birača, može predložiti raspisivanje nacionalnog referenduma o raspuštanju državnog parlamenta. U slučaju da prijedlog podnese predsjednik Republike, parlament se raspušta, ukoliko većina birača koji su glasali podrži prijedlog raspuštanja, a u slučaju da isti prijedlog podnese 10% ukupnog broja birača, parlament se raspušta, ukoliko većina birača koji su glasali podrži raspuštanje, uz uvjet da ta većina predstavlja 2/3 svih birača koji su pristupili prethodnim (parlamentarnim) izborima.³³⁰

U Republici Srbiji nacionalni parlament donosi odluku o raspisivanju referenduma na prijedlog 100 000 birača ili većine ukupnog broja zastupnika. Referendum se može raspisati o svim pitanjima iz nadležnosti zakonodavne vlasti, s izuzetkom: državnog proračuna i završnog računa, fiskalnih i drugih financijskih zakona, ljudskih i manjinskih prava, obveza koje proizlaze iz prihvaćenih međunarodnih ugovora, zakona kojima se uređuje područje uvođenja izvanrednog stanja, amnestije, te pitanja koja se odnose na izborne nadležnosti državnog parlamenta.³³¹ U slučaju izmjene preambule, te dijelova Ustava koji se odnose na: načela Ustava, ljudska i manjinska prava, sustav vlasti, proglašenje ratnog i izvanrednog stanja, derogaciju ljudskih i manjinskih prava u doba ratnog ili izvanrednog stanja, te postupak promjene Ustava; Narodna skupština obvezna je raspisati referendum, a u slučaju izmjene

³²⁵ Čl. 79. Ustava Republike Latvije.

³²⁶ Čl. 78. Ustava Republike Latvije.

³²⁷ Čl. 79. Ustava Republike Latvije.

³²⁸ Čl. 68. st. 4. Ustava Republike Latvije.

³²⁹ Čl. 79. Ustava Republike Latvije.

³³⁰ Postupak raspisivanja državnog referenduma o opozivu nacionalnog parlamenta se ne može pokrenuti tijekom prve i posljednje godine njegova mandata. Nadalje, postupak raspisivanja referenduma se ne može pokrenuti u posljednjih šest mjeseci mandata predsjednika Republike, kao ni u prvih šest mjeseci nakon održavanja posljednjeg referenduma o opozivu Saeime. Čl. 14. i 48. Ustava Republike Latvije.

³³¹ Čl. 108. Ustava Republike Srbije.

ostalnih dijelova Ustava, može raspisati referendum o prihvaćanju predloženih izmjena. Na referendumu se odlučuje većinom glasova birača koji su pristupili glasanju.³³² Svaka promjena Ustava (uključujući i ona prihvaćena na nacionalnom referendumu) stupa na snagu nakon što ga Narodna skupština objavi.³³³

Ustav Republike Sjeverne Makedonije predviđa mogućnost održavanja fakultativnog i obligatornog referenduma. Fakultativni referendum može raspisati državni parlament o svakom pitanju iz svoga djelokruga odlučivanja, a mora ga raspisati ukoliko referendumsko pitanje predloži 150 000 birača. Odluku o raspisivanju referenduma donosi parlament većinom glasova ukupnog broja zastupnika. Referendumski prijedlog se smatra prihvaćenim, ukoliko je dobio potporu većine birača koji su pristupili glasanju, uz uvjet da se referendumu odazvala većina ukupnog broja makedonskih birača.³³⁴ Obligatori referendum se raspisuje u postupku promjene državnih granica, te u postupku udruživanja u saveze i razdruživanja iz saveza s drugim suverenim državama. Nakon što nacionalni parlament, 2/3 većinom ukupnog broja zastupnika, usvoji odluku o promjeni državnih granica ili odluku o ulasku u zajednicu, odnosno izlasku iz zajednice s drugim državama, na referendumu se odluka smatra potvrđenom ukoliko je podrži većina ukupnog broja birača.³³⁵

U Republici Albaniji, državni parlament može, na prijedlog Vlade ili 1/5 ukupnog broja zastupnika, raspisati nacionalni referendum o prijedlogu (promjene) zakona.³³⁶ U slučaju da njegovo održavanje zatraži 50 000 birača: parlament je dužan raspisati referendum za ukidanje zakona, a predsjednik Republike referendum o drugom značajnom pitanju za Albaniju kao jedinstvenu i nedjeljivu, parlamentarnu republiku.³³⁷ Zakon odobren na referendumu objavljuje predsjednik Republike.³³⁸ Birači se ne mogu neposredno izjašnjavati o pitanjima koja se odnose na: državni proračun, poreze, financijske obveze države, ograničavanje temeljnih ljudskih prava i sloboda, uvođenje i prestanak izvanrednog i ratnog stanja, te amnestiju.³³⁹ Referendum se na istu temu ne može se ponovno održati prije isteka roka od 3 godine od dana njegova prethodnog održavanja.³⁴⁰ Osim o prijedlogu (promjene) zakona, te prijedlogu ukidanja zakona, birači

³³² Narodna skupština predstavničko je tijelo građana i nositeljica zakonodavne vlasti. Čl. 98. i čl. 203. st. 6., 7. i 8. Ustava Republike Srbije.

³³³ Čl. 203. st. 9. i 10. Ustava Republike Srbije.

³³⁴ Čl. 73. Ustava Republike Sjeverne Makedonije.

³³⁵ Čl. 74. i 120. Ustava Republike Sjeverne Makedonije.

³³⁶ Čl. 150. st. 2. Ustava Republike Albanije.

³³⁷ Čl. 1. st. 1. i 2., čl. 150. st. 1. Ustava Republike Albanije.

³³⁸ Čl. 151. st. 1. Ustava Republike Albanije.

³³⁹ Čl. 151. st. 2. Ustava Republike Albanije.

³⁴⁰ Čl. 151. st. 3. Ustava Republike Albanije.

moгу neposredno odlučivati i o predloženoj promjeni Ustava, ukoliko odluku o raspisivanju referenduma parlament usvoji 2/3 većinom svih zastupnika, te o ratifikaciji međunarodnih ugovora temeljem kojih Republika Albanija pojedine nadležnosti prenosi na međunarodnu organizaciju ili instituciju kojoj je pristupila.³⁴¹ Referendum se ne može održati u vrijeme proglašenog izvanrednog stanja.³⁴²

Ustav Republike Italije predviđa raspisivanje referenduma na prijedlog 500 000 birača ili 5 predstavničkih tijela regija. Na referendumu se može izjašnjavati o prijedlogu potpunog ili djelomičnog ukidanja zakona ili uredbi sa zakonskom snagom. Prema Ustavu, od neposrednog odlučivanja su izuzeti zakoni iz područja: poreznog sustava, proračuna, amnestije, pomilovanja, te potvrđivanja međunarodnih ugovora. Zakon, ili pojedina njegova odredba, biti će ukinuti ako se referendumu odazvala većina ukupnog broja birača, te ukoliko je prijedlog podržala većina birača koji su ispravno glasali.³⁴³ U postupku promjene Ustava, prijedlog izmjene ustavnog teksta, usvojen zasebno, u drugom glasanju, većinom glasova ukupnog broja zastupnika u domovima nacionalnog parlamenta, može biti predmetom neposrednog izjašnjavanja birača ukoliko prijedlog za raspisivanje državnog referenduma podnese: 1/5 članova Zastupničkog doma ili Senata, 500 000 birača ili 5 predstavničkih tijela regija. Predložena promjena Ustava, smatra se prihvaćenom, ukoliko je podrži većina birača koji su ispravno glasali.³⁴⁴ Budući Ustav izrijekom brani izmjenu republikanskog oblika vladavine, na referendumu se neposredno, ali niti putem izabranih zastupnika u domovima parlamenta posredno, ne može odlučivati o pitanju preoblikovanja temeljnog ustavnog okvira ustrojstva vlasti.³⁴⁵

U Švicarskoj Konfederaciji trenutni institucionalni okvir razlikuje dva osnovna modela neposrednog donošenja političkih odluka: obvezni i fakultativni referendum. Na saveznoj razini Konfederacija je obvezna raspisati referendum: u slučaju prijedloga izmjene i dopune Ustava, prijedloga za pristupanje međunarodnim organizacijama kolektivne sigurnosti, prijedloga za pridruživanje nadnacionalnim zajednicama, te prijedloga saveznih zakona koji su proglašeni hitnima, a koji se ne temelje na odredbama Ustava i rok važenja kojih prelazi godinu dana. Prihvaćanje referendumske odluke zahtijeva potporu većine birača koji su pristupili glasanju te

³⁴¹ Čl. 123. i čl. 177. st. 4. Ustava Republike Albanije.

³⁴² Čl. 170. st. 6. Ustava Republike Albanije.

³⁴³ Čl. 75. st. 1., 2. i 4. Ustava Republike Italije.

³⁴⁴ Nacionalni parlament Republike Italije se sastoji od dva doma: Zastupničkog doma i Senata. Ukoliko domovi talijanskog parlamenta, zasebno, u drugom glasanju, usvoje prijedlog promjene Ustava, 2/3 većinom glasova ukupnog broja zastupnika, izmjena Ustava stupa na snagu bez mogućnosti raspisivanja nacionalnog referenduma. Čl. 55. i 138. Ustava Republike Italije.

³⁴⁵ Čl. 139. Ustava Republike Italije.

potporu prijedlogu većine saveznih kantona.³⁴⁶ Za razliku od obligatornog referenduma, koji raspisuje Konfederacija, fakultativni se referendum može raspisati, na traženje 50 000 birača, o prihvaćanju usvojenih i objavljenih saveznih zakona, te hitnih saveznih zakona rok važenja kojeg prelazi godinu dana i saveznih uredbi, a prije roka njihove promulgacije. Nakon objave zakona ili uredbe u službenom glasilu, protivnici imaju 100 dana, za prikupljanje potrebnog broja potpisa, za odgodu stupanja na snagu osporavanog zakona ili uredbe, te raspisivanja predloženog referenduma.³⁴⁷ Nadalje, na prijedlog 100 000 birača, Konfederacija je obvezna raspisati referendum o potpunoj izmjeni saveznog Ustava.³⁴⁸ Osim prijedloga potpune revizije saveznog Ustava, 100 000 birača može predložiti, u obliku općeg ili razrađenog prijedloga, djelomičnu reviziju saveznog Ustava.³⁴⁹ Prijedlog djelomične izmjene saveznog Ustava mora ispunjavati zahtjev jedinstva forme i jedinstva sadržaja, te mora biti u skladu s obvezujućim normama međunarodnog prava.³⁵⁰ Ukoliko je Savezna skupština suglasna s općim prijedlogom djelomične revizije saveznog Ustava, pristupiti će izradi prijedloga izmjene i dopune Ustava, te raspisati referendum o njegovom usvajanju od strane većine birača koji su pristupili glasanju i većine saveznih kantona. Ukoliko je Savezna skupština protiv prijedloga narodne inicijative, raspisati će referendum na kojem će se birači izjašnjavati o njegovom prihvaćanju, a u slučaju prihvaćanja prijedloga, izraditi će prijedlog izmjene i dopune Ustava, te ga uputiti biračima i kantonima na usvajanje.³⁵¹ U slučaju zaprimanja razrađenog prijedloga djelomične revizije saveznog Ustava, Savezna skupština ga upućuje biračima i kantonima na usvajanje. Pritom, savezni parlament daje preporuku biračima o prihvaćanju ili odbacivanju prijedloga narodne inicijative, a u slučaju njegova odbacivanja, može biračima i kantonima na glasanje uputiti svoj protuprijedlog.³⁵² O prijedlogu narodne inicijative i protuprijedlogu Savezne skupštine birači se izjašnjavaju u isto vrijeme. Birači mogu glasom podržati prijedlog i protuprijedlog, uz pravo

³⁴⁶ Švicarska se Konfederacija sastoji od 26 kantona: Zurich, Bern, Lucerne, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Basel Stadt, Basel Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Geneva i Jura. Rezultat referendumskog izjašnjavanja u pojedinom kantonu određuje glas kantona. Kantoni Obwalden, Nidwalden, Basel Stadt, Basel Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden raspolažu s pola kantonalna glasa. Čl. 1., čl. 140. st. 1. i čl. 142. st. 2., 3. i 4. Ustava Švicarske Konfederacije.

³⁴⁷ Osim prihvaćanja usvojenih i objavljenih saveznih zakona, te hitnih saveznih zakona rok važenja kojeg prelazi godinu dana i saveznih uredbi, predmet referendumskog odlučivanja mogu biti i međunarodni ugovori koji su neograničenog trajanja i ne mogu se raskinuti, međunarodni ugovori koji imaju za svrhu pristupanje međunarodnoj organizaciji, te međunarodni ugovori provedba kojih zahtjeva izmjenu saveznog zakonodavstva. Čl. 141. Ustava Švicarske Konfederacije.

³⁴⁸ Rok za prikupljanje i predaju potpisa zagovornika prijedloga potpune izmjene saveznog Ustava je 18 mjeseci od dana službene objave prijedloga narodne inicijative. Čl. 138. Ustava Švicarske Konfederacije.

³⁴⁹ Rok za prikupljanje i predaju potpisa zagovornika prijedloga djelomične revizije saveznog Ustava je 18 mjeseci od dana službene objave prijedloga narodne inicijative. Čl. 139. st. 1. i 2. Ustava Švicarske Konfederacije.

³⁵⁰ Čl. 139. st. 3. Ustava Švicarske Konfederacije.

³⁵¹ Čl. 139. st. 4., čl. 140. st. 1. i čl. 142. st. 1., 2., 3. i 4. Ustava Švicarske Konfederacije.

³⁵² Čl. 139. st. 5., čl. 140. st. 1. i čl. 142. st. 2., 3. i 4. Ustava Švicarske Konfederacije.

davanja trećeg (preferencijskog) glasa za onaj prijedlog koji im je prihvatljiviji u slučaju da jedan i drugi budu prihvaćeni. U slučaju da na treće pitanje jedan prijedlog dobije više glasova birača, a drugi prijedlog više glasova kantona, prihvaćenim se smatra onaj koji je dobio veći zbroj postotka glasova birača i postotka glasova kantona.³⁵³

Ustav Republike Portugal dopušta raspisivanje referendumu, na prijedlog nacionalnog parlamenta ili Vlade, o pitanjima iz njihova djelokruga rada.³⁵⁴ Referendum se može raspisati i na prijedlog grupe birača. Predmet neposrednog odlučivanja građana ograničen je na važna pitanja nacionalnog interesa o kojima nacionalni parlament ili Vlada odlučuju prihvaćanjem međunarodnog ugovora ili donošenjem zakona. Na referendumu se ne može odlučivati o: prijedlogu promjene Ustava, proračunskim, poreznim i financijskim pitanjima, nacionalnim simbolima, pravilima koja uređuju način biranja zastupnika državnog parlamenta, prihvaćanju statuta autonomnih regija i prihvaćanju zakona kojima se uređuje izbor članova njihovih predstavničkih tijela, pravilima političkog udruživanja i djelovanja, uvjetima stjecanja i gubitka portugalskog državljanstva, pravilima koja uređuju područje ustrojstva i načina rada Ustavnog suda, proglašenju isključivog gospodarskog pojasa, pitanjima iz isključive nadležnosti tijela Europske unije, općoj amnestiji i pomilovanju, uvođenju i prestanku izvanrednog stanja, pravilima koja uređuju obavještajni i sigurnosni sustav, organizaciji sustava nacionalne obrane, objavi rata i sklapanju mira, promjeni državnih granica, imenovanjima i razrješenjima koja su u nadležnosti zakonodavne vlasti, te pravilima koja uređuju održavanje referendumu.³⁵⁵ Odluka donesena na referendumu je obvezujuća, ukoliko se glasanju odazove više od polovice ukupnog broja birača.³⁵⁶

U Velikom Vojvodstvu Luksemburg, predviđeno je neposredno odlučivanje birača, u slučajevima i pod uvjetima predviđenima zakonom.³⁵⁷ U postupku promjene Ustava, državni je parlament dužan prihvatiti prijedlog izmjene i dopune Ustava, istoga sadržaja, u dva uzastopna glasanja, 2/3 većinom ukupnog broja zastupnika.³⁵⁸ Drugo glasanje nacionalnog parlamenta, može biti zamijenjeno referendumskim izjašnjavanjem birača, ukoliko prijedlog za raspisivanje

³⁵³ Čl. 139b. Ustava Švicarske Konfederacije.

³⁵⁴ Odluku o raspisivanju referendumu na prijedlog državnog parlamenta ili Vlade donosi predsjednik Republike. Čl. 115. st. 1. Ustava Republike Portugal.

³⁵⁵ Čl. 115. st. 2., 3., 4. i 5., čl. 161. i čl. 164. Ustava Republike Portugal.

³⁵⁶ Čl. 115. st. 11. Ustava Republike Portugal.

³⁵⁷ Čl. 51. st. 7. Ustava Velikog Vojvodstva Luksemburg.

³⁵⁸ Prvo i drugo glasanje o prijedlogu promjene Ustava mora se održati s vremenskim razmakom od najmanje tri mjeseca. Čl. 114. st. 1. i 2. Ustava Velikog Vojvodstva Luksemburg.

referenduma podnese više od 1/4 izabranih zastupnika ili 25 000 birača. Prijedlog promjene Ustava, prihvaćen je na referendumu, ukoliko ga podrži većina birača koji su valjano glasali.³⁵⁹

Na kraju ovoga prikaza ustavnog uređenja neposrednog odlučivanja birača, u državama članicama Vijeća Europe, primjetno je postojanje i onih institucionalnih okvira unutar kojih održavanje referenduma može biti rezultat zajedničkog prijedloga dijela zakonodavnog i dijela biračkog tijela. U skupinu tih država ubrajamo Francusku.

U Republici Francuskoj, predsjednik Republike može raspisati nacionalni referendum na preporuku francuske vlade ili na zajednički prijedlog dvaju domova državnog parlamenta. Referendum se može održati o: prijedlogu organizacije tijela javne vlasti ili predloženim mjerama u području gospodarske i socijalne politike, te u vezi potvrde međunarodnih ugovora koji se odnose na djelovanje institucija.³⁶⁰ Osim na prijedlog vlade ili domova parlamenta, referendum se o istim temama može održati i na zajedničku inicijativu 1/5 parlamentarnih zastupnika i 10% ukupnog broja birača. Na tako raspisanom referendumu, ne mogu se izmijeniti one odredbe zakona, koje su na snazi kraće od godinu dana.³⁶¹ Predsjednik Republike raspisuje referendum, o prihvaćanju zakona, kojim se odobrava ratifikacija sporazuma o pristupanju Europskoj uniji te prihvaćanju prijedloga zakona kojim se odobrava ratifikacija sporazuma o promjeni položaja Francuske u Uniji.³⁶² Na kraju, stupanje na snagu prijedloga izmjene i dopune Ustava, uvjetovano je neposrednim odobrenjem od strane birača, osim u slučaju kada je prijedlog promjene Ustava prihvaćen na zajedničkoj sjednici dvaju domova parlamenta, okupljenih u Kongres, 3/5 većinom danih glasova. Budući francuski Ustav ne dopušta izmjenu republikanskog oblika vladavine, na referendumu se neposredno, ali niti putem izabranih zastupnika posredno, ne može odlučivati o pitanju promjene republikanskog ustrojstva vlasti.

³⁵⁹ Prijedlog za raspisivanje ustavotvornog referenduma parlamentarni zastupnici ili birači moraju podnijeti u roku od dva mjeseca od dana prvog prihvaćanja prijedloga promjene Ustava u nacionalnom parlamentu. Čl. 114. st. 3. Ustava Velikog Vojvodstva Luksemburg.

³⁶⁰ Francuski se parlament sastoji od dva doma: Nacionalne skupštine i Senata. Čl. 11. st. 1. i čl. 24. st. 2. Ustava Republike Francuske.

³⁶¹ Referendum koji predlaže 1/5 zastupnika državnog parlamenta, a podržava 10% ukupnog broja birača, raspisuje predsjednik Republike u slučaju da u roku određenom posebnim zakonom domovi parlamenta ne razmotre izneseni zakonski prijedlog. Čl. 11. st. 3. i 5. Ustava Republike Francuske.

³⁶² Referendum o prihvaćanju zakona kojim se odobrava ratifikacija sporazuma o pristupanju Europskoj uniji neće se održati ukoliko se zakon o ratifikaciji sporazuma o pristupanju Uniji usvoji u parlamentu, sazvanom u Kongres, 3/5 većinom zastupnika. Odluku o tome donosi predsjednik Republike, na temelju prethodnog odobrenja dvaju domova parlamenta: Nacionalne skupštine i Senata, usvojenog na zasebnim sjednicama, 3/5 većinom zastupnika. Čl. 88 – 5 i čl. 89. st. 3. Ustava Republike Francuske.

Referendum o prihvaćanju zakona kojim se odobrava ratifikacija sporazuma o promjeni položaja Francuske u Europskoj uniji, predsjednik Republike može raspisati na preporuku francuske vlade ili na zajednički prijedlog dvaju domova državnog parlamenta, ako prihvaćanje zakona o ratifikaciji ima posljedicu na djelovanje institucija. Čl. 11. st. 1. Ustava Republike Francuske.

Postupak izmjene i dopune Ustava ne može započeti, niti se može provoditi, u vrijeme ugroze cjelovitosti nacionalnog teritorija.³⁶³

3. Ograničenja referendumskog odlučivanja u aktima ustavnosudskih tijela država članica Vijeća Europe

Razmatrajući eksplicitne i implicitne granice neposrednog odlučivanja, u mišljenjima ustavnosudskih tijela država članica Vijeća Europe, za potrebe izrade ovoga rada, autor uzima u obzir odluke ustavnosudskih tijela onih država članica Vijeća Europe, u kojima pravo na raspisivanje referenduma ustav dodjeljuje zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, te skupini birača.³⁶⁴

Tragom prethodnog, sagledavajući ustavni okvir Republike Mađarske, sukladno kojem na prijedlog predsjednika Republike, Vlade ili 100 000 građana, Ustav dopušta, a na inicijativu 200 000 građana, nalaže raspisivanje referenduma, u ovome su radu prikazane dvije nacionalne referendumske inicijative grupe birača i jedan prijedlog raspisivanja državnog referenduma mađarske vlade.

Razmatrajući referendumsku inicijativu izmjene postojećeg zakonodavnog uređenja raspisivanja lokalnog referenduma, sukladno kojem bi se pogon za proizvodnju baterija otvorio na području lokalne zajednice, samo uz suglasnost birača izraženu na lokalnom referendumu, Ustavni je sud Mađarske (Alkotmánybíróság) odlučio da se o iznesenom pitanju ne mogu neposredno izjašnjavati birači.³⁶⁵

Predlagatelj izmjene zakonodavnog okvira podnio je Državnom izbornom povjerenstvu (Nemzeti Választási Bizottság) prijedlog za raspisivanje referenduma sa sljedećim pitanjem: "Slažete li se da se pogon tvornice za proizvodnju baterija otvori u naselju samo ako birači, koji tamo žive, podrže njegovo otvaranje na lokalnom referendumu?".³⁶⁶ Odlukom usvojenom 21. ožujka 2023., Državno je izborno povjerenstvo odbilo raspisati referendum.³⁶⁷ U obrazloženju donesene odluke Državno izborno povjerenstvo navodi da je svrha nacionalnog referenduma uputiti državni parlament na izmjene postojećeg zakonodavstva u smjeru odluke prihvaćene na

³⁶³ Čl. 18. i 89. Ustava Republike Francuske.

³⁶⁴ Razmatrani uzorak uključuje recentne odluke ustavnosudskih tijela Republike Mađarske i Republike Slovačke. Pritom, autor napominje da su Mađarska i Slovačka, istovremeno kada i Republika Hrvatska, prošle institucionalnu tranziciju iz socijalističkog u liberalno – demokratski poredak, da u usporedbi s Republikom Hrvatskom u velikoj mjeri imaju usporedive pravno – političke poretke, te da u okvirima njihovog ustavno – pravnog uređenja pravo na raspisivanje referenduma temeljni zakon dodjeljuje zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, te grupi birača.

³⁶⁵ Odluka Ustavnog suda Republike Mađarske, broj: 3405/2023, 19. srpnja 2023.

³⁶⁶ Točka [5] 1.1.1. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3405/2023).

³⁶⁷ Točka [5] 1.1.1. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3405/2023).

referendumu. Međutim, zbog ustavne prirode referendumskog odlučivanja, kao iznimnog alata izravnog vršenja vlasti, pravo na referendum može se ostvariti samo glede pitanja iz nadležnosti Nacionalne skupštine, uz ograničenja prava na neposredno odlučivanje iz članka 8. stavka 3. Temeljnog zakona.³⁶⁸ Slijedom prethodnog, cilj je predmetne referendumске inicijative naložiti Nacionalnoj skupštini uvođenje novoga pravnog temelja za raspisivanje obligatornog lokalnog referenduma.³⁶⁹ Nadalje, Državno izborno povjerenstvo primjećuje da i trenutni zakonodavni okvir omogućava konzultiranje građana unutar lokalne zajednice o većini pitanja iz nadležnosti predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, uz uvjet da raspisivanje referenduma podrži odgovarajući broj birača. Tragom toga, postojeće zakonodavno rješenje pruža mogućnost raspisivanja referenduma o prihvatljivosti izgradnje pogona tvornice za proizvodnju baterija na području pojedine lokalne zajednice, što trenutni institucionalni okvir čini usklađenim s ustavnim zahtjevom za iznimnošću neposrednog vršenja vlasti.³⁷⁰ S druge strane, razmatranom referendumskom inicijativom nastoji se obvezati lokalne zajednice na raspisivanje referenduma glede prihvaćanja gospodarske odluke koja je u nadležnosti lokalnih tijela vlasti, što je u suprotnosti s trenutnim postupovnim normama, koje su također prikladne za postizanje istoga cilja. Slijedom prethodno iznesenog, Državno izborno povjerenstvo zaključuje da je predmetna referendumска inicijativa u suprotnosti s člankom B stavkom 1. i 4. Temeljnog zakona, te da se u okviru postojećeg ustavnog okvira o njoj ne mogu neposredno izjašnjavati birači.³⁷¹

Nositelj referendumске inicijative podnio je Vrhovnom sudu Mađarske (Kúria) zahtjev za sudsko preispitivanje odluke Državnog izbornog povjerenstva.³⁷²

Odlučujući o podnesenome zahtjevu, Vrhovni je sud potvrdio odluku Državnog izbornog povjerenstva.³⁷³ U obrazloženju svoje odluke Vrhovni sud smatra da je „u mađarskom ustavnom poretку zastupanje primarni oblik ostvarivanja narodnog suvereniteta“. Slijedom toga: „primat izvršavanja vlasti putem zastupanja utvrđen je Temeljnim zakonom, tako da birači kada glasuju na izborima, moraju to činiti znajući da je njihov izravan utjecaj u izvršavanju javnih ovlasti, unutar izbornog ciklusa izniman, te su u skladu s time pitanja koja mogu biti

³⁶⁸ Točka [6] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3405/2023). Čl. B. st. 4. te čl. 8. st. 1., 2. i 3. Ustava (Temeljnog zakona) Republike Mađarske.

³⁶⁹ Točka [7] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3405/2023).

³⁷⁰ Točka [10] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3405/2023). Čl. B. st. 4. Ustava (Temeljnog zakona) Republike Mađarske.

³⁷¹ Točka [13], [14] i [15] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3405/2023). Čl. B. st. 4. Ustava (Temeljnog zakona) Republike Mađarske.

³⁷² Točka [17] 1.1.2. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3405/2023).

³⁷³ Točka [20] 1.1.3. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3405/2023).

predmet obvezatnih lokalnih referenduma u ustavnom sustavu ograničena“.³⁷⁴ Na kraju, Vrhovni sud navodi da se sukladno preambuli nacionalne referendumske legislative, državni referendum održava u postupku odlučivanja o pitanjima koja imaju utjecaj na sudbinu cijele zemlje. Međutim, iz obrazloženja navedenih razloga za pokretanje predmetne inicijative, nije jasno zašto je predloženo referendumsko pitanje značajno za sudbinu Mađarske, kao jedinstvene političke zajednice, ukoliko podnositelj zahtjeva smatra da je predmetna tema od lokalnog interesa.³⁷⁵

Predlagatelj referendumske inicijative, podnio je Ustavnom sudu tužbu kojom je zatražio da se odluka Vrhovnog suda proglasi suprotnom odredbama Ustava, te slijedom toga poništi.³⁷⁶

Razmatrajući podneseni zahtjev, Ustavni je sud iznio mišljenje da je odluka Vrhovnog suda donesena u skladu s odredbama Ustava, te u granicama njegovih ovlasti.³⁷⁷ U obrazloženju donesene odluke, Ustavni sud navodi da predložena zakonodavna mjera normira novi slučaj obligatornog lokalnog referenduma u području samostalnog odlučivanja lokalnih tijela vlasti. Kao što je prethodno navedeno, time bi, u slučaju prihvatanja prijedloga, Nacionalna skupština bila dužna donijeti propis koji nije u skladu s odredbama Ustava, umjesto davanja slobode lokalnim zajednicama, koje i prema trenutnom zakonodavnom uređenju, mogu o tome pitanju odlučivati na fakultativnom referendumu.³⁷⁸

Prijedlog sljedeće referendumske inicijative bila je izmjena odredbe Kaznenog zakona, kojom se kriminalizira pomaganje u samoubojstvu, tako da se ne primjenjuje na pomoć koja se pruža osobama s punom poslovnom sposobnošću, koje su zbog svog fizičkog stanja u situaciji nespojivoj s ljudskim dostojanstvom i bez mogućnosti oporavka.³⁷⁹

Predlagatelj izmjene kaznenog zakonodavstva podnio je, 11. prosinca 2023., Državnom izbornom povjerenstvu prijedlog za raspisivanje referenduma sa sljedećim pitanjem: „Slažete li se da Nacionalna skupština izmijeni odredbu Kaznenog zakona, kojom se pomaganje u samoubojstvu proglašava kaznenim djelom, na način da se ne primjenjuje na pomoć koja se pruža osobama s punom poslovnom sposobnošću, koje boluju od neizlječive bolesti, koja im uzrokuje nepodnošljivu tjelesnu ili psihičku patnju, te koja uzrokuje stanje za koje se ne očekuje

³⁷⁴ Točka [23] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3405/2023).

³⁷⁵ Točka [29] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3405/2023).

³⁷⁶ Točka [50] i [51] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3405/2023).

³⁷⁷ Točka [53] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3405/2023).

³⁷⁸ Točka [77] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3405/2023).

³⁷⁹ Odluka Ustavnog suda Republike Mađarske, broj: 3219/2024, 4. lipnja 2024; Odluka Ustavnog suda Republike Mađarske, broj: 3220/2024, 4. lipnja 2024.

oporavak, i stoga je nespojivo s ljudskim dostojanstvom?“. ³⁸⁰ Odlukom usvojenom 1. veljače 2024., Državno je izborno povjerenstvo odbilo raspisati referendum. ³⁸¹ U obrazloženju svoje odluke, Državno izborno povjerenstvo primjećuje da je temeljna svrha referendumskega prijedloga izmjena postojeće zakonske definicije kaznenog djela pomaganja i poticanja na samoubojstvo, odnosno da u slučaju usvajanja prijedloga, Nacionalna skupština ima obvezu „stvoriti osnovu za isključenje u odnosu na počinitelja kaznenog djela pomaganja i poticanja samoubojstva, ako su ispunjeni uvjeti navedeni u inicijativi“. ³⁸² Međutim, s obzirom na ustavnu obvezu mađarske države da štiti ljudski život i ljudsko dostojanstvo, Povjerenstvo smatra da se pravo na život, u punom opsegu, može ostvariti samo ukoliko država kažnjava i pružanje pomoći u počinjenju, ili pokušaju počinjenja, samoubojstva osobe s punom poslovnom sposobnošću u navedenom stanju. Slijedom toga, Povjerenstvo zaključuje da je predložena dekriminalizacija pružanja pomoći u samoubojstvu, u smisljenoj opreci s ustavnom obavezom države da štiti ljudski život, te iz toga razloga izneseni prijedlog smatra suprotnim odredbama Ustava. ³⁸³

Nositelj referendumske inicijative podnio je Vrhovnom sudu Mađarske zahtjev za sudsko preispitivanje odluke Državnog izbornog povjerenstva. ³⁸⁴

Odlučujući o podnesenom zahtjevu, Vrhovni je sud potvrdio odluku Državnog izbornog povjerenstva. ³⁸⁵ U obrazloženju donesene odluke Vrhovni sud primjećuje da su s pozicije Ustava, pravo na život i pravo na ljudsko dostojanstvo neodvojivi jedno od drugoga. ³⁸⁶ Slijedom toga: „Ne postoji ustavno pravo ili ustavna vrijednost koja može pružiti osnovu za ograničavanje prava na život i ljudsko dostojanstvo koje s njim čini jedinstvo“. ³⁸⁷ Iz ovih ustavnih premisa slijedi da država mora štiti ljudski život. S druge strane, predloženo referendumsko pitanje je usmjereno na to, da se postupanje, koje je trenutno kažnjivo, izuzme iz popisa kaznenih djela, te da time „država napravi iznimku od svoje obveze zaštite života“. ³⁸⁸ Nadalje, Vrhovni sud napominje da pravo neizlječivih pacijenata, kojima prijeti smrtni ishod bolesti, da odbiju liječničku skrb, predstavlja odbacivanje medicinske intervencije koja održava život i produljuje prirodno trajanje bolesti, za razliku od predloženog referenduskog pitanja koje je usmjereno

³⁸⁰ Točka I. [5] 1.1. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024).

³⁸¹ Točka I. [6] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024).

³⁸² Točka I. [7] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024).

³⁸³ Točka I. [12] i. [15] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024). Čl. II. Ustava (Temeljnog zakona) Republike Mađarske.

³⁸⁴ Točka I. [17] 1.2. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024).

³⁸⁵ Točka I. [24] 1.3. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024).

³⁸⁶ Točka I. [25] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024).

³⁸⁷ Točka I. [26] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024).

³⁸⁸ Točka I. [27] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024).

na dekriminalizaciju djela koje ima za izravnu posljedicu nastupajuću smrt prije očekivanog trenutka s obzirom na prirodni tijek bolesti.³⁸⁹ Slijedom toga, Vrhovni je sud mišljenja da se pojedina kaznena djela ne mogu dekriminalizirati bez prethodne izmjene Ustava, koji u postojećem sadržaju isključuje „stvaranje povlaštenog kaznenog djela koje se odnosi na ponašanje cilj kojega je oduzimanje ljudskog života“.³⁹⁰

Predlagatelj referendumske inicijative, podnio je Ustavnom sudu tužbu kojom je zatražio da se odluka Vrhovnog suda proglasi suprotnom odredbama Ustava, te slijedom toga poništi.³⁹¹

Odlučujući o podnesenom zahtjevu, Ustavni je sud predmetnu ustavnu tužbu proglasio neutemeljenom.³⁹² Slijedom prethodnog, Ustavni sud obrazlaže: „pitanje kaznene prijetnje“, kao posljedice određenog postupanja, „nije samo po sebi isključeno iz dosega pitanja koja se mogu postaviti na referendumu“.³⁹³ Međutim, u slučaju postojanja sukoba s Ustavom, kao temeljnim zakonom mađarske države, Ustavni je sud institucionalni čuvar Ustava, a u slučaju promjene Ustava koja bi se odnosila na neko pravilo materijalnog kaznenog prava, isključeno je njegovo upućivanje na referendumsko izjašnjavanje birača.³⁹⁴ Nadalje, Ustavni je sud mišljenja: da s pozicije Ustava „svako ljudsko biće ima pravo na život i ljudsko dostojanstvo“, te slijedom istog „zakon ne može suditi o pitanju dragocjenosti života“.³⁹⁵ Tragom prethodnog, država ne ograničava pojedinca u donošenju samodestruktivne odluke, ali ni pojedinac ne može postaviti zahtjev državi da odustane od ispunjavanja svoje ustavne obveze usmjerene na zaštitu života.³⁹⁶ Na kraju, Ustavni sud zaključuje: ukoliko se država, u slučaju samoozljeđivanja, ubuduće želi suzdržati od jedinog institucionalnog alata u području zaštite prava na život, onda to nije moguće izmjenom važećih normi snage zakona, već isključivo promjenom relevantnih odredbi Ustava.³⁹⁷

Nakon dva referendumska prijedloga narodnih inicijativa, slijedi prikaz prijedloga za raspisivanje nacionalnog referenduma izvršne vlasti.

³⁸⁹ Točka I. [30] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024).

³⁹⁰ Točka I. [31] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024).

³⁹¹ Točka I. [36] 2. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024).

³⁹² Točka IV. [56] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024).

³⁹³ Točka IV. [59] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024). Točka IV. [53] 3. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3220/2024).

³⁹⁴ Točka IV. [60] i IV. [61] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024). Točka IV. [55] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3220/2024). Čl. 8. Ustava (Temeljnog zakona) Republike Mađarske.

³⁹⁵ Točka IV. [76] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024). Čl. II. Ustava (Temeljnog zakona) Republike Mađarske.

³⁹⁶ Točka IV. [81] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024).

³⁹⁷ Točka IV. [93] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 3219/2024).

Vlada Republike Mađarske podnijela je, 21. srpnja 2021. godine, Državnom izbornom povjerenstvu prijedlog za raspisivanje nacionalnog referenduma sa sljedećim referendumskim pitanjem: „Smatrate li da tretman promjene spola treba biti dostupan maloljetnoj djeci?“. Odlučujući o podnesenome zahtjevu, Državno je izorno povjerenstvo raspisalo referendum.³⁹⁸

U drugostupanjskom je postupku, Vrhovni sud odbio ovjeriti referendumsko pitanje, uz obrazloženje da bi važeći i konačni referendum o predloženom pitanju imao za posljedicu prihvaćanje zakonskog rješenja koje je u suprotnosti s trenutnim odredbama Ustava.³⁹⁹ Pritom, u donesenoj odluci Vrhovni sud razmatra dva moguća ishoda referenduma: većina glasova „da“, te većina glasova „ne“. Prema mišljenju Vrhovnog suda, u slučaju da većina birača glasa negativno, Nacionalna je skupština obvezna donijeti zakon koji zabranjuje dostupnost tretmana promjene spola za svu maloljetnu djecu, neovisno o stupnju njihove sposobnosti samostalnoga odlučivanja ili o vrsti liječenja koja im je propisana. Prema mišljenju Suda, usprkos tome što članak XVI. stavak 1. Temelnog zakona omogućava uvođenje ograničenja s ciljem zaštite prava djeteta na „ispravan fizički, mentalni i moralni razvoj“, ograničenje koje bi obuhvatilo sve skupine maloljetnika, kao i svako postupanje prema njima, nije razmjerno cilju koji se želi postići.⁴⁰⁰ S druge strane, ako većina birača glasa pozitivno, Nacionalna je skupština obvezna donijeti zakon koji će tretman promjene spola učiniti bezuvjetno dostupnim svim maloljetnim osobama, što je suprotno s pravom roditelja na slobodni izbor odgoja vlastite djece, propisan člankom XVI. stavkom 2. Temelnog zakona Republike Mađarske.⁴⁰¹

U svome obraćanju Ustavnom sudu, Vlada Republike Mađarske navodi da Vrhovni sud, razmatrajući predloženo referendumsko pitanje, nema pravo izmijeniti njegovo značenje, na način da proširi ili reducira njegov materijalni sadržaj, ili da ga veže s drugim sadržajem koji se s njim ne može gramatički povezati.⁴⁰² U tome smislu Vlada napominje, da je Vrhovni sud, u sagledavanju većine pozitivnih glasova, proširio značenje predloženog referenduskog pitanja, na način da je zaključio da iz toga ishoda referenduma slijedi obveza Nacionalnoj skupštini da usvoji zakon kojim će se tretman promjene spola učiniti bezuvjetno dostupnim svim maloljetnim osobama. Međutim, prema mišljenju Vlade, u slučaju većine glasova „da“,

³⁹⁸ Točka I. [2] 2. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 33/2021).

³⁹⁹ Točka I. [3] 3. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 33/2021).

⁴⁰⁰ Točka I. [4] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 33/2021). Sukladno članku XVI. stavku 1. Ustava (Temelnog zakona) Republike Mađarske „svako dijete ima pravo na zaštitu i njegovu potrebnu za...ispravan fizički, mentalni i moralni razvoj“.

⁴⁰¹ Točka I. [5] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 33/2021). Sukladno članku XVI. stavku 2. Ustava (Temelnog zakona) Republike Mađarske „roditelji imaju pravo odabrati odgoj koji će biti pružen njihovoj djeci“.

⁴⁰² Točka I. [6] 4. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 33/2021).

takva obveza državnog parlamenta ne postoji, već isključivo obveza koja uključuje stvaranje uvjeta za pristup tretmanu promjene spola maloljetnim osobama.⁴⁰³

Odlučujući o podnesenom zahtjevu, Ustavni je sud prihvatio prijedlog Vlade, te odobrio raspisivanje referenduma.⁴⁰⁴

U obrazloženju svoje odluke, Ustavni sud napominje, da je primarna svrha neposrednog odlučivanja utvrđivanje postojanja zakonodavne obveze za državni parlament. Međutim, samo referendumsko pitanje, u pravilu, ne sadrži zakonske norme koje u slučaju pozitivnog ishoda glasanja Nacionalna skupština treba usvojiti. Slijedom prethodnog, u postupku odlučivanja o prihvatljivosti raspisivanja referenduma s pozicije Ustava, Ustavni sud uzima u obzir sadržaj predloženog referenduskog pitanja.⁴⁰⁵ Pritom je, primarna obveza Suda, ukoliko je moguće, iz referenduskoga prijedloga izvesti zakonodavno rješenje usklađeno s Ustavom.⁴⁰⁶ Tragom toga, razmatrajući prijedlog raspisivanja referenduma Vlade Republike Mađarske, Ustavni sud primjećuje da je Vrhovni sud „odbio potvrditi referendumsko pitanje jer je uzeo u obzir takvo zakonodavno rješenje koje prema njegovom mišljenju nije usklađeno s Ustavom“.⁴⁰⁷ Međutim, inicijator je referendumske inicijative, u podnesenoj ustavnoj tužbi, ponudio drugi (mogući) zakonski okvir, različit od onoga razmatranog od strane Vrhovnog suda, te je slijedom toga Ustavni sud u ovome predmetu imao zadaću ispitati da li je izneseni zakonski prijedlog inicijatora referenduma ustavnopravno prihvatljiv.⁴⁰⁸ Sagledavajući prijedlog Vlade s pozicije ustavnih obveza države, koje uključuju i zaštitu prava djeteta na „ispravan fizički, mentalni i moralni razvoj“, Ustavni je sud mišljenja da država ima obvezu uspostaviti takav regulatorni okvir, unutar kojega će svako dijete ostvariti svoje ustavno pravo na identitet koji odgovara njegovu rođenju, te koji će mu pružiti zaštitu od fizičkih ili psihičkih intervencija koje ugrožavaju njegovu tjelesnu ili duhovnu cjelovitost.⁴⁰⁹ Tragom toga, u slučaju da većina birača na referendumu glasa negativno, Nacionalna je skupština obvezna donijeti zakon kojim će se uspostaviti institucionalni okvir koji ograničava, a ne zabranjuje, pristup medicinskim postupcima promjene spola maloljetnim osobama.⁴¹⁰ S druge strane, ukoliko se većina birača izjasni pozitivno, zakonodavac je u obvezi usvojiti zakon, koji će iznimno, osobama mlađima

⁴⁰³ Točka I. [7] i. [8] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 33/2021).

⁴⁰⁴ Točka IV. [21] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 33/2021).

⁴⁰⁵ Točka IV. [32] 4. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 33/2021).

⁴⁰⁶ Točka IV. [34] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 33/2021).

⁴⁰⁷ Točka IV. [35] 5. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 33/2021).

⁴⁰⁸ Točka IV. [35] 5. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 33/2021).

⁴⁰⁹ Točka IV. [40] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 33/2021).

⁴¹⁰ Točka IV. [44] 7. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 33/2021).

od 18 godina, omogućiti pristup medicinskim postupcima, uz postojanje strogih garancija da takvi postupci ne ograničavaju državu u zaštiti prava djeteta na „ispravan fizički, mentalni i moralni razvoj“, te roditelje u slobodnom izboru odgoja vlastite djecu.⁴¹¹

Nakon poredbenog prikaza triju mišljenja Ustavnog suda Republike Mađarske, iz kojih slijedi postojanje implicitnih granica neposrednog donošenja političkih odluka, u smislu da iz područja referendumskog odlučivanja nisu izuzeti samo prijedlozi promjene Ustava već i prijedlozi izmjene zakona koji zahtijevaju prethodnu promjenu Ustava, slijedi komparativna analiza novije ustavnosudske prakse Ustavnog suda Republike Slovačke.

Slijedom prethodnog, sagledavajući ustavno uređenje referenduma Republike Slovačke, državni referendum raspisuje predsjednik Republike na zahtjev parlamenta, ili traženje 350 000 birača.⁴¹² Pritom, slovački ustav eksplicitno izuzima mogućnost neposrednog odlučivanja u područjima: ustavom zajamčenih temeljnih prava i sloboda, poreza i pristojbi, te prihvaćanja državnog proračuna.⁴¹³

U granicama tako uređenog institucionalnog okvira, 3. svibnja 2021., predan je zahtjev grupe birača, predsjednici Republike, za raspisivanje nacionalnog referenduma sa sljedećim pitanjem: „Slažete li se da se skрати mandat VIII. izabranog saziva Narodne skupštine Republike Slovačke, tako da se izbori za Narodnu skupštinu Republike Slovačke održe u roku 180 dana od dana objave službenih rezultata ovoga referenduma?“⁴¹⁴

Predsjednica Republike podnijela je, 13. svibnja 2021., Ustavnom sudu prijedlog za pokretanjem postupka utvrđivanja usklađenosti predmeta referenduma s tekstom Ustava.⁴¹⁵ U podnesenome zahtjevu predlagateljica napominje da je temeljna svrha podnošenja prijedloga nastojanje da se razjasni: kako dvojba o usklađenosti referendumskoga pitanja s Ustavom, tako i daljnja postupanja u slučaju da se prijedlog prihvati na referendumu.⁴¹⁶ Tragom toga, u svome prijedlogu predlagateljica navodi da: ovisno o ishodu glasanja, tema referenduma može utjecati na trajanje mandata Narodne skupštine, koji je uređen kao četverogodišnji mandat, temeljem članka 73. stavka 1. Ustava.⁴¹⁷ S druge strane, Ustav upućuje na to da prijedloge prihvaćene na

⁴¹¹ Točka IV. [45] obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Mađarske (broj: 33/2021). Čl. XVI. st. 1. i čl. XVI. st. 2. Ustava (Temelnog zakona) Republike Mađarske.

⁴¹² Čl. 95. st. 1. Ustava Republike Slovačke.

⁴¹³ Čl. 93. st. 3. Ustava Republike Slovačke.

⁴¹⁴ Točka 2. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴¹⁵ Točka 1. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴¹⁶ Točka 3. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴¹⁷ Točka 5. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021). Čl. 73. st. 1. Ustava Republike Slovačke.

referendumu proglašava državni parlament na isti način kao zakone, iz čega slijedi da bi se u slučaju pozitivnog ishoda referenduma, aktom snage zakona skraćivao četverogodišnji mandat trenutnog saziva Narodne skupštine, trajanje kojeg je određeno aktom snage ustava.⁴¹⁸ Nadalje, predlagateljica ukazuje na činjenicu da se u Republici Slovačkoj političke odluke donose unutar ustavnog okvira koji ima obilježja neposredne i predstavničke demokracije, iz čega slijedi sumnja u usklađenost referenduskoga pitanja s Ustavom.⁴¹⁹ Naime, održavanje referenduma podliježe ograničenjima koja imaju korijene u tekstu Ustava, a takvo ograničenje, između ostalog, može predstavljati: kako načelo trajanja mandata na unaprijed određeno razdoblje, tako i njegovo predstavničko obilježje.⁴²⁰ Uz navedeno, predlagateljica primjećuje da mandat zastupnika nacionalnog parlamenta prestaje isključivo na načine predviđene člankom 81.a Ustava, a mandat saziva Narodne skupštine završava isključivo istekom izbornog razdoblja ili raspuštanjem nacionalnog parlamenta, kako je uređeno člankom 82. stavkom 5. Ustava Republike Slovačke.⁴²¹ U nastavku predlagateljica ukazuje na obvezu svih državnih organa da postupaju na temelju i u granicama Ustava, a na način propisan odredbama zakona.⁴²² S time u vezi, zbog nepostojanja regulatornog okvira, u slučaju prihvaćanja prijedloga na referendumu, nadležna bi državna tijela zadužena za provedbu rezultata referenduma, postupala bez oslonca na odredbe Ustava i zakona.⁴²³ Predlagateljica je ujedno i mišljenja: da je ustavotvorac želio biračima omogućiti skraćivanje mandata zastupnicima Narodne skupštine, neposrednim odlučivanjem, propisao bi postupak opoziva parlamentarnih zastupnika slovom ustava, kao što je to učinio u slučaju mogućnosti prijevremenog završetka mandata predsjednika Republike, putem državnog referenduma.⁴²⁴ Pored prethodno rečenog, predlagateljica navodi da je jedan od stupova pravne države načelo općenitosti prava, koje zahtjeva da pravne norme trebaju imati opća obilježja, tj. da moraju uređivati neograničeni broj mogućih pravih situacija, a ne rješavati

⁴¹⁸ Opreza radi, u svome prijedlogu predlagateljica ukazuje i na ranije izneseno mišljenje Ustavnog suda Republike Slovačke, prema kojem predmet neposrednog odlučivanja može biti i promjena Ustava, s time da pritom, u slučaju pozitivnog ishoda glasanja, prijedlog usvojen na referendumu proglašava nacionalni parlament u obliku ustavnog zakona. Točka 6. i 7. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021). Čl. 98. st. 2. Ustava Republike Slovačke.

⁴¹⁹ Točka 13. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021). Čl. 2. st. 1. i čl. 30. st. 1. Ustava Republike Slovačke.

⁴²⁰ Točka 17. i 18. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021). Čl. 30. st. 2., te čl. 73. st. 1. i 2. Ustava Republike Slovačke.

⁴²¹ Sukladno članku 81.a Ustava Republike Slovačke mandat zastupnika nacionalnog parlamenta prestaje: istekom mandatnog razdoblja, predajom mandata, raspuštanjem Narodne skupštine, prihvaćanjem dužnosti koja je temeljem članka 77. stavka 1. Ustava Republike Slovačke nespojiva s dužnošću parlamentarnog zastupnika, te u slučaju pravomoćnosti osuđujuće presude za počinjenje kaznenog djela temeljem koje se upućuje na odsluženje zatvorske kazne. Točka 18. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴²² Točka 23. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021). Čl. 2. st. 2. Ustava Republike Slovačke.

⁴²³ Točka 24. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴²⁴ Točka 25. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

jedno konkretno pitanje. Suprotno tome, predmetni referendum ne zadovoljava spomenuti zahtjev, budući može utjecati na trajanje mandata konkretnog saziva Narodne skupštine.⁴²⁵ Iz prethodnog slijedi, da u slučaju prihvaćanja referenduskoga prijedloga, dolazi do pravne posljedice koja uključuje *ad hoc* promjenu pravnih normi i načela nacionalnog Ustava. Ta se načela očituju u ostvarivanju prava glasa na parlamentarnim izborima, i to na način da: birači koji konzumiraju pasivno pravo glasa mogu računati da će izabrani zastupnici obnašati svoju dužnost četiri godine, a da do ranijeg završetka mandata zastupnika može doći samo u slučajevima iz članka 81.a i članka 82. stavka 5. Ustava Republike Slovačke.⁴²⁶ Na kraju, predlagateljica je mišljenja da je tema referenduma u izravnoj suprotnosti s načelima pravne države, budući iz referenduskog pitanja slijedi da je cilj neposrednog izjašnjavanja birača poništavanje rezultata prethodno održanih parlamentarnih izbora. S time u vezi, predlagateljica napominje, da je sukladno svojim ovlastima iz članka 129. stavka 2. Ustava, Ustavni sud jedino ovlašteno tijelo koje može poništiti rezultate provedenih izbora.⁴²⁷

Uz mišljenje predsjednice Republike, na temu referenduskoga prijedloga svoj je stav iznio i Odbor za predstavke, te Narodna skupština Republike Slovačke.

Suprotno predsjednici Republike, Odbor za predstavke smatra da je opoziv izabranih zastupnika sastavni dio demokracije, koja ne postoji samo na dan izbora, već i u razdoblju rada pojedinog saziva nacionalnog parlamenta. U protivnom dolazi do apsolutne neodgovornosti zastupnika u obnašanju povjerene im dužnosti.⁴²⁸ Nadalje, u nastavku svoga očitovanja Odbor iznosi dvije krajnje dvojbene tvrdnje. Prema prvoj, Odbor prihvaća postojanje prava zastupnika na obnašanje povjerene im dužnosti, u okviru ustavom predviđenog četverogodišnjeg mandata,

⁴²⁵ Točka 32. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴²⁶ Točka 27., 28. i 29. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021). Čl. 30. st. 1., te čl. 73. st. 1. Ustava Republike Slovačke.

⁴²⁷ Sukladno članku 129. stavku 2. Ustava, Ustavni sud Republike Slovačke odlučuje o ustavnosti i zakonitosti izbora za Narodnu skupštinu Republike Slovačke, tijela teritorijalne samouprave, te izbora za Europski parlament. Točka 30. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴²⁸ U svome obraćanju Ustavnom sudu i predsjednica Republike napominje da se tema predloženog referenduma može smatrati opravdanom s pozicije načela suvereniteta naroda. Međutim, prema njezinom mišljenju, tako široka interpretacija prava naroda na neposredno odlučivanje može dovesti do teško održivih zaključaka prema kojima bi se referendum mogao raspisati o prijedlozima kao što su: ukidanje sudske odluke, ukidanje neovisnosti sudske vlasti ili zamjene sudskih tijela narodnim izjašnjavanjima. Točka 31. i 46. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

Autor ovoga rada primjećuje da se svojim mišljenjima predsjednica Republike Slovačke priklanja parlamentarnoj većini, a Odbor za predstavke parlamentarnoj manjini. Sama činjenica političkoga grupiranja ne može služiti kao argument za odbacivanje valjanosti stavova predsjednice Republike ili Odbora. Međutim, primjetno je da su stavovi Odbora za predstavke u bitnoj mjeri udaljeniji od odredbi slovačkoga Ustava u odnosu na mišljenja predsjednice Republike. U tome smislu valja napomenuti da sukladno članku 73. stavku 2. Ustava Republike Slovačke mandat zastupnika Narodne skupštine ima predstavnička, a ne imperativna obilježja. Nadalje, kao što je već rečeno, izabrani zastupnici se biraju na vrijeme od četiri godine, a mandat zastupnika može završiti i prije navedenog roka, u slučajevima iz članka 81.a i članka 82. stavka 5. Ustava Republike Slovačke.

međutim, to pravo ne smatra apsolutnim, već ograničenim kvalitetom rada zastupnika.⁴²⁹ Prema drugoj, predmetni referendum predstavlja odgovarajući institucionalni mehanizam za ostvarivanje odgovornosti zastupnika, koji mora biti dostupan građanima, a u suprotnom oni mogu posegnuti za pravom na otpor, iz članka 32. Ustava Republike Slovačke.⁴³⁰

Ovdje moramo nakratko zastati. Iz prethodnog stavka ovoga rada teško je ne primijetiti postojanje visokog stupnja dvojbe u pravnu utemeljenost stavova Odbora. U svojem vidljivom priklanjanju zagovornicima referendumskoga prijedloga, Odbor je bio dužan pojasniti koji su ustavom dopušteni i mjerodavni kriteriji za davanje mišljenja o kvaliteti rada zastupnika. Pritom valja napomenuti: da političko neslaganje (dijela) birača s odlukama nacionalnog parlamenta ne može predstavljati temelj za raspisivanje državnog referenduma, budući izabrani zastupnici mandat obnašaju osobno, u skladu sa svojom savjesti i vlastitim uvjerenjima.⁴³¹ Nadalje, na veće prijepore upućuje drugo mišljenje Odbora za predstavke, iz kojega slijedi da bi u slučaju uskrate prava na referendumsko izjašnjavanje, građani imali pravo posegnuti za pobunom, koja bi za moguću posljedicu imala izbijanje građanskog rata. Ovdje valja napomenuti da je u skladu s člankom 32. Ustava Republike Slovačke, pravo na pobunu dostupno građanima, iznimno, i to u slučajevima: pokušaja promjene demokratskog poretka, te uskrate ustavom zajamčenih prava i sloboda, ali samo ako su aktivnosti ustavnih organa i uporabe pravnih mjera onemogućene. S time u vezi, u konkretnom slučaju, ostaje nejasno koje je opravdanje za mogućí ustanak, budući odluku o uskrati prava na referendum donosi Ustavni sud, a samom odlukom se ne umanjuje opseg ustavom zajamčenih prava i sloboda, ne suspendiraju se odredbe Ustava koje ograničavaju trajanje mandata zastupnika, niti se ukida postojeći demokratski višestranački sustav Republike Slovačke.

S druge strane, pozivajući se na mišljenja ustavnosudskih tijela država članica Vijeća Europe, Narodna skupština Republike Slovačke smatra da zbog predstavničke prirode mandata zastupnika nacionalnog parlamenta, ne postoji ustavni temelj za njihov opoziv. Tragom toga, Narodna se skupština poziva na ranije mišljenje Ustavnog suda Republike Mađarske, sukladno kojem je odnos zastupnika i birača političke prirode, iz čega slijedi da birači mogu pozvati zastupnike na odgovornost samo na izborima. Nadalje, suština predstavničkog mandata leži u činjenici da pravna ovisnost zastupnika o biračima započinje u trenutku otvaranja i prestaje u trenutku zatvaranja biračkih mjesta.⁴³² Na kraju, slijedeći mišljenje Ustavnog suda Republike

⁴²⁹ Točka 48. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴³⁰ Točka 47. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴³¹ Čl. 73. st. 2. Ustava Republike Slovačke.

⁴³² Točka 61. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

Litve, Narodna skupština napominje da je pravo opoziva parlamentarnih zastupnika jedan od značajnijih elemenata imperativnog mandata, postojanje kojeg nije prihvatljivo u suvremenim demokratskim državama.⁴³³

Nakon razmatranja prijedloga za pokretanjem postupka utvrđivanja usklađenosti predmeta referenduma s tekstom Ustava, te danih mišljenja Odbora za predstavke i Narodne skupštine Republike Slovačke, Ustavni je sud utvrdio da predloženo referendumsko pitanje nije u skladu s Ustavom.⁴³⁴ U obrazloženju donesene odluke, Ustavni sud pojašnjava da izravno sudjelovanje birača u donošenju političkih odluka doprinosi: kako izgradnji demokratskog političkog sustava, tako i višem stupnju legitimnosti društvenog poretka. Međutim, neposredna demokracija, u modernim političkim zajednicama, predstavlja pojedinačne mjere koje su uključene u institucionalne mehanizme predstavničkog sustava vlasti.⁴³⁵ Tragom toga, u demokratskom parlamentarnom sustavu građani prihvaćaju da je njihova izvorna moć ograničena slovom ustava, koji je usvojen od strane ustavotvorne skupštine, sastavljene od izabраниh zastupnika kojima je povjerena zadaća izrade prijedloga (i prihvaćanja) teksta ustava.⁴³⁶ Slijedom prethodnog, Ustavni je sud mišljenja da u Republici Slovačkoj građani raspoložu s dva ravnopravna, ustavno dopuštena načina vršenja zakonodavne vlasti: biranjem svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem.⁴³⁷ Iz ustavne jednakovrijednosti dviju formi obnašanja zakonodavne vlasti slijedi: ako Narodna skupština može donositi odluke o promjeni Ustava, te odluke o izmjeni zakona, o istome mogu odlučivati i građani putem državnog referenduma.⁴³⁸

⁴³³ Točka 61. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴³⁴ Ustavni je sud Republike Slovačke utvrdio da predloženo referendumsko pitanje nije u skladu s člankom 1. stavkom 1., člankom 73. stavkom 1., člankom 81.a, člankom 82. stavkom 5. i člankom 93. stavkom 3. Ustava Republike Slovačke. Izreka Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴³⁵ Točka 69. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴³⁶ Pregledom ustavnih tekstova država članica Vijeća Europe vidljivo je da odluku o promjeni teksta ustava, ili odluku o prihvaćanju novoga ustava, u pojedinim državama donose izabrani zastupnici nacionalnog parlamenta, ili posebnoga tijela (ustavotvorne skupštine), u pojedinima suglasnost na stupanje na snagu odluke o djelomičnoj ili cjelovitoj promjeni ustava donose birači neposrednim izjašnjavanjem, a postoje i one države, u kojima se bez prethodno provedenog parlamentarnog postupka birači mogu neposredno izjasniti o predloženoj promjeni ustava. Članak 87. stavak 1., 2., 3. i 5., članak 147., 148., 149. i 150. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14). Vidi Upozorenje u povodu Prijedloga Odluke o raspisivanju državnog referenduma Odbora za Ustav, Poslovník i politički sustav Hrvatskog sabora. Članak 168., 169., 170. i 171. Ustava Republike Slovenije. Članak 138., 139., 139b., 140., 192, 193, 194. i 195. Ustava Švicarske Konfederacije. Članak 18. i 89. Ustava Republike Francuske. Točka 70. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴³⁷ Točka 73. i 74. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021). Čl. 2. st. 1. i čl. 30. st. 1. Ustava Republike Slovačke.

⁴³⁸ Ustavni sud primjećuje da se u slučaju referenduma, u Republici Slovačkoj, radi o ravnopravnom, ali ne i potpuno jednakom načinu ostvarivanja zakonodavne vlasti, kao u slučaju donošenja odluka o prihvaćanju i promjeni zakona u Narodnoj skupštini. Pritom valja napomenuti da slovački nacionalni parlament odluke donosi većinom glasova, ukoliko je na sjednici nazočna većina zastupnika. Izuzetak jesu odluke o prihvaćanju novog ili izmjeni postojećeg Ustava, te odluke o prihvaćanju novog ili izmjeni postojećeg ustavnog zakona, koje Narodna

Međusobni odnos predstavničkog i neposrednog odlučivanja završno je uređen člankom 99. stavkom 1. Ustava, iz kojega slijedi, da referendumsku odluku građana, Narodna skupština može izmijeniti ili ukinuti, prihvaćanjem zakona ustavne snage, protokom roka od tri godine od stupanja na snagu odluke donesene na referendumu.⁴³⁹

Međutim, s obzirom na činjenicu da referendum predstavlja neposredno ostvarivanje zakonodavne vlasti građana, Ustavni sud smatra da sadržaj referendumskog pitanja mora poštivati ustavno načelo diobe vlasti. Slijedom toga, na referendumu se ne može odlučivati o pitanjima iz nadležnosti sudske vlasti ili drugih javnih organa s ovlastima donošenja pojedinačnih akata.⁴⁴⁰ U tome smislu, Ustavni sud napominje da građani neposredno, ili putem izabраниh predstavnika, usvajaju ustav kao temeljni akt države, u cilju zaštite svojih sloboda i prava. Pritom se uspostavljene institucionalni mehanizmi, koji pružaju mogućnost postizanja ovih ciljeva, sastoje od određivanja područja slobode građana, te određivanja područja djelovanja tijela državne vlasti. Temeljni smisao ove podjele je ograničavanje ovlasti tijela državne vlasti, te sprječavanje njihove institucionalne zlouporabe. Tragom toga, ustavna načela zaštite sloboda i prava, te podjele nadležnosti i ograničavanja ovlasti tijela državne vlasti, moraju biti poštovana u slučajevima: kada građani vlast obnašaju posredno, ali i kada odluke donose izravno.⁴⁴¹ S time u vezi, Ustavni sud upućuje zainteresirane na članak 1. stavak 1. Ustava, iz kojega slijedi da je Republika Slovačka suverena i demokratska država, s vladavinom prava kao najvišom vrednotom ustavnog poretka. Budući je Ustavni sud mišljenja da predmetna ustavna norma predstavlja nepromjenjivi dio materijalnog ustavnog identiteta slovačke države, a generalnost (općenitost) prava je jedno od temeljnih načela vladavine prava, razvidno je da je predloženo referendumsko pitanje, koje ima za svrhu prihvaćanje jednokratne ustavne mjere skraćivanja mandata jednog saziva nacionalnog parlamenta, u suprotnosti s Ustavom.⁴⁴²

skupština donosi tročetinskom većinom ukupnog broja zastupnika. S druge strane, sve se odluke na referendumu donose većinom glasova, ukoliko se pozivu na glasanje odazvala većina birača. Točka 75., 78., 79., 80. i 81. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021). Čl. 84., čl. 86. st. 1. toč. a i čl. 98. st. 1. Ustava Republike Slovačke.

⁴³⁹ Točka 77. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021). Čl. 99. st. 1. Ustava Republike Slovačke.

⁴⁴⁰ U ovome dijelu obrazloženja svoje Odluke, Ustavni sud daje naznaku smjera ocjene usklađenosti predmetnoga referendumskog pitanja s tekstem Ustava. Osim što članak 81.a Ustava Republike Slovačke određuje pet ustavnih načina završetka mandata zastupnika slovačkog parlamenta, članak 82. stavak 5. dva načina završetka rada saziva nacionalnog parlamenta; članak 101. stavak 9. i članak 129. stavak 2. povjeravaju odlučivanje o ustavnosti i zakonitosti izbora za predsjednika Republike, Narodnu skupštinu, tijela teritorijalne samouprave, te Europski parlament, Ustavnom sudu Republike Slovačke. Točka 96. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴⁴¹ Točka 102. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴⁴² Prilikom razmatranja stupnja intervencije u materijalnu jezgru Ustava Republike Slovačke, Ustavni je sud utvrdio da prihvaćeni referendumski prijedlog ne bi mijenjao ili dopunjavao ustavni tekst. Obligatorna ustavna

Na kraju, slijedom do sada navedenog, možemo zaključiti da je u Republici Slovačkoj konstitucionaliziran predstavnički sustav vlasti s elementima neposredne demokracije. Ustav određuje institucionalne granice predstavničkog odlučivanja koje uključuju područja: ustavom zajamčenih temeljnih prava i sloboda, poreza i pristojbi, te prihvaćanja državnog proračuna. Razmatrano referendumsko pitanje je usmjereno na skraćivanje mandata jednog izabranog saziva državnog parlamenta, te je kao takvo, u suprotnosti s ustavnim načelom generalnosti prava, ustavom predviđenim načinima završetka mandata zastupnika nacionalnog parlamenta i ustavom predviđenim načinima završetka rada pojedinog saziva parlamenta. U tome smislu, predloženo referendumsko pitanje nije u skladu s važećim ustavnim okvirom, a budući se ustavne prepreke njegovu raspisivanju nalaze izvan područja izuzetih od referenduskog odlučivanja, ovdje se radi o implicitnom ograničenju koje svoje izvore ima u nepromjenjivom dijelu materijalnog ustavnog identiteta slovačke države.

Predmet sljedeće narodne inicijative, u kojoj je Ustavni sud Republike Slovačke razmatrao odnos nepromjenjivog dijela ustavnog identiteta i predloženog referenduskog pitanja, je prijedlog raspisivanja državnog referenduma na kojem bi se građanima pružila neposredna mogućnost iskazivanja nepovjerenja posredno biranim članovima Vlade.

Na traženje grupe birača, 24. kolovoza 2022. godine, predsjednica Republike Slovačke je zaprimila prijedlog raspisivanja nacionalnog referenduma s pitanjem: „Slažete li se da vlada Republike Slovačke odmah podnese ostavku?“. Nakon zaprimanja prijedloga, 13. rujna 2022., predsjednica Republike je Ustavnom sudu Republike Slovačke podnijela prijedlog pokretanja postupka ocjene ustavnosti referenduskog pitanja.⁴⁴³

U svome obraćanju Ustavnom sudu, predsjednica Republike uvodno napominje da je u Republici Slovačkoj, slovom Ustava, uspostavljen predstavnički sustav vlasti s elementima neposredne demokracije. U granicama toga institucionalnog okvira, birači neposredno biraju zastupnike državnog parlamenta, a izabrani zastupnici glasaju o pitanju povjerenja predloženim članovima vlade. Slijedom prethodnog, odredbama slovačkog Ustava nije konstitucionaliziran izravan odnos odgovornosti vlade prema građanima, već neposredna odgovornost vlade prema članovima parlamenta. Međutim, predloženo referendumsko pitanje ima za svrhu izglasavanje nepovjerenja vladi od strane građana, te u tome smislu predmet referenduma narušava ustavom

norma koja predviđa četverogodišnje trajanje mandata zastupnika nacionalnog parlamenta i dalje bi bila na snazi, a njezina primjena bila bi u konkretnom slučaju obustavljena. Točka 112., 123. i 127. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021). Vidi također i točke 174. – 183. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴⁴³ Točka 1. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 11/2022).

uspostavljeni odnos vlade kao izvršnog, te nacionalnog parlamenta kao zakonodavnog i predstavničkog tijela vlasti. Time bi mogući pozitivni ishod glasanja imao za izravnu posljedicu skraćivanje trajanja mandata vlade koja uživa povjerenje Narodne skupštine.⁴⁴⁴ U nastavku, predsjednica Republike se poziva na zaključke Ustavnog suda iz obrazloženja ranije donesene odluke u predmetu referendumske inicijative usmjerene na prekid trajanja mandata zastupnika VIII. saziva Narodne skupštine. U navedenoj odluci Ustavni je sud uputio zainteresirane strane da je Republika Slovačka suverena i demokratska država, s vladavinom prava kao najvišom vrednotom ustavnog poretka. Sud je pritom iznio mišljenje da je generalnost (općenitost) prava jedno od temeljnih načela vladavine prava, iz čega slijedi da predmet referenduma, koji ima za svrhu prihvaćanje jednokratne ustavne mjere, opoziva jedne nacionalne vlade, u suprotnosti s tekstom Ustava.⁴⁴⁵

Suprotno predsjednici Republike Slovačke, Odbor za predstavke je mišljenja da zbog ustavom utvrđene ravnopravnosti neposrednog i posrednog odlučivanja, u upravljanju javnim poslovima, građani imaju pravo neposredno iskazati nepovjerenje posredno biranim članovima vlade. Pritom, moguće iskazivanje nepovjerenja vladi od strane naroda, koja istovremeno uživa povjerenje Narodne skupštine, ne dovodi do narušavanja ustavom uspostavljenog odnosa izvršne i zakonodavne vlasti. Razlog tome nalazi se u širem ustavnom uređenju odnosa izravne i predstavničke demokracije, iz kojega slijedi, da sva vlast izvire iz naroda, što posljedično znači da izborima ovlaštenu vršitelj vlasti ne može ograničavati narod u načinu na koji će koristiti, slovom Ustava, dodijeljene alate obnašanja vlasti.⁴⁴⁶

Kao i u slučaju prethodne referendumske inicijative, usmjerene na skraćivanje trajanja mandata zastupnika VIII. saziva Narodne skupštine, i u ovome je slučaju Odbor za predstavke iznio dvojbene stavove. U već spomenutoj odluci, kojom je Ustavni sud referendumsko pitanje proglasio suprotnim Ustavu, Sud je iznio mišljenje da „ustavna načela...podjele nadležnosti i ograničavanja ovlasti tijela državne vlasti, moraju biti poštovana u slučajevima: kada građani

⁴⁴⁴ Predsjednica Republike posebno pojašnjava da Ustav Republike Slovačke predviđa dva moguća načina završetka trajanja mandata vlade Republike Slovačke: izglasavanjem nepovjerenja od strane parlamenta, te podnošenjem ostavke. U tome smislu ostaje nejasno: da li je u slučaju pozitivnog ishoda glasanja na nacionalnom referendumu predsjednik Republike u obvezi opozvati vladu koja uživa povjerenje državnog parlamenta. Točka 4., 5., 6., 7., 8., 9. i 10. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 11/2022). Čl. 74. st. 1., čl. 86. st. 1. toč. f, čl. 113., 114., 115., 116. i 117. Ustava Republike Slovačke.

⁴⁴⁵ Za mišljenje Ustavnog suda u predmetu referendumske inicijative usmjerene na prekid trajanja mandata zastupnika VIII. saziva Narodne skupštine vidi stranicu 88., 89. i 90. ovoga rada. Točka 17. i 18. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021).

⁴⁴⁶ Točka 22. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 7/2021). Čl. 2. st. 1. i čl. 30. st. 1. Ustava Republike Slovačke.

vlast obnašaju posredno, ali i kada odluke donose izravno“.⁴⁴⁷ S time u vezi, mišljenje Odbora da građani imaju pravo neposredno iskazati nepovjerenje posredno biranim članovima vlade, u izravnoj je suprotnosti s dva ustavno dopuštena uvjeta, koja nalažu predsjedniku Republike Slovačke donošenje odluke o smjeni nacionalne vlade: izglasavanje nepovjerenja ili odbijanje zahtjeva za izglasavanjem povjerenja vladi od strane državnog parlamenta.⁴⁴⁸

Nakon razmatranja podnesenog prijedloga za pokretanjem postupka utvrđivanja usklađenosti predmeta referenduma s tekstom Ustava, te danog mišljenja Odbora za predstave, Ustavni je sud Republike Slovačke utvrdio da predloženo referendumsko pitanje nije u skladu s Ustavom.⁴⁴⁹

Pozivajući se na svoje mišljenje, iz prethodne odluke, u predmetu referendumskoga prijedloga skraćivanja trajanja mandata zastupnika Narodne skupštine, Ustavni sud pojašnjava da u Republici Slovačkoj referendum ne predstavlja jedini institucionalni alat za izravno sudjelovanje građana u upravljanju javnim poslovima. S time u vezi, slovački Ustav dopušta nacionalnom parlamentu donošenje odluke o opozivu predsjednika Republike, koja se upućuje na prihvaćanje biračima. Nadalje, iz predmeta o skraćivanju trajanja mandata zastupnika državnog parlamenta isto tako slijedi; da se u Republici Slovačkoj na referendumu, uređenim trenutnim ustavnim okvirom, ne može odlučivati o raspuštanju Narodne skupštine, tj. raspisivanju prijevremenih parlamentarnih izbora, isto kao što se ne može odlučivati o pitanjima koja, ovisno o ishodu glasanja, mogu dovesti do urušavanja materijalne jezgre Ustava.⁴⁵⁰ Konačno, Ustavni sud primjećuje da slovački Ustav ne sadrži ustavne norme koje omogućavaju prijevremeni završetak mandata vlade, neposrednim odlučivanjem birača, slijedom toga: pozitivni rezultat predmetnoga referenduma ne bi imao za posljedicu dopunu, već jednokratnu suspenziju teksta Ustava.⁴⁵¹

Sve prethodno navedeno upućuje na činjenicu da je usvajajući nacionalni ustav, slovački narod postavio temelje suvremene političke zajednice, unutar koje se odluke od javnog interesa mogu donositi predstavničkim ili neposrednim odlučivanjem.⁴⁵² Ustav pritom razlikuje dvije grupe izuzetaka od referendumskoga odlučivanja: eksplicitne, koje se odnose na ustavom

⁴⁴⁷ Vidi stranicu 88., 89. i 90. ovoga rada.

⁴⁴⁸ Čl. 115. st. 1. Ustava Republike Slovačke.

⁴⁴⁹ Ustavni je sud Republike Slovačke utvrdio da predloženo referendumsko pitanje nije u skladu s člankom 1. stavkom 1. u vezi s člankom 88., člankom 114., člankom 115. stavkom 1. i 2., člankom 116. stavkom 6. i člankom 117. Ustava Republike Slovačke. Izrijeka Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 11/2022).

⁴⁵⁰ Točka 47., 48., 49. i 52. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 11/2022). Čl. 30. st. 1. i čl. 106. Ustava Republike Slovačke.

⁴⁵¹ Točka 56. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 11/2022).

⁴⁵² Čl. 30. st. 1. Ustava Republike Slovačke.

zajamčena temeljna prava i slobode, poreze i pristojbe, te državni proračun; i implicitne, prihvaćanje kojih zahtijeva poštivanje standarda vladavine prava kao najviše vrednote ustavnog poretka.⁴⁵³ Budući je Ustavni sud suglasan da načelo vladavine prava uključuje i poštivanje zahtjeva generalnosti pravne norme, predmetno referendumsko pitanje smatra suprotnim tekstu Ustava.⁴⁵⁴ Ustavni sud primjećuje da slovački Ustav dopušta neposredno odlučivanje birača o prihvaćanju jednokratne pravne norme u dva slučaja: potvrđivanja ustavnog zakona o ulasku u saveze ili izlasku iz saveza s drugim državama, te opoziva predsjednika Republike.⁴⁵⁵ Slijedom prethodnog, Sud je mišljenja da je ustavotvorac želio omogućiti građanima pravo neposrednog opoziva nositelja javnih dužnosti, kao i u prethodna dva slučaja, isto bi propisao odredbama Ustava.⁴⁵⁶ S druge strane, suprotno mišljenju Odbora za predstavke, Ustavni sud ukazuje na činjenicu da je iz odredbi nacionalnog Ustava vidljivo da zakonodavna vlast Narodne skupštine ima širi opseg ovlasti od zakonodavne vlasti naroda. Osim postojanja ustavnih rezervata predstavničkog odlučivanja, državni parlament može, prihvaćanjem ustavnog zakona, izmijeniti ili poništiti ishod referenduma, protokom roka od tri godine od dana stupanja rezultata glasanja na snagu. Slijedom prethodnog, Ustavni sud smatra da se neposredno odlučivanje ne može smatrati nadređenim posrednom donošenju političkih odluka, pa se u postojećem institucionalnom okviru ne može neposredno iskazati nepovjerenje posredno biranim članovima vlade.⁴⁵⁷ Na kraju, Ustavni sud zaključuje da opseg postojećih ustavnih prava pruža mogućnost slovačkim građanima neposrednog mijenjanja Ustava, izmjenom postojećih ili uvođenjem novih općih pravila, iz čega slijedi da ne postoji valjani razlog da se primjena trenutnih ustavnih normi obustavlja u rješavanju jednog konkretnog slučaja.⁴⁵⁸ Iz prethodnog je nedvojbeno da predloženo skraćivanje trajanja mandata tijela javne vlasti, bez prethodne promjene Ustava, predstavlja „neproporcionalno zadiranje u načelo općenitosti pravnih normi..., jer to zadiranje nije nužno za ispunjenje načela suvereniteta naroda“.⁴⁵⁹

⁴⁵³ Čl. 1. st. 1. i čl. 93. st. 3. Ustava Republike Slovačke.

⁴⁵⁴ Načelo općenitosti pravne norme, Ustavni sud Republike Slovačke smatra temeljem pravne države, jer se njime štiti sloboda građana od samovoljnog odlučivanja parlamenta. Njegova marginalizacija, u granicama pravnog poretka, može voditi širenju opsega ovlasti predstavničkog tijela, koje u tome slučaju, uz donošenje općih normi, upućenih svim adresatima, može donositi i one posebne, upućene jednom ili grupi adresata. Time načelo generalnosti prava štiti načelo diobe vlasti, kao drugo temeljno načelo moderne pravne države. Točka 61. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 11/2022).

⁴⁵⁵ Točka 78. i 80. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 11/2022). Čl. 93. st. 1. i čl. 106. Ustava Republike Slovačke.

⁴⁵⁶ Točka 81. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 11/2022).

⁴⁵⁷ Točka 75., 76. i 77. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 11/2022). Čl. 93. st. 3. i čl. 99. st. 1. Ustava Republike Slovačke.

⁴⁵⁸ Točka 66. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 11/2022).

⁴⁵⁹ Točka 69. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Slovačke (broj: PL US 11/2022).

Pregledom ustavnog uređenja referenduma Republike Mađarske i Republike Slovačke, te prikazom recentnih mišljenja iz pojedinačnih akata njihovih ustavnosudskih tijela, primjetno je, da u svojim temeljnim aktima obje zemlje imaju konstitucionalizirana područja izuzeta od neposrednog odlučivanja birača. Pritom, Mađarska i Slovačka isključuju pravo neposrednog odlučivanja u područjima: prihvaćanja državnog proračuna, te prijedloga zakona o porezima i pristojbama. Nadalje, u Mađarskoj temeljni zakon ograničava referendumsko izjašnjavanje o svakom prijedlogu promjene Ustava, za razliku od Slovačke, koja isključivo predstavničkom tijelu povjerava: uređivanje ustavom zajamčenih temeljnih prava i sloboda. Kao što je primjetno iz novije ustavnosudske prakse, u Republici Slovačkoj Ustav implicitno ograničava neposredno odlučivanje birača o pitanjima skraćivanja trajanja mandata zastupnika državnog parlamenta, te iskazivanja nepovjerenja članovima nacionalne Vlade; za razliku od Mađarske, u kojoj je, slovom Ustava, ograničeno izravno izjašnjavanje birača o raspuštanju nacionalnog parlamenta, te drugih predstavničkih tijela vlasti. Na kraju, uzevši u obzir činjenicu, da mađarski za razliku od slovačkog Ustava, eksplicitno zabranjuje raspisivanje državnog referenduma o izbornom zakonodavstvu, preuzetim obvezama iz važećih međunarodnih ugovora, te uvođenju ratnog, izvanrednog ili stanja nacionalne krize; kao i činjenicu da u Mađarskoj, za razliku od Slovačke, neposredna demokracija predstavlja iznimni alata za donošenje političkih odluka, možemo zaključiti da je, s pozicije Ustava, pristup neposrednom donošenju političkih odluka dostupniji biračima u regulatornom okviru slovačke, nego u institucionalnom dizajnu mađarske države.

ZAKLJUČAK

Razmatrajući komparativne teorijske, normativne i ustavnosudske primjere u području ograničavanja prava birača na referendumsko donošenje političkih odluka, možemo zaključiti da se problem dosega neposrednog, u odnosu na predstavničko odlučivanje, izvorno javlja u antičkim političkim zajednicama. S time u vezi, starovjekovni su se grčki filozofi, Platon i Aristotel, slagali da je za sudjelovanje u političkome odlučivanju nužno posjedovanje: vrline mudrosti i kvalitete obrazovanja. Iako misao o posjedovanju mudrosti i obrazovanja, kao uvjeta za donošenje odgovornih političkih odluka, korijene vuče iz antičke političke filozofije, iste se vrline i kvalitete, u velikoj mjeri, smatraju nužnima i za odlučivanje u suvremenim zajednicama. Glavni razlog tome je pojava mrežnih platformi, koje, između ostaloga, postaju izvorima lažnih vijesti i alternativnih činjenica. Kako se referendum, u svijetu *post – istine*, ne bi pretvorili u institucionalne alate namijenjene postizanju političkih ciljeva neizabrane manjine, te kako ne bi vodili urušavanju dosegnute razine sloboda i standarda vladavine prava, širenje prava birača na neposredno odlučivanje, mora biti praćeno: povećanjem kvalitete institucionalnog odgoja i političkog obrazovanja, s jedne strane, ali i normiranjem krajnjih granica neposrednog u odnosu na predstavničko odlučivanje, s druge strane.⁴⁶⁰

Nastajući u vrijeme rasta svjetske populacije, novovjekovna politička misao nas upućuje na sve veću složenost javnih poslova, te u tome smislu, na nužnu potrebu da se neposredno odlučivanje stanovnika moderne države konstitucionalizira kao dopušteni, ali ujedno i iznimni alat donošenja političkih odluka. Tragom toga, referendum je kao institucionalni mehanizam odlučivanja prihvatljiv u lokalnim sredinama, unutar kojih postoje snažnije socijalne veze među stanovnicima teritorijalne zajednice, što ima za posljedicu višu razinu prepoznavanja njihovih zajedničkih potreba i sposobnosti. S druge strane, izuzev pitanja ustavnog izbora, predstavnički se sustav odlučivanja smatra prihvatljivijim za donošenje onih političkih odluka koje se odnose na sve stanovnike države, neovisno o tome kojoj lokalnoj zajednici pripadali.

Moderne političke teorije govore da je institucionalni prodor neposrednog odlučivanja u predstavnički sustav vlasti, izravna posljedica širenja općeg i jednakog izbornog prava. S time u vezi, osim pitanja ustavnog izbora, u suvremenim političkim zajednicama birači neposredno

⁴⁶⁰ U svome radu „Referendum kao sredstvo političkog dijaloga“, Jasna Omejec problematizira razvoj mrežnih platformi, putem kojih se, između ostalog, šire lažne vijesti i alternativne činjenice. Sve prethodno vodi tome da građani pod utjecajem društvenih mreža počinju živjeti u alternativnoj stvarnosti, te u slučaju poziva na neposredno izjašnjavanje, na temelju informacija iz te stvarnosti, donose odluku o prihvatanju ili odbijanju referendumskoga prijedloga, koja ima izravnu posljedicu u činjeničnoj stvarnosti (Omejec, 2021: 74 – 77).

odlučuju o pitanjima: osnivanja novih država, uspostave političko – teritorijalne autonomije unutar međunarodno priznatih država, te prijenosa (dijela) suverenih ovlasti s nacionalne države na međunarodne organizacije.

Pregledom ustavnog uređenja referenduma država članica Vijeća Europe primjetno je postojanje dvije grupe izuzetaka u području prava birača na neposredno odlučivanje. Prvu čine implicitna, a drugu eksplicitna ograničenja referenduskog donošenja političkih odluka. Kada govorimo o eksplicitnim ograničenjima, ona se mogu odnositi na odluke, koje ne mogu biti usvojene u postupku neposrednog, ali niti predstavničkog odlučivanja; te na odluke, donošenje kojih je moguće isključivo u tijelima predstavničke demokracije. Slijedom prethodnog, kao što je u ovome radu već navedeno, Ustav Češke Republike izrijekom zabranjuje promjenu teksta Ustava u smjeru umanjenja dosegnutih standarda demokratske države, temeljenih na načelima vladavine prava.⁴⁶¹ U konkretnom slučaju to znači da Ustav sadrži svoju materijalnu jezgru koja je izvan dosega svake ustavotvorne vlasti, uključujući i neposredne ustavotvorne vlasti naroda. Temeljna svrha prethodne zabrane je zaštita demokratskih ustavnih vrijednosti, te nastojanje da se spriječi ustavotvornu vlast, da i u legalnom postupku promjene Ustava, ukine uspostavljene demokratske institucije i načela javne vlasti. Osim u institucionalnom dizajnu Češke Republike, usporedive zabrane nalaze se i u temeljnim aktima Republike Grčke, Italije i Francuske.⁴⁶² S druge strane, ustavi pojedinih zemalja članica Vijeća Europe sadrže norme koje postavljaju jasnu granicu između područja unutar kojih odluke donose predstavnička tijela vlasti, u odnosu na područja unutar kojih se odluke mogu donositi putem izabраниh zastupnika ili neposrednim odlučivanjem. S time u vezi, temeljnim zakonom, najčešće normirana područja predstavničkog odlučivanja su: ustavnom zajamčena ljudska prava i temeljne slobode; obveze iz važećih međunarodnih ugovora; zakoni o porezima, carinama i drugim obveznim davanjima; državni proračun; nacionalna obrana i sigurnost; te imenovanja i razrješenja u nadležnosti zakonodavne vlasti.

Razmatrajući mišljenja ustavnosudskih tijela država članica Vijeća Europe, primjetno je, da u modernim političkim zajednicama predmetom referenduskog odlučivanja ne mogu biti ona pitanja, koja vode ili mogu voditi do urušavanja, temeljnim zakonom, uspostavljenog odnosa zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti. S time u vezi, sagledavajući referendumske

⁴⁶¹ Čl. 9. st. 2. Ustava Češke Republike.

⁴⁶² U razmatranje su uzeti ustavi onih država članica Vijeća Europe u kojima se državni referendum može raspisati samo odlukom zakonodavne ili izvršne vlasti, nadalje onih koje pravo na raspisivanje referenduma šire i na grupu birača, te onih u kojima raspisivanje referenduma može biti rezultat zajedničke inicijative dijela zakonodavnog i dijela biračkog tijela. Vidi drugo poglavlje, drugoga dijela ovoga rada.

inicijative o skraćivanju mandata zastupnicima VIII. izabranog saziva slovačkog parlamenta, te iskazivanja nepovjerenja vladi Republike Slovačke, možemo zaključiti da referendumske inicijative s istim ili usporedivim prijedlozima ne bi bile prihvatljive u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske.

Slijedom prethodnog, Ustavom Republike Hrvatske mandat je zastupnicima Hrvatskog sabora određen kao četverogodišnji, koji završava: istekom mandatnog razdoblja; usvajanjem odluke o prijevremenom raspuštanju Sabora, koju donosi većina ukupnog broja zastupnika; te donošenjem odluke o prijevremenom raspuštanju saziva Sabora, koju na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, a nakon savjetovanja s klubovima zastupnika parlamentarnih stranaka, donosi predsjednik Republike.⁴⁶³ Slijedom toga, kao i u slovačkom slučaju, ukoliko bi prijedlog o raspuštanju saziva Hrvatskog sabora bio prihvaćen od strane većine birača koji su pristupili referendumu, Sabor bi bio prisiljen na raspuštanje bez odgovarajućeg oslonca na odredbe Ustava. Nadalje, Ustavom Republike Hrvatske mandat je zastupnika Hrvatskog sabora uređen kao predstavnički, iz čega slijedi da stupanjem na svoju dužnost prestaje svaka ovisnost izabranog zastupnika o biračima koji su ga birali, već njegov mandat može isključivo završiti sukladno prethodno navedenim odredbama Ustava.⁴⁶⁴ U nastavku valja napomenuti: ustavno načelo vladavine prava predstavlja jedan od stupova hrvatske države. U tome smislu, ono u sebi uključuje i načelo općenitosti prava koje zahtjeva da „pravne norme trebaju imati opća obilježja, tj. da moraju uređivati neograničeni broj mogućih pravih situacija, a ne rješavati jedno konkretno pitanje“.⁴⁶⁵ S time u vezi, održavanje predmetnog referenduma ne ispunjava traženi zahtjev, budući se njime ne mijenja niti jedno postojeće pravno pravilo, već se jednokratno, u pravni sustav uvodi novo (ustavno) pravilo za prijevremeni prekid trajanja mandata konkretnog saziva Hrvatskog sabora. Na kraju, budući bi prihvaćanjem referenduskoga prijedloga došlo do poništenja rezultata prethodno održanih parlamentarnih izbora, predmetna bi inicijativa bila u izravnoj suprotnosti s isključivim nadzornim ovlastima Ustavnog suda Republike Hrvatske u postupcima nadzora nad ustavnošću i zakonitošću izbora, te ustavnošću i zakonitošću državnog referenduma. Pritom valja uzeti u obzir da, sukladno članku 129. alineji 9. Ustava, Ustavni sud Republike Hrvatske „nadzire ustavnost i zakonitost izbora i državnog referenduma i rješava

⁴⁶³ Predsjednik Republike Hrvatske, „na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, a nakon savjetovanja s predstavnicima klubova zastupnika parlamentarnih stranaka, može raspustiti Hrvatski sabor ako, na zahtjev Vlade da se izglasa povjerenje, Hrvatski sabor Vladi izglasa nepovjerenje ili u roku od 120 dana od dana predlaganja ne donese državni proračun“. Čl. 73. st. 1., čl. 78. i čl. 104. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

⁴⁶⁴ Čl. 75. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

⁴⁶⁵ Vidi stranicu 85. i 86. ovoga rada.

izborne sporove koji nisu u djelokrugu sudova“. Nadalje, na osnovu isključivih ovlasti iz članka 89. Ustavnog zakona, u slučaju povrede Ustava, ili zakona, koja je utjecala ili je mogla utjecati na rezultat izbora, Ustavni je sud ovlašten „poništiti...sve ili pojedine izborne radnje i odluke, koje su prethodile takvoj povredi“. ⁴⁶⁶ Slijedom prethodnog, mogući pozitivni ishod glasanja imao bi za izravnu posljedicu poništenje službenih rezultata prethodno održanih izbora, i to od strane tijela koje nije ovlašteno poništiti rezultat izbora, te izvan postojećih materijalnih granica dopuštenih razloga za poništenje izbornoga postupka.

Nastavno na mišljenje o usklađenosti s Ustavom (moguće) referendumске inicijative o skraćivanju trajanja mandata zastupnicima jednog (konkretnog) saziva Hrvatskog sabora, autor ovoga rada jednako tako smatra ustavnopravno neprihvatljivim, u hrvatskom pravnom poretku, neposredno izjašnjavanje birača o pitanju nepovjerenja posredno biranim članovima Vlade. S time u vezi, usporedbom ustavnopravnog uređenja Slovačke i Hrvatske, primjetno je da je u obje zemlje konstitucionaliziran predstavnički sustav vlasti, unutar kojega birači neposredno, na temelju općeg i jednakog biračkog prava, tajnim glasovanjem, biraju zastupnike nacionalnog parlamenta, a izabrani zastupnici glasaju o povjerenju vladi. ⁴⁶⁷ Slijedom toga, kao i u Slovačkoj, u Hrvatskoj „nije institucionaliziran izravan odnos odgovornosti vlade prema građanima, već neposredna odgovornost vlade prema članovima parlamenta“, pa bi pozitivni rezultat glasanja imao za izravnu posljedicu izglasavanje nepovjerenja vladi koja uživa potporu parlamenta. ⁴⁶⁸ Time bi se urušio Ustavom uspostavljeni odnos zakonodavne i izvršne vlasti, tj. povrijedilo ustavno načelo vladavine prava, kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske.

Slijedom svega rečenog možemo zaključiti da je u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske potrebno konstitucionalizirati ustavne rezervate izuzete od neposrednog odlučivanja birača. U tome se smislu autor ovoga rade slaže s iznesenim mišljenjem profesorice Kostadinov, sukladno kojem, od neposrednog donošenja odluka valja izuzeti: „referendumske prijedloge o razradi Ustavom utvrđenih ljudskih prava i temeljnih sloboda, referendumske prijedloge o pravima pripadnika nacionalnih manjina, te referendumske prijedloge o izmjeni poreznih i proračunskih zakona“. ⁴⁶⁹ Međutim, uzevši u obzir ustavno uređenje referenduma RH, Prijedlog promjene Ustava i Prijedlog izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH – 92 zastupnika Hrvatskoga sabora, ustavno uređenje referenduma država članica Vijeća Europe, nacionalnu i

⁴⁶⁶ Čl. 89. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02).

⁴⁶⁷ Usporedi članak 72., 73., 74. i 86. Ustava Republike Slovačke; te članak 71., 72., 75. i 110. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

⁴⁶⁸ Vidi stranicu 90. i 91. ovoga rada.

⁴⁶⁹ Vidi stranicu 46. ovoga rada.

poredbenu ustavnosudsku praksu, te teorijske pristupe, u zaključnom dijelu, autor ovoga rada predlaže konstitucionalizaciju izuzetaka od referendumskog odlučivanja putem dva ustavno dopuštena načina; dopunom članka 147. Ustava, novim stavkom 2., odredbom prema kojoj prijedlog promjene Ustava ne može uključivati izmjenu članka 3. Ustava i dopunom članka 87. Ustava, novim stavkom 4., prema kojem se na državnom referendumu ne može odlučivati o: prijedlogu promjene članka 3. Ustava; pravilima koja uređuju područje ustrojstva, način rada i nadležnosti Ustavnog suda RH; pravilima koja uređuju održavanje nacionalnog referenduma; proračunskim, poreznim i financijskim pitanjima; uvođenju i prestanku izvanrednog stanja; objavi rata i sklapanju mira; Strategiji nacionalne sigurnosti i Strategiji obrane RH; organizaciji obavještajnog i sigurnosnog sustava, te sustava nacionalne obrane; promjeni granica Republike Hrvatske; izboru, imenovanjima i razrješenjima iz nadležnosti zakonodavne vlasti; amnestiji za kaznena djela; te pitanjima iz isključive nadležnosti tijela Europske unije.

Iako nije središnja tema ovoga rada, u svrhu cjelovitosti prijedloga novoga ustavnog uređenja referenduma RH, autor se ovoga rada smatra potrebnim složiti s Prijedlogom promjene Ustava RH – 92 zastupnika Hrvatskoga sabora, u dijelu predložene izmjene članka 87. stavka 3. Ustava, odnosno uvođenja „fiksno broja (250 000) potrebnih potpisa birača za raspisivanje referenduma narodne inicijative“.⁴⁷⁰ Konstitucionalizacijom fiksnog (manjeg) broja potrebnih potpisa birača za raspisivanje referenduma, ne vodi samo jednostavnijem pristupu referendumu kao alatu neposredne demokracije, već i u odnosu na dosadašnje ustavno rješenje, postavljanju jasnijeg zahtjeva, ispunjenje kojega predstavlja uvjet za raspisivanje referenduma na prijedlog grupe građana.

Osim konstitucionalizacije fiksnog broja potpisa birača za raspisivanje referenduma narodne inicijative, potrebno je iznova, u tekst ustava, uvesti kvorum prihvaćanja, kao uvjet usvajanja prijedloga na fakultativnom i obligatornom referendumu. S time u vezi, autor ovoga rada smatra odgovarajućim predložena rješenja profesora Podolnjaka, sukladno kojima je: za udruživanje u savez i razdruživanje iz saveza s drugim državama potrebno „zadržati sadašnji uvjet pristanka građana određen većinom birača koji su pristupili glasanju“; za prihvaćanje promjene Ustava uvesti prag kvoruma prihvaćanja od 35% ukupnog broja birača; a za usvajanje prijedloga na zakonodavnom referendumu uvesti jedinstveni prag kvoruma prihvaćanja od 25% ukupnog broja birača.⁴⁷¹

⁴⁷⁰ Vidi stranicu 49. ovoga rada.

⁴⁷¹ Vidi stranicu 52. ovoga rada.

Uz konstitucionalizaciju izuzetaka od neposrednog odlučivanja, fiksnog broja potpisa potrebnih za raspisivanje referendumu na prijedlog grupe birača, te kvoruma prihvaćanja na zakonodavnim, ustavno – revizijskim, te referendumima za udruživanje u savez i razdruživanju iz saveza s drugim državama, uzevši u obzir poredbena ustavnonormativna rješenja, završno se predlaže i konstitucionalizacija vremenskog roka od tri godine, od dana stupanja na snagu prijedloga usvojenog na referendumu, unutar kojega Hrvatski sabor, kao zakonodavno tijelo, te narod, neposrednim odlučivanjem, ne bi mogli pokrenuti postupak za usvajanje pravnog akta sadržajno različitog od prijedloga prethodno usvojenog na referendumu.⁴⁷²

Na kraju, u svrhu cjelovitosti novoga ustavnog uređenja referendumu, autor ovoga rada smatra potrebnim izmijeniti članak 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, na način da se u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske konstitucionalizira institut prethodne ocjene ustavnopravne dopuštenosti referendumskoga pitanja. U tome se smislu rješenje predloženo u Prijedlogu izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH – 92 zastupnika Hrvatskoga sabora, u modificiranom obliku može smatrati odgovarajućim, uz napomenu da bi izostanak pokretanja postupka prethodne ocjene ustavnosti referendumskoga pitanja, u propisanom roku od 30 dana od dana najave organizacijskog odbora da se pristupa izjašnjavanju birača o potrebi raspisivanja referendumu, isključivalo pravo na naknadno podnošenje prijedloga Ustavnom sudu od strane ovlaštenih predlagatelja (15 zastupnika Hrvatskoga sabora, predsjednika Republike ili Vlade Republike Hrvatske).⁴⁷³ U tome slučaju, Ustavni sud treba imati nadležnost da na osnovu općih nadzornih ovlasti ustavnosti i zakonitosti izbora i državnog referendumu, samostalno pokrene postupak ocjene ustavnosti referendumskoga prijedloga, i to: od dana najave organizacijskog odbora da se pristupa izjašnjavanju birača o potrebi raspisivanja referendumu do isteka roka od 30 dana od dana predaje potrebnog broja potpisa za raspisivanje referendumu na prijedlog grupe građana. Postupak ocjene ustavnosti referendumskoga prijedloga, Ustavni bi sud pokrenuo na vlastitu inicijativu, samo ako utvrdi: „postojanje takve formalne i/ili materijalne protuustavnosti referendumskog pitanja ili tako teške proceduralne pogreške koje prijete narušavanjem strukturnih obilježja hrvatske ustavne države, to jest njezina ustavnog identiteta“. Predloženi rok za odlučivanje Ustavnog suda, u trajanju od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva, odnosno pokretanja postupka na vlastitu inicijativu, može se smatrati odgovarajućim.⁴⁷⁴

⁴⁷² Predloženo rješenje je u velikoj mjeri usporedivo s ustavnim uređenjem načela zakonodavne prednosti iz članka 99. Ustava Republike Slovačke, te bi se odnosilo samo na usvojene prijedloge na fakultativnom referendumu.

⁴⁷³ Sadržaj najave organizacijskog odbora da se pristupa izjašnjavanju birača o potrebi raspisivanja referendumu treba urediti zakonom, a ona između ostalog treba uključivati i 25 000 potpisa birača koji podržavaju raspisivanje referendumu s predloženim referendumskim pitanjem.

⁴⁷⁴ Vidi stranicu 50. ovoga rada.

Sva ostala pitanja vezana za održavanje nacionalnih i lokalnih referenduma trebaju biti uređena posebnim zakonom, donošenje kojega treba biti uvjetovano potporom većine ukupnog broja zastupnika Hrvatskog sabora.⁴⁷⁵

Time je obrada ustavnog područja ograničenja referendumskog odlučivanja, za potrebu izrade završnog rada, na Sveučilišnom poslijediplomskom specijalističkom studiju Javno pravo i javna uprava, završena. Međutim, ponuđena rješenja novoga ustavnog uređenja referenduma Republike Hrvatske imaju za svrhu dati dodatni poticaj budućim raspravama u javnom prostoru, koje za konačni cilj moraju imati institucionalizaciju onih ustavnih (i zakonskih) mehanizama, koji će građanima omogućiti jednostavniji, ali i društveno odgovorniji pristup neposrednom donošenju političkih odluka.

⁴⁷⁵ Zahtjev za većinom ukupnog broja zastupnika Hrvatskog sabora za usvajanje posebnoga zakona kojim bi se uredilo područje raspisivanja i provedbe referenduma, kao i područje zaštite ustavnosti i zakonitosti referenduma, temelji se na ustavnim odredbama sukladno kojima u Republici Hrvatskoj „narod ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem“, a područje raspisivanja i provedbe izbora, kao i zaštite izbornog prava, uređuju se posebnim organskim zakonima, koji se donose većinom svih zastupnika Hrvatskog sabora (čl. 1. st. 3. i čl. 83. st. 2. Ustava Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14).

Abstract

With the second amendment to the Constitution of the Republic of Croatia, the Croatian Parliament committed to calling a referendum on any issue within the scope of the legislative branch, if requested by ten percent of the total number of voters in the Republic of Croatia. Despite the fact that the Constitution, as a fundamental law, does not constitutionalise exceptions to referendum decision – making, the Constitutional Court, between 2013 and 2022, issued five rulings determining that the proposed referendum questions were not in accordance with the Constitution. This has raised the question within the Croatian constitutional framework of whether there are implicit limits to the right of voters to make direct decisions, as well as the hidden role of the Constitutional Court as a (political) arbiter between proponents and opponents of the referendum proposal. In order to reduce the arbitrariness that has arisen in the procedures for deciding on the compliance of proposed referendum questions with the Constitution, amendments to the Constitution and the Constitutional Act on the Constitutional Court of the Republic of Croatia have been proposed in academic circles and the political space, with the aim to constitutionalise the following in the national legal system: the prior review of the constitutionality of the content of the referendum question, constitutional areas exempted from the right of direct voter decision-making, and the acceptance quorum for various forms of national referendums. In this regard, for the purpose of assessing the proposed changes to the constitutional regulation of referendums in the Croatian legal system, this paper provides an overview of: the ancient, modern, and contemporary theoretical foundations of limitations on referendum decision-making; the comparative constitutional regulation of referendums in 25 Council of Europe member states; and the limitations on referendum decision-making in the rulings of the constitutional judicial bodies of two Council of Europe member states, Hungary and Slovakia, constitutional regulations of which, as in the Croatian case, grant the right to call a referendum to the legislative and executive branches, as well as to a group of voters. Finally, the author discusses what the comparative theoretical, normative, and constitutional court examples suggest, and answers the question: Is it necessary to constitutionalise exemptions from referendum decision-making in the Croatian legal system.

Keywords: referendum, popular initiative, constitution, constitutional identity.

Literatura

Knjige

- Arent, Hana (1991). O revoluciji. Beograd, Srbija: Filip Višnjić.
- Aristotel (1988). Politika. Zagreb, Hrvatska: Sveučilišna naklada Liber.
- Mill, John Stuart (1989). Razmatranja o predstavničkoj vladavini. U John Stuart Mill, *Izabrani politički spisi* (str. 7 – 189). Zagreb, Hrvatska: Informator.
- Montesquieu, Charles – Louis (2003). O duhu zakona. Zagreb, Hrvatska: Demetra.
- Pezo, V. i dr. (2007). Pravni leksikon. Zagreb, Hrvatska: Leksikografski zavod Miroslav Krleža.
- Platon (2009). Država. Zagreb, Hrvatska: Naklada Jurčić.
- Rousseau, Jean – Jacques (2012). Društveni ugovor. Zagreb, Hrvatska: Feniks knjiga.
- Tierney, Stephen (2012). Constitutional Referendums – The Theory and Practice of Republican Deliberation. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Tocqueville, Alexis (2022). O demokraciji u Americi. Zagreb, Hrvatska: Naklada Jesenski i Turk.

Radovi

- Blagojevic, A. (2019). Constitutionalization of the citizens' initiative referendum in Croatia: one step forward, many steps back. *Iustinianus Primus Law Review*, 10(3): Special Issue – Conference Proceedings.
- Blagojević, A. (2024). Prava nacionalnih manjina i referendum: konstitucionalizam vs. populizam. U A. Petričušić, A. Horvat Vuković i M. Krešić (ur.), *Prvih dvadeset godina Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina* (str. 15 – 30). Zagreb, Hrvatska: Sveučilište u Zagrebu Pravni fakultet.
- Blagojević, A. i Sesvečan, A. (2019). Ustavnopravni okvir referenduma u Republici Hrvatskoj: trenutno stanje i budući izazovi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56(4): 835 – 876.
- Gardasevic, Dj. (2015). Constitutional Interpretations of Direct Democracy in Croatia. *Iustinianus Primus Law Review*, 7(12): 1 – 50.
- Gardašević, Đ. (2014). Neustavni ustavni amandmani i Ustavni sud Republike Hrvatske. U A. Bačić (ur.), *Konstitucionalizacija demokratske politike* (str. 85 – 110). Zagreb, Hrvatska: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.

Gardašević, Đ. (2021). Referendum i njegova ograničenja. U I. Koprić, i F. Staničić (ur.), *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj* (str. 81 – 122). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.

Horvat Vuković, A. (2014). Referendum narodne inicijative 2013. – ustavni identitet kao osnova ustavnosudskog aktivizma. U R. Podolnjak, i B. Smerdel (ur.), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji – ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive* (str. 149 – 177). Zagreb, Hrvatska: Hrvatska udruga za ustavno pravo.

Horvat Vuković, A. (2015). „U ime ustava“ – materijalne granice promjene ustava. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 65(3 – 4): 481 – 503.

Horvat Vuković, A. (2016). Ustavni sud Republike Hrvatske i referendum narodne inicijative 2013. – 2015.: analiza i prijedlozi. *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, 37(2): 805 – 835.

Kostadinov, B. (2011). Ustavni identitet. U A. Bačić (ur.), *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske* (str. 305 – 337). Zagreb, Hrvatska: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.

Kostadinov, B. (2014). Referendum građanske inicijative. U R. Podolnjak, i B. Smerdel (ur.), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji – ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive* (str. 119 – 147). Zagreb, Hrvatska: Hrvatska udruga za ustavno pravo.

Kostadinov, B. (2015). Načelo jasnoće referendumskog pitanja u Europi i SAD – u. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 65(1): 55 – 85.

Kuzelj, V. (2022). Zabrana referenduma o proračunskim pitanjima u hrvatskoj i poredbenoj perspektivi. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 22(2): 331 – 354.

Miloš, M. (2016). Revolucija koje nema: Izravno sudjelovanje građana u odlučivanju o „europskim pitanjima“. *Zagrebačka pravna revija*, V(2): 133 – 163.

Miloš, M. (2021). Ustavnosudski nadzor jasnoće referendumskih pitanja. U I. Koprić, i F. Staničić (ur.), *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj* (str. 123 – 154). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.

Omejec, J. (2021). Referendum kao sredstvo političkog dijaloga. U I. Koprić, i F. Staničić (ur.), *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj* (str. 41 – 79). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.

Podolnjak, R. (2011). Ustavnopravno uređenje i primjena referenduma i građanske inicijative u Hrvatskoj. U B. Smerdel, i Đ. Gardašević (ur.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi* (str. 205 – 243). Zagreb, Hrvatska: Hrvatska udruga za ustavno pravo.

Podolnjak, R. (2014). O 'ustavnom inženjeringu' referendumu narodne inicijative: Neke preporuke hrvatskom ustavotvorcu. U R. Podolnjak, i B. Smerdel (ur.), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji – ustavnopravno uređenje, iskustva i perspektive* (str. 179 – 232). Zagreb, Hrvatska: Hrvatska udruga za ustavno pravo.

Toplak, J. i Gardasevic, Dj. (2017.). Concepts of National and Constitutional Identity in Croatian Constitutional Law. *Review of Central and East European Law*, 42(4): 263 – 293.

Šegvić, S. i Bašić, M. (2012). Parlamentarni imunitet – teorija, pravna regulativa i praksa u suvremenim demokratskim državama. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 49(3): 481 – 509.

Izvori prava

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, sastavljena u Rimu, 4. studenoga 1950.

Obiteljski zakon, NN 116/03, 17/04, 136/04, 107/07, 57/11, 61/11, 25/13.

Povelja o temeljnim pravima Europske unije, SL EU C 83/389.

Ustav Češke Republike, https://constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013.pdf,
22. travnja 2024.

Ustav Kraljevine Belgije, https://constituteproject.org/constitution/Belgium_2014.pdf, 8. travnja 2024.

Ustav Kraljevine Nizozemske, https://constituteproject.org/constitution/Netherlands_2008.pdf,
19. travnja 2024.

Ustav Kraljevine Španjolske, https://constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf,
30. svibnja 2024.

Ustav Republike Albanije, https://constituteproject.org/constitution/Albania_2016.pdf,
19. svibnja 2024.

Ustav Republike Austrije, https://constituteproject.org/constitution/Austria_2013.pdf, 27. svibnja 2024.

Ustav Republike Cipar, https://constituteproject.org/constitution/Cyprus_2013.pdf, 9. travnja 2024.

Ustav Republike Crne Gore, https://constituteproject.org/constitution/Montenegro_2013.pdf,
18. svibnja 2024.

Ustav Republike Estonije, https://constituteproject.org/constitution/Estonia_2015.pdf, 11. svibnja 2024.

Ustav Republike Francuske, https://constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf,
30. svibnja 2024.

Ustav Republike Grčke, https://constituteproject.org/constitution/Greece_2008.pdf, 26. svibnja 2024.

Ustav Republike Hrvatske, NN 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, 5/14.

Ustav Republike Italije, https://constituteproject.org/constitution/Italy_2020.pdf, 26. svibnja 2024.

Ustav Republike Latvije, https://constituteproject.org/constitution/Latvia_2016.pdf, 3. svibnja 2024.

Ustav Republike Litve, https://constituteproject.org/constitution/Lithuania_2019.pdf, 2. svibnja 2024.

Ustav Republike Mađarske, https://constituteproject.org/constitution/Hungary_2016.pdf,
21. travnja 2024.

Ustav Republike Malte, https://constituteproject.org/constitution/Malta_2016.pdf, 10. travnja 2024.

Ustav Republike Poljske, https://constituteproject.org/constitution/Poland_2009.pdf, 28. travnja 2024.

Ustav Republike Portugal, https://constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf,
30. svibnja 2024.

Ustav Republike Sjeverne Makedonije, https://constituteproject.org/constitution/Macedonia_2011.pdf,
18. svibnja 2024.

Ustav Republike Slovačke, https://constituteproject.org/constitution/Slovakia_2017.pdf,
23. travnja 2024.

Ustav Republike Slovenije, UL 33/91 – I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16, 92/21.

Ustav Republike Srbije, https://constituteproject.org/constitution/Serbia_2006.pdf, 13. svibnja 2024.

Ustav SR Njemačke, https://constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014.pdf,
19. travnja 2024.

Ustav Švicarske Konfederacije, https://constituteproject.org/constitution/Switzerland_2014.pdf,
30. svibnja 2024.

Ustav V. Vojvodstva Luksemburg, https://constituteproject.org/constitution/Luxembourg_2009.pdf,
30. svibnja 2024.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN 155/02, 47/10, 80/10, 93/11.

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst.

Zakon istospolnim zajednicama, NN 116/03.

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03 – pročišćeni tekst, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11 – pročišćeni tekst, 19/15, 66/15 – pročišćeni tekst, 104/15, 98/19.

Zakon o koncesijama, NN 143/12.

Zakon o potvrđivanju Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, NN 3/18.

Zakon 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, 38/09, 100/16, 73/17.

Akti Hrvatskog sabora

Izvešće Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav o Zahtjevu za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Narod odlučuje“ o dopuni Ustava Republike Hrvatske člankom 72.a te Zahtjevu za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Narod odlučuje“ o izmjeni članka 72. Ustava Republike Hrvatske.

Izvešće Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav o Zahtjevu za raspisivanje državnog referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju.

Izvešće Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav o Zahtjevu za raspisivanje referenduma Građanske inicijative „Stožer za obranu hrvatskog Vukovara“.

Odluka o pristupanju izmjeni Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 85/22.

Odluka o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, NN 85/22.

Odluka o raspisivanju državnog referenduma, NN 134/13.

Odluka o raspisivanju državnog referenduma o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, NN 151/11.

Odluka o raspisu referenduma, NN 21/91.

Odluka u povodu Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Stožer za obranu hrvatskog Vukovara“, NN 88/14.

Odluka u povodu Zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma o uređenju pitanja davanja hrvatskih autocesta u koncesiju, NN 25/15.

Odluka Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav o otvaranju javne rasprave o Prijedlogu za utvrđivanje Nacrta izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Klasa: 011-01/22-01/07, Urbroj: 6521-1-22-01, Zagreb, 20. rujna 2022.

Odluka Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav o otvaranju javne rasprave o Prijedlogu za utvrđivanje Nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske, Klasa: 011-01/22-01/06, Urbroj: 6521-1-22-01, Zagreb, 20. rujna 2022.

Zapisnik devete sjednice Hrvatskoga sabora, Zagreb, rujan – listopad – studeni 2013.

Zapisnik trinaeste sjednice Hrvatskoga sabora, Zagreb, svibanj – lipanj – srpanj 2014.

Zapisnik šesnaeste sjednice Hrvatskoga sabora, Zagreb, siječanj – veljača – ožujak 2015.

Zapisnik jedanaeste sjednice Hrvatskoga sabora, Zagreb, travanj – svibanj – lipanj – srpanj 2022.

Akti Ustavnog suda Republike Hrvatske

Izješće o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i općih akata, broj: U-X-1435/2011, 23. ožujka 2011.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-745/99, 8. studeni 2000.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-VIIR-4696/2010, 20. listopada 2010.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-3597/2010, 29. srpnja 2011.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-VIIR-4640/2014, 12. kolovoza 2014.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-VIIR-7346/2014, 10. prosinca 2014.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-VIIR-1159/2015, 8. travnja 2015.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-VIIR-1158/2015, 21. travnja 2015.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-VIIR-343/2020, 19. svibnja 2020.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-VIIR-2180/2022, 16. svibnja 2022.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-VIIR-2181/2022, 16. svibnja 2022.

Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-732/1998, 12. travnja 2001.

Priopćenje o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka, broj: SuS-1/2013, Zagreb, 14. studenoga 2013.

Rješenje o neprihvatanju prijedloga za ocjenu akata zakonodavnog tijela – zakoni i akti – snage zakona, broj: U-I-1631/2000, 28. ožujka 2001.

Rješenje o neprihvatanju prijedloga za ocjenu akata zakonodavnog tijela – zakoni i akti – snage zakona, broj: U-I-3789/2003, 8. prosinca 2010.

Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-VIIR-164/2014, 13. siječnja 2014.

Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-VIIR-1960/2018, 5. lipnja 2018.

Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-VIIR-3260/2018, 18. prosinca 2018.

Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-VIIR-3592/2018, 18. prosinca 2018.

Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-VIIR-2626/2019, 4. rujna 2019.

Upozorenje u povodu Prijedloga Odluke o raspisivanju državnog referenduma Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora, klasa: 014-01/13-01/04, urbroj: 6521-1-13-08 od 24. listopada 2013., broj: U-VIIR-5292/2013, Zagreb, 28. listopada 2013.

Akti ustavnosudskih tijela država članica Vijeća Europe

Odluka Ustavnog suda Republike Mađarske, broj: 33/2021, 14. prosinca 2021.

Odluka Ustavnog suda Republike Mađarske, broj: 3405/2023, 19. srpnja 2023.

Odluka Ustavnog suda Republike Mađarske, broj: 3219/2024, 4. lipnja 2024.

Odluka Ustavnog suda Republike Mađarske, broj: 3220/2024, 4. lipnja 2024.

Odluka Ustavnog suda Republike Slovačke, broj: PL US 7/2021, 7. srpnja 2021.

Odluka Ustavnog suda Republike Slovačke, broj: PL US 11/2022, 26. listopada 2022.

Ostalo

Izješće Povjerenstva o provjeri broja i vjerodostojnosti potpisa birača te zakonitosti postupka prikupljanja potpisa birača iz zahtjeva za raspisivanje državnog referenduma Građanske inicijative „Narod odlučuje“ o izmjeni članka 72. Ustava Republike Hrvatske i „Narod odlučuje“ o dopuni Ustava Republike Hrvatske člankom 72.a te Građanske inicijative „Istina o Istanbulskoj“ (2018). Zagreb, Hrvatska: Ministarstvo uprave;

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2018/10%20listopad/119%20sjednica%20VRH/119%20-%202016.pdf>; 11. ožujka 2026.

Prijedlog odluke o pristupanju izmjeni Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacrtu izmjene Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Zagreb, 11. srpnja 2022. – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskog sabora;

<https://sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-odluke-o-pristupanju-izmjeni-ustavnog-zakona-o-ustavnom-sudu-republike?t=132386&tid=210547>; 11. ožujka 2026.

Prijedlog odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske, Zagreb, 11. srpnja 2022. – predlagatelji: 92 zastupnika Hrvatskog sabora;

<https://sabor.hr/hr/sjednice-sabora/prijedlog-odluke-o-pristupanju-promjeni-ustava-republike-hrvatske-s-prijedlogom-41?t=132384&tid=210546>; 11. ožujka 2026.

Statistička izvješća 1469/2012 (2013). *Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011*. Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku. Zagreb, Hrvatska: Državni zavod za statistiku; https://web.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2012/SI-1469.pdf; 11. ožujka 2026.

Mrežne stranice

<https://www.britannica.com/biography/Hannah-Arendt>, 6. siječnja 2025.

<https://www.britannica.com/biography/Aristotle>, 17. studenog 2024.

<https://www.britannica.com/biography/James-Madison>, 16. siječnja 2025.

<https://www.britannica.com/biography/John-Stuart-Mill>, 4. siječnja 2025.

<https://www.britannica.com/biography/Montesquieu>, 7. prosinca 2024.

<https://www.britannica.com/biography/Plato>, 12. studenog 2024.

<https://www.britannica.com/biography/Jean-Jacques-Rousseau>, 14. prosinca 2024.

<https://www.britannica.com/biography/Alexis-de-Tocqueville>, 28. prosinca 2024.