

# Susprezanje autonomije političkog predstavništva građanskim inicijativama

---

Miloš, Matija

Source / Izvornik: **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2022, 43, 21 - 40**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.43.1.2>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:095026>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-12**

**PRAVRI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

**uniri** DIGITALNA  
KNJIŽNICA

  
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

## SUSPREZANJE AUTONOMIJE POLITIČKOG PREDSTAVNIŠTVA GRAĐANSKIM INICIJATIVAMA

Dr. sc. Matija Miloš\*

UDK 323.2

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.43.1.2>

Ur.: 3. veljače 2022.

Pr.: 26. ožujka 2022.

Izvorni znanstveni rad

### Sažetak

*Ovaj rad ispituje pravne odraze autonomije političkog predstavništva u kontekstu tekuće pandemije. U njemu se iz vizure ustavne teorije razmatraju dva događaja. Jedan je odluka Ustavnog suda o izbornosti uvjeta ograničenja temeljnih prava. Drugi su građanske inicijative kojima se Sabor nastoji prisiliti na pridržavanje tih uvjeta. Koristeći koncept ustavne šutnje kao instrument, ova se dva razvoja povezuje kako bi se istražilo prostore koje Ustav Republike Hrvatske ostavlja političkim praksama, ali i moguće djelovanje građanskih inicijativa na njih. Svrha je toga tvrditi da se građanske inicijative ne može smatrati neustavnima ako ne pokušavaju nadglasati legitimne ustavne šutnje političkog predstavništva.*

**Ključne riječi:** *ustavne tišine; građanske inicijative; neposredna demokracija; ljudska prava; ustavna teorija.*

### 1. UVOD

Ovim se radom razmatra autonomiju političkog predstavništva, i to iz perspektive ustavne teorije usmjerene na promišljanje „razlika između racionalnosti postupaka političkog i pravnog odlučivanja“. <sup>1</sup> Autonomiju predstavničkoga procesa istražuje se u vezi s ograničavanjem ljudskih prava s jedne te referendumima s druge strane. S tim ciljem koristimo koncept ustavne šutnje. On obuhvaća pitanja koja temeljni akti prepuštaju političkoj praksi zbog toga što njihovo normiranje nije moguće ili nije poželjno. <sup>2</sup> Pokazat ćemo da se pretpostavljanjem ustavne šutnje poslužio i Ustavni sud Republike Hrvatske kada je utvrdio da Hrvatski sabor ima ovlast izabrati između „redovnog“ i „izvanrednog“ okvira ograničavanja ljudskih prava, odnosno čl. 16. i 17.

\* Dr. sc. Matija Miloš, postdoktorand, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; matija.milos@pravri.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3839-0273>.

Ovaj rad financiralo je Sveučilište u Rijeci projektom uniri-mladi-drustv-20-6.

- 1 Christoph Möllers, „Les Gardiennes d’une Séparation: Les constitutions comme instruments de protection des différences entre le droit et la politique“, *Jus Politicum* 7, br. 1 (2012): 7.
- 2 Michael Foley, *The Silence of Constitutions. Gaps, „abeyances” and Political Temperament in the Maintenance of Government* (New York: Routledge, 1989.).

Ustava Republike Hrvatske.<sup>3</sup> Zatim ćemo promijeniti perspektivu i istražiti kako se građanskim inicijativama može preispitivati ustavne šutnje povezane s predstavničkim procesom.

Svrha takvoga premošćivanja dviju tema nije samo intervencija u raspravu o referendumskim inicijativama kojima se želi utjecati na pandemijske mjere. Iako je rad i komentar te situacije, njegov je središnji cilj položiti osnove za teorijski okvir koji će omogućiti sustavno razmatranje sraza između referenduma i predstavničkog tijela. Njime se želi zakomplicirati pojednostavljeno odlučivanje takvih sporova pozivanjem na kategorije koje su samo isprovocirane pojedinim referendumima, kao što su „isključive ovlasti“ Sabora. Smatramo da ozbiljnije promišljanje autonomije predstavničkog procesa kao ustavnopravne kategorije može pomoći jasnije razlučiti neustavne inicijative od onih ustavnih, a da se time apriorno ne žrtvuje parlament ili oblike neposredne demokracije.

U prvom dijelu rada raspravljamo ustavnu šutnju kao sastavnicu parlamentarne autonomije i u hrvatskom konstitucionalizmu. Zatim utvrđujemo da referendumima mogu imati višedimenzionalni utjecaj na autonomiju predstavničkog procesa, djelujući kao sredstvo izražavanja, osporavanja i normiranja. Ocjenu ustavnosti referenduma stoga treba razumjeti sredstvom posredovanja između spomenute tri referendumske uloge. Nakon tih razmatranja okrećemo se inicijativama aktualnima tijekom pisanja rada, koristeći predložena referendumska pitanja kao podlogu za raspravu o odnosu ocjene ustavnosti i triju referendumskih uloga. Iz toga izvodimo zaključke o ustavnosti referenduma aktualnih u vrijeme pisanja rada. Zaključak je kako se ocjenu neustavnosti može opravdati samo kada se referendumima nastoji arbitrarno normirati ustavne šutnje autonomije predstavničkog procesa.

## **2. USTAVNA ŠUTNJA AUTONOMIJE PREDSTAVNIČKOG PROCESA: IZMEĐU NUŽNOSTI I IZGOVORA**

Kao što smo naznačili u uvodu, ustavna šutnja obuhvaća pitanja koja se propušta normirati, što istodobno doprinosi održavanju određenog ustavnog poretka.<sup>4</sup> One su prazna mjesta ustavnog uređenja neophodna za fluidne i katkada međusobno suprotstavljene političke prakse, unaprijed neodređene pravom. Prema Foleyevom izvornom tumačenju koncepta, one sadrže pitanja čija neriješenost osigurava održivost ustavnog poretka, koja, kada na njih pokušamo konačno odgovoriti, izazivaju krize i potencijalno urušavanje postojećega stanja.<sup>5</sup> Zato se ne radi o pukim pravnim prazninama.

Da bismo mogli u autonomiji predstavničkog procesa pronaći ustavne šutnje, moramo razumjeti što je autonomija. Gardašević je o njoj već raspravljao u kontekstu

3 Rješenje Ustavnog suda RH u predmetu U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., Narodne novine, br. 105/20. (dalje: Odluka USRH o pandemijskim mjerama), para. 28.

4 Richard Albert, David Kenny, „The Challenges of Constitutional Silence: Doctrine, Theory, and Applications,“ *International Journal of Constitutional Law* 16, br. 3 (2018): 884.

5 Foley, *The Silence of Constitutions. Gaps, “abeyances” and Political Temperament in the Maintenance of Government.*

pandemije. Upozorio je da nedavno dopunjavanje Poslovnika Hrvatskog sabora posebnim režimom rada namijenjenim pandemijskim uvjetima potencijalno narušava samostalnost zakonodavca naspram izvršne vlasti.<sup>6</sup> Takvo što bi bilo problematično utoliko što je Sabor nositelj zakonodavne vlasti pa se, u skladu s načelom diobe vlasti,<sup>7</sup> opravdano može smatrati da će imati ustavno osiguran prostor djelovanja. Dioba vlasti ne znači samo da je svaka državna funkcija<sup>8</sup> ograničena drugima, već i da svaka ima mogućnost ostvarivati svoje zadaće.<sup>9</sup> To se u slučaju zakonodavca ne odnosi samo na usvajanje poslovnčkih odredbi, što bismo mogli označiti unutarnjom autonomijom, već i na njegovo djelovanje prema drugim granama vlasti i građanima. Ne treba zaboraviti niti da je Sabor, kao i svaki drugi parlament, ujedno i predstavničko tijelo građana,<sup>10</sup> a političko je predstavljanje moguće samo ako se utjelovljuje u određenom autonomnom djelovanju.<sup>11</sup> Autonomiju predstavničkog procesa stoga treba smatrati važnim obilježjem ostvarivanja narodnoga suvereniteta, ali i ustavne vladavine uopće.

Kada je Ustavni sud u svojem rješenju iz 2020. utvrdio da autonomija Sabora obuhvaća ovlast izbora dvotrećinske većine iz čl. 17. Ustava,<sup>12</sup> nedvojbeno je pretpostavio da u tom pitanju leži neka vrsta ustavne šutnje. Naime, sigurno je da Ustav vezuje Sabor izrijekom propisanim većinama,<sup>13</sup> a čl. 17. već obuhvaća takvu većinu i ne daje naznačiti da od nje postoji mogućnost odstupanja.<sup>14</sup> Da bi se zanemarili ovi jasni tekstualni okviri djelovanja zakonodavca, bilo je potrebno pretpostaviti da supostojanje „redovitih“ i „izvanrednih“ uvjeta ograničenja temeljnih prava čini okvir političke prakse koji je u stanju otkloniti ono što je propisano temeljnim aktom.

- 6 Đorđe Gardašević, „Izvanredna stanja, „velike prirodne nepogode“ i promjene Ustava Republike Hrvatske“, u: *Ustavne promjene i političke nagodbe. Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*, ur. Arsen Bačić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2021.), 264–265.
- 7 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98. [pročišćeni tekst], 113/00., 124/00. [pročišćeni tekst], 28/01., 41/01. [pročišćeni tekst], 55/01. [ispravak], 76/10., 85/10. [pročišćeni tekst]) i Promjena Ustava RH (narodna ustavotvorna inicijativa), Narodne novine, br. 5/14., Odluka Ustavnog suda broj SuP-O-1/2014 (dalje: Ustav RH), čl. 4.
- 8 Tu se ponajprije misli na zakonodavnu, izvršnu i sudsku funkciju, koje se obično nazivaju „vlastima“. Ivo Krbek, *Dioba vlasti* (Zagreb: Hrvatski izdavački bibliografski zavod, 1943.), 15.
- 9 Andrés Sajó, Renata Uitz, *The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism* (Oxford: Oxford University Press, 2017), 130, <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/oso/9780198732174.001.0001>; Ivo Krbek, *Upravno pravo. I. knjiga - Uvodna i osnovna pitanja* (Zagreb: Tisak i naklada jugoslovenske štampe, 1929.), 46–47.
- 10 Čl. 71. Ustava RH.
- 11 Hannah Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California Press, 1967.), 65.
- 12 Odluka USRH o pandemijskim mjerama, para. 28.
- 13 Čl. 82. Ustava RH.
- 14 Člankom 17. Ustava RH propisano je da u „doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika...“. Primjetno je da niti sam ustavotvorac ne razlikuje odluke o proglašenju izvanrednog stanja i ograničavanja ljudskih prava. Tekst čl. 17. propisuje da se odlučuje „o tome“ kao da su oba čina ujedinjena u istoj odluci, koju treba potvrditi dvotrećinskom većinom.

Takvo što nije dvojbeno samo stoga što postoje jasne ustavne odredbe čiji smisao Ustavni sud nema ovlast obeznačiti, već i iz gledišta svojeg cilja. Iako naizgled usmjereno na snaženje položaja Sabora, definiranje čl. 16. i 17. kao predmeta izbora omogućuje vladajućoj većini da marginalizira manjinske političke opcije u usuglašavanju ograničenja temeljnih prava. Ako dvotrećinska većina nije potrebna, i glasovi tih opcija imat će manju težinu.<sup>15</sup> Time se zakonodavčeva autonomija ograničava, jer ju se izlaže snažnijem utjecaju izvršne vlasti koja u predstavničkom tijelu ima potporu kvalificirane većine. Ona stoga može osigurati donošenje i običnog i većine organskoga zakonodavstva<sup>16</sup> i bez dvotrećinske većine.

Iako je Ustavni sud pogrešno locirao ustavnu šutnju, ona ipak karakterizira autonomiju predstavničkog procesa. Ako se usmjerimo samo na problem ograničenja temeljnih prava, nedvojbeno je da temeljni akt ne može iscrpno predvidjeti granice zajamčenih sloboda. Temeljna prava i njima suprotstavljeni interesi koji motiviraju pojedina ograničenja mogu imati različitu težinu koja traži drukčije odmjeravanje ustavnosti ograničenja.<sup>17</sup> Nadalje, razmjernost kao temeljna metoda procjene ustavnosti granica prava i sloboda prihvaća da je u nizu situacija moguće donijeti različite odluke koje iz vizure temeljnog akta mogu biti prihvatljive.<sup>18</sup> Konačno, okolnosti u kojima se temeljna prava ograničavaju podložne su promjeni, baš kao i interesi koji se odražavaju u formuliranju granica sloboda, zbog čega se i ograničenja sloboda moraju moći stalno iznova politizirati i preispitivati. Hrvatski je sabor u tom smislu nositelj određene autonomije koja mu je nužna da bi mogao obnašati zakonodavnu vlast, ali i da bi se u pogledu vršenja te vlasti mogle formirati različite i dugoročno promjenjive demokratske većine koje predviđa Ustav.<sup>19</sup> Većine predviđene temeljnim aktom nisu puke proceduralne granice politike, već su naznaka potrebe za političkim praksama. Kao što Spitz ističe, demokratske većine su „društvena praksa, strukturirani načini ponašanja usmjereni na poticanje kolektivnog djelovanja bez kršenja političke ravnopravnosti i narodnog suvereniteta“.<sup>20</sup> Proces političkog

15 Zoltán Pozsár-Szentmiklósy, „Supermajority in Parliamentary Systems – A Concept of Substantive Legislative Supermajority: Lessons from Hungary“, *Hungarian Journal of Legal Studies* 58, br. 3 (2017): 283.

16 Sukladno čl. 83. Ustava RH i relevantnim rješidbama Ustavnog suda. Sanja Barić, „Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat“, *Hrvatska javna uprava* 6, br. 1 (2006): 212–216.

17 Šire u Niels Petersen, „How to compare the length of lines to the weight of stones: Balancing and the Resolution of Value Conflicts in Constitutional Law“, *German Law Journal* 14, br. 8 (2013): 1387–1408.

18 Aharon Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012.), 353.

19 Tome je posebno tako budući da zakonodavac nije „forum načela“ kao ustavni sudovi, već se od njega očekuje političke odluke koje nisu u cjelini povezane s vrijednosnim principima. Cristina Lafont, *Democracy without Shortcuts. A Participatory Conception of Deliberative Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2020.), 235. O nemogućnosti ranijeg saziva Sabora da vezuje naredni vidi i izdvojeno mišljenje ustavnog suca Selanca podupiruće odluci Ustavnog suda RH u predmetu U-VIIR-343/2020 od 19. svibnja 2020., Narodne novine, br. 73/20., 8-9.

20 Elaine Spitz, *Majority Rule* (Chatham: Chatham House Publishers Inc., 1984.), xiii. Tako i Urbinati: „... u predstavničkoj politici glasovi nikada nisu puke količine i nikada ne daju posljednju riječ o nekoj temi. Njima se odražava složenost mišljenja i političkog utjecaja. Niti jedna od tih stavki nije aritmetički mjerljiva veličina i obje su inherentno povezane s prethodnim

predstavljanja iz svih se ovih razloga ne može potpuno zamijeniti pravničkim rasuđivanjem niti ustavnopravnim normiranjem. Stoga je mjera ustavne tišine u ovom pogledu nužna te njezino mijenjanje potencijalno izaziva transformaciju ustavnog poretka.

Pitanje je u kakvom su odnosu ustavne tišine s političkim praksama koje nadilaze zakonodavno tijelo i usuglašavanje njegovih članova o pojedinim odlukama. Takve su prakse pravno moguće zbog toga što bi, iako Ustav propisuje da biračko tijelo vlada „izborom svojih predstavnika“,<sup>21</sup> bilo nesuglasno smislu Ustava tvrditi kako birači mogu biti politički aktivni samo nekoliko puta u desetljeću. Takvo tumačenje moralo bi zanemariti da oni imaju punu slobodu, posebno konkretiziranu u nizu političkih prava zajamčenih temeljnim aktom,<sup>22</sup> djelovati i između izbora te utjecati na predstavnički proces i njegove ishode. Nadalje, ono bi moralo ignorirati i mogućnost „neposrednog odlučivanja“<sup>23</sup> koju omogućuje Ustav. Normativno su intervencije biračkog tijela u legitimne ustavne šutnje predstavničkog procesa poželjne jer, kao što ističe politička teorija, političko predstavljanje nije jednostrana pojava u kojoj birači do izbora stoje po strani. Naprotiv, od biračkog se tijela očekuje da sudjeluje u stvaranju i preoblikovanju uloge predstavnika.<sup>24</sup> Zato ustavne šutnje povezane s predstavljanjem nisu tek zaštita nekog elitističkog poimanja političkog predstavništva,<sup>25</sup> već otvaraju reprezentativni proces uplivima koji nadilaze predstavljanje u užem smislu, svedivo na periodične izbore i redovno djelovanje parlamenta.

### **3. GRAĐANSKA INICIJATIVA U SLUŽBI PROPITIVANJA USTAVNE ŠUTNJE: NORMIRANJE, IZRAŽAVANJE I OSPORAVANJE**

Usmjerimo li se na referendum kao način propitivanja ustavnih šutnji predstavljanja, zapazit ćemo da je Ustavni sud RH 2013. utvrdio kako je osnovni smisao tog oblika neposredne demokracije unijeti određenu promjenu u postojeće pravo. Sud je istaknuo „da se državni ustavotvorni referendum raspisuje s ciljem određenih promjena u ustavnom poretku zemlje“ te da mu je „pravna svrha“ „u pravnom poretku promijeniti nešto što već postoji ili u pravni poredak unijeti nešto

---

i kasnijim glasovanjima. Kada prevedemo ideje u izborne glasove obično zaboravljamo tu temporalnu složenost. Pretpostavljamo da glasovi odražavaju pojedinačne preferencije, a ne mišljenja o njima“ Nadia Urbinati, *Me the People. How Populism Transforms Democracy* (Cambridge: Harvard University Press, 2019.), 166.

21 Ustav RH, čl. 1(2).

22 Posebno će u tom smislu biti relevantne sloboda mišljenja i izražavanja misli, pravo na pristup informaciji sloboda javnog okupljanja i mirnog prosvjeda te sloboda udruživanja. Vidi Ustav RH, čl. 38., 42. i 43.

23 Ustav RH, čl. 1(2).

24 Vidi tako Nadia Urbinati, *Representative Democracy. Principles & Genealogy* (Chicago: The University of Chicago Press, 2006.), 227–228.

25 Schumpeter je jedan od poznatijih zagovornika takvoga poimanja političkog predstavljanja, po kojem se ono izjednačuje s činom izbora. Joseph Schumpeter, *Kapitalizam, socijalizam i demokracija* (Zagreb: Globus, 1981.), 342–343.

novu, što do sada nije postojalo“.<sup>26</sup> Ova kvalifikacija postavlja normotvornu inovaciju kao osnovno sredstvo upliva referenduma u predstavnički proces. Nadalje, iz nje bi slijedilo da valjani referendum mora isticati „nešto pravno novo“ ne bi li bio prihvatljiv.

Iako je razvidno kako je već u svojem Priopćenju Ustavni sud naglasio pravnu komponentu referenduma, ostaje činjenica da se u svojoj praksi nije bavio samo njome. Ovo je razvidno već i iz Priopćenja, u kojem Sud u razmatranju ustavnosti referenduma o braku cijeni i to što je Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom usvojio odluku da se raspiše referendum.<sup>27</sup> Sud je slično činio i u pogledu nikada održanog referenduma o Zakonu o radu, utvrdivši da ga nije potrebno održati jer se odustalo od prijedloga izmjena zakona na kojega se njime reagiralo.<sup>28</sup> Sud to pravilo nije samo iznova primijenio, već ga je i proširio u inicijativama koje su pokrenute o izdvajanju pomoćnih poslova iz javnih službi te monetizaciji javnih cesta.<sup>29</sup> Konačno, i u slučaju referenduma o isticanju ćirilice pisma Sud je uzeo u obzir okolnosti života u Vukovaru koje su mu bile povod.<sup>30</sup> Time ocjena ustavnosti nije samo izašla iz okvira strogo pravnih sadržaja, već je postavila pitanje dodatnih načina na koje se inicijativama utječe na predstavnički proces.

Nužno je imati na umu da su u hrvatskoj praksi upravo građanske inicijative bile sredstvo utjecaja na predstavnički proces i propitivanja njegove autonomije. Takvi oblici neposredne demokracije ne omogućuju tek predlaganje pravnih sadržaja, već i izražavanje određenih političkih poruka i osporavanje političkih procesa i aktera.<sup>31</sup> Pišući o građanskim inicijativama u njemačkom pravu, Schott dolazi do istoga zaključka. U njegovom tumačenju takav oblik angažmana puka tek jednim dijelom služi pravnoj promjeni, jer istodobno se njome potencira određena javna rasprava te nadzire političke institucije.<sup>32</sup> Zato u razmatranju interakcije ustavne šutnje

26 Priopćenje Ustavnog suda Republike Hrvatske o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka broj: SuS-1/2013 od 14. studenoga 2013., Narodne novine, br. 138/13. (dalje: USUD – priopćenje), para. 9.

27 USUD – priopćenje, paras. 4 i 11.

28 Odluka Ustavnog suda RH u predmetu U-VIIR-4696/2010 od 20. listopada 2010., Narodne novine, br. 119/10., para. 23.

29 Tako je po tim odlukama dostatno da političke grane vlasti promijene programske najave da bi referendum koji je reakcija na njih bio proglašen nepotrebnim. Ana Horvat Vuković, „Ustavni sud Republike Hrvatske i referendumi narodne inicijative 2013.-2015.“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 37, br. 2 (2016): 816–819.

30 Odluka Ustavnog suda RH u predmetu U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014., Narodne novine, br. 104/14.-2021 (dalje: USUD – ćirilica), para. 28-29.

31 Štoviše, moglo bi se tvrditi da je ovo prostor koji se javlja i kod drugih oblika neposredne demokracije, iako u nešto drukčijem obliku i u drukčijoj mjeri. Iako tu tvrdnju ovdje nećemo istraživati, ističemo kako nam tu mogućnost naznačuje i termin „plebiscit“. On predstavlja i referendum koji, osim što služi kao odluka o određenoj temi, obuhvaća izražavanje o (ne) povjerenju nositelju funkcije vlasti, posebno one predsjednika države. Iako to nije jedino značenje plebiscita jer, prema Denquinu, taj koncept i nije moguće jednostavno odvojiti od referenduma, ono nam daje naznačiti da čin neposredne demokracije može nadići svoj pravni oblik. Vidi šire o izazovima koje ovaj problem postavlja pred uređenje referenduma u Jean-Marie Denquin, *Referendum et plebiscite. Essai de theorie generale* (Pariz: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1976.), 331.

32 Stéphane Schott, *L'Initiative populaire dans Les États Fédérés Allemands: Contribution à la*

predstavničkog procesa i građanskih inicijativa pravna promjena tvori samo jedan upliv na političke procese. On je ustavnopravno iznimno važan, ali za naše je svrhe nužno imati u vidu i izražavajuću i osporavajuću dimenziju građanskih inicijativa. Njima se ne poriče da referendum treba u hrvatskom pravu težiti pravnoj promjeni. Naprotiv, iz rasprave će biti razvidno na koji način inzistiramo upravo na jurističkoj dimenziji tog oblika neposredne demokracije.

U nastavku ćemo izražavajuću i osporavajuću funkciju prikazati primjerima iz usporednog prava i iz hrvatskog iskustva. Njihova svrha nije pružiti sustavno usporedno istraživanje funkcija osporavanja i izražavanja. Ponajprije, dio jednoga rada ne može biti dostatan da bi se provelo takvo istraživanje. Drugo, takvo istraživanje argument iznesen u ovom radu niti ne zahtijeva. Nemamo namjeru normativno ocjenjivati pojedine funkcije niti način na koji bi ih pravno trebalo urediti. Takve pothvate ostavljamo za buduće radove. Stoga niti ovdje iznesene prikaze ne treba čitati kao podržavanje ili kritiziranje pojedinih putanja ustavne vladavine. Za naše je svrhe neophodno samo imati u vidu da građanske inicijative mogu nastojati djelovati na predstavnički proces i izražavanjem i osporavanjem koje nadilazi pravnu promjenu i referendum koji je vezan za nju.<sup>33</sup> To je i dimenzija koju se želi zahvatiti novim Zakonom o referendumu. Njime se želi osnažiti prostor dogovora kojima bi se manje vjerojatnima učinili referendumi i njima izazvane promjene u pravu.<sup>34</sup> Stoga je za naše potrebe dostatno istaknuti primjere ovih funkcija u domaćem i stranom pravu kako bi se pokazalo da se isprepliću s onom normotvornom. Ovo treba smatrati najslabijim mogućim upošljavanjem usporednog ustavnog prava<sup>35</sup> koje treba poslužiti kao poveznica između dijela rada koji se odnosio na autonomiju predstavničkog procesa i onoga dijela koji će našu pažnju svrnuti na trenutačno aktualne građanske inicijative u Republici Hrvatskoj.

U usporednom pravu nalazimo primjere građanskih inicijativa koje prati određeno izražavanje političkih poruka. Njima se ili opravdava pravna promjena ili ih se pokušava temeljiti na takvoj promjeni te tako ostvariti utjecaj. Inicijativa i time djeluje na predstavnički proces, jer njome se stvara spor „za predstavljenost i reprezentativnost jednih naspram predstavljenosti ili reprezentativnosti drugih“.<sup>36</sup>

*connaissance d'une institution démocratique* (Pariz: LGDJ, 2012.), 235–330.

33 Takav pristup nije protivan konstitucionalizmu jer ne odustaje od potrebe pristajanja uz temeljne obveze neophodne da bi se ustavni poredak održao, ali istodobno ne poriče kako je ustavni jezik uvijek jednim dijelom nepotpun, jer mora ostaviti prostora i „pluralnosti vrijednosnih posvećenosti“. Howard Schweber, *The Language of Liberal Constitutionalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007.), 324.

34 Omejec tako tvrdi da se novim zakonom uvodi neizravna građanska inicijativa, lišena referenduma, umjesto one izravne. Jasna Omejec, „Referendum kao instrument političkog dijaloga“, u: *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj*, ur. Ivan Koprić i Frane Staničić (Zagreb: Institut za javnu upravu, 2021.), 41-79.

35 Štoviše, Hirschl navodi da takvo opisivanje stranih iskustava samo po sebi nije dostatno za sustavno usporedno ustavno istraživanje kojim bi se pružala dublja objašnjenja u istraživanju prava. Ran Hirschl, *Comparative Matters. The Renaissance of Comparative Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 2014.), 225. Ponavljamo, naš argument takvo istraživanje niti ne traži i bilo bi izvan njegova opsega na tome inzistirati.

36 Massimo Villone, „Il Forum: Quale Spazio per Il Referendum Abrogativo, Oggi?“ *Rivista Di*



Tako se u Kaliforniji početkom devedesetih godina prošlog stoljeća organiziralo inicijativu „Spasimo našu državu“, čiji je cilj bio izglasavanje Prijedloga 187 i strože uređivanje položaja ilegalnih imigranata.<sup>37</sup> Službeno je opravdanje inicijative bila zaštita kalifornijske ekonomije, ali pratile su je i poruke kojima se htjelo potisnuti rasnu različitost.<sup>38</sup>

Slično tomu, u Republici Hrvatskoj je inicijativu o ćirilicnom pismu pratila poruka „da se ćirilica u Gradu Vukovaru „doživljava kao simbol stradanja“, koju je Ustavni sud opravdano ocijenio kao „uznemirujući čin koji napada pismo kao univerzalnu civilizacijsku tekovinu čovječanstva koja određuje sam identitet hrvatske ustavne države“.<sup>39</sup> Nadalje, u pogledu kasnije inicijative o monetizaciji javnih cesta, Sud je istaknuo kako je prikupljenim potpisima biračko tijelo, i usprkos protuustavnosti konkretnog referenduma, dalo do znanja kako smatra da bi sporna pitanja trebalo staviti pred neposrednu odluku puka.<sup>40</sup> Iz ovih je primjera vidljiva i komunikacijska uloga inicijativa,<sup>41</sup> ali i da ju se uzima u obzir u razmatranju upliva tih postupaka na predstavnički proces.

Usporedno iskustvo bilježi i primjere funkcije osporavanja. Zanimljiv slučaj nalazimo u talijanskom pravu. Iako tamošnji pravници ne smatraju abrogativni referendum istovjetan građanskoj inicijativi, jer se njime mogu samo ukidati pojedini zakoni,<sup>42</sup> takvim se postupkom građani mogu u bilo koje vrijeme usmjeriti na ostvarivanje određene pravne promjene na način sličan inicijativi prisutnoj i kod nas. U jednom od takvih pokušaja nastojalo se izazvati ukidanje jednoga od talijanskih ministarstava. Talijanske su regije stajale iza ovog prijedloga te su tvrdile kako će se time osporiti postojeći proces centralizacije zdravstva i osigurati njegova decentralizacija, koja je jednim dijelom već bila izvršena. Tvrdilo se da će se referendumom taj postupak ubrzati. U tom je konkretnom slučaju Ustavni sud odbio uzeti ovaj učinak u obzir, utvrđujući da će se usmjeriti samo na pravnu promjenu.<sup>43</sup>

*Diritto Costituzionale* 14, br. 1 (2009): 322.

37 Michael L. Alvarez and Tara L. Butterfield, „The Resurgence of Nativism in California? The Case of Proposition 187 and Illegal Immigration“, *Social Science Quarterly* 81, br. 1 (2000): 167–179.

38 Ruben J. Garcia, „Critical Race Theory and Proposition 187: The Racial Politics of Immigration Law“, *Chicano-Latino Law Review* 17, br. 1 (1995): 139.

39 USUD - ćirilica, para. 29.

40 Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015., para. 63.

41 Usmjereni smo na djelovanje inicijativa prema predstavničkom procesu, ali jasno je da inicijative imaju i unutarnju izražavajuću dimenziju utoliko što su privremeni forumi slobode govora. To je izraženo u kampanjama koje ih prate. Time se Ustavni sud RH djelomično bavio u svojem razmatranju postupka prikupljanja potpisa. Rješenje Ustavnog suda u predmetu U-VIIR-1960/2018 od 5. lipnja 2018., Narodne novine, br. 8/2019.-183; Priopćenje za javnost Ustavnog suda RH SuP-O-9/2019 od 9. svibnja 2019., pristup 2. siječnja 2022., <https://bit.ly/35rNSDg>.

42 Alessandro Gigliotti, *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale* (Milano: Giuffrè editore, 2009.), 45.

43 Odluka Ustavnog suda Talijanske Republike u predmetu 17/1997 (ECLI:IT:COST:1997:17) od 30. siječnja 1997., objavljena u *Gazzetta Ufficiale* br. 7 od 12. veljače 1997., Considerato in diritto, para. 5.

Ipak, sama činjenica da je takav učinak prepoznat i da se jedan ustavni sud prema njemu odredio daje nam primjer osporavajućega djelovanja po određene političke aktere, njihove politike ili njihov izostanak te, konačno, vrijeme u kojem se odluke donose ili propuštaju donijeti.

Tome je bilo tako i u Republici Hrvatskoj, kada se već inicijativom o izmjenama i dopunama Zakona o radu htjelo dokinuti postojeće djelovanje predstavničkih procesa, a pojedini su akteri nastojali to nastojanje protumačiti i kao izglasavanje nepovjerenja tadašnjoj Vladi.<sup>44</sup> Manje je dramatično, ali svakako bitno bilo osporavanje koje su utjelovljivale dvije inicijative posvećene socio-ekonomskim pitanjima, izdvajanju pomoćnih poslova iz javnih službi te monetizaciji javnih cesta. U tim se slučajevima pojavila bojazan da bi uspjeh referenduma mogao djelovati otegotno po proračunsku stabilnost te destabilizirati političke procese koji nadilaze konkretne pravne promjene.<sup>45</sup> Slično kao i kod funkcije izražavanja, pravnu se promjenu tumačilo kao sidro širega političkog učinka inicijative.

Iz ovog se prikaza izražavajuće i osporavajuće funkcije građanskih inicijativa mogu izvesti barem dvije pouke. Možemo zapaziti kako je riječ o ulogama kojima se može utjecati na predstavnički proces i mimo prava, ali i da one mogu imati različiti odnos prema pravnom prijedlogu inicijative. S jedne strane spektra nalazimo slučajeve poput neodržanoga referenduma o izmjenama Zakona o radu, u kojem je tvrdnja kako je riječ o izglasavanju nepovjerenja vladi potpuno nevezana za pravne učinke predloženog referenduma. S druge pak strane možemo pronaći primjere u kojima je pravna promjena usko isprepletena s izražavanjem i osporavanjem koje se nastoji usmjeriti prema predstavničkom procesu. Primjerice, u inicijativama posvećenima monetizaciji i izdvajanju moglo se tvrditi kako zabrana određenog djelovanja vlasti nužno dovodi do problema s proračunskom stabilnošću.

Druga je pouka u tome što se u nadzoru ustavnosti inicijativa može voditi računa i o izražavanju i o osporavanju koje inicijativa proizvodi, ali i da se nadzorom ustavnosti definira odnos normiranja, izražavanja i osporavanja utjelovljenih u građanskoj inicijativi. Upitno je, međutim, kako se to točno može činiti. Po našem se sudu može dati odgovor na ovo pitanje ako se poveže različite funkcije inicijativa s ustavnim šutnjama koje pokrivaju političke prakse obuhvaćene autonomijom predstavničkog procesa. Tada ćemo moći razlučiti inicijative u kojima je osporavajući i izražavajući učinak građanskih inicijativa stvar ponajprije političke prakse uvjetovane autonomijom predstavničkog procesa te inicijative u kojima se osporavanju i izražavanju nastoji pružiti pravna forma. Izražavanje i osporavanje sporno je u mjeri u kojoj mu se pravom pokušava dati fiksna forma. Ako ekspresivni i pobijajući učinci građanske inicijative nisu istovjetni onom pravnom, korištenje pravnog jezika za njihovo proskribiranje treba biti daleko ograničenije. U suprotnome se autonomiju predstavničkog procesa može izolirati od legitimnih izvanparlamentarnih upliva. Da bismo potkrijepili ove tvrdnje, u sljedećem se dijelu vraćamo na inicijative aktualne za pisanja ovog rada.

44 Branko Smerdel, *O ustavima i ljudima* (Zagreb: Novi informator, 2012.), 15–17.

45 Posebno se u tom pogledu ističe kako se Ustavni sud neuvjerljivo i nedostavno bavio argumentom (mogućeg) upliva predložene pravne na „funkcionalnost proračunskog okvira“. Horvat Vuković, „Ustavni sud Republike Hrvatske i referendumi narodne inicijative 2013.-2015.“, 820–821.

#### **4. USTAVNOST U SLUŽBI OBLIKOVANJA UPLIVA GRAĐANSKIH INICIJATIVA U USTAVNE ŠUTNJE PREDSTAVNIČKOG PROCESA**

U vrijeme pisanja ovog rada aktualne su dvije građanske inicijative. Jednom se želi u čl. 17. Ustava RH u izvanredna stanja uvrstiti i „epidemiju, odnosno pandemiju“.<sup>46</sup> Drugom se, zakonodavnom inicijativom, želi ukinuti mjeru obveznog testiranja i COVID potvrda te osigurati da Hrvatski sabor odlučuje o svakom pandemijskom ograničenju sloboda.<sup>47</sup> Obje su inicijative reakcija na „stožerokraciju“.<sup>48</sup> Ovom se kovanicom kritiziralo pandemijski režim uspostavljen nizom izmjena zakonodavnog okvira i potvrđen djelovanjem Ustavnog suda.<sup>49</sup> U tom se smislu u obrazloženju zakonodavne inicijative posebno naglasilo da treba osnažiti autonomiju predstavničkog procesa okrnjenu djelovanjem države u uvjetima pandemije.<sup>50</sup>

Središnja je os koja vezuje obje ove inicijative bifurkacija između političke prakse i pravnog uređenja te prakse i njezinih ishoda. Inicijativama se reagira na položaj zakonodavca koji nije plod postojećega prava, već političkih praksi koje su svoje opravdanje našle i u tumačenjima Ustavnog suda.<sup>51</sup> Ipak, zagovornici ustavotvorne inicijative smatraju da će Hrvatski sabor biti prisiljen djelovati ako se promijeni postojeće pravo.<sup>52</sup> To ne pogađa bit problema. Normiranje ne može samo po sebi zamijeniti činjenje. Da je tome tako razvidno je iz Kelsenove teorije normi. Treba se pridržavati normi koje su valjane, a ako ih se krši, norme treba primjenjivati.<sup>53</sup> Bez tog čina primjene, norma koju se krši ne može biti učinkovita.<sup>54</sup> Ako Hrvatski sabor ne promijeni svoje djelovanje ili ga ne prisili na to Ustavni sud, inicijative neće promijeniti ništa osim postojećeg prava. Ipak, građanske inicijative imaju funkcije izražavanja i osporavanja od kojih se možda očekuje drukčiji rezultat.

Ako se usmjerimo na ustavotvornu inicijativu, zapaziti ćemo da ona razdvaja normiranje i djelovanje, jer predviđa samo dodavanje dviju riječi u temeljni akt i bez ikakva pravnoga prejudiciranja djelovanja predstavničkog tijela. Takav pravni

46 *Most nezavisnih lista*, pristup 3. siječnja 2022., <https://most-hrvatska.hr/2021/11/25/most-ukida-stozerokraciju-a-o-pravima-i-slobodama-gradana-ne-moze-odlucivati-stozer/>.

47 *Inicijativa „Dosta je stožerokracije“*, pristup 3. siječnja 2022., <https://dostaje.info/inicijativa>.

48 *Grmoja i Bulj: „Jedan istaknuti HDZ-ovac priznao je da covid potvrde služe treniranju ljudi“*, pristup 3. siječnja 2022., <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/grmoja-i-bulj-jedan-istaknuti-hdz-ovac-priznao-je-da-covid-potvrde-sluze-treniraju-ljudi-15130457>.

49 Đorđe Gardašević, „Business as Unusual: Pandemic Concentration of Executive Powers in Croatia“, *Pravni zapisi* 12, br. 1 (2021): 102.

50 *Inicijativa „Dosta je stožerokracije“*, pristup 3. siječnja 2022., [https://dostaje.info/wp-content/uploads/2021/12/dosta-je\\_pitanje.pdf](https://dostaje.info/wp-content/uploads/2021/12/dosta-je_pitanje.pdf).

51 Literatura o izvanrednim stanjima uči nas da je jedan od njihovih najvećih izazova upravo snaženje izvršne vlasti naspram parlamenta. Đorđe Gardašević, *Ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima* (Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo, 2014.), 504; Đorđe Gardašević, „American Lessons Learned - European Future Rethought“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 66, br. 1 (2016): 69.

52 *Most nezavisnih lista*, pristup 3. siječnja 2022., <https://most-hrvatska.hr/2021/11/25/most-ukida-stozerokraciju-a-o-pravima-i-slobodama-gradana-ne-moze-odlucivati-stozer/>.

53 Hans Kelsen, *Opća teorija normi* (Zagreb: Naklada breza, 2015.), 17–18.

54 Luka Burazin, „Učinkovitost kao uvjet važenja u Kelsenovoj Općoj teoriji normi“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 70, br. 2–3 (2020): 319.

učinak valja postaviti u temeljno pravilo po kojem Ustavni sud RH odlučuje o ustavnosti ustavnih amandmana. U svojem je Priopćenju u povodu referenduma o braku Sud utvrdio da je ustavna promjena neustavna ako se utvrdi „takvu formalnu i/ili materijalnu protuustavnost referenduskog pitanja ili tako tešku proceduralnu pogrešku koje prijete narušavanjem strukturalnih obilježja hrvatske ustavne države, to jest njezina ustavnog identiteta, uključujući najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske“.<sup>55</sup> U slučaju koji razmatramo pravni je učinak toliko uzak da je teško govoriti o ozbiljnoj formalnoj ili materijalnoj protuustavnosti.<sup>56</sup> Ovo može potvrditi usporedba aktualne ustavotvorne inicijative i referenduma o braku iz 2013. Dok definicija braka izaziva pridržavanje toga termina za zajednice različitoga spola, time neposredno vezujući djelovanje Hrvatskog sabora kao zakonodavca samo u njegovoj ovlasti imenovanja registriranih partnerstava brakovima,<sup>57</sup> ustavno proširenje osnova izvanrednoga stanja dvama podvrstama „velike prirodne nepogode“ nikako ne vezuje Sabor niti u jednoj njegovoj ulozi.

Neustavnost inicijative stoga je moguća samo uz barem jednu od dvije pretpostavke. Prvo, moramo smatrati da su građanske inicijative problematične i onda ako proizvode neznatan pravni učinak. Drugo, moramo tvrditi da temeljem njihove neustavnosti mogu biti moguće kolateralne posljedice njegovog održavanja, kao što je politički pritisak na zakonodavca ili poruka koju se odlukom puka šalje. Drugim riječima, moramo tvrditi da bismo ustavni amandman trebali cijeniti zbog njegovih osporavajućih i izražavajućih dimenzija nevezanih za pravni učinak.

Obje pretpostavke treba cijeniti u svjetlu teorije neustavnog ustavnog amandmana.<sup>58</sup> Istina je da ona opravdava sudsko ukidanje ustavnih amandmana, ali takvo je opravdanje ograničeno i, čak kada ga se može primijeniti, sporno. Teorija neustavnog ustavnog amandmana ograničena je zbog toga što može štiti samo ključne postavke ustavnog ustrojstva, njegov ustavni identitet. Širenje zahvata neustavnog ustavnog amandmana izlaže poredak opasnosti pretjeranog ograničavanja mogućnosti

55 USUD – priopćenje, para. 5.

56 Bilo bi potpuno pogrešno tvrditi da pravnog učinka ustavotvorne inicijative uopće nema. Prema čl. 87. Ustava, građanskom se inicijativom, između ostaloga, može tražiti izmjena Ustava. Sama izmjena stoga mora biti moguća pravna promjena. Ako se u tekst odredbe dodaju riječi kojih u njoj nema, tvrditi da to nije „promjena“ otpor je stvarnosti. Tvrdnja da te promjene nema jer se kategorija „prirodne nepogode“ može pravno tumačiti tako da uključuje i pandemiju i epidemiju ne otklanja činjenicu da se tekst temeljnog akta mijenja. Nema razloga da se uopćeno zabrani korištenje ustavnih promjena kako bi se učinilo manje vjerojatnim tumačenje temeljnog akta koje se smatra spornim. Neustavnost ustavotvornog referenduma stoga ne može slijediti zbog toga što se temeljni akt može tumačiti tako da uključuje predloženu promjenu, već zbog toga što promjena koju se predviđa ima neustavne učinke. Kao što je pojašnjeno u nastavku, „nužnost“ nije uvjet ustavnosti referenduma u hrvatskom pravu, već je riječ o političkom pitanju o kojemu trebaju odlučiti političke grane vlasti i građani putem kanala legitimnoga političkog djelovanja. Tvrditi drukčije podrazumijeva instrumentalizaciju ustavnog prava u političke svrhe. Uz takav pristup ne možemo pristati.

57 Ana Horvat Vuković, „Referendum narodne inicijative 2013. - Ustavni identitet kao osnova ustavnosudskog aktivizma,“ u: *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji*, ur. Robert Podolnjak i Branko Smerdel (Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo, 2014.), 168.

58 Najpoznatiju artikulaciju ove teorije vidi u: Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers* (Oxford: Oxford University Press, 2017.).

promjene.<sup>59</sup> Čak je i odmjereno ograničenje sporno zbog toga što omogućuje zadiranje u ustavotvorne procese. Ove se smatra vrhovnim izražajem volje naroda zbog toga što se suvremene ustave vezuje upravo za narodni suverenitet.<sup>60</sup> Takvo ograničenje mora polaziti od uvjerljivog opravdanja postojećeg stanja i ustavnog sudovanja koje ga održava ne bi li se legitimno ograničilo trenutačnu generaciju koja želi mijenjati temeljni akt.<sup>61</sup>

Stoga, ako bi se tvrdilo da se može ukinuti i ustavni amandman zbog toga što ne unosi neku problematičnu pravnu promjenu,<sup>62</sup> postoji rizik od neumjerenoga širenja te osnove neustavnosti. Pravilo o pravnoj novini ipak je postavljeno u slučaju referendumu o braku. „Novo“ je u tom slučaju izostajalo zbog toga što je definicija braka već bila dijelom jednog zakona i mijenjao se njezin status u hijerarhiji normi. Sud se načelno protivio „sistemske konstitucionalizaciji“, odnosno sustavnom prenošenju već postojećega pravnog sadržaja u temeljni akt.<sup>63</sup> Stoga novina nije zahtjev ustavnosti amandmana *in abstracto*, već je problematična ako se u njezinom izostanku zakonski sadržaj prenosi u temeljni akt te se time mijenja opseg autonomije predstavničkog procesa i oblik ustavne šutnje koja prati ograničavanje temeljnih prava. Razvidno je da u promjeni čl. 17. ne možemo zapaziti takav učinak.

Ako bi se zahtjev novine tumačio na način da Ustavni sud može ocjenjivati pojedine amandmane kao neustavne zbog toga što su „suvišni“ u svjetlu postojećega temeljnog akta, pritom ne identificirajući nepoželjne pravne posljedice takve suvišnosti, teorija neustavnog ustavnog amandmana uvelike bi dobila na širini. Zahtjev suvišnosti tada postaje nevezan za ograničene pravne standarde.<sup>64</sup> To za posljedicu ima

59 Richard Albert, *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions* (Oxford: Oxford University Press, 2019.), 195.

60 Joel Colón-Ríos, *Weak Constitutionalism. Democratic Legitimacy and the Question of Constituent Power* (New York: Routledge, 2012.), 88; Vedran Zlatić, „Razvoj, značaj i uloga nepromjenljivih dijelova ustava,“ *Zagrebačka pravna revija* 9, br. 1 (2019): 36.

61 Oran Doyle, „Constraints on Constitutional Amendment Powers“, u: *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*, eds. Richard Albert, Xenophon Contiades i Alkmene Fotiadou (Oxford: Hart Publishing, 2017.), 73.

62 USUD – priopćenje, para. 9.

63 Sud je istaknuo da „inkorporacija zakonskih instituta u Ustav ne smije postati sistemska pojava“. USUD – priopćenje, para. 9.1. Nužno je naglasiti da je njegovo obrazloženje u tom dijelu teorijski loše potkovan te kao ideju vodilju jednostavno posuđuje koncept sistemske konstitucionalizacije istaknut u mišljenju Venecijanske komisije u pogledu Mađarske. U slabo analiziranom dijelu Priopćenja, Ustavni sud proglašava sistemske konstitucionalizaciju nedopustivom tako što citira Venecijansku komisiju, sâm ističe da treba smatrati neprihvatljivim podizanje niza zakonskih instituta općenito u tkivo Ustava da bi zaključio kvalitativno potpuno drukčijim pitanjem, a to je problem podizanja *pojedinih* zakonskih instituta u Ustav. USUD – priopćenje, para. 9.1.

64 Tome je tako jer „suvišnost“ pretpostavlja da ustavni amandman može narušiti ustavnu strukturu samom činjenicom postojanja, bez ikakva pravnog učinka u tom smislu. Moglo bi se tvrditi kako je ustavni amandman i u tom kontekstu neustavan koliko se prati logiku američke ustavne teorije. Neki su američki ustavotvorci tako tvrdili da je ustavotvornu vlast potrebno upošljavati samo iznimno jer da je ona sama po sebi na neki način iznimna ili traži iznimnu prethodnu nepravdu. Louis Michael Seidman, „Constitutional Scepticism and Local Facts,“ *European Constitutional Law Review* 17, br. 3 (2021): 574. Uz to što američki ustavni poredak nije istovjetan hrvatskome, ozbiljniji je prigovor tom gledištu što postavlja problem ocjene

podređivanje ustavotvornog procesa apstraktnoj ocjeni „redundantnosti“ i dugoročno može ugroziti i autonomiju predstavničkog procesa u kojem bi se mogli razviti ustavni amandmani koje bi se apstraktno moglo vidjeti suvišnima. Konačno, ne treba gubiti iz vida da je Ustavni sud utvrdio kako je iznimka od „sistemske konstitucionalizacije“ moguća ako se ustavnom promjenom štiti kakvo „duboko ukorijenjeno“ obilježje društva.<sup>65</sup> Iako se ne slažemo da postoje apolitička „obilježja društva“ koja se može sasvim izolirati od redovitih političkih procesa,<sup>66</sup> činjenica da je Sud tu mogućnost priznao i usprkos pravnom učinku ranijeg ustavnog amandmana trebala bi značiti kako je priznao simboličke promjene temeljnog akta. Ne treba gubiti iz vida da temeljni akti igraju i simboličku ulogu u političkim procesima.<sup>67</sup> Ne postoji razlog zbog kojega bi, u izostanku negativnoga pravnog učinka, u cijelosti trebalo odreći tu dimenziju ustavotvorstva referendumskom odlučivanju. Posebno je tome tako ako se referendumom tek potvrđuje postojeća ustavna odredba.

Pretpostavka o neustavnosti na temelju izvanpravnih učinaka inicijative problematična je stoga što konstitucionalizam izjednačava s političkom ugodom. Činjenica jest da bi pozitivna odluka na referendumu mogla djelovati otegotno po političku poziciju aktera koji smatraju da čl. 17. ne treba primjenjivati u uvjetima pandemije. Međutim, ta politička konstelacija ne može biti razlogom neustavnosti referendumu. Kada bi Ustavni sud odlučio drukčije, pred sebe bi stavio nezahvalnu zadaću ocjene izvanpravnih dimenzija oblika neposredne demokracije bez obzira na to što oni nisu vezani za pravnu promjenu. Time bi se potencijalno ograničio utjecaj građanskih inicijativa na predstavnički proces bez pravnoga predodređivanja njegove autonomije. Podsjećamo da je upravo takvim utjecajem većina inicijativa do sada izvršila svoj upliv, jer samo se u slučaju definicije braka referendum zaista održao.<sup>68</sup> Posljedica narušavanja izvanpravnih funkcija inicijativa bila bi širenje argumenta

---

trenutka u kojem bi se trebao voditi ustavotvorni proces. Iako se može tvrditi da se u Ustavu Republike Hrvatske ne može mijenjati sve niti se ustavnim promjenama mogu potencirati bilo kakvi ishodi, isto je tako neodrživa tvrdnja da se u Ustav može zadirati samo ako je to „nužno“. Nužnost nije uvjet valjanosti ustavne promjene koju predviđa naš Ustav. Ako je politička volja kristalizirana u predviđenim procesima izmjene, mora se smatrati da je nužnost utvrđena. Ocjenu njezinog postojanja ustavotvorac je prepustio upravo političkim procesima, pa makar oni bili nesvakidašnje prirode. Ako pravna promjena negativno ne utječe na postojeće pravno tkivo temeljnog akta, tim se procesima ne bi smjeli nametati intenzivni postupovni niti sadržajni preduvjeti valjanosti.

65 USUD – priopćenje, para. 9.1.

66 Vidi i kritiku u: Matija Miloš, „Esej o emancipaciji posredstvom neposredne demokracije“, prihvaćeno za objavu u: *Razvoj i zaštita prava LGBTIQ+ osoba*, ur. Ana Horvat Vuković, Valentino Kuzelj, Antonija Petričević (Zagreb: Udruga ZA-Pravo, 2022.).

67 Hans Vorländer, „Ustav kao simbol i instrument“, *Politička misao* 38, br. 4 (2001): 59. U tom pogledu treba imati u vidu da pravo ima „ekspresivne i komunikativne funkcije“ kojima se posebno može isticati temeljne vrijednosti bitne za pravni poredak. Wibren van der Burg, „The Expressive and Communicative Functions of Law, Especially with Regard to Moral Issues,” *Law and Philosophy* 20, br. 1 [2001]: 31–59. U tom svjetlu ne bi smjela biti sporna promjena koja inzistira na legitimnom i ustavnom tumačenju opsega izvanrednog stanja, a da čini obveznim ikakav konkretan ishod.

68 Dario Čepo, Dario Nikić Čakar, „Direct Democracy and the Rise of Political Entrepreneurs“, *Anali Hrvatskog politološkog društva* 16, br. 1 (2019): 27–48.

neustavnosti, kojega bi politički akteri s većinom u predstavničkom tijelu mogli uvjerljivije usmjeravati protiv svake inicijative, čak i ako su one pravno nesporne. Stoga smatramo da djelovanje Ustavnog suda treba ograničiti na pravnu dimenziju inicijative, dok njezino izražavajuće i osporavajuće djelovanje treba prepustiti političkoj praksi.

Jedna nepoželjna pravna posljedica predloženog ustavotvornog referenduma mogla bi se ogledati u tome što bi Ustav, po održavanju referenduma, bilo nemoguće promijeniti u dijelu koji se odnosi na termine „pandemija“ i „epidemija“ bez ponovnog referenduma, dok bi ostatak čl. 17. bio promjenjiv bez referenduma. Takvo tumačenje ne proizlazi iz jasne kodifikacije takve posljedice, već iz tumačenja trenutačno važećega zakonskog okvira referenduma koje dominira i do sada nije bilo osporavano u teoriji niti u praksi. Prema općeprihvaćenom tumačenju drugih teoretičara ustavnog prava, promjene izazvane referendumima građanskih inicijativa ne mogu se mijenjati bez raspisivanja novog referenduma.<sup>69</sup> Međutim, ovo je tumačenje u napetosti s ustavnim okvirima referenduma. Hrvatski temeljni akt ne predviđa obvezne normotvorne referendume, već samo obvezni referendum o stupanju države u saveze s drugim državama ili istupanju iz njih.<sup>70</sup> Zakonodavac o referendumu usvaja zakon te ima ovlast urediti „uvjete za održavanje savjetodavnog referenduma“, ali nije mu povjereno posredno ili neposredno stvaranje novih obveznih referenduma.<sup>71</sup> Referendumska inicijativa temeljnim je aktom podijeljena tako da ovlaštenici „mogu“, ali ne moraju raspisati referendum o nekoj pravnoj promjeni ili srodnom pitanju.<sup>72</sup> Iz toga slijedi da je, tzv. paralelizam formi, po kojem se promjenu izazvanu referendumom ne može otkloniti bez ponovnog referenduma, može uvoditi samo promjenom temeljnog akta, a ne činom zakonodavca niti tumačenjem zakona. Zakonom je moguće ograničiti ovlast raspisivanja referenduma na neko vrijeme, ali ne može se uvoditi obvezne referendume za pitanja za koja to temeljni akt nije predvidio.<sup>73</sup> U tom je pogledu i bojazan u vezi s trenutačno aktualnom ustavotvornom

69 Horvat Vuković, *Ustavni sud Republike Hrvatske i referendumi narodne inicijative 2013.-2015.*, bilj. 49; Robert Podolnjak, „Odgovornost neposredne demokracije: nužnost ustavnih Checks and Balances“, u: *Ustavna demokracija i odgovornost*, ur. Arsen Bačić (Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2012.), 134.

70 Čl. 142(4) Ustava RH.

71 Čl. 87(6) Ustava RH.

72 Čl. 87(1) Ustava RH. Nije odlučno to što čl. 87(3), kojom se uređuje građanska inicijativa, predviđa drukčiju formulaciju: „Hrvatski sabor *će raspisati* referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj“ (*istaknuo autor*). Zbog toga bi se moglo tvrditi kako referendumima utemeljeni na građanskoj inicijativi imaju viši stupanj obveznosti nego referendumima koje se samo „može“ raspisati. Međutim, i referendumima građanske inicijative su fakultativni referendumi. Činjenica da se propisuje obveza Sabora da raspiše taj oblik neposrednog odlučivanja ako mu je taj zahtjev upućen u skladu s Ustavom i zakonom samo priznaje organiziranom biračkom tijelu referendumsku inicijativu, ali sama po sebi njihovoj neposrednoj odluci ne daje posebno obvezni tretman.

73 To je razvidno i iz tumačenja koje utjelovljuje novi Zakon o referendumu, kojim je Saboru dana ovlast da o ustavnoj promjeni izvršenoj referendumom raspisuje referendume i prije isteka roka „zakonodavne prednosti“ od osam godina od uspješne promjene temeljnog akta referendumom ako to traže „objektivni ili opravdani razlozi povezani s državnim interesom“. Frane Staničić, „Prikaz prijedloga Zakona o referendumu“, u: *Referendum i neposredna demokracija u*

inicijativom himera koju bi Ustavni sud trebao otkloniti, jer niti jedan referendum ne bi mogao biti sredstvom uvođenja obveznog neposrednog izražavanja biračkog tijela osim ako to nije neposredan predmet referendumskog pitanja. U suprotnome, tobožnja „trajnost“ referendumске odluke može poslužiti za ustavnosudsko zaustavljanje svakog referenduma kojega se smatra politički nepodobnim. Takvi su ishodi nespojivi s konstitucionalizmom.

Zakonodavna inicijativa traži drukčiji pristup, jer se njome nastoji predodrediti političko djelovanje pravom tako što osporavanje i izražavanje hoće upisati u postojeći zakonski okvir. Time se jezikom prava želi ispuniti ustavne šutnje autonomije predstavničkog procesa. No, ti su pokušaji u tom kontekstu sporni jer se njima fiksira djelovanje zakonodavca u prostoru legitimne političke diskrecije te se predlažu promjene protivne temeljnoj racionalnosti predstavničkog procesa. Zbog toga ova inicijativa ne pobija samo prostor političkih praksi, već i njihov ustavni okvir.

Zakonodavna inicijativa svojim pravnim djelovanjem ponajprije djeluje suprotno temeljnoj racionalnosti predstavničkog procesa. Ako se usmjerimo na pitanje koje je u njezinoj srži, zapažamo da se jednim njegovim dijelom dokidaju COVID potvrde, a da u obrazloženju referendumskog pitanja uopće ne nalazimo racionalno opravdanje zbog čega je tome tako.<sup>74</sup> Ustavni je sud u svojoj odluci o ustavnosti inicijative posvećene statusu ploča s ćirilčnim napisima upozorio da pravna promjena ne može obuhvaćati neutemeljeno odstupanje od postojećih pravnih standarda.<sup>75</sup> Kao što smo ranije naznačili, ograničenja temeljnih prava trebaju se i moraju preispitivati, ali takvo preispitivanje mora biti poduprto argumentima. Političko predstavljanje nije samo odlučivanje, već mora uključivati formuliranje i usuglašavanje razloga za odluke, ali ih i učiniti javno dostupnima.<sup>76</sup> Kada bi se bilo kojem referendumu dopustilo da odstupa od toga zahtjeva, neposredno bi odlučivanje moglo postati prostorom monološkog i neartikuliranog veta, sličnijeg instinktivnoj reakciji nego demokratskoj odluci. Moglo bi se, drugim riječima, odlučivati kao da bit političkoga predstavljanja ne postoji, što bi bila teška povreda njegove autonomije.

Druga se dimenzija iracionalnosti zakonodavne inicijative ogleda u tome što

---

*Hrvatskoj*, ur. Ivan Koprić i Frane Staničić (Zagreb: Institut za javnu upravu, 2021.), 29. Nije predviđen paralelizam formi. Time se potvrđuje fakultativnost referendumskog ustavotvorstva u našem pravnom poretku.

74 Ne tvrdimo da je temelj neustavnosti neprimjereno obrazloženje samo po sebi. Slažemo se s Horvat Vuković da se takav nedostatak može ispraviti i naknadnim dopunjavanjem obrazloženja na zahtjev Ustavnog suda. Horvat Vuković, *Ustavni sud Republike Hrvatske i referendumi narodne inicijative 2013.-2015.*, 809. Problem je što obrazloženje ne daje naznačiti racionalnu osnovu za razlikovanje mjera u pitanju. Drugim riječima, pravna promjena sadržana u građanskoj inicijativi mora počivati na logici prihvatljivoj vladavini prava.

75 Iako je u toj inicijativi predmet bio zaštita prava manjina, temelji na koje se Ustavni sud poziva treba smatrati univerzalno primjenjivima jer odražavaju zaglavne granice ograničenja ljudskih prava, ucrtane u najvišim vrednotama hrvatskoga ustavnog poretka te opredmećene čl. 16. i 17. Ustavni sud tako utvrđuje da zahtjevnije uređenje postojećeg režima isticanja ploča s manjinskim pismima na tijelima javne vlasti „mora biti razumno opravdano isključivo razlozima za koje se može reći da izviru iz demokratskog društva utemeljenog na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava“. USUD - ćirilica, para. 13.2.

76 Christoph Möllers, *The Three Branches* (Oxford: Oxford University Press, 2013.), 85.



sužava prostor alternativa koji utjelovljuje predstavnički proces. U tom se slučaju od birača traži da Hrvatskom saboru nalože odlučivanje o svakoj pojedinoj mjeri, osim o COVID potvrdama. Zamislivo je da postoje birači koji su voljni podržati odlučivanje o mjerama u Saboru, a da nemaju prigovor na COVID potvrde i obrnuto. Zbog toga bi se moglo tvrditi da je pitanje nejasno u svojem sadržaju jer ne pruža biračima mogućnost da se odvojeno izraze o ta dva problema.<sup>77</sup> Takva nejasnoća pitanja pogađa parlamentarnu autonomiju. Kada utvrđuje je li pitanje u svojem sadržaju nejasno, od Ustavnog se suda očekuje da utvrdi mogu li birači jednom odlukom razriješiti probleme koje pitanje obuhvaća ili treba umnožiti prilike za odlučivanje, zbog čega je pitanje preširoko postavljeno te pretjerano ograničava političke procese.<sup>78</sup> Po našem je sudu to problem zakonodavnog pitanja, jer ne omogućuje parlamentarno razmatranje COVID potvrda otvoreno za sve druge mjere. Nemoguće je racionalno rekonstruirati cjelinu referendumskog pitanja tako da bude razvidno zbog čega treba Hrvatski sabor posebno ograničiti u pogledu jedne mjere i dopustiti veći prostor djelovanja u pogledu svih ostalih, zbog čega pitanje neopravdano zadire u autonomiju predstavničkog procesa.

Dodatni je problem iz vizure legitimnih ustavnih tišina predstavničkog procesa razvidan u tome što se predstavničko tijelo vezuje za jedan model ograničavanja temeljnih prava. Predloženom se referendumskom odlukom u glavnini ne predodređuje ishod procesa odlučivanja jer zakonodavac nije obvezan niti prihvatiti niti odbiti mjeru, ali Sabor ne bi mogao delegirati ovlasti nad pojedinim ograničenjima uz izbor načina nadzora nad izvršavanjem ustupljenih ovlasti. Iako je riječ o ograničenju koje bi si Sabor mogao legitimno odrediti samostalno, referendumom bi se njegov prostor djelovanja vezao više negoli što bi to činila takva njegova odluka ako se ne odstupi od već kritiziranog tumačenja čl. 8. (4) još uvijek važećega zakona.<sup>79</sup> Već smo istaknuli kako bi iz općeprihvaćenog tumačenja spomenutoga članka slijedilo kako se ne može mijenjati odluka na referendumima pokrenutima na temelju građanskih inicijativa bez ponovnog raspisivanja referenduma o tome. Zato bi Sabor bio trajnije vezan i odlukom o prestanku važenja COVID potvrda, ali i obvezom da svaku mjeru odvojeno izglasava, a da utvrđivanje pojedinih mjera prepusti izvršnoj vlasti. Ponovno, Ustavni bi sud takvo tumačenje trebao otkloniti, ali čak niti tada ne bi mogao izbaviti ovdje problematizirani zakonodavni referendum od njegovih drugih neustavnih srazova s autonomijom predstavničkog tijela.

Iz ovih je argumenata razvidno kako usmjeravanje na autonomiju predstavničkog

77 Općenito o zahtjevu materijalne jasnoće u Biljana Kostadinov, „Načelo jasnoće referendumskog pitanja u Europi i SAD-u,” *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 65, br. 1 (2015): 56.

78 Matija Miloš, „Ustavnosudski nadzor jasnoće referendumskih pitanja,” *Hrvatska i komparativna javna uprava* 20, br. 4 (2020): 783–784. Nužno je istaknuti da forma pitanja nije odlučna. Ako se predlaže zakon, ne može se tvrditi da je sve u njemu, ma koliko raznorodno, materijalno jasno zbog toga jer je riječ o jednom propisu. Zakonom se mogu urediti raznorodna pitanja, ali njemu obično prethodni parlamentarni proces koji omogućuje raspravu o njima, kao i odlučivanje o njihovoj doradi ili uklanjanju. Referendum ne obuhvaća takvo što.

79 Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave?, *Narodne novine*, br. 33/96., 92/01., 44/06., 58/06., 69/07., 38/09., 100/16., 73/17.

procesa i ustavne šutnje o kojima ona zaista ovisi omogućuju tumačenje oblika neposredne demokracije koje ih neće suzbiti već zbog toga što se njima formalno dotiče neka ovlast predstavničkog tijela. Takvo apostrofiranje formalnopravne dimenzije problema moglo bi većinu inicijativa učiniti neustavnima. Naše tumačenje ipak nije prijemčivo niti na dokidanje svih granica građanskih inicijativa u ime izražavanja i osporavanja. Ono ih priznaje baš kao i njihovu pravnu dimenziju, ali inzistira na njihovoj međusobnoj odvojenosti, kao i na odvojenosti u konstitucionalizmu utemeljene ocjene ustavnosti od političke ocjene oportunisti.

## 5. ZAKLJUČAK

Na prvi su pogled dvije aktualne inicijative utjelovljenje demokratskog larpurlartizma, u kojem je bitno da se Sabor samo kontinuirano određuje s „da“ ili „ne“. Njima se zaista jednim dijelom neprimjereno okoštava autonomija političkog predstavništva koju je Ustavni sud propustio problematizirati kada je svojim tumačenjem nametnuo ustavnu šutnju tamo gdje joj nije bilo mjesto. Ipak, supostojanje tih dviju inicijativa pruža priliku za izvođenje korisnih lekcija. Prva je da građanske inicijative, uz normotvornu, obuhvaćaju osporavajuće i izražavajuće dimenzije. Druga je u potrebi tumačenja ovih triju uloga koje neće dopustiti njihovo cjelovito poistovjećivanje. Kao što nas uči aktualna ustavotvorna inicijativa, građanske inicijative nisu isključivo pravna stvorenja i njihovi izvanpravni sadržaji sami ih po sebi ne bi trebali učiniti neustavnima. Time se može izbjeći preširoko tumačenje ograničenja oblika neposredne demokracije, ali i urušavanje autonomije političkog predstavništva u ime zamišljene čiste neposredne vlasti puka.

### LITERATURA

1. Albert, Richard. *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
2. Albert, Richard, David Kenny. „The Challenges of Constitutional Silence: Doctrine, Theory, and Applications.“ *International Journal of Constitutional Law* 16, br. 3 (2018): 880–86. <https://doi.org/10.1093/icon/moy066>
3. Alvarez, Michael L., Tara L. Butterfield. „The Resurgence of Nativism in California? The Case of Proposition 187 and Illegal Immigration.“ *Social Science Quarterly* 81, br. 1 (2000): 169–179.
4. Barak, Aharon. *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
5. Barić, Sanja. „Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat.“ *Hrvatska javna uprava* 6, br. 1 (2006): 191–222.
6. Burazin, Luka. „Učinkovitost kao uvjet važenja u Kelsenovoj Općoj teoriji normi.“ *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 70, br. 2–3 (2020): 315–339. <https://doi.org/10.3935/zpřz.70.23.05>
7. Colón-Ríos, Joel. *Weak Constitutionalism. Democratic Legitimacy and the Question of Constituent Power*. New York: Routledge, 2012.
8. Čepo, Dario, Dario Nikić Čakar. „Direct Democracy and the Rise of Political Entrepreneurs.“ *Anali Hrvatskog Politološkog Društva* 16, br. 1 (2019): 27–48. <https://doi.org/10.20901/an.16.02>

9. Denquin, Jean-Marie. *Referendum et Plebiscite. Essai de Theorie Generale*. Pariz: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1976.
10. Doyle, Oran. „Constraints on Constitutional Amendment Powers.“ U: *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*, eds. Richard Albert, Xenophon Contiades, and Alkmene Fotiadou, 73–96. Oxford: Hart Publishing, 2017.
11. Foley, Michael. *The Silence of Constitutions. Gaps, “abeyances” and Political Temperament in the Maintenance of Government*. New York: Routledge, 1989.
12. Garcia, Ruben J. „Critical Race Theory and Proposition 187: The Racial Politics of Immigration Law.“ *Chicano-Latino Law Review* 17, br. 1 (1995): 118–154.
13. Gardašević, Đorđe. „American Lessons Learned - European Future Rethought.“ *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 66, br. 1 (2016): 61–86.
14. Gardašević, Đorđe. „Business as Unusual’: Pandemic Concentration of Executive Powers in Croatia.“ *Pravni zapisi* 12, br. 1 (2021): 91–122. <https://doi.org/10.5937/pravzap0-32129>
15. Gardašević, Đorđe. „Izvanredna stanja, „velike prirodne nepogode“ i promjene Ustava Republike Hrvatske.“ U: *Ustavne promjene i političke nagodbe. Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*, ur. Arsen Bačić, 274–295. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2021.
16. Gigliotti, Alessandro. *L’ammissibilità dei referendum in materia elettorale*. Milano: Giuffrè editore, 2009.
17. *Grmoja i Bulj*: „Jedan istaknuti HDZ-ovac priznao je da Covid potvrde služe treniranju ljudi“. Pristup 3. siječnja 2022. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/grmoja-i-bulj-jedan-istaknuti-hdz-ovac-priznao-je-da-covid-potvrde-sluze-treniraju-ljudi-15130457>
18. Horvat Vuković, Ana. „Referendum narodne inicijative 2013. – Ustavni identitet kao osnova ustavnosudskog aktivizma.“ U: *Referendum Narodne Inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji*, ur. Robert Podolnjak i Branko Smerdel, 149–177. Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo, 2014.
19. Horvat Vuković, Ana. „Ustavni sud Republike Hrvatske i referendumi narodne inicijative 2013.-2015.“ *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 37, br. 2 (2016): 805–835. <https://doi.org/10.30925/zpfsr.37.2.2>
20. *Inicijativa „Dosta je stožerokracije“*. Pristup 3. siječnja 2022. <https://dostaje.info/inicijativa>
21. Kelsen, Hans. *Opća teorija normi*. Zagreb: Naklada Breza, 2015.
22. Kostadinov, Biljana. „Načelo jasnoće referendumskog pitanja u Europi i SAD-u.“ *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 65, br. 1 (2015): 55-85.
23. Krbek, Ivo. *Dioba vlasti*. Zagreb: Hrvatski izdavački bibliografski zavod, 1943.
24. Krbek, Ivo. *Upravno pravo. I. knjiga - Uvodna i osnovna pitanja*. Zagreb: Tisak i naklada jugoslovenske štampe, 1929.
25. Lafont, Cristina. *Democracy without Shortcuts. A Participatory Conception of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2020.
26. Miloš, Matija. „Esej o emancipaciji posredstvom neposredne demokracije.“ Prihvaćeno za objavu u: *Razvoj i zaštita prava LGBTIQ+ Osoba*, eds. Ana Horvat Vuković, Valentino Kuzelj, i Antonija Petričušić. Zagreb: Udruga ZA-Pravo, 2022. Rukopis u posjedu autora.
27. Miloš, Matija. „Ustavnosudski nadzor jasnoće referendumskih pitanja.“ *Hrvatska i komparativna javna uprava* 20, br. 4 (2020): 761–793. <https://doi.org/10.31297/hkju.20.4.7>
28. *Most nezavisnih lista*. Pristup 3. siječnja 2022. <https://most-hrvatska.hr/2021/11/25/most-ukida-stozerokraciju-a-o-pravima-i-slobodama-gradana-ne-moze-odlucivati-stozer/>
29. Möllers, Christoph. „Les Gardiennes d’une séparation: les constitutions comme instruments de protection des différences entre le droit et la politique.“ *Jus Politicum* 7, no. 1 (2012): 1–16.

30. Möllers, Christoph. *The Three Branches*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
31. Odluka Ustavnog suda broj SuP-O-1/2014.
32. *Ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima*. Zagreb: Hrvatska udruga za ustavno pravo, 2014.
33. Omejec, Jasna. „Referendum kao instrument političkog dijaloga“. U: *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj*, ur. Ivan Koprić and Frane Staničić, 41-79. Zagreb: Institut za javnu upravu, 2021.
34. Petersen, Niels. „How to Compare the Length of Lines to the Weight of Stones: Balancing and the Resolution of Value Conflicts in Constitutional Law.“ *German Law Journal* 14, br. 8 (2013): 1387–1408. <https://doi.org/10.1017/S2071832200002315>
35. Pitkin, Hannah. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.
36. Podolnjak, Robert. „Odgovornost neposredne demokracije: nužnost ustavnih Checks and Balances.“ U: *Ustavna Demokracija i Odgovornost*, ur. Arsen Bačić, 111–144. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2012.
37. Pozsár-Szentmiklósy, Zoltán. „Supermajority in Parliamentary Systems – A Concept of Substantive Legislative Supermajority: Lessons from Hungary.“ *Hungarian Journal of Legal Studies* 58, br. 3 (2017): 281–90. <https://doi.org/10.1556/2052.2017.58.3.3>
38. *Representative Democracy. Principles & Genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.
39. Roznai, Yaniv. *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
40. Sajó, András, Uitz Renáta. *The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
41. Schott, Stéphane. *L'initiative populaire dans Les États Fédérés Allemands: Contribution à la connaissance d'une institution démocratique*. Pariz: LGDJ, 2012.
42. Schumpeter, Joseph. *Kapitalizam, socijalizam i demokracija*. Zagreb: Globus, 1981.
43. Schweber, Howard. *The Language of Liberal Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
44. Seidman, Louis Michael. „Constitutional Scepticism and Local Facts.“ *European Constitutional Law Review* 17, br. 3 (2021): 566–579. <https://doi.org/10.1017/S1574019621000316>.
45. Smerdel, Branko. *O ustavima i ljudima*. Zagreb: Novi informator, 2012.
46. Spitz, Elaine. *Majority Rule*. Chatham: Chatham House Publishers Inc., 1984.
47. Staničić, Frane. „Prikaz Prijedloga Zakona o Referendumu.“ U: *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj*, ur. Ivan Koprić and Frane Staničić, 15–40. Zagreb: Institut za javnu upravu, 2021.
48. Urbinati, Nadia. *Me the People. How Populism Transforms Democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2019.
49. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98. [pročišćeni tekst], 113/00., 124/00. [pročišćeni tekst], 28/01., 41/01. [pročišćeni tekst], 55/01. [ispravak], 76/10., 85/10. [pročišćeni tekst]) i Promjena Ustava RH (narodna ustavotvorna inicijativa), Narodne novine, br. 5/14.
50. Ustavni sud RH, odluka u predmetu U-VIIR-4696/2010 od 20. listopada 2010., Narodne novine, br. 119/10.
51. Ustavni sud RH, Priopćenje o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka broj: SuS-1/2013 od 14. studenoga 2013., Narodne novine, br. 138/13.
52. Ustavni sud RH; odluka u predmetu u predmetu U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014., Narodne novine, br. 104/14.-2021.
53. Ustavni sud RH, rješenje u predmetu U-VIIR-1960/2018 od 5. lipnja 2018., Narodne novine br. 8/19.-183.

54. Ustavni sud RH, Priopćenje za javnost SuP-O-9/2019 od 9. svibnja 2019., dostupno na <https://bit.ly/35rNSDg>, pristup 2. siječnja 2022.
55. Ustavni sud RH, odluka u predmetu U-VIIR-343/2020 od 19. svibnja 2020., Narodne novine, br. 73/20.
56. Ustavni sud RH, Rješenje u predmetu U-I-1372/2020 i dr. od 14. rujna 2020., Narodne novine, br. 105/20.
57. Ustavni sud Talijanske Republike, odluka u predmetu 17/1997 (ECLI:IT:COST:1997:17) od 30. siječnja 1997., objavljena u Gazzetta Ufficiale br. 7 od 12. veljače 1997.
58. Van der Burg, Wibren. "The Expressive and Communicative Functions of Law, Especially with Regard to Moral Issues." *Law and Philosophy* 20, br. 1 (2001): 31–59.
59. Villone, Massimo. "Il Forum: Quale spazio per il referendum abrogativo, oggi?." *Rivista Di Diritto Costituzionale* 14, br. 1 (2009): 322–330.
60. Vorländer, Hans. "Ustav kao simbol i instrument." *Politička misao* 38, br. 4 (2001): 53–61.
61. Zlatić, Vedran. "Razvoj, značaj i uloga nepromjenljivih dijelova ustava." *Zagrebačka pravna revija* 9, br. 1 (2019): 1–21.

**Matija Miloš\***

Summary

## **COUNTERACTING THE LEGISLATIVE AUTONOMY WITH BALLOT MEASURES**

In this paper author explores the legal dimensions of the autonomy of the legislature in the context of the current pandemic. The paper is situated in Croatian constitutional theory and is written against the background of two developments. The first one is a decision of the Constitutional Court of Croatia that authorized the Croatian parliament to avoid a more demanding procedure for adopting the restrictions of fundamental rights enacted in the pandemic. The second development is the use of ballot initiatives to force the parliament to adhere to this procedure. Using the concept of constitutional silences as a tool, I bring these two developments together to explore what are the spaces for unwritten political rules left by the Croatian Constitution and how does the ballot initiative challenge them. I do this to argue that ballot initiatives should not be considered unconstitutional when they do not attempt to override legitimate constitutional silences of parliamentary representation.

**Keywords:** *constitutional silences; ballot measures; direct democracy; human rights; constitutional theory.*

---

\* Matija Miloš, Ph.D., Postdoctoral Fellow, University of Rijeka, Faculty of Law; matija.milos@pravri.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3839-0273>.  
This paper is supported by University of Rijeka within the project uniri-mladi-drustv-20-6.

