

**Pravnik**

2010

**Sudska  
praksa**



# Neposredno ostvarivanje državne vlasti prema Ustavu Republike Hrvatske: odluka Ustavnog suda br. U-VIIR 4696/2010<sup>1</sup>

## 1. Uvod\*

Republika Hrvatska ispraća godinu na izmaku s nekoliko iznimno važnih promjena u svom temeljnom pravnom i političkom dokumentu. Izmjene Ustava Republike Hrvatske 2010. godine donijele su nova ustavna rješenja koja praksa tek treba potvrditi. Ustavotvorac je izmjenama zahvatio i onaj dio Ustava koji se odnosi na referendum, odnosno na neposredno „narodno“ ostvarivanje državne vlasti. Bilo koja normativna intervencija u materiju referenduma, pogotovo na ustavnoj razini, zahtijeva temeljite pripreme zbog važnosti referenduma u političkom životu svake države. Tako Ustav Republike Hrvatske u *Temeljnim odredbama*, točnije u čl. 1. st. 2. propisuje da vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana, dok st. 3. određuje da tu vlast narod ostvaruje izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem. Članak 2. st. 4. Ustava propisuje da Hrvatski sabor ili narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom odlučuje o uređenju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa, o očuvanju prirodnog i kulturnog bogatstva i korištenju njime te o udruživanju u saveze sa drugim državama.<sup>2</sup> Zbog toga je propisivanje ustavnog i zakonskog okvira za provođenje referenduma, načina provođenja te pretpostavki za njegovu valjanost od prvorazredne političke i ustavnopravne važnosti.

U suvremenoj ustavnoj povijesti Republika Hrvatska je provela samo jedan referendum, onaj 1991. godine, koji je postavio temelje za donošenje Deklaracije o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske<sup>3</sup> i Ustavne odluke Republike Hrvatske o suverenosti i samostalnosti<sup>4</sup>, a na kraju i Odluke o raskidanju državno pravnih sveza na temelju kojih je zajedno s ostalim republikama i pokrajinama Republika Hrvatska tvorila dosadašnju SFR Jugoslaviju<sup>5</sup>. Od uvođenja tzv. „narodne inicijative“ u hrvatski ustavnopravni poredak 2000. godine bilo je pokušaja da se raspiše referendum, no nikada poslije 1991. godine referendum nije ponovno raspisan.<sup>6</sup>

\* Prilikom izrade ovog članka veliku pomoć mi je pružio dr. sc. Đorđe Gardašević, asistent-predavač na Katedri za ustavno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu. Ovim putem mu želim zahvaliti na izvrsnim savjetima pomoću kojih sam lakše i brže rekonstruirao prirodu i tijek konkretnog ustavnosudskog postupka.

<sup>1</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-VIIR-4696/2010 od 20. listopada 2010. godine, NN 119/10.

<sup>2</sup> Ustav Republike Hrvatske, NN 85/2010 - pročišćeni tekst.

<sup>3</sup> NN 31/91.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> NN 53/91.

<sup>6</sup> Najpoznatiji pokušaj raspisivanja referenduma dogodio se 2001. godine i trebao se odnositi na suradnju Republike Hrvatske sa Haškim sudom.

## 2. Pravni izvori mjerodavni za ustavnosudski postupak

Referendum u Republici Hrvatskoj primarno je uređen Ustavom Republike Hrvatske, Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske<sup>7</sup> i Zakonom o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>8</sup>.

Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine propisao je u čl. 87. da Zastupnički dom može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svog djelokruga. Također, ovlast za raspisivanje referenduma je u st. 2. navedenog članka dodijeljena i predsjedniku Republike i to o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju koje bi po njegovom mišljenju bilo važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike. U tom slučaju, za raspisivanje referenduma tražio se prijedlog Vlade i supotpis predsjednika Vlade Republike Hrvatske. Upravo je ova ustavna odredba, zajedno sa čl. 98. st. 1. toč. 2. Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine<sup>9</sup> predstavljala ustavni temelj na kojem je predsjednik Republike raspisao prvi i jedini referendum u Republici Hrvatskoj.

Ustav Republike Hrvatske prvi puta je mijenjan 1997. godine, no tadašnje ustavne promjene nisu zahvatile odredbe Ustava koje su se odnosile na referendum.<sup>10</sup> Promjenom vlasti 2000. godine odlučeno je da se pristupi drugoj promjeni Ustava koja je bitno reformirala ustavnopravno ustrojstvo Republike Hrvatske. Temeljno obilježje drugih ustavnih promjena je napuštanje polupredsjedničkog sustava vlasti koji je zamijenjen jednom inačicom parlamentarnog sustava s jače izraženom ulogom predsjednika Republike, ali i ustavne odredbe o referendumu doživljavaju bitne izmjene. Člankom 28. Promjena Ustava Republike Hrvatske<sup>11</sup> uveden je institut tzv. „narodne inicijative“ pa su nove ustavne odredbe (čl. 87.) o provođenju referenduma nakon pročišćavanja ustavnog teksta glasile: „Zastupnički dom može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svog djelokruga (st. 1.). Predsjednik Republike može na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike Hrvatske (st. 2.). O pitanjima iz stavka 1. i 2. ovoga članka Zastupnički dom će raspisati referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj (st. 3.). Na referendumu se odlučuje većinom birača koji su glasovali, uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj (st. 4.). Odluka donesena na referendumu obvezatna je (st. 5.). O referendumu se donosi zakon (st. 6.).”<sup>12</sup>

<sup>7</sup> NN 49/02.

<sup>8</sup> NN 33/96, 92/01, 44/06 (čl. 27. st. 4. Zakona o Državnom izbornom povjerenstvu), 58/06 (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-177/2002 od 20. travnja 2006. godine), 69/07 (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-2051/2007 od 05. lipnja 2007. godine), 38/09.

<sup>9</sup> Navedenom ustavnom odredbom određeno je da predsjednik Republike raspisuje referendum u skladu s Ustavom, odnosno u skladu sa čl. 87. st. 2. Ustava, NN 56/90.

<sup>10</sup> Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske objavljen je u NN 135/97, a pročišćeni tekst Ustava u NN 8/98.

<sup>11</sup> NN 113/00.

<sup>12</sup> NN 124/00.

Obilježje trećih ustavnih promjena 2001. godine je napuštanje dvodomnog ustrojstva predstavničkog tijela što je proizvelo potrebu usklađivanja ustavnog teksta s ostalim odredbama Ustava. Člankom 37. Promjena Ustava Republike Hrvatske<sup>13</sup> u čl. 87. st. 1. i 3. Ustava riječi „Zastupnički dom“ zamijenjene su riječima „Hrvatski sabor“, a čl. 87. je nakon pročišćavanja teksta postao čl. 86., budući da je ustavnim promjenama brisan čl. 81. koji je regulirao položaj i ovlasti Županijskog doma.<sup>14</sup>

Četvrte ustavne promjene 2010. godine primarno su inicirane potrebom olakšavanja većine potrebne za valjanost referendumske odluke o pridruživanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. Do ustavnih promjena 2010. godine, Ustav je u čl. 141. za udruživanje Republike Hrvatske u saveze sa drugim državama tražio odluku Hrvatskog sabora donesenu dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika i referendumsku odluku birača koja bi bila donesena većinom glasova ukupnog broja birača u državi.<sup>15</sup> Za valjanost referendumske odluke na temelju čl. 86. tražila se manja većina pa je čl. 86. st. 4. propisao da se na referendumu odlučuje većinom birača koji su glasovali, ali uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.<sup>16</sup> Promjena Ustava Republike Hrvatske iz 2010. godine<sup>17</sup> zahvatila je i ove odredbe pa je uspostavljeno jedinstveno pravilo da je referendum konstitucionalan i legalan ako na referendumsko pitanje valjano odgovori većina birača koji su pristupili referendumu.<sup>18</sup> Iz svega izloženog, vidljivo je kako naš Ustav od 2000. godine regulira nekoliko vrsta referenduma s različitim pretpostavkama za njegovo raspisivanje.<sup>19</sup>

Prilikom analize važećih ustavnih odredaba o referendumu, primijećena je pogreška koja se dogodila prilikom pročišćavanja ustavnog teksta. Naime, čl. 9. Promjena Ustava Republike Hrvatske propisuje da se iza čl. 53. Ustava dodaje novi čl. 53.a koji na ustavnoj razini regulira Državni ured za reviziju. Time je Državni ured za reviziju 2010. godine postao ustavno tijelo sa svim ustavnim jamstvima neovisnosti i samostalnosti. U pročišćenom tekstu Ustava vidljivo je kako je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora prilikom izrade pročišćenog teksta zanemario čl. 9. Promjena Ustava Republike

<sup>13</sup> NN 28/01.

<sup>14</sup> NN 41/01, 55/01 - ispravak.

<sup>15</sup> Npr. ako Republika Hrvatska ima 4,5 milijuna upisanih birača, to znači da na referendumskom listiću za npr. pridruživanje Republike Hrvatske Europskoj uniji potvrđan odgovor mora zaokružiti najmanje 2 250 001 birač. S druge strane, to podrazumijeva i da se referendumu, prema našim procjenama, odazove minimalno 80-85 posto birača, a takvu participaciju građana na izborima Republika Hrvatska od referenduma 1991. godine nikada nije imala. Ustavne odredbe o referendumu za udruživanje u saveze i razdruživanje iz saveza s drugim državama sadržane su i danas u Glavi VII. (*Međunarodni odnosi*).

<sup>16</sup> Dakle, referendum na temelju čl. 86. bi prema prijašnjim odredbama Ustava bio valjan ako bi referendumu pristupio najmanje 2 250 001 birač i ako bi najmanje 1 125 001 birač valjano odgovorio na referendumsko pitanje, odnosno ako ne bi referendumski listić učinio nevažećim (prectavanjem, dodavanjem riječi ili na drugi način).

<sup>17</sup> NN 76/10.

<sup>18</sup> Prema važećim ustavnim odredbama ne traži se nikakav tzv. „referendumski kvorum“ koji bi za valjanost referendumske odluke zahtijevao da određena većina birača pristupi referendumu. Također, odluka se donosi običnom većinom (valjanih) glasova birača koji su pristupili referendumu. Zato bi referendum o udruživanju Republike Hrvatske u Europsku uniju mogao biti valjan i u slučaju kada bi referendumu o tom pitanju pristupilo npr. milijun birača i kada bi 500 001 birač bio za udruživanje. Takvo ustavno rješenje primijenit će se i u slučaju kada se referendum raspisuje na temelju čl. 86. Ustava Republike Hrvatske.

<sup>19</sup> Kao što je prije naglašeno, ovlast za raspisivanje referenduma dodijeljena je Hrvatskom saboru i predsjedniku Republike, a taj referendum je po svojoj prirodi fakultativan. Obligatorni referendum je predviđen samo u slučaju udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama i razdruživanja iz tih saveza. Iako iz tumačenja ustavnog teksta proizlazi da je referendum na temelju tzv. „narodne inicijative“ također oblatoran i da se mora raspisati samom činjenicom da je raspisivanje referenduma zatražilo 10 posto upisanih birača, praksa iz 2001. godine je pokazala da je i taj referendum zbog mogućnosti političkih manipulacija u biti fakultativan. Ustavnim promjenama 2010. godine čl. 86. st. 6. je dopunjen i proširen odredbom da se zakonom mogu propisati i uvjeti za održavanje savjetodavnog referenduma.

Hrvatske pa čl. 53.a brojčano odredio kao čl. 54. što je prouzročilo probleme i samom Ustavnom sudu koji je taj nedostatak posebno istaknuo u svojoj Odluci.<sup>20 21</sup>

Analizirajući navedene ustavne odredbe možemo istaknuti sljedeće: prvo, ustavotvorac je nakon 2000. godine visoko uzdignuo referendum na temelju tzv. „narodne inicijative“, budući da je praktički obvezao zakonodavca da raspiše referendum o bilo kojem pitanju koje deset posto birača postavi. Korištenjem formulacije da će Hrvatski sabor raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svoga djelokruga ako to zatraži deset posto upisanih birača ne ostavlja mnogo manevarskog prostora zakonodavcu.<sup>22</sup> Prema slovu Ustava, zakonodavac bi morao po automatizmu samom činjenicom da je deset posto birača zatražilo provođenje referenduma o bilo kojem pitanju, referendum zaista i raspisati. Ipak, praksa je pokazala da zakonodavac nije bio previše nklonjen tzv. „narodnoj inicijativi“ pa je raznovrsnim tumačenjima uspio otkloniti mogućnost provođenja referenduma kada su organizacijski odbori zaista i prikupili 400 000 potpisa.<sup>23</sup>

Drugo, iako iz važećih ustavnih odredaba proizlazi kako se referendum na temelju tzv. „narodne inicijative“ može raspisati praktički o bilo kojem pitanju, nije sasvim jasno može li se na taj način odlučivati baš o svim pojavnostima u političkom životu. Npr. mogu li građani općenito na referendumu odlučivati o državnom proračunu, ratifikaciji međunarodnog ugovora ili uvođenju smrtne kazne? Formalno gledajući, Ustav ne postavlja nikakve granice i baš svako pitanje koje bi se postavilo na referendumu bi moglo pronaći ustavno uporište.<sup>24</sup> No, ustavnopravna teorija je pronašla granicu tzv. „narodnoj inicijativi“ i neposrednom odlučivanju općenito radi zaštite drugih vrijednosti zajamčenih i zaštićenih Ustavom.

„Po naravi stvari, referendumom se ne može odlučivati o, primjerice, odgovornosti predsjednika Republike za povredu Ustava (članak 105.), jer se radi o kvazi - sudbenom postupku koji zahtijeva primjerena jamstva (u pitanju je utvrđivanje materijalne istine), niti bi se referendum mogao raspisati o pitanjima koja spadaju u temelje pravnog poretka, kao što je pripadnost Republike Hrvatske međunarodnoj zajednici (Izvorišne osnove Ustava, *in fine*), nacionalna ravnopravnost ili pak ravnopravnost spolova (članak 3.). Ne može se inicirati referendum o ukidanju političkog pluralizma i višestranačkog sustava, niti, primjerice, o ukidanju poreza, premda bi te inicijative vjerojatno mnogi jedva dočekali. Jednako tako, referendumom se ne može odlučivati o političkoj odgovornosti Vlade ili pojedinih njezinih članova, niti prikupljati potpise za takav referendum. Naknadno tumačiti kako je to prava, iako skrivena, svrha podnesene peticije - jer ovdje se nesumnjivo radi o peticiji u širem

<sup>20</sup> „Ustavni sud dužan je primijetiti da je u pročišćenom tekstu Ustava (‘‘Narodne novine’’ broj 85/10.), objavljenom nakon Promjene Ustava Republike Hrvatske (‘‘Narodne novine’’ broj 76/10.), Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora izmijenio brojčane oznake članaka Ustava. Hrvatski sabor se u zaključcima od 24. rujna 2010. poziva na te izmijenjene brojčane oznake članaka Ustava. S tim u vezi, Ustavni sud napominje da će se - osim u slučaju citiranja - brojčane oznake mjerodavnih članaka Ustava, izmijenjene 2010. godine, u obrazloženju ove odluke navoditi u zagradama uz brojčane oznake članaka Ustava koje je Ustavni sud koristio do objave pročišćenog teksta Ustava u ‘‘Narodnim novinama’’ broj 76/10.‘‘ Dio I. (‘‘Činjenice i okolnosti slučaja’’), toč. 8.1. obrazložena Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, *op. cit.* (bilj. 1).

<sup>21</sup> U nastavku naše analize koristit ćemo brojčane oznake članaka Ustava u skladu s Promjenom.

<sup>22</sup> Ne smije se previdjeti ni odredba čl. 86. st. 2. Ustava koja određuje da se referendum može raspisati i o pitanju koje je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike. Iako Ustav mogućnost raspisivanja referenduma o ovom pitanju primarno daje u nadležnost predsjednika Republike (na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade), čl. 86. st. 3. jasno kaže da će Hrvatski sabor raspisati referendum i o tom pitanju ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.

<sup>23</sup> Više o ovoj temi vidi: B. SMERDEL, Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice, *Hrvatska pravna revija*, studeni 2010., na str. 2.

<sup>24</sup> Npr. da se referendumsko pitanje o uvođenju smrtne kazne „progura“ kao prijedlog promjene čl. 21. st. 2. Ustava (‘‘U Republici Hrvatskoj nema smrtne kazne.’’) neovisno o tome otkuda je došla inicijativa za njegovo provođenje (na temelju prikupljenih 10 posto potpisa birača, na inicijativu Hrvatskog sabora ili predsjednika Republike na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade.).

smislu riječi - za raspisivanje referenduma, protivno je temeljnim načelima funkcioniranja demokratskih ustavnih institucija.<sup>25</sup>

Upravo zbog nepreciznih i vrlo općenitih ustavnih pravila za provođenje referenduma, ustavnopravna teorija mora konstantno upozoravati na granice koje je referendumu postavio sam ustavotvorac kada se ustavni tekst tumači sustavno i teleološki. Neke države su moguće probleme ovakve vrste riješile tako da su u samom ustavu isključile mogućnost provođenja referenduma o pojedinim pitanjima koje po prirodi stvari pripadaju u, nazovimo ih tako, „inherentne ovlasti“ zakonodavca.<sup>26</sup>

Drugi primarni (ustavno)pravni izvor koji regulira provođenje referenduma na temelju tzv. „narodne inicijative“ jest Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Važnost navedenog pravnog izvora ističe se u samom Ustavu koji u čl. 131. st. 2. propisuje da se donosi po postupku određenom za promjenu Ustava. Članak 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu propisuje da će Ustavni sud na zahtjev Hrvatskog sabora, ali samo u slučaju kada se referendum raspisuje na temelju tzv. „narodne inicijative“ utvrditi je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke za raspisivanje referenduma propisane čl. 86. st. 1. do 3. Ustava. Nova ovlast Ustavnog suda da ocjenjuje je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke koje Ustav traži za raspisivanje referenduma uvedena je novim Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske 2002. godine, budući da prije nije bila ni potrebna kada referendum na temelju tzv. „narodne inicijative“ nije bio moguć.

Treći primarni, ali u ovom slučaju zakonski izvor je Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: Zakon). Zakon predstavlja razradu ustavnog prava građana na državni i lokalni referendum te propisuje postupak prikupljanja potpisa, rokove za njihovo prikupljanje *etc.* I sam Ustavni sud je u svojoj ranijoj ustavnosudskoj praksi morao intervenirati u sadržaj Zakona, budući da je u dva slučaja uočio neustavne zakonske odredbe.<sup>27</sup>

### 3. Razlozi koji su potaknuli sindikalnu akciju

Novi Zakon o radu<sup>28</sup> iz prosinca 2009. godine (stupio na snagu 01. siječnja 2010. godine), propisao je u čl. 262. mogućnost produžene primjene pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima. Na zakonskoj razini je propisano da će se pravna pravila iz kolektivnog ugovora kojima se uređuje sklapanje, sadržaj i prestanak radnog odnosa primjenjivati i nakon isteka roka na koji je kolektivni ugovor sklopljen i to kao dio prethodno sklopljenih ugovora o radu. Ova mogućnost je predviđena ako samim kolektivnim ugovorom nije drukčije određeno i to do sklapanja novog kolektivnog ugovora.

Niti šest mjeseci od stupanja na snagu novog Zakona o radu, najvažnijeg zakonskog regulatora radnih odnosa u Republici Hrvatskoj, Vlada Republike Hrvatske 28. svibnja 2010. godine Hrvatskom saboru šalje „Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o radu s Konačnim prijedlogom zakona“<sup>29</sup> (u daljnjem tekstu: Prijedlog) kojim bi se, uz ostale predviđene iz-

<sup>25</sup> SMERDEL, *op. cit.* (bilj. 23), na str. 7.

<sup>26</sup> Npr. čl. 75. st. 2. Ustava Republike Italije određuje da referendum nije dopušten o pitanjima iz područja poreza, državnog proračuna, amnestije i pomilovanja te ratifikacije međunarodnih ugovora. Ustav Republike Italije na engleskom jeziku dostupan je na: <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/1613/file/b4371e43dc8cf675b67904284951.htm?preview> (30.11.2010.).

<sup>27</sup> Vidi *supra*, uz bilj. 8.

<sup>28</sup> NN 149/09.

<sup>29</sup> Puni tekst Prijedloga dostupan je na: [http://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak\\_id=22129](http://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=22129) (30.11.2010.).

mjene, ukinula mogućnost neograničene produžene primjene pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima. Prema Prijedlogu, Vlada Republike Hrvatske u obrazloženju razloga izmjena čl. 262. Zakona o radu naglašava, *inter alia*, kako se važećim zakonskim odredbama nepovoljno „...utječe na sam smisao i svrhu kolektivnog pregovaranja. Naime, dok za vrijeme važenja kolektivnog ugovora može doći do otkaza tog ugovora pod zakonom predviđenim uvjetima, nakon isteka ugovora, ako drukčije nije ugovoreno, bez ikakvog vremenskog ograničenja produženo se primjenjuju pravna pravila koja uređuju sklapanje, sadržaj i prestanak ugovora o radu. Time se ugovornu stranu obvezuju da neograničeno dugo poštuje odredbe već isteklog ugovora bez ikakve mogućnosti promjene, neovisno što su okolnosti možda toliko promijenile da je izvršavanje tih obveza nemoguće.“<sup>30</sup> Zbog toga je Vlada Republike Hrvatske smatrala prijeko potrebnim da se mogućnost neograničene produžene primjene pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima ukine i da se, konzekventno, produžena primjena tih pravnih pravila omogući do sklapanja novog kolektivnog ugovora, ali na vremensko razdoblje od najduže šest mjeseci.<sup>31</sup> Rok od šest mjeseci bi se računao od trenutka prestanka važenja ranijeg kolektivnog ugovora.

Analizom Prijedloga se ističe kako Vlada nije namjeravala izmjenama samo vremenski ograničiti mogućnost produžene primjene pravnih pravila, nego je nastojala u cijelosti otežati pojavu novih produženih primjena pravnih pravila u praksi, koristeći drukčiju jezičnu formulaciju zakonskog teksta. Čl. 262. Zakona o radu određuje: „**Ako kolektivnim ugovorom nije drukčije određeno**<sup>32</sup> (*op. a.*), nakon isteka roka na koji je sklopljen kolektivni ugovor, u njemu sadržana pravna pravila kojima se uređuje sklapanje, sadržaj i prestanak radnog odnosa i dalje se primjenjuju do sklapanja novoga kolektivnog ugovora, kao dio prethodno sklopljenih ugovora o radu.“ S druge strane, Vlada je sa čl. 2. Prijedloga pokušala promijeniti čl. 262. koji bi nakon izmjena imao dva stavka gdje bi prvi glasilo: „**Strane kolektivnog ugovora mogu ugovoriti produženu primjenu pravnih pravila kolektivnog ugovora**<sup>33</sup> (*op. a.*) tako da se nakon isteka roka na koji je sklopljen kolektivni ugovor, u njemu sadržana pravna pravila kojima se uređuje sklapanje, sadržaj i prestanak radnog odnosa kao dio prethodno sklopljenih ugovora o radu, primjenjuju do sklapanja novog kolektivnog ugovora, a najduže šest mjeseci.“ Iz istaknutih dijelova jasno vidimo kako se *de facto* namjeravalo ukinuti mogućnost produžene primjene pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima uopće, budući da se prema važećim zakonskim odredbama produžena primjena pravnih pravila podrazumijeva od trenutka sklapanja kolektivnog ugovora ako nije drukčije ugovoreno, dok bi prema sustavu koji je nudio Prijedlog produženu primjenu pravnih pravila trebalo izrijeком ugovoriti što poslodavcu otvara veće manevarske mogućnosti pritiska na radnike jer za cijelo vrijeme pregovaranja o tom pitanju kolektivni ugovor ili ne bi uopće postojao ili bi postojao zajedno s jasno izraženom namjerom za njegovom promjenom.

Na prvi pogled može se činiti kako su obje moguće situacije identične<sup>34</sup>, no ako Prijedlog tumačimo sustavno (sistematski) moramo zaključiti kako su navedene izmjene bile Vladin pokušaj da se poslodavcima maksimalno, *in ultima linea*, olakšaju mogućnosti oslobađanja od obveza koje proizlaze iz kolektivnih ugovora nakon prestanka njihova važenja. Tako je čl. 3. Prijedloga u potpunosti promijenio koncept otkaza kolektivnog ugovora, skratio otkazni rok, dok je čl. 4. pokušao prekinuti produženu primjenu pravnih pravila kolektivnih ugovora koja bi se produženo primjenjivala do dana stupanja na snagu noveliranog

<sup>30</sup> *Ibid.*, na str. 9.

<sup>31</sup> Čl. 2. Prijedloga.

<sup>32</sup> Dakle, kolektivni ugovor je već sklopljen.

<sup>33</sup> Kolektivni ugovor tek treba sklopiti ili promijeniti.

<sup>34</sup> Npr. poslodavac i sada može vršiti pritisak na radnike prije sklapanja ili izmjene kolektivnog ugovora tako da uvjetuje radnicima sklapanje ili izmjenu kolektivnog ugovora njihovim prihvaćanjem pravila koja su sadržajno suprotna čl. 262. Zakona o radu.



Zakona o radu *etc.*<sup>35</sup> Ne smijemo ni zaboraviti drugu odredbu čl. 2. Prijedloga koja je, uz ranije navedeno, pokušala implementirati i pravilo po kojem se pri ugovaranju vremena važenja produžene primjene pravnih pravila kolektivnog ugovora ne bi primjenjivala odredba čl. 7. Zakona o radu.<sup>36</sup>

Zbog toga su sindikati odmah krenuli u oštru (političku) borbu i osnovali Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referendumu (u daljnjem tekstu: Organizacijski odbor) i to svega nekoliko dana nakon što je Hrvatski sabor zaprimio Prijedlog i prema Vladinom prijedlogu uputio ga u hitni postupak.<sup>37</sup> Istog dana Organizacijski odbor je održao i sjednicu na kojoj je donio „Odluku o pristupanju izjašnjavanju birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referendumu“, s pitanjem: „Jeste li za zadržavanje važećih zakonskih odredbi o produženoj primjeni pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima i otkazivanju kolektivnih ugovora?“ Potpisi su prikupljeni od 09. do 23. lipnja 2010. godine, a nakon što je Organizacijski odbor i formalno podnio zahtjev predsjedniku Hrvatskog sabora za raspisivanjem referendumu, cijeli postupak je prosljeđen Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav (u daljnjem tekstu: Odbor) na daljnje postupanje.

Odbor je na svojoj sjednici 15. srpnja<sup>38</sup> donio zaključak kojim je Ministarstvu uprave i Ministarstvu unutarnjih poslova povjeren posao provjere potpisa. Do rujna je provjera potpisa završila pa Ministarstvo uprave i Ministarstvo unutarnjih poslova dostavljaju 03. rujna izvješće Odboru da je provjerom potpisa utvrđeno kako je ukupno prikupljeno 717 149 valjanih potpisa birača što čini 15,95 posto cjelokupnog biračkog tijela.<sup>39</sup>

S druge strane, do 04. rujna su se dogodile dvije bitne činjenice neopisivo važne za konkretni (budući) ustavnosudski postupak. Prvo, nakon što su Ministarstvo uprave i Ministarstvo unutarnjih poslova u svom izvješću poslanom Odboru definitivno utvrdili da je ispunjen uvjet broja potpisa koji Ustav traži za raspisivanje referendumu na temelju tzv. „narodne inicijative“ Vlada istog dana (03. rujna) povlači Prijedlog iz saborske procedure.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> Upravo će čl. 4. Prijedloga kasnije postati podlogom referendumskog pitanja.

<sup>36</sup> Čl. 7. Zakona o radu regulira slobodu ugovaranja u radnom odnosu, ali i štiti radnika prilikom ugovaranja radnog odnosa pa tako propisuje da poslodavac, radnik i radničko vijeće te sindikati i udruge poslodavaca mogu ugovoriti uvjete rada koji su za radnika povoljniji od uvjeta određenih Zakonom o radu ili drugim zakonom (st. 1.). S druge strane, samo poslodavac, udruge poslodavaca i sindikati mogu kolektivnim ugovorom ugovoriti uvjete rada koji su nepovoljniji od uvjeta određenih Zakonom o radu i to samo ako ih sam Zakon o radu ili poseban zakon na to izričito ovlašćuje (st. 2.). Dakle, Zakon o radu dopušta da radnik i poslodavac ugovore uvjete rada koji su povoljniji od uvjeta određenih Zakonom o radu ili drugim zakonom, ali ne dopušta da radnik i poslodavac ugovore uvjete rada koji bi bili nepovoljniji, zbog bojazni da bi poslodavac kao ekonomski jača strana u radnom odnosu, mogao vršiti pritisak na radnika uvjetovanjem zasnivanja radnog odnosa njegovim prihvaćanjem nepovoljnijih uvjeta rada. Zbog toga Zakon o radu tu ovlast daje sindikatima kao organiziranim udrugama radnika koje su spremne i sposobne štiti radničke interese, ali ni sindikat nije u potpunosti ovdje slobodan jer ovlast ugovaranja nepovoljnijih uvjeta rada ima samo ako tako propisuje Zakon o radu ili poseban zakon. Čl. 7. st. 3. Zakona o radu izražava načelo *in favorem laboratoris* po kojem se treba primijeniti za radnika najpovoljnije pravo ako je neko pravo iz radnog odnosa različito uređeno ugovorom o radu, pravilnikom o radu, sporazumom sklopljenim između radničkog vijeća i poslodavca, **kolektivnim ugovorom** (op. a.) ili zakonom. Prijedlogom je odredba o neprimjenjivanju čl. 7. Zakona o radu prilikom ugovaranja vremena važenja produžene primjene pravnih pravila iz kolektivnog ugovora trebala postati čl. 262. st. 2. noveliranog Zakona o radu.

<sup>37</sup> Organizacijski odbor za izjašnjavanje birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referendumu osnovan je 04. lipnja 2010. godine u prostorijama Radničkog doma u Zagrebu kao odgovor na Vladino upućivanje Prijedloga Hrvatskom saboru od 28. svibnja 2010. godine.

<sup>38</sup> Točno na dan kada Hrvatski sabor prema čl. 78. st. 1. Ustava prestaje sa redovitim zasjedanjem do 15. rujna što se svakako može protumačiti kao svojevršno političko nadmudrivanje između Vlade i sindikata.

<sup>39</sup> Nažalost, cijeli proces provjere potpisa nije bio lišen birokratskih, dvosmislenih pa i zastrašujućih poruka koje je povremeno upućivala izvršna vlast o nelegalnosti prikupljanja potpisa, nelegalnosti samih potpisa pa i mogućnosti nepriznavanja velikog broja potpisa. Više o ovoj temi vidi npr.: <http://www.vecernji.hr/vijesti/vlada-uzvraca-sindikata-vasi-potpisi-ne-vrijede-clanak-186150> (30.11.2010.).

<sup>40</sup> Što je otvorilo pitanje je li provođenje referendumu uopće više potrebno kada je Prijedlog povučen, a referendumsko pitanje se odnosilo na čl. 4. Prijedloga.

Drugo, Ustav je tada već četvrti put izmijenjen pa su na snazi bila nova pravila za valjanost referenduma.<sup>41</sup>

Odbor u svom izvješću predsjedniku Hrvatskog sabora od 14. rujna predlaže Hrvatskom saboru da donese zaključak kojim će se omogućiti primjena čl. 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu. Hrvatski sabor je zaključak Odbora prihvatio 24. rujna i 29. rujna uputio zahtjev Ustavnom sudu da utvrdi je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke koje traži Ustav za raspisivanje referenduma.

#### 4. Postupak i odluka Ustavnog suda

Nakon zaprimanja zahtjeva, Ustavni sud je zatražio očitovanja od Hrvatskog sabora, Vlade i Organizacijskog odbora, a od svojih znanstvenih savjetnika stručna mišljenja o dostavljenim zaključcima Hrvatskog sabora. Vlada je u svom očitovanju istaknula da su povlačenjem Prijedloga iz saborske procedure prestale pretpostavke za raspisivanje referenduma dok je Organizacijski odbor u svom očitovanju naveo „...da su pretpostavke za raspisivanje referenduma u potpunosti ispunjene samom činjenicom da su ispunjeni uvjeti iz stavka 3. (*odnosno čl. 86. st. 3. Ustava, op. a.*) te da na provedbu postupka referenduma ne utječe činjenica da je Vlada Republike Hrvatske, kao predlagač Prijedloga zakona, isti povukla iz procedure. (...) Hrvatski sabor nije morao zatražiti očitovanje Ustavnog suda o pretpostavkama za raspisivanje referenduma. Zašto je ipak Hrvatski sabor zatražio očitovanje Ustavnog suda? Prema našem mišljenju iz sljedećih razloga: da izbjegne odgovornost i odgovodi izjašnjavanje na referendumu, da prebaci odgovornost na Ustavni sud. (...) Zaključno, odluka o postojanju pretpostavki za raspisivanje predmetnog referenduma mora se temeljiti na činjenici da je Vlada RH povukla iz procedure Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona pod pritiskom volje građana, te na realnoj situaciji u kojoj Vlada RH, u slučaju donošenja odluke o neraspisivanju referenduma, isti Prijedlog (primjerice: u roku od mjesec dana) može ponovno uputiti u proceduru. Ukoliko bi Ustavni sud prihvatio mišljenje Vlade RH da su pretpostavke za raspisivanje referenduma ispunjene samo ako tome prethodi Prijedlog zakona, takav stav Ustavnog suda imao bi za posljedicu da bi, u slučaju da Vlada RH ponovno predloži Zakon istog sadržaja, građani bili prisiljeni za mjesec dana ponovno pokretati akciju prikupljanja potpisa. Provođenje predmetnog referenduma vodi do potrebne sigurnosti u kojoj će postojati garancija za to da će se u budućem primjerenom razdoblju postupati u skladu s predmetnim referenduskim pitanjem odnosno da se u tom razdoblju zakonske odredbe o produženoj primjeni pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima i o otkazivanju kolektivnih ugovora neće mijenjati. (...) Na temelju iznesenog predlažemo Ustavnom sudu da: 1. se oglasi nenadležnim za postupanje po zaprimljenom zahtjevu Hrvatskog sabora te taj zahtjev odbaci. Podredno: 2. da odbije (odbaci) zahtjev kao nepodoban za raspravu i odlučivanje. Podredno: 3. da utvrdi kako je sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom te da su ispunjene pretpostavke iz članka 86. (87.) stavak 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske.”<sup>42</sup>

Iako je Organizacijski odbor također osporavao i ustavnost čl. 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu jer je smatrao diskriminirajućim omogućiti nadležnost Ustavnom sudu

<sup>41</sup> Veliki problemi su nastali upravo zbog činjenice što je promijenjeni Ustav stupio na snagu danom proglašenja, odnosno 16. lipnja 2010. godine kada je proces prikupljanja potpisa za raspisivanje referenduma bio još u tijeku. Zbog toga se i postavilo pitanje koji Ustav treba primijeniti ako do raspisivanja referenduma zaista i dođe, a još veće probleme prouzročila je odredba čl. 150. Ustava koja je obvezala Hrvatski sabor da donese Ustavni zakon za provedbu Ustava tek u roku od 6 mjeseci od dana proglašenja Promjena Ustava. Upravo je kvalitetan Ustavni zakon za provedbu Ustava tada nedostajao da riješi sva ova otvorena pitanja što se opet može tumačiti kao pokušaj Vladinog političkog nadmudrivanja sindikalnih organizacija.

<sup>42</sup> Dio II. („*Postupak pred Ustavnim sudom*“), toč. 12. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, *op. cit.* (bilj. 1).

za ocjenjivanje sadržaja referendumskog pitanja s Ustavom i utvrđivanje jesu li ispunjene pretpostavke za njegovo raspisivanje samo u slučaju kada se referendum raspisuje na temelju tzv. „narodne inicijative“, Ustavni sud je na to odgovorio kako „ne smatra svrsishodnim objašnjavati razliku između ustavnih zadaća demokratskih institucija u sustavu političke vlasti u državi i birača.“<sup>43</sup> Također, upozoreno je i na posebnu (ustavno)pravnu prirodu Ustavnog zakona o Ustavnom sudu za kojeg smo već ranije naglasili da se donosi po postupku određenom za promjenu Ustava.

Ustavni sud je čak i ukorio Hrvatski sabor zbog nepoštivanja forme. „Ustavni sud primjećuje da uz Zaključke Hrvatskog sabora nije dostavljen formalni zahtjev u smislu članka 95. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Iako je u materijalnopravnom (sadržajnom) smislu nesporno da su sami Zaključci Hrvatskog sabora zahtjev u smislu članka 95. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske po kojemu je Ustavni sud dužan postupiti, Ustavni sud podsjeća da je u svim pravnim postupcima, pa tako i u ustavnosudskom, potrebno uvažavati i pravila koja se tiču forme odgovarajućeg akta.“<sup>44</sup>

Središnji i najvažniji dio citirane Odluke Ustavnog suda određen je u obliku pitanja i glasi: „Postoji li ustavna obveza raspisivanja referenduma u konkretnom slučaju?“<sup>45</sup> Ustavni sud ovdje zauzima sljedeće stajalište: „U odgovoru na postavljeno pitanje Ustavni sud polazi od činjenice da se konkretno referendumsko pitanje odnosi na Prijedlog izmjene ZOR-a (*Zakona o radu, op. a.*) koji je Vlada Republike Hrvatske uputila u zakonodavni postupak 28. svibnja 2010. te od činjenice da je Vlada Republike Hrvatske, dopisom upućenim 3. rujna 2010. predsjedniku Hrvatskog sabora, povukla „...iz procedure donošenja Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o radu, s Konačnim prijedlogom zakona“. Ustavni sud podsjeća da Ustav, kao najviši pravni akt Republike Hrvatske, uspostavlja politički i pravni poredak države. U temeljnim odredbama, između ostalog, utvrđuje se načelo narodnog suvereniteta i određuje sadržaj državnog suvereniteta Republike Hrvatske. U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana (članak 1. stavak 2. Ustava). Ustav u tom smislu traži ostvarenje volje naroda. Ostvarenje volje naroda, odnosno sudjelovanje birača u postupku donošenja političkih odluka, u demokratskom se društvu može djelotvorno izraziti i samom „prijetnjom“ održavanja referenduma. Ustav zabranjuje ostvarenje političkih ciljeva po cijenu nereda i sukoba. Ustav propisuje procedure za mirno i kompromisno razrješavanje političkih problema (Smerdel). Drugim riječima, Ustavom propisane procedure i njihovi Ustavom određeni institucionalni nositelji jamac su ostvarenja ustavnog zahtjeva za razboritim rješavanjem problema u društvenoj zajednici. Primijene li se navedena načelna stajališta na konkretan slučaj, postaje razvidno da je Vlada Republike Hrvatske - povlačenjem Prijedloga izmjene ZOR-a iz zakonodavnog postupka - uvažila volju birača izraženu u njihovih 717.149 valjanih potpisa za raspisivanje referenduma, prikupljenih u postupku započetom 9. lipnja 2010., a okončanom (uključivo) 23. lipnja 2010. Drugim riječima, navedenim postupkom Vlade Republike Hrvatske ostvaren je i cilj zbog kojega su birači dali svoje potpise za raspisivanje referenduma: prijedlog izmjena ZOR-a povučen je iz zakonodavnog postupka. Provedbi referenduma u takvoj pravnoj situaciji nedostaje svaki pravni smisao te objektivno i razumno opravdanje. S druge strane, njegovom bi se provedbom u takvim okolnostima po naravi stvari otvorio prostor mogućim zlouporabama, jer bi se izjašnjavanje birača o referendumskom pitanju - koje je prethodno već ionako riješeno u skladu s voljom birača -

<sup>43</sup> *Ibid.*, Dio III. („Stajališta Ustavnog suda o postupkovnim i formalnim pitanjima“), toč. 16.

<sup>44</sup> *Ibid.*, toč. 17.

<sup>45</sup> *Ibid.*, Dio IV. („Utvrđenje Ustavnog suda na temelju članka 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske“), toč. 21.

lako pretvorilo u izjašnjavanje birača o drugim pitanjima koja nisu ni u kakvoj vezi sa samim sadržajem referenduskog pitanja.<sup>446</sup>

Temelj i vrhovo mjerilo političkog života jest ostvarenje volje naroda koja u ovom slučaju nije manifestirana na način da je na referendumu odlučeno protiv Vladinog Prijedloga, nego je povlačenjem Prijedloga iz saborske procedure sama Vlada stvorila pretpostavke da se volja naroda ostvari bez održavanja referenduma što je po svojem sadržaju jednako.

Organizacijski odbor je u svojoj argumentaciji istaknuo i drugi problem, odnosno mogućnost da Vlada nakon povlačenja Prijedloga isti Prijedlog ponovno uputi u saborsku proceduru i na taj način pokuša zaobići ostvarenje volje naroda. „Ustavni sud prihvaća navode Organizacijskog odbora, koji je u svom očitovanju od 7. listopada 2010. osnovano ukazao na „realnu situaciju” u kojoj „Vlada RH, u slučaju donošenja odluke o neraspisivanju referenduma, isti Prijedlog (primjerice: u roku od mjesec dana) može ponovno uputiti u proceduru.” Drugim riječima, Organizacijski odbor osnovano je ukazao na činjenicu da ZoRef (*odnosno Zakon, op. a.*), koji je danas na snazi, ne sadrži jamstvo da Vlada Republike Hrvatske ili drugi ovlašteni predlagatelj zakona neće nakon proteka neprimjereno ili nerazumno kratkog vremena ponovno predložiti iste izmjene ZOR-a zbog kojih je i proveden postupak izjašnjavanja birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma, koji je predmet ovog ustavnosudskog postupka. Istodobno, međutim, Ustavni sud ne prihvaća prigovor Organizacijskog odbora da u postojećim okolnostima „provođenje predmetnog referenduma vodi do potrebne sigurnosti u kojoj će postojati garancija za to da će se u budućem primjerenom razdoblju postupati u skladu s predmetnim referenduskim pitanjem odnosno da se u tom razdoblju zakonske odredbe o produženoj primjeni pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima i o otkazivanju kolektivnih ugovora neće mijenjati.” Ustavni sud u tom smislu utvrđuje da provedba konkretnog referenduma nije i ne smije postati sama sebi svrhom, a ne smije postati ni instrument za ostvarenje jamstva o kojem govori Organizacijski odbor u svom očitovanju.<sup>447</sup>

Organizacijski odbor je ukazujući na ovaj problem zatražio pravnu zaštitu koju Zakon daje referendumu, ali koja je također izrijekom zakonski isključena kada se referendum raspisuje na temelju prikupljenih deset posto potpisa birača. Sadržaj te pravne zaštite je zabrana upravljena tijelima državne vlasti da prije isteka roka od godine dana od dana održavanja referenduma donesu akt ili odluku koja je sadržajno suprotna odluci donesenoj na referendumu (čl. 8. st. 2. Zakona). S druge strane, čl. 8. st. 4. Zakona propisuje da se zabrana iz st. 2. ne odnosi na slučaj kada se referendum raspisuje na temelju tzv. „narodne inicijative”. Drugim riječima, čak i da se raspisao referendum na temelju prikupljenih potpisa, zabrana donošenja sadržajno suprotnog akta u roku od godine dana u ovom slučaju ne bi obvezivala Vladu.<sup>448</sup>

<sup>446</sup> *Ibid.*, toč. 23.

<sup>447</sup> *Ibid.*, Dio V. („Pravni učinci povlačenja prijedloga izmjena ZOR-a”), toč. 25.

<sup>448</sup> S ovim dijelom problematike možemo povezati zanimljivu privatnopravnu analogiju. Tako Zakon o parničnom postupku (NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08) omogućuje tuženiku da se protiv tužiteljevom povlačenju tužbenog zahtjeva koje ga po svojoj pravnoj prirodi ne štiti od novih istovrsnih „napada” parničnog protivnika. Takvo tuženikovo držanje u parnici može dovesti do situacije u kojoj će se tužitelj biti prisiljen odrediti svojeg tužbenog zahtjeva što će isprovocirati donošenje presude na temelju odricanja koja će u svojim subjektivnim, objektivnim i vremenskim granicama pravomoćnosti u potpunosti zaštititi tuženika od budućih, objektivno i subjektivno identičnih tužbenih zahtjeva (vidi čl. 193. i čl. 331.a Zakona o parničnom postupku). Ako navedeno razmišljanje uzdignemo na javnopravnu razinu, zaključujemo kako su sindikati pozitivnom referenduskom odlukom nastojali „zaštititi” produženu primjenu pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima od novih Vladinih prijedloga u istoj materiji. Pozitivna referendumska odluka bi barem politički (kad već ne može i pravno zbog čl. 8. st. 4. Zakona) osigurala adekvatnu zaštitu produžene primjene pravnih pravila sadržanih u kolektivnim ugovorima. Budući da je politička (referendumska) zaštita produžene primjene pravnih pravila izostala, a i u svjetlu činjenice da je Ustavni sud istaknuo kako provođenje referenduma ne smije postati samoj sebi svrhom, pravna zaštita je ipak pružena primjenom čl. 31. st. 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu (vidi *infra*).

Ustavni sud je zbog toga odlučio izaći izvan krutih pravnih okvira i formalističkih tumačenja prava i pokazati koncept sudskog aktivizma u svom punom sjaju. „U situaciji kad mjerodavne odredbe ZoRef-a nisu u potpunosti razrađene, što otvara mogućnost da svrha, zbog koje su se u konkretnom slučaju skupljali potpisi birača, ne bude pravilno ostvarena, ustavna je obveza Ustavnog suda da - tumačeći Ustav i ZoRef u svjetlu najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava) - utvrdi pravilo za konkretan slučaj. Nije, dakle, riječ o općem pravnom pravilu koje bi vrijedilo za sve istovrsne slučajeve, jer takvo pravilo može donijeti samo Hrvatski sabor kao vrhovno predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj (članak 70. /71./ Ustava). Nasuprot zakonodavcu, Ustavni sud, kao „čuvar Ustava“, dužan je brinuti se za ostvarenje najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske na način da posredstvom svojih posebnih institucionalnih ovlasti kompenzira slabosti nedostatno razvijene demokratske države utemeljene na proklamiranoj vladavini prava, što uključuje i njezin nedostatno razvijen i nesavršen pravni okvir. Rješavanjem složenih konflikata koji se javljaju u društvenom životu zajednice unutar nedostatno razvijenog i nesavršenog pravnog poretka, Ustavni sud ispunjava svoju ustavnu zadaću uravnoteživanja vrijednosno-normativnog i pozitivno-pravnog okvira države.“<sup>49</sup>

Zbog toga je Ustavni sud odlučio primijeniti čl. 31. st. 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu koji mu daje ovlast da sam odredi način provedbe svoje odluke, odnosno rješenja pa je u izreci Odluke odredio i da se prijedlog zakona koji bi sadržavao odgovor suprotan potvrdnom odgovoru na referendumsko pitanje ne smije uputiti u zakonodavni postupak prije isteka roka od godine dana od objave Odluke Ustavnog suda u Narodnim novinama.<sup>50</sup>

Zaključno, Ustavni sud napominje kako bi zakonodavac morao uzeti u obzir činjenicu da je Ustavni sud već dva puta intervenirao u sadržaj Zakona, ukidajući pojedine odredbe koje su se pokazale neustavnima, ali ističe i da je sam Zakon manjkav što je i dovelo do ustavnopravnog spora.<sup>51</sup>

## 5. Zaključne napomene

Analizirana Odluka Ustavnog suda primarno predstavlja školski primjer sudskog aktivizma. Ustavni sud se prilikom donošenja odluke nije zadržao u okvirima krutog gramatičkog tumačenja zakonskog teksta već je uvidio nedostatke u zakonskom uređenju referendumu i „u svjetlu najviših vrednota ustavnog poretka“ kao „čuvar Ustava“ pružio Organizacijskom odboru (ustavno)pravnu zaštitu. Na taj su način zaštićeni i interesi 717 149 građana koji su svojim potpisom zahtijevali od Hrvatskog sabora raspisivanje referendumu. Važnost Odluke ističe se i zbog toga što se prvi put u jednom ustavnosudskom postupku primijenila odredba čl. 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, a ovo je bio i prvi postupak u kojem se Ustavni sud bavio pitanjima koja se odnose na referendum na temelju čl. 86. st. 3. Ustava. U postupku i poslije njega se pojavio još cijeli niz incidentalnih ustavnopravnih pitanja koje nismo mogli dublje analizirati zbog opasnosti da bi njihovom kvalitetnom obradom otupili

<sup>49</sup> Dio V. („Pravni učinci povlačenja prijedloga izmjena ZOR-a“), toč. 25.1. obrazloženja Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, *op. cit.* (bilj. 1).

<sup>50</sup> Odnosno do 22. listopada 2011. godine, budući da je citirana Odluka objavljena u Narodnim novinama 22. listopada 2010. godine. Na taj način je pružena sadržajno jednaka pravna zaštita od sličnih Vladinih prijedloga u istoj materiji kao da je referendum o istom pitanju raspisao Hrvatski sabor ili predsjednik Republike i na kojem je donesena pozitivna referendumaska odluka.

<sup>51</sup> Ustavni sud je također upozorio kako je zakonodavac po sili samog Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske koji je donesen u listopadu 2010. godine (NN 121/10) obavezan u roku od šest mjeseci od dana proglašenja Ustavnog zakona uskladiti Zakon s Ustavom. Zakonodavac ima rok do travnja 2011. godine osigurati da se ovakvi i slični slučajevi više ne ponavljaju.

analitičku oštricu naših temeljnih razmatranja. Zbog toga sva ta pitanja ostavljamo za temu nekih drugih radova.

Ustavni sud je u konkretnom postupku postupio brzo, kvalitetno i odlučno. Postupak je proveden bez odugovlačenja uz puno uvažavanje argumenata svih strana u postupku. Odluka je donesena jednoglasno što svjedoči jedinstvu samih sudaca prilikom donošenja Odluke. Neovisno o tome, nakon njezine objave dogodilo se niz neprimjerenih medijskih ispada u kojima su izrečene mnoge riječi koje su dodatno nepotrebno radikalizirale političku atmosferu u državi.<sup>52</sup>

Na kraju izražavamo nadu da će zakonodavac novim i kvalitetnijim zakonskim uređenjem neposrednog ostvarivanja državne vlasti onemogućiti svaku vrstu manipulacije koje u analiziranom slučaju, nažalost, nije nedostajalo.

---

<sup>52</sup> Tako o „ubojitim odgovorima sindikata“ vidi npr. <http://www.nhs.hr/novosti/novost.aspx?id=3239> (30.11.2010.); o ideji ukidanja Ustavnog suda na referendumu vidi npr.: <http://www.vjesnik.hr/html/2010/10/20/Clanak.asp?r=unu&c=1> (30.11.2010.).