

*Zabrana referenduma o proračunskim pitanjima u hrvatskoj i poredbenoj perspektivi**

*Valentino Kuzelj***

UDK: 342.573:336.14(497.5)

342.573:340.5

<https://doi.org/10.31297/hku.22.2.1>

Review paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 31. 12. 2021.

Accepted / prihvaćeno: 13. 6. 2022.

U radu se razmatra poredbeno ustavnopravno uređenje zabrana referenduskog odlučivanja o proračunskim, fiskalnim, odnosno financijskim pitanjima. Potom se izlaže slična zabrana izvedena u hrvatskoj ustavnosudskoj praksi. Naime, pitanja proračuna i njegove održivosti pripadaju sferi isključivih ovlasti tijela predstavničke demokracije, iz čega proizlazi zabrana održavanja referenduma o pitanjima povezanim s proračunskom materijom. Pritom se kritički pristupa rezoniranju Ustavnog suda koji takvu zabranu izvodi s osnove foruma (tijela predstavničke demokracije) kojem je dopušteno odlučivati o proračunu umjesto s osno-

* Radu je 2021. dodijeljena godišnja nagrada „Eugen Pusić“ Instituta za javnu upravu za najbolji znanstveni rad u kategoriji studenata.

** Valentino Kuzelj, student integriranog pravnog studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (Student of Law at the Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: valentino.kuzelj@student.pravo.hr).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3028-8562>

ve isključene materije. Iz toga proizlazi opasnost pretjerano ekstenzivnog tumačenja povezanosti referendumskih prijedloga s proračunom, pukim pozivanjem Vlade i parlamentarne većine na utjecaj predloženoga referendumskog pitanja na sferu njihovih isključivih (proračunskih) ovlasti. Stoga je potrebno u ustavnosudskoj praksi definirati objektivne i provjerljive parametre na temelju kojih će se u svakome pojedinom slučaju utvrditi utjecaj referendumskog pitanja na stabilnost proračuna. Dodatno, poželjno je izričkom u Ustav unijeti zabranu referendumskog odlučivanja o poreznim i proračunskim zakonima.

Ključne riječi: referendum, ograničenje referendumskog odlučivanja, proračun, isključive ovlasti tijela predstavničke demokracije, Ustavni sud Republike Hrvatske, poredbeno ustavna uređenja

1. Uvod

Mit o apsolutnom suverenitetu naroda kad artikulira volju nacije na referendumu u suvremenosti erodira jednako kao što se ideja nepogrešivosti zakonodavca urušila u godinama nakon Drugoga svjetskog rata (Kostadinov, 2017, str. 126). Narod u ulozi suverena, „prizvan“ u okviru određenoga referendumskog postupka, proizlazi iz konkretnog pitanja koje je pred njega postavljeno te upravo pitanje na koje su građani pozvani dati odgovor omogućuje formiranje i samu egzistenciju mitskog pojma naroda kao izraza temeljnog načela narodnog suvereniteta. Stoga je i sam tako konstruiran narod, u interakciji s razlogom zbog kojeg je formiran i u odnosu na pitanje o kojem odlučuje, oblik reprezentacije, ali drukčiji od tradicionalno shvaćene predstavničke demokracije i predstavništva utjelovljenog u parlamentu (Miloš, 2020a, str. 78). Tako konstruiranom narodu, tj. biračkom tijelu u okviru referendumskog postupka, dodijeljena je kvaliteta državnog tijela, odnosno svojevrzne četvrte grane vlasti koja je nužno u odnosu prema drugim tijelima vlasti (Kostadinov, 2011b, str. 1; 2014, str. 119–120; 2017, str. 111–112). Iz toga proizlazi potreba njezina ograničenja kako bi se očuvala „ustavna ravnoteža vlasti i imperativi vezani za dobro funkcioniranje države“. Stoga je nužno, radi zaštite temeljnih ustavnih načela i strukture ovlasti dodijeljenih pojedinim državnim tijelima, definirati iznimke od mogućnosti referendumskog odlučivanja o

određenim pitanjima, tj. „dati jasne kriterije razgraničenja ovlasti postupanja ‘naroda’ (birača) kao cjeline, s jedne, te predstavničkih institucija, s druge strane“ (Gardašević, 2021, str. 83).

Najčešća područja ograničenja uključuju pitanja u vezi s temeljnim državnim funkcijama, poput onih povezanih s javnim financijama (proračunska i porezna pitanja), s ciljem očuvanja financijske stabilnosti te, posljedično, preduvjeta ostvarenju ostalih državnih zadaća (Forgács, Ibi & Moeckli, 2021, str. 265–266). Pritom ustavi pojedinih država enumeriraju područja isključena od dohvata narodnog odlučivanja u referendumskom postupku. S druge strane, imajući na umu važnost uređenja pojedinih pitanja za opstojnost države i očuvanje ustavnoga poretka, ponegdje (u odsutnosti eksplicitnih odredbi o isključenim područjima) ustavni sudovi definiraju područja o kojima nije dopušteno odlučivati na referendumu. Stoga ne stoji zaključak do kojeg dolaze Forgács, Ibi i Moeckli (2021, str. 265) da u Republici Hrvatskoj ne postoje sadržajne granice referendumskih pitanja. Iako Ustav Republike Hrvatske ne enumerira područja isključena od dosega građana na referendumu, Ustavni sud Republike Hrvatske (USRH) u svakome konkretnom slučaju otkriva i definira sadržaj i doseg implicitnih zabrana referendumskog odlučivanja o pojedinim pitanjima (Podolnjak, 2021, str. 163).

U ovom će se radu pozornost posvetiti specifičnoj temi ograničenja referendumskog odlučivanja o pitanjima državnog proračuna. Naime, riječ je o području koje je tradicionalno isključeno od dohvata građana putem referenduma. Tako, primjerice, Ustav Republike Slovačke (čl. 93./3.) isključuje pitanja o porezima, nametima i državnom proračunu od odlučivanja na referendumu te se takva zabrana pokazala „nekontroverznom i razumljivom“ s obzirom na potrebu „očuvanja stabilnosti i predvidivosti državnih prihoda“ (Baranić, 2021, str. 183). Upravo je u „samorazumljivosti“ isključenja proračunskih pitanja, s obzirom na važnost državnog proračuna za uredno funkcioniranje države i ispunjenje državnih zadaća, moguće tražiti razlog zapostavljanja navedenog pitanja u znanstvenoj literaturi. Naime, u domaćoj i poredbenoj literaturi tek se sporadično, u okviru općeg razmatranja uređenja referenduma te njegovih granica, navode zabrane koje se tiču pitanja proračuna i poreznog sustava. Tako u kontekstu hrvatskog Ustava, vezano uz odluke Ustavnog suda o prijedlozima referenduma za zabranu tzv. *outsourcinga* i monetizacije autocestovne infrastrukture, jedino Horvat Vuković (2016) na nešto široj razini izučava navedenu materiju.

Stoga će se isprva promotriti slične zabrane u poredbenoj europskoj perspektivi analizom ustavnih odredbi te isticanjem pojedinih ustavnosudskih odluka radi razmatranja pristupa definiranju državnog proračuna u odnosu na referendumsko odlučivanje. Potom će se na primjeru odluka Ustavnog suda RH pokušati proniknuti u značenje i doseg isključivih ovlasti Vlade da predlaže proračun i završni račun te Hrvatskog sabora da prihvaća proračun. Pritom će se naglasiti važnost restriktivnog tumačenja pojmova „proračun“ te „proračunskih“, „financijskih“ i „fiskalnih“ zakona. Naime, analogno tome kako je u viktorijskoj Engleskoj tijekom borbe za financijske prerogative Donjeg doma isticano „kako bi lišiti Gornji dom prava odlučivanja o financijskim pitanjima značilo isključiti ga od odlučivanja o približno tri četvrtine javnih poslova, negirajući bit njegove ustavne uloge“ (Marelja & Kuzelj, 2020, str. 522), pretjerano široko tumačenje pojma proračuna prijeto isključenjem građana od neposrednog odlučivanja o većini državnih pitanja. Stoga je potrebno složiti se sa stavom mađarskoga Ustavnog suda, artikuliranog u odluci od 8. ožujka 2007. godine, da ustavnosudski nadzor treba temeljiti na kriterijima ustavnog, a ne financijskog prava u razmatranju pitanja povezanih s proračunom. Naime, ustavnopravno shvaćanje pojma proračuna treba biti uže od financijsko-pravnog, osobito uzme li se u obzir da ni u financijskoj teoriji „ne postoji jedinstvena definicija proračuna“, već ona ovisi „o viđenju njegova mjesta i uloge te naglašavanju pravnog, financijskog ili nekog drugog obilježja“ (Rogić Lugarić, 2010, str. 893).

2. Zabrana referendumskog odlučivanja o pitanjima s proračunskim implikacijama u poredbenoj perspektivi

Fiskalni suverenitet predstavlja državnu ovlast da samostalno uređuje sustave javnih prihoda i rashoda (Mijatović, 2018, str. 28), a u suvremenosti je tako shvaćeno (apsolutno i subjektivno) proračunsko pravo isključiva ovlast parlamenta na samostalno odlučivanje o državnom proračunu, njegovu donošenju, izvršavanju i nadzoru njegova izvršenja (Rogić Lugarić, 2010, str. 897). Tako shvaćenu financijsku jurisdikciju predstavničkog tijela valja razumjeti kao izraz višestoljetnog razvoja parlamentarizma i zahtjeva građana da o ubiranju i trošenju proračunskih sredstava odlučuju predstavnici s demokratskim legitimitetom dodijeljenim od građana na slobodnim i demokratskim izborima. Stoga je artikulaciji zabrane nepo-

srednog odlučivanja građana o proračunskim pitanjima potrebno pristupiti krajnje oprezno jer su isključive ovlasti legislative u pogledu državnog proračuna povezane upravo sa zahtjevom da se odlučivanje o ubiranju i trošenju javnih sredstava utemelji na demokratskom legitimitetu. Parlamenti kao predstavništva građana izvode svoj demokratski legitimitet iz naroda koji ih izabire te je očito kontradiktorno tvrditi da narod može političkim tijelima vlasti „dodijeliti“ demokratski legitimitet za uređivanje proračunske materije, ali da taj legitimitet nije dovoljan da bi sam odlučivao o istim pitanjima. Stoga je razloge ograničenja neposrednog odlučivanja o proračunskim pitanjima potrebno tražiti radije u pragmatičnim nego u načelnim razlozima.

Složenost proračunske materije i njezina međupovezanost s mogućnostima ostvarenja ostalih državnih funkcija s jedne te nužna pojednostavnjenost pitanja o kojima se odlučuje na referendumu s druge strane najuvjerljiviji su razlog isključenja proračunskih pitanja od referendumskog odlučivanja. Naime, pretjerano pojednostavnjivanje tema o kojima se odlučuje njihovim artifičijelnim odjeljivanjem u izdvojena diskrecijska pitanja česta je nuspojava neposredne demokracije. Svaki sustav odlučivanja, pa tako i putem referenduma, treba uzeti u obzir međupovezanost i međuovisnost cjelokupnog sustava upravljanja državnim poslovima te demokratska vlast ne smije previdjeti „činjenicu da odluka o jednom pitanju može imati štetne ili ograničavajuće posljedice po druge odluke“ (Tierney, 2012, str. 28–29). Navedeno je posebno naglašeno u vezi s državnim proračunom kao zakonskim aktom kojim se procjenjuju i usklađuju državni prihodi i rashodi. Stoga ustavi pojedinih zemalja *explicite* isključuju mogućnost referendumskog odlučivanja o proračunu i drugim fiskalnim pitanjima.

Od ustava europskih država, uz spomenuti slovački primjer, valja navesti Ustav Republike Albanije koji u čl. 151./2., između ostaloga, isključuje pitanja o proračunu, porezima i financijskim obvezama države od referenduma, a Ustavni sud provodi *a priori* nadzor ustavnosti referendumskih pitanja (čl. 152./1.). Ustav Kraljevine Danske (čl. 42./6.) sadržava detaljan popis pitanja isključenih od odlučivanja putem referenduma (npr. financijski zakoni, zakoni o plaćama i mirovinama, zakoni o izravnim i neizravnim porezima i dr.). Ustav Republike Estonije u čl. 106. isključuje mogućnost referendumskog odlučivanja o proračunu, oporezivanju i financijskim obvezama države. Grčki Ustav (čl. 44./2.), uređujući mogućnost referenduma o zakonima koje je donio parlament (na zahtjev tri petine svih zastupnika, na temelju prijedloga najmanje dvije petine zastupnika), a kojima se uređuju „važna društvena pitanja“, ne dopušta raspisivanje referenduma o fiskalnim pitanjima. Ustav Republike Italije (čl.

75./2.) zabranjuje tzv. abrogativni referendum (za potpuno ili djelomično ukidanje zakona) o zakonima kojima se uređuju porezi i proračun. Mađarski Ustav u čl. 8./2. navodi da se državni referendum može raspisati o bilo kojim pitanjima koja potpadaju pod ovlasti parlamenta, a već u idućem stavku tu mogućnost ograničava isključujući, između ostaloga, pitanja o središnjem državnom proračunu, središnjim porezima, doprinosima, carinama te uvjetima za propisivanje lokalnih poreza (čl. 8./3./b.). Ustav Republike Portugal (čl. 115./4./b.) ne dopušta raspisivanje referenduma o pitanjima s proračunskim, poreznim i financijskim implikacijama.

Ustavom Republike Slovenije (čl. 90.), nakon ustavnih promjena iz 2013. godine, zabranjeno je raspisivanje zakonodavnog referenduma za odbijanje zakona o nizu pitanja, a u kontekstu ovoga rada posebno valja istaknuti: o poreznim zakonima, carinama, drugim prisilnim davanjima te o zakonima za implementaciju državnog proračuna. Dopuštenost referendumskog pitanja isprva razmatra parlament, a u slučaju neslaganja inicijatora i parlamenta, tj. ako parlament ocijeni da je referendumsko pitanje nedopušteno, konačni pravorijek donosi Ustavni sud (Žuber & Kaučič, 2019, str. 144). Pritom se ustavna zabrana raspisivanja zakonodavnog referenduma o porezima, carinama i drugim prisilnim davanjima te za implementaciju državnog proračuna isprva pokušala prikazati kontroverznom u slovenskoj javnosti, ali je praksa pokazala da su se strahovi od pretjeranog ograničavanja potencijala referenduma kao sredstva građana pokazali neosnovanima (Žuber & Kaučič, 2021, str. 153). Naime, zabrana se ne odnosi na sve zakone koji utječu na navedena pitanja s obzirom na to da bi to značilo izuzimanje gotovo sveg zakonodavstva od kontrole građana putem referenduma jer gotovo svaki zakon (makar indirektno) ima određen fiskalni učinak te utječe na državni proračun. Stoga popis eksplicitnih supstancijalnih zabrana referendumskog odlučivanja o pojedinim pitanjima ostaje otvoren interpretacijama te se mora razmatrati u kontekstu svake konkretne referendumске inicijative (Žuber & Kaučič, 2021, str. 144).

Iz poredbene analize ustavnog uređenja iznimaka od referendumskog odlučivanja o pitanjima koja pripadaju u materiju tzv. financijske aktivnosti države proizlazi širok spektar ograničenja, ali i velika razina neujednačenosti definicije isključenih financijskih pitanja. Tako se govori o fiskalnim, financijskim i poreznim zakonima, državnom proračunu, carinama, zakonima o plaćama i mirovinama i sl. Naočigled, neki od tih pojmova tek se djelomično preklapaju, s time da, dok zabrana referenduma o porezima i carinama štiti prihodovnu stranu državnog proračuna, isključenje proračunskih, fiskalnih, odnosno financijskih pitanja od referendumskog

odlučivanja mnogo je šire te restriktivnije za mogućnosti neposrednog odlučivanja građana o iznimno širokom spektru državnih pitanja. Stoga je navedene pojmove potrebno ispravno i restriktivno tumačiti da se isključenjem većine pitanja od mogućnosti referenduskog odlučivanja ovlasti naroda kao suverena ne bi prepolovile, *de facto* ga onemogućavajući u vršenju vlasti neposrednim odlučivanjem i ostavljajući mu tek pravo na periodičan izbor svojih predstavnika. Ne sporeći važnost zaštite stabilnosti državnih prihoda i rashoda, pri uređenju zaštitnog mehanizma u vidu zabrane referenduma o proračunskim, fiskalnim, odnosno financijskim pitanjima potrebno je imati na umu, kako ističe Lucić (2010, str. 230), „da su u čisto predstavničkom demokratskom uređenju, građani dovedeni u poziciju da ako jednom pogriješe na izborima, sljedeće čitavo mandatno razdoblje moraju trpjeti posljedice loše donesene odluke u određenom trenutku“. Stoga je od iznimne važnosti ustavnosudsko tumačenje pojma proračunskih, fiskalnih, odnosno financijskih pitanja, s obzirom na to da se jedino njime može odrediti „osjetljiva“ granica koja će odijeliti dopuštena od nedopuštenih referenduskih pitanja s implikacijama za državni proračun.

Velik je broj referenduskih inicijativa u Mađarskoj zabranjen s osnove njihova utjecaja na fiskalno zakonodavstvo. Usprkos tome, važno je istaknuti stajalište mađarskog Ustavnog suda da je značenje i doseg isključenih područja potrebno „usko“ tumačiti te da se fiskalne iznimke ne smiju interpretirati tako da obuhvaćaju sve zakone s fiskalnim ili monetarnim posljedicama, s obzirom na to da gotovo sva pitanja unutar ovlasti parlamenta imaju takav učinak (Forgács, 2021, str. 205–206). U tom smislu Ustavni sud Mađarske, u svojoj odluci od 8. ožujka 2007., ističe: „koncept državnog proračuna ne može se interpretirati tako da obuhvaća sve zakone s financijskim-proračunskim implikacijama ... skoro sva pitanja iz spektra ovlasti Parlamenta imaju proračunske implikacije ... samo održavanje nacionalnog referenduma ima implikacije po državni proračun“. Suprotan stav u izdvojenom mišljenju uz navedenu odluku zastupa sudac Bragyova iznoseći sveobuhvatno poimanje proračuna koje je, sa stajališta referendumske zabrane, teško prihvatiti: „Temeljem općeprihvaćene definicije proračuna kao precizno određene liste državnih prihoda i rashoda“ sadržaj proračunskog zakona obuhvaća „sva pitanja koja utječu na izvore proračunskih prihoda i rashoda“. To se posebno odnosi „na izvore proračunskih prihoda, s obzirom da se katalog proračunskih rashoda može činiti beskonačnim, ali lista proračunskih prihoda je relativno kratka“.

Uvriježeno je stajalište da su referendumima o pitanjima koja bi utjecala na središnji proračun u tekućoj godini (ili zakone za njegovu implementaciju)

očito obuhvaćeni zabranom, dok se u vezi s referendumima o budućim prihodima i rashodima još ne može govoriti o ustaljenoj i ujednačenoj praksi kojom bi se utvrdilo koliko bliska veza mora postojati između referendumskog pitanja i proračuna kako bi ono potpalo pod zabranu (Forgács, 2021, str. 206). Riječima Ustavnog suda Mađarske: „sama činjenica da rezultat referenduma može utjecati na spektar diskrecije Parlamenta u pogledu usvajanja sljedećeg Zakona o proračunu ne čini održavanje referenduma zabranjenim“ (odluka od 8. ožujka 2007.). Nažalost, s vremenom je interpretacija eksplicitnih ograničenja referenduma u mađarskom Ustavu proširena te „monetarno-fiskalna zabrana može obuhvatiti čak i vrlo indirektno povezana pitanja“ (Forgács, 2021, str. 213).

Talijanski je Ustavni sud u više odluka utvrdio da se eksplicitna ograničenja u vezi s referendumima o poreznim i proračunskim pitanjima odnose, kao strogo povezana, na jednogodišnje i višegodišnje proračune, mjere povezane s proračunskim zakonima te na zakone koji su nužni za implementaciju financijskih i proračunskih ciljeva (Ibi, 2021, str. 76). Ustavni sud u svojoj je odluci od 11. siječnja 1994. godine utvrdio da se kod isključenja poreznih i proračunskih zakona od abrogativnog referenduma, potonji odnose na „proračune“ predviđene čl. 81. Ustava te da sadržaj pojma „proračunski zakoni“ nije definiran ustavnom normom. Nadalje, zaključuje da razmatranju razloga nedopustivosti održavanja referenduma (*verbatim* navedenih u čl. 75. Ustava Republike Italije) treba pristupiti sa stajališta logičke i systemske interpretacije što, posljedično, dovodi do zabrane referenduma o zakonima čiji su učinci usko povezani s područjem operativnosti zakona pobrojanih u čl. 75. Ustava. Stoga, u svakome konkretnom slučaju ocjene ustavne (ne)dopustivosti održavanja abrogativnog referenduma o zakonu s financijskim implikacijama treba poći dalje od formalne kvalifikacije predmetnog zakona (koja sama po sebi nije prikladna za određivanje prekluzivnih efekata za održavanje referenduma) te ispitati kolika je njegova povezanost s operativnošću proračuna i je li dovoljna da predmetni zakon bude izuzet od mogućnosti odlučivanja na referendumu. Potrebno je utvrditi postojanje strukturne i funkcionalne povezanosti s proračunskim zakonodavstvom te utjecaj predmetnog zakona na makroekonomski okvir i financijsku stabilnost. Stoga se ustavna zabrana odnosi na zakone koji utječu na operativnost proračunskih zakona te njihov sadržaj ne može biti izdvojen i razmotren zasebno od cjeline (financijske aktivnosti države).

Imajući na umu iznesena poredbena rješenja u vezi sa zabranom referendumskog odlučivanja o proračunskim, fiskalnim, odnosno financijskim zakonima, potrebno je promotriti isključena područja o navedenim ma-

terijama u Republici Hrvatskoj, osobito s obzirom na to da ih Ustav RH *explicite* ne enumerira, već ih iz cjeline ustavnoga teksta izvodi. Ustavni sud te je od posebne važnosti način na koji ih definira (da ne bi došlo do *de facto* blokade referenduskog odlučivanja o većini pitanja pozivanjem na njihov (marginalni) utjecaj na državni proračun).

3. Zabrana referenduskog odlučivanja o proračunskim pitanjima u hrvatskoj ustavnosudskoj praksi

Uvođenje referenduma narodne inicijative ustavnim promjenama iz 2000. godine u ustavnopravni poredak Republike Hrvatske dočekano je s rezigniranošću hrvatskih konstitucionalista te je već tada isticano da su „rezultat žurbe i kompromisa političkih stranaka oko ustavnih promjena brojne ... konstrukcijske pogreške i propusti u sustavu organizacije vlasti i jamstva obvezatnog referenduma na zahtjev jedne desetine birača ... koji su već izazvali ozbiljne političke napetosti i probleme“ (Smerdel, 2001, str. 1153), kao i da je „suočiti današnju Hrvatsku, opterećenu problemima izgradnje pravnog sustava i demokratske kulture, s referendumom građanske inicijative bila ... politički i stručno pogrešna odluka“ (Tomljenović, 2001, str. 1394). Takva su upozorenja dodatno apostrofirana uklanjanjem tzv. kvoruma izlaznosti građana (birača) koji je potreban za uspjeh referenduma ustavnim promjenama iz 2010. godine. Kostadinov (2011a, str. 147) ističe da je „nužno ... urediti referendumski postupak u hrvatskom pravnom sustavu kako bi se omogućila primjena te institucije“. S obzirom na neprikladno uređenje formalnih uvjeta za uspjeh referenduma, pri čemu „potpis za inicijativu praktički zamjenjuje glasovanje na referendumu“ (Smerdel, 2019, str. 775), valja se složiti da je „od velike važnosti napisati materije o kojima se može i o kojima se ne može raspisati referendum“ (Blagojević & Sesvečan, 2019, str. 868). Definiranje jasnih granica referenduskog odlučivanja potrebno je s obzirom na to da nijedna druga ustavna institucija ne osigurava toliki utjecaj građana (birača) na definiranje državne politike „i protiv volje oblikovane u predstavničkom ili tijelima izvršne vlasti“ te referendum „predstavlja stalnu prijetnju demokratski izabranoj vlasti u državi jer njegovi rezultati mogu dezavuirati njezin politički program i djelovanje i onemogućiti njezine planove“ (Kostadinov, 2011b, str. 3; 2014, str. 122).

Iako pozitivno ustavnopravno uređenje ne sadržava eksplicitne supstancijalne zabrane u vezi s raspisivanjem referenduma o određenim pitanjima te bi iz doslovnog čitanja čl. 87./3. Ustava, povezano sa st. 1. istoga članka, proizlazilo da je narodni ustavotvorni/zakonodavni referendum moguće raspisati o svim pitanjima iz spektra kompetencija Hrvatskog sabora, USRH je u svojoj praksi dosad definirao dvije skupine supstancijalnih ograničenja referenduskog odlučivanja. Prva se tiče zaštite strukturnih načela hrvatske ustavne države, tzv. ustavnog identiteta (priopćenje Ustavnog suda RH od 14. studenog 2014.) uz koji „se vezuje zapovijed nepromjenjivosti“ (Kostadinov, 2011c, str. 321), dok druga obuhvaća područja koja pripadaju u sferu isključivih kompetencija tijela predstavničke demokracije (Gardašević, 2021, str. 84), koje nisu enumerirane, već ih USRH izvodi iz cjeline ustavnoga teksta (odluka Ustavnog suda RH od 8. travnja 2015.).

3.1. Proračunska pitanja kao prerogativ tijela predstavničke demokracije

Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) navodi primjer isključenja od referenduskog odlučivanja pitanja koja pripadaju sferi isključivih ovlasti izabраниh tijela vlasti te zabranu raspisivanja referenduma o proračunskim, financijskim i fiskalnim pitanjima (Venice Commission, 2005). U Republici Hrvatskoj upravo je pozivanje na isključive ovlasti Vlade i Hrvatskog sabora poslužilo definiranju zabrane referenduskog odlučivanja o pitanjima koja utječu na proračun i njegovu održivost, s obzirom na to da navedena pitanja pripadaju sferi isključivih kompetencija tijela predstavničke demokracije. U odluci o referendumu za zabranu *outsourcinga* (odluka Ustavnog suda RH od 8. travnja 2015.), USRH ističe da je izravna demokracija „Ustavom dopušteni i legitimni, ali ne primarni i redoviti oblik odlučivanja o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj“, iz čega „proizlazi da referendumska pitanja o prijedlozima zakona koja nisu u skladu s pravnim sustavom kao cjelinom, kao ni ona za koja izrijeком ili iz cjeline Ustava proizlazi da su stvar isključive nadležnosti tijela predstavničke demokracije (primjerice, donošenje državnog proračuna i njegova održivost), nisu dopuštena“ (para. 33.3.). Tom je odlukom potvrđena isključiva ovlast Vlade da predlaže državni proračun i završni račun (čl. 110., alineja 2. Ustava) te Hrvatskog sabora da prihvaća državni proračun (čl. 81., alineja 3. i čl. 91./2. Ustava). Time je USRH „naznačio da prezentizam koji se razvija

u neposrednoj demokraciji ne smije izazivati kapacitet političkih grana vlasti da raspolažu svojim ovlastima i time nastavljaju voditi autonomnu izgradnju političkog vremena“ (Miloš, 2020b, str. 775).

Iako bi svi građani trebali imati interes za sudjelovanje u postupku donošenja državnog proračuna, s obzirom na to da Vladin prijedlog proračuna ne mora nužno odražavati „želju biračkog tijela (naroda)“ (Bežovan & Zrinščak, 2007, str. 232), razumljiva je logika Ustavnog suda prema kojoj građani (inicijatori referenduma) ne raspolažu potrebnim znanjima i tehničkim resursima za pripremu kvalitetna zakonskog prijedloga te kako je parlament primarni forum odlučivanja o pitanjima sa znatnim implikacijama za državni proračun. Naime, teško je očekivati razinu poznavanja sustava javnih financija i proračunskih načela od većine građana, čemu svjedoči i recentno istraživanje prema kojem građani čvrsto podupiru redistributivan porezni sustav, ali su istodobno skloni (76 % ispitanika) uvođenju proporcionalnog poreza na dohodak (Blažić & Štambuk, 2019, str. 635), usprkos njegovim negativnim posljedicama za ostvarenje načela porezne (i socijalne) pravednosti. Stoga, iako je nužno složiti se da je „manipulativnom potencijalu referenduma ... potrebno suprotstaviti političku kulturu i demokratsku zrelost građana“ (Grdešić, 2011, str. 47), čemu svakako valja dodati i financijsku pismenost, razvidno je da su posljedice nedovoljne upućenosti ili nedostatka interesa birača u vezi s financijskim reperkusijama referendumske odluke nezanemarive.

S time na umu, valja upozoriti na to da i analiza rada Hrvatskog sabora pokazuje da „ovo tijelo ne obavlja kvalitetno svoju ulogu u proračunskom procesu. Razlog tome je inferioran položaj u usporedbi s Vladom, nedostatak infrastrukture te proračunska i vremenska ograničenja“, dok je posebno zabrinjavajuća (iako ne i začuđujuća) „činjenica da velik broj zastupnika ne razumije prijedlog proračuna“ (Bežovan & Zrinščak, 2007, str. 235–236). Stoga se praktično važnijom, što se tiče isključivih ovlasti tijela državne vlasti, ističe ovlast Vlade da predlaže proračun i završni račun, od romantičarske vizije parlamenta kao deliberativnog predstavništva građana koje, vršeći svoju ovlast prihvatanja proračuna, raspravlja i prihvaća proračun koji ne razumije. Takvo stanje govori u prilog potrebi restriktivnog tumačenja pojma proračuna i s proračunom povezanog zakonodavstva kako se većina pitanja ne bi stavila izvan mogućnosti utjecaja građana putem institucije narodnog referenduma, uz obrazloženje da o tome trebaju odlučivati prosvijećeni narodni predstavnici, čije znanje i kvalitete nadilaze one građana koji su ih izabrali.

Kako zaključuju Bežovan i Zrinščak (2007, str. 237): „Proračun je pre- više važan dokument da bi ga se jednostavno prepustilo volji određenih političara ili interesnih skupina.“ Stoga se ističe problematičnim propust Ustavnog suda RH u definiranju objektivnih i provjerljivih karakteristika koje bi upozoravale na sistemsku povezanost referendumskog prijedloga (izmjena) zakona s očuvanjem funkcionalnosti proračunskog okvira. Naime, unatoč tome što isključenje proračunskih pitanja od mogućnosti referendumskog odlučivanja, u skladu s iznesenim poredbenim uređenjima, valja smatrati neprijepornim, potrebno je naglasiti potencijal preširokog tumačenja takva ograničenja proizišao iz činjenice da USRH definira proračun kao isključeno područje ne na temelju funkcionalne i sistemske povezanosti referendumskog pitanja i proračunske materije, već na temelju foruma koji je o toj materiji ovlašten odlučivati. Time je otvorena mogućnost ekstenzivnog tumačenja zabrane referenduma s te osnove, samim pozivanjem na isključive ovlasti Vlade i Hrvatskog sabora, bez detaljnog obrazloženja stvarnog utjecaja referendumskog prijedloga na stabilnost i održivost državnog proračuna. Takva interpretacija, u teoriji, otvara mogućnost zabrane gotovo svakoga referendumskog pitanja (osim onih striktno ideoloških). U tom se smislu valja složiti s Horvat Vuković (2016, str. 821) koja navodi da ako USRH pitanje „učinaka na funkcionalnost proračunskog okvira želi podići na razinu ustavno relevantne činjenice, njegova analiza mora koristiti objektivne i provjerljive dokaze, i jasno odvagivati sukobljene ustavne vrednote – pravo na referendum, i stabilnost proračuna“.

Ovdje valja posebno istaknuti utjecaj navedenih ograničenja na sužavanje spektra sudjelovanja građana u formuliranju socijalnih politika s obzirom na znatan utjecaj socijalnih mjera na javne financije. Ekstenzivnim tumačenjem povezanosti referendumskih prijedloga s proračunom te, posljedično, zadiranja u isključive ovlasti tijela predstavničke demokracije, stvorila bi se djelomično paradoksalna situacija. U skladu s dosadašnjom praksom Ustavnog suda RH, socioekonomska prava (iako pripadaju glavi Ustava u kojoj se razrađuju ljudska prava i slobode) ne pripadaju skupini ljudskih prava i temeljnih sloboda koje se razrađuju tzv. organskim zakonima za čije je donošenje potrebna natpolovična većina svih zastupnika (čl. 83./2. Ustava). U skladu s dikcijom Ustavnog suda RH u odluci od 27. studenog 2003., područja regulirana organskim zakonodavstvom potrebno je „ograničiti na područje slobode, jednakosti i poštivanja prava čovjeka, kao temeljnih ustavnih vrednota propisanih u čl. 3. Ustava. Njihov je sadržaj – za razliku od gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava – određen samim Ustavom i individualiziran zajamčenom pravnom zaštitom na

nacionalnoj i međunarodnoj razini“ (para. 7.). Proizlazi pitanje otvara li se time i mogućnost delegacije dijela zakonodavne funkcije Hrvatskog sabora (što se tiče uređenja socijalne materije) Vladi na temelju čl. 88./1. Ustava. U tom smislu Barić (2006, str. 214–215) ističe da „budući da organski zakoni u većoj mjeri pridonose ostvarenju načela demokratičnosti od običnih zakona, a potonji u većoj mjeri od uredbi donesenih na temelju zakonske ovlasti, apriori dopuštenje Vladi RH da uredbama na temelju zakonske ovlasti zadire u gospodarska, socijalna i kulturna prava smatramo neprihvatljivim“.

Stoga bi se ekstenzivnim tumačenjem prerogativa Vlade i Hrvatskog sabora u vezi s proračunskom materijom, povezano s nedostatkom zahtjeva za potkrijepljenošću tvrdnje o funkcionalnoj i sistemskoj povezanosti i utjecaju svakoga konkretnog referenduskog prijedloga na državni proračun, potencijalno stvorila situacija u kojoj građani ne mogu izravno odlučivati o važnim socijalnim pitanjima, dok bi ona, s obzirom na to da ne pripadaju materiji koja se razrađuje organskim zakonodavstvom (čl. 88./1. URH-a), Hrvatski sabor mogao delegirati Vladi. Teško je obranjivo stajalište da je dopušteno prepustiti uređenje socijalnih i ekonomskih prava Vladi, s izvedenim legitimitetom iz parlamentarne većine, dok je istodobno zbog potencijalno sadržanih proračunskih implikacija (tek pozivanjem na povezanost referenduskog pitanja s proračunom) dopušteno isključiti građane (narod) kao nositelje demokratskog legitimiteta od odlučivanja o istim pitanjima.

Suprotno, zabrana referenduma na temelju povezanosti s proračunom može se pokazati nužnom upravo radi zaštite financijskih preduvjeta ostvarenju socijalnih zadaća države. U situaciji jačanja populističkih pokreta i frustriranosti građana neučinkovitošću njihovih političkih predstavnika, zbog čega se „sve više okreću prema svojevrsnim *do it by yourself* modelima vlasti“ te je i u Republici Hrvatskoj „sve prisutnije uvjerenje da su građani isto toliko normativno kompetentni koliko i izabrani zastupnici“ (Bačić, 2019, str. 21), nije nezamislivo da bi se referendumom (pod egidom teza o potrebi smanjenja pretjerana i nepravedna fiskalnog opterećenja građana) moglo utjecati na stabilnost javnih financija i mogućnost države da ispuní svoje obveze upravo prema socijalno najugroženijim građanima. Takav bi referendum bilo moguće zabraniti i radi zaštite strukturnih načela hrvatske ustavne države s obzirom na to da su u ustavnosudskoj praksi (Upozorenje USRH-a od 28. listopada 2013.), *obiter dictum*, koncept socijalne države (čl. 1./1. URH-a) i načelo socijalne pravde (čl. 3.) izdignuti u red ustavno-identitetskih odrednica te je svaka intervencija (zakonodavnom ili referenduskom procedurom) usmjerena

na njihovo rastakanje zabranjena. Stoga je potrebno dodatno apostrofirati da „ako Ustavni sud želi ostati *intra vires*, mora povući provjerljivu granicu između tek marginalnog financijskog utjecaja referendumskih inicijativa, i onog koji svojom veličinom ugrožava održivost proračuna i jamstva socijalne države. Nužno je da pažljivo pristupa ovom problemu, kako (...) ne bi razvio svojevrstu jurisprudenciju straha, tj. situaciju u kojoj bi izvršna i/ili zakonodavna vlast pukim citiranjem ‘proračunske održivosti’ blokirale izravno odlučivanje birača“ (Horvat Vuković, 2016, str. 822).

Dodatno, potrebno je apostrofirati da definiranju zabrana referendumskog odlučivanja o određenim pitanjima valja pristupiti krajnje oprezno da se ne bi onemogućilo djelovanje referenduma kao sredstva pritiska na nositelje političke vlasti s obzirom na to da je nerijetko dovoljna tek „prijetnja“ održavanja referenduma da bi se ostvarili ciljevi referendumske inicijative.

3.2. Utjecaj isključenja proračunskih pitanja od neposrednog odlučivanja na potencijal referenduma kao sredstva pritiska na političke grane vlasti

Referendum o svekolikim državnim pitanjima ne smije se *a priori* isključiti jer upravo iz hrvatskog iskustva proizlazi njegov potencijal kao sredstva pritiska na Vladu i parlamentarnu većinu. Referendumske inicijative koje su prikupile dovoljan broj potpisa birača: o prijedlogu izmjena Zakona o radu (717.149 potpisa birača); *outsourcingu* (563.815 potpisa birača); monetizaciji autocestovne infrastrukture (498.545 potpisa birača); te o izmjenama Zakona o mirovinskom osiguranju (708.713 potpisa birača), iako nisu rezultirale održavanjem referenduma i izjašnjavanjem građana o navedenim pitanjima, uspjele su utoliko što su njihovi ciljevi ostvareni odustajanjem tadašnjih vlada od najavljenih mjera / zakonskih izmjena, odnosno izmjenom zakona u smjeru zahtjeva inicijative. U tom smislu referendum ostaje vrijedno sredstvo za demonstraciju političke volje ili nezadovoljstva građana i upozorenje nositeljima vlasti. Kako ističe Smerdel (2014, str. 27), „griješe bahati političari koji drže kako u razdoblju između izbora nikome ne odgovaraju i nikoga ne trebaju slušati“.

Kod (kronološki prve) referendumske inicijative usmjerene protiv prijedloga izmjena Zakona o radu, USRH, u svojoj odluci od 20. listopada 2010., zaključuje da je povlačenjem zakonskog prijedloga iz zakonodavne procedure od Vlade ostvaren cilj referendumske inicijative te su samim time prestale postojati pretpostavke održavanja predmetnog referendu-

ma. U tom smislu ističe da se „ostvarenje volje naroda ... u demokratskom ... društvu može djelotvorno izraziti i samom ‘prijetnjom’ održavanja referenduma“ (para. 23.). Naposljetku, u cilju sprječavanja mogućnosti „izigravanja“ volje građana (birača), za konkretan slučaj utvrđuje zabranu upućivanja u zakonodavni postupak zakonskog prijedloga koji bi bio suprotan potvrdnom odgovoru na referendumsko pitanje u roku od godine dana od objave odluke Ustavnog suda RH u Narodnim novinama (osim ako se o navedenom pitanju prethodno ne raspiše i provede referendum na temelju ranije prikupljenih potpisa birača) (para. 25.3.).

U odlukama o *outsourcingu* i monetizaciji autocestovne infrastrukture nije bila riječ o inicijativi za održavanje referenduma o prijedlogu (izmjene) zakona upućenog u parlamentarnu proceduru, već je postupak prikupljanja referendumskih potpisa pokrenut kao odgovor na programsku najavu Vlade o uvođenju mjere izdvajanja pratećih i neosnovnih djelatnosti iz javnog sektora, odnosno njezinu odluku o suglasnosti na predloženi model monetizacije. Pritom je cilj bio donošenje zakona (*outsourcing*), tj. izmjena zakona (monetizacija) na referendumu. Iako je USRH oglasio referendumska pitanja protivnim Ustavu, Vlada je od najavljenih mjera već prije odustala.

Nedavna referendumska inicijativa naziva „67 je previše“, s primarnom svrhom smanjenja dobne granice za odlazak u mirovinu te ublažavanja penalizacije prijevremenog umirovljenja, rezultirala je prihvaćanjem zahtjeva od Vlade te dovela do izmjena Zakona o mirovinskom osiguranju u Hrvatskom saboru, čime je prestao postojati „pravni smisao te objektivno i razumno opravdanje“ održavanju referenduma. Navedeno je, riječima Ustavnog suda RH u odluci od 19. svibnja 2020., „dokaz da se neposredno sudjelovanje birača u procesu donošenja političkih odluka u demokratskom društvu može ostvariti i samim ispunjenjem pretpostavki za održavanje referenduma, a da sam postupak referenduma nije potrebno provoditi“ (para. 6.). Pritom USRH, ponovno u konkretnom referendumu, utvrđuje istovjetnu zabranu kao kod referenduma o izmjeni Zakona o radu – naime, da nije dopušteno uputiti prijedlog izmjene Zakona o mirovinskom osiguranju koji bi bio suprotan potvrdnom odgovoru na referendumu u zakonodavnu proceduru u roku od godine dana od objave odluke Ustavnog suda RH u Narodnim novinama (para. 9.). Navedeni primjeri indirektnog ostvarenja ciljeva inicijatora referendumskih postupaka dokazuju mogućnost korištenja same prijetnje provođenja referenduskog izjašnjavanja građana (potkrijepljene nezanimivim brojem potpisa birača za raspisivanje referenduma) kao sredstva utjecaja na definiranje i provođenje programa Vlade i parlamentarne većine (Čepo & Nikić Čakar, 2019, str. 39) u području ekonomske politike, radnoga prava i mirovin-

skoga sustava. Pritom svako od tih područja potencijalno bitno utječe na spektar slobode Vlade i Hrvatskog sabora pri definiranju i donošenju državnog proračuna.

Pri razmatranju referendumskih inicijativa čiji je pozitivan ishod prijeto potencijalno ključnim implikacijama za stabilnost državnog proračuna najzanimljiviji je primjer referendum o izmjenama Zakona o mirovinskom osiguranju. Naime, Vlada je udovoljila svim zahtjevima inicijatora referenduma unatoč ranijim izjavama da će potencijalno ostvarenje navedenih zahtjeva ubrzati sistemski kolaps mirovinskog sustava (Čepo & Nikić Čakar, 2019, str. 39). Takve su tvrdnje bile uvelike opravdane uzmu li se u obzir demografska kretanja u Republici Hrvatskoj. Naime, u budućnosti će ključni problem postati pitanje međugeneracijske redistribucije između (sve manjeg broja) osiguranika te korisnika mirovina, što će rezultirati povećanim udjelom poreza, tj. proračunskih sredstava u financiranju mirovina u okviru sustava generacijske solidarnosti (koje bi trebale biti pokrivene tekućim doprinosima osiguranika) i, posljedično, utjecati na proračunsku ravnotežu (European Commission, 2021, str. 151). Imajući navedeno na umu, ostaje nejasno bi li, u slučaju da Vlada nije udovoljila zahtjevima inicijatora, USRH referendum oglosio protuustavnim s obzirom na njegove značajne i dugoročne implikacije za državni proračun.

Naime, USRH je 2010. godine utvrdio „da postoji ustavna obveza zakonodavca urediti prava zaposlenih i članova njihovih obitelji u okviru mirovinskog osiguranja kao središnje karike u lancu socijalne sigurnosti“ s time da „Ustav ne sadrži nijednu odredbu o tome kakav bi sustav mirovinskog osiguranja u Republici Hrvatskoj trebao biti, odnosno na koji bi se način pravo na mirovinsko osiguranje trebalo urediti. Uređivanje tih pitanja prepušteno je zakonodavcu“ (odluka i rješenje Ustavnog suda RH od 17. ožujka 2010., para. 7.). U istom predmetu USRH ističe da je „nesporno da zakonodavac ima ustavnu ovlast mijenjati zakonsko uređenje podsustava mirovinskog osiguranja utemeljenog na generacijskoj solidarnosti radi njegova prilagođavanja promijenjenim gospodarskim i socijalnim prilikama u zemlji ili njegova stabiliziranja, odnosno stvaranja pretpostavki za dugoročno održiv mirovinski sustav“ (para. 14.6.). Stoga je nedvojbeno da ovlast (i dužnost) uređenja mirovinskog sustava pripada spektru ovlasti Hrvatskog sabora utvrđenih čl. 2./4., alinejom 1., povezano s čl. 57./1. Ustava.¹ Pitanje koje se nameće jest ubraja li se takva ovlast u red ustavnih ovlasti Hrvatskog sabora o kojima je dopušteno odlučivati

¹ U odluci i rješenju od 17. ožujka 2010. čl. 57./1. Ustava RH citiran je kao čl. 56./1.

na narodnom referendumu u skladu s čl. 87./3. Ustava, povezano sa st. 1. istoga članka, ili je riječ o isključivoj ovlasti Hrvatskog sabora. Imajući na umu potencijalno znatan utjecaj intervencija u mirovinski sustav za javne financije, odnosno stabilnost državnog proračuna, moguće je da bi USRH, u slučaju da Vlada i parlamentarna većina nisu prihvatile zahtjeve inicijatora referenduma, oglosio referendumsko pitanje neustavnim zbog toga što zadire u isključive ovlasti Hrvatskog sabora.

Suprotno, moguće je da bi USRH u konkretnom slučaju, kao mađarski Ustavni sud u navedenom primjeru, našao pretjerano ograničavajućim isključiti od mogućnosti referenduskog odlučivanja i pitanja koja bi utjecala tek na stabilnost budućih proračuna. Naime, prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju iz 2018., zahtijevana životna dob za odlazak u (prijevremenu) starosnu mirovinu, kao primarni razlog iniciranja referenduma vidljiv i iz naziva inicijative („67 je previše“), trebala se povećavati od 2028. do 2033. godine (za četiri mjeseca godišnje), kada bi pravo na starosnu mirovinu imale osobe s navršених 67 godina života i 15 godina mirovinskog staža, odnosno za prijevremenu starosnu mirovinu s navršених 62 godine života i 35 godina mirovinskog staža. Slično je rezoniranje moguće pronaći u odluci slovenskog Ustavnog suda iz 2011. godine (prije ustavne reforme kojom su enumerirana područja isključena od referenduskog odlučivanja). Naime, Ustavni sud nije oglosio neustavnim referendum o zakonu za provedbu mirovinske reforme (i ovdje je bila riječ o relativno dugom prijelaznom razdoblju do primjene reformskih mjera) unatoč isticanju Državnog zbora i Vlade da u slučaju pozitivnog ishoda referenduma „država neće biti sposobna ispunjavati obveze prema novim generacijama umirovljenika, odnosno dolaziti će do takvog povećanja javnog duga, koji će joj onemogućiti da provodi obveze preuzete u okviru Europske unije“ (Ribičić, 2014, str. 62).

Naposljetku, radi jasnijeg definiranja isključenih područja te, posljedično, ujednačavanja ustavnosudske prakse u zabrani referenduskih pitanja s osnove njihova utjecaja na državni proračun ne začuđuju prijedlozi da se pri ustavnom uređenju instituta referenduma izuzmu „porezni i proračunski prijedlozi zakona“ (Kostadinov, 2011b, str. 9). U Sloveniji su upravo „kolebanja Ustavnog suda, pridonijela tome, da je došlo do promjena Ustava, koje određuju granice u svezi s raspisivanjem, sadržajem i pravnim učincima referenduma“ (Ribičić, 2014, str. 63). Naime, 2012. godine (tek godinu dana nakon referenduma o mirovinskom sustavu) slovenski je Ustavni sud oglosio neustavnim referendum o zakonima o državnom holdingu i jačanju stabilnosti banaka, dajući primat vrijednostima „koje se odnose na osnove djelovanja ekonomskog sistema i djelotvorno ostva-

rivanje funkcija države, socijalnih prava i međunarodnih obveza ... nad pravom na referendumsko odlučivanje“ unatoč tome što se „ta odluka kao noć od dana razlikuje od godinu dana starije odluke, kojom je Ustavni sud dozvolio referendum o mirovinskoj reformi“ (Ribičić, 2014, str. 63).

4. Zaključak

Isključenje mogućnosti narodnog odlučivanja o pitanjima s bitnim implikacijama za državni proračun valja razumjeti kao potrebu zaštite urednog funkcioniranja države i ispunjenja svekolikih državnih zadaća, radije nego kao isključenje navedene materije na temelju foruma na kojem je o njoj moguće odlučivati. Građani (narod) su nositelji demokratskoga legitimiteta te je teško obranjiva teza da ga mogu „dodijeliti“ predstavničkim tijelima da uređuju određena pitanja, ali im je istodobno zabranjeno neposredno o njima odlučivati. Stoga su razlozi takvih eksplicitnih ili (u hrvatskom primjeru) implicitnih zabrana pragmatični, radije nego načelni.

Iz razmatranja poredbenopravnih uređenja razvidno je da i u slučaju eksplicitne ustavne enumeracije isključenih područja dolazi do neujednačenosti ustavnosudske prakse o dosegu takvih zabrana. Stoga je potrebno u svakome konkretnom slučaju referendumske inicijative ispitati sistemsku i funkcionalnu povezanost pitanja predloženog za narodno odlučivanje i posljedica za održivost i stabilnost državnog proračuna.

Navedeno je posebno važno u Republici Hrvatskoj, gdje ustavni dokument izrijeком ne navodi pitanja o kojima je zabranjeno odlučivati na referendumu, već ih iz cjeline ustavnoga teksta „otkriva“ USRH. Tako su u ustavnosudskoj praksi pitanja u vezi s donošenjem državnog proračuna i njegovom održivošću potvrđena kao isključiva ovlast tijela predstavničke demokracije. Time USRH zaštitom isključivih ovlasti izabranih tijela vlasti uvodi zabranu referenduma o pitanjima s implikacijama za državni proračun. Navedeno konstruiranje zabrane navedenih pitanja na temelju foruma na kojem je o proračunu dopušteno odlučivati, radije nego na temelju sadržajne (funkcionalne i sistemske) povezanosti svakoga konkretnog referenduskog pitanja s proračunskom materijom ne može se ocijeniti zadovoljavajućim. Time se otvara prevelik spektar slobodne procjene utjecaja referenduskih pitanja na proračun, što potencijalno može dovesti do zabrane većine referenduskih inicijativa pukim pozivanjem Vlade i parlamentarne većine na njihov (makar sporadičan) utjecaj na državni proračun i njegovu održivost. Stoga je „sa stajališta čl. 1. Ustava

Republike Hrvatske, važno ... jasno ograničiti 'financijsku' materiju, tj. restriktivno ju interpretirati kako ne bi upali u zamku faktičnog ukidanja referendumske demokracije“ (Horvat Vuković, 2016, str. 821). Pritom bi bilo uputno izmjenama Ustava RH enumerirati isključena područja, npr. porezne i proračunske zakone te time pokušati prevenirati njihovo ekstenzivno tumačenje u praksi. Naime, izvođenje zabrane referenduskog odlučivanja o proračunskim pitanjima s obzirom na njihovu pripadnost sferi isključivih ovlasti tijela predstavničke demokracije nedvojbena je izraz ustavnosudskog aktivizma. Kada bi takva zabrana bila propisana ustavnim odredbom s pozicije materije o kojoj je zabranjeno odlučivati na referendumu (npr. proračunski i porezni zakoni), umjesto isključivo s pozicije foruma na kojem je dopušteno odlučivati o svim pitanjima povezanim s navedenom materijom (što omogućuje široke interpretativne manevre), razložno je tvrditi da bi takva ustavna enumeracija zahtijevala restriktivno tumačenje i ustavnosudsko samoograničenje što se tiče dosega propisanih iznimaka. Naime, ograničenje neposrednog odlučivanja građana na referendumu mora biti nužno opravdano zaštitom stabilnosti ustavnoga poretka i urednog funkcioniranja države te ne smije rezultirati izmjenom ustavne ravnoteže ovlasti u korist tijela predstavničke demokracije. Sva ograničenja koja ustavna država postavlja pred tijela vlasti i građane treba smjestiti u širi kontekst „konstitucionalističkog pokreta prema ograničenju apsolutne političke vlasti monarha, parlamenta, ili naroda na referendumu“ (Kostadinov, 2017, str. 127).

Literatura

- Bačić, A. (2019). Institucije neposredne demokracije u mreži političkog, pravnog i populističkog konstitucionalizma. *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Razred za društvene znanosti*, (539=54), 1–32, <https://doi.org/10.21857/y54jofpv1m>
- Barić, S. (2006). Zakonodavna delegacija i zakonski rezervat. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 6(1), 191–221.
- Baranić, K. (2021). Slovakia. U D. Moeckli, A. Forgács & H. Ibi (Ur.), *The legal limits of direct democracy: A comparative analysis of referendums and initiatives across Europe* (str. 176–194). Cheltenham, Ujedinjeno Kraljevstvo: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800372801.00019>
- Bežovan, G., & Zrinščak, S. (2007). *Civilno društvo u Hrvatskoj*. Zagreb, Hrvatska: Naklada Jesenski i Turk / Hrvatsko sociološko društvo.
- Blagojević, A., & Sesvečan, A. (2019). Ustavnopravni okvir referenduma u Republici Hrvatskoj: trenutno stanje i budući izazovi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56(4), 835–876, <https://doi.org/10.31141/zrpf.2019.56.134.835>

- Blažić, H., & Štambuk, A. (2019). Citizens' view on taxation in a post-transition country: The Case of Croatia. *Društvena istraživanja*, 28(4), 627–646, <https://doi.org/10.5559/di.28.4.04>
- Čepo, D., & Nikić Čakar, D. (2019). Direct democracy and the rise of political entrepreneurs: An analysis of citizens' initiatives in post-2010 Croatia. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 16(1), 27–48, <https://doi.org/10.20901/an.16.02>
- European Commission (2021). *The 2021 pension adequacy report: Current and future income adequacy in old age in the EU – country profiles, Volume II*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2767/765944>
- Forgács, A. (2021). Hungary. U D. Moeckli, A. Forgács & H. Ibi (Ur.), *The legal limits of direct democracy: A comparative analysis of referendums and initiatives across Europe* (str. 195–213). Cheltenham, Ujedinjeno Kraljevstvo: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800372801.00020>
- Forgács, A., Ibi, H., & Moeckli, D. (2021). Comparative Conclusion. U D. Moeckli, A. Forgács & H. Ibi (Ur.), *The legal limits of direct democracy : A Comparative analysis of referendums and initiatives across Europe* (str. 262–278). Cheltenham, Ujedinjeno Kraljevstvo: Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781800372801.00023>
- Gardašević, Đ. (2021). Referendum i njegova ograničenja. U I. Koprić & F. Staničić (Ur.), *Referendum i neposredna demokracija u Hrvatskoj* (str. 81–122). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Grdešić, I. (2011). Referendumom protiv parlamentarizma. *Političke analize*, 2(5), 46–49.
- Horvat Vuković, A. (2016). Ustavni sud Republike Hrvatske i referendum narodne inicijative 2013.–2015.: analiza i prijedlozi. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 37(2), 805–835, <https://doi.org/10.30925/zpfsr.37.2.2>
- Ibi, H. (2021). Italy. U D. Moeckli, A. Forgács & H. Ibi (ur.), *The legal limits of direct democracy: A comparative analysis of referendums and initiatives across Europe* (str. 65–85). Cheltenham, Ujedinjeno Kraljevstvo: Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781800372801.00013>
- Kostadinov, B. (2011a). Referendum građanske inicijative – poredbena studija i prijedlozi za uređenje u Hrvatskoj. U: Barbić, J. (Ur.), *Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum* (str. 119–147). Zagreb, Hrvatska: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
- Kostadinov, B. (2011b). Referendum građanske inicijative – poredbena studija i prijedlozi za uređenje u Hrvatskoj. *Hrvatska pravna revija*, 11(10), 1–9.
- Kostadinov, B. (2011c). Ustavni identitet. U A. Bačić (Ur.), *Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske* (str. 305–337). Zagreb, Hrvatska: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
- Kostadinov, B. (2014). Referendum građanske inicijative. U R. Podolnjak & B. Smerdel (Ur.), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji* (str. 119–147). Zagreb, Hrvatska: Hrvatska udruga za ustavno pravo.

- Kostadinov, B. (2017). Direct participation of the people in public power – advantages and disadvantages of a referendum, Croatian and European perspective. U R. Arnold & J. I. Martinez-Estay (Eds.), *Rule of law, human rights and judicial control of power: Some reflections from national and international law* (str. 111–131). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-55186-9_6
- Lucić, N. (2010). O pitanjima izravne demokracije i mogućem utjecaju njenih institucija na gospodarski razvoj. *Pravni vjesnik*, 26(3–4), 217–246.
- Marelja, M., & Kuzelj, V. (2020). Evolucija fiskalnoga suvereniteta u Engleskoj: od sredstva ograničenja vladara do prerogativa zakonodavne vlasti. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 41(2), 509–527, <https://doi.org/10.30925/zpfsr.41.2.4>
- Mijatović, N. (2018). Teorijsko razmatranje osnovnih odrednica poreznog sustava (III. dio), *Hrvatska pravna revija*, 18(4), 28–42.
- Miloš, M. (2020a). Reimagining direct democracy as an intersection of different forms of representation. *Pravni zapisi*, 11(1), 69–92, <https://doi.org/10.5937/pravzap0-26102>
- Miloš, M. (2020b). Ustavnosudski nadzor jasnoće referendumskih pitanja. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 20(4), 761–793, <https://doi.org/10.31297/hkju.20.4.7>
- Podolnjak, R. (2021). Croatia. U D. Moeckli, A. Forgács & H. Ibi (Ur.), *The legal limits of direct democracy: A comparative analysis of referendums and initiatives across Europe* (str. 155–175). Cheltenham, Ujedinjeno Kraljevstvo: Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781800372801.00018>
- Ribičić, C. (2014). Ustavnopravne granice referendumskog odlučivanja. U R. Podolnjak & B. Smerdel (Ur.), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji* (str. 45–65). Zagreb, Hrvatska: Hrvatska udruga za ustavno pravo.
- Rogić Lugarić, T. (2010). Pojmovnik. *Hrvatska javna uprava*, 10(3), 893–902.
- Smerdel, B. (2001). Hrvatski pravni sustav i ustavno načelo vladavine prava. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 51(6), 1149–1162.
- Smerdel, B. (2014). Pregled (tužne) povijesti referenduma građanske inicijative u Hrvatskoj. U R. Podolnjak & B. Smerdel (Ur.), *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji* (str. 15–44). Zagreb, Hrvatska: Hrvatska udruga za ustavno pravo.
- Smerdel, B. (2019). Ustav, populizam i kraj liberalne demokracije – “referendumanja” ugrožava temelje ustavnog poretka. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56(4), 761–784, <https://doi.org/10.31141/zrpf.2019.56.134.761>
- Tierney, S. (2012). *Constitutional referendums: The theory and practice of republican deliberation*. Oxford, UK: Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199592791.001.0001>
- Tomljenović, B. (2001). Referendum građanske inicijative. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 51(6), 1381–1394.

- Venice Commission (2005). *Referendums in Europe – an analysis of the legal rules in European states*. Retrieved from [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)034-e)
- Žuber, B., & Kaučič, I. (2019). Referendum challenges in the Republic of Slovenia. *Białostockie Studia Prawnicze*, 24(1), 137–150, <https://doi.org/10.15290/bsp.2019.24.01.10>
- Žuber, B., & Kaučič, I. (2021). Slovenia. U D. Moeckli, A. Forgács & H. Ibi (Ur.), *The legal limits of direct democracy: A comparative analysis of referendums and initiatives across Europe* (str. 135–154). Cheltenham, Ujedinjeno Kraljevstvo: Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781800372801.00017>

Propisi

- Ustav Kraljevine Danske, preuzeto s https://www.constituteproject.org/constitution/Denmark_1953?lang=en
- Ustav Mađarske, preuzeto s https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016?lang=en
- Ustav Republike Albanije, preuzeto s https://www.constituteproject.org/constitution/Albania_2016?lang=en
- Ustav Republike Estonije, preuzeto s https://www.constituteproject.org/constitution/Estonia_2015?lang=en
- Ustav Republike Grčke, preuzeto s https://www.constituteproject.org/constitution/Greece_2008?lang=en
- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 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), NN 5/14 odluka Ustavnog suda broj SuP-O-1/2014.
- Ustav Republike Italije, preuzeto s https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2020?lang=en
- Ustav Republike Portugal, preuzeto s https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=en
- Ustav Republike Slovačke, preuzeto s https://www.constituteproject.org/constitution/Slovakia_2017?lang=en
- Ustav Republike Slovenije, preuzeto s https://www.constituteproject.org/constitution/Slovenia_2016?lang=en
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom osiguranju, NN 115/2018.

Sudska praksa

- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu U-I-2566/2003 U-I-2892/2003 od 27. studenoga 2003., NN 190/03.

- Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu U-I-988/1998 i dr. od 17. ožujka 2010., NN 40/10.
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu U-VIIR-4696/2010 od 20. listopada 2010., NN 119/10.
- Upozorenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013., NN 131/13.
- Priopćenje Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu SuS-1/2013 od 14. studenoga 2013., NN 138/13.
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015., NN 43/15.
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015., NN 46/15.
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu U-VIIR-343/2020 od 19. svibnja 2020., NN 73/20.
- Odluka Ustavnog suda Republike Italije u predmetu 2/1994 od 11. siječnja 1994., *Official Gazette (Gazzetta Ufficiale)* n. 3.
- Izdvojeno mišljenje suca Bragyove uz Odluku Ustavnog suda Mađarske u predmetu 16/2007 (III. 9.) AB od 8. ožujka 2007., *Official Gazette (Magyar Közlöny)* MK 2007/28.
- Odluka Ustavnog suda Mađarske u predmetu 16/2007 (III. 9.) AB od 8. ožujka 2007., *Official Gazette (Magyar Közlöny)* MK 2007/28.

PROHIBITION OF REFERENDA ON BUDGETARY ISSUES FROM A CROATIAN AND COMPARATIVE PERSPECTIVE

Summary

The paper discusses the comparative constitutional regulation of prohibitions on referendum decisions on budgetary, fiscal, and financial issues. A ban of this kind in Croatian constitutional jurisprudence is presented, specifically in light of the fact that issues of the budget and its sustainability belong to the sphere of exclusive powers of the bodies of representative democracy, thereby resulting in a ban on holding referendums on issues related to budget matters. A critical approach is introduced towards the reasoning of the Constitutional Court, which imposes this kind of ban based on a forum (a body of representative democracy) which is allowed to decide on the budget, instead of on the basis of excluded matter. This raises the danger of an overly broad interpretation of the connection between referendum proposals and the budget, potentially allowing the Government and the parliamentary majority to halt a proposed issue by merely citing its influence on the sphere of their exclusive (budgetary) powers. Therefore, it is necessary for the Constitutional Court to define objective and verifiable parameters on the basis of which it would determine the real impact of the referendum question on the stability of the budget in each individual case. Additionally, it is desirable to amend the Constitution, explicitly prohibiting referendums on taxation and budgetary laws.

Keywords: referendum, restriction of referendum decision-making, budget, exclusive powers of the bodies of representative democracy, Constitutional Court of the Republic of Croatia, comparative constitutional solutions