

62. godina
informatoR

www.novi-informator.net

ZAGREB, 8. 11. 2014.

instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja

BROJ 6331



prof. dr. sc. BILJANA KOSTADINOV

prof. dr. sc. **BILJANA KOSTADINOV**, redovita profesorica na Katedri za ustavno pravo
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Ususret Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske o referendumskoj promjeni izbornog sustava

Pouke iz
ustavnosudske
jurisprudencije
razvijenih
demokracija

Europski ustavni sudovi i vrhovni sudovi država članica SAD-a sa ustavno usvojenim oblicima neposrednog narodnog odlučivanja, referendumom i građanskom inicijativom, kontroliraju jedinstvo forme i sadržaja referendumskih pitanja prema načelu jasnoće referendumskog pitanja čime se jamči nepristrano i pošteno referendumsko izjašnjenje. Kontrola je predviđena u ustavima ili su pravila kontrole prema načelu jasnoće referendumskog pitanja oblikovali ustavni sud. Neposredno narodno referendumsko odlučivanje ne daje glasačima mogućnost političkog pregovaranja, političke trgovine i oblikovanja kompromisnog prijedloga. Načelo jasnoće referenduma štiti slobodu glasa i otklanja stavljanje glasača u poziciju da donesu odluku o više prijedloga i politika.

U nastojanju da znanstveno procijenimo ustavnost pitanja za koje je Građanska inicijativa »U ime obitelji« pod geslom »Birajmo zastupnike imenom i prezimenom« podnijela 382 tisuće potpisa, a očekuje se da će Hrvatski sabor sukladno članku 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Nar. nov., br. 99/99, 29/02 i 149/02 - proć. tekst) pitanje uputiti na ocjenu ustavnosti. Stoga u članku autorica prikazuje elemente ustavnosudske prakse pojedinih razvijenih demokracija za koje držimo da bi mogli biti od važnosti za odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske u ovom pitanju od ogromnog značenja za razvitak hrvatskog političkog sustava.

1. Načelo jasnoće referendumskog pitanja

Europski ustavni sudovi i vrhovni sudovi država članica SAD-a, s ustavno usvojenim oblicima neposrednog narodnog odlučivanja, referendumom i građanskom inicijativom kontroliraju jedinstvo forme i sadržaja referendumskih pitanja prema načelu jasnoće referendumskog pitanja, čime se jamči nepristrano i pošteno referendumsko izjašnjenje. Kontrola je predviđena u ustavima ili su pravila kontrole prema načelu jasnoće referendumskog pitanja oblikovali ustavni sud. Neposredno narodno referendumsko odlučivanje ne daje glasačima mogućnost političkog pregovaranja, političke trgovine i oblikovanja kompromisnog prijedloga. Zakonodavna tijela mogu oblikovati kompromise pri donošenju zakona, no kada je referendumsko pitanje postavljeno, ne može se mijenjati, građani ga mogu ili prihvatiti ili odbaciti u cijelosti. Načelo jasnoće referenduma štiti slobodu glasa i otklanja stavljanje glasača u položaj da donesu odluku o više prijedloga i politika »u paketu« korištenjem jednog glasa, a time i mogućnost usvajanja zakonskih prijedloga i ustavnih promjena u kojima neki dijelovi dobivaju samo potporu manjine. Istodobno štiti građane od dvosmislenih referendumskih pitanja, pogodnih za tumačenja različita stvarno izraženoj volji birača.

Odredbе o jasnoći i homogenosti referendumskog pitanja nalazimo u ustavima Portugala, Švicarske, Rusije, u zakonima Albanije ili je kontrola rezultat sudske prakse Italije i Francuske. U Irskoj je kontrola povjerenja neovisnom Referendumskom povjerenstvu

(Referendum Commission) prema Zakonu o referendumu iz 2001. godine.

Europska komisija za demokraciju putem prava preporučuje državama koje nemaju pravilo jasnoće referendumskog pitanja u ustavima ili zakonima, nametanje kontrole jasnoće u skladu s načelom slobode glasa.¹ Pitanje dano izbornom tijelu mora biti jasno, nikako nerazgovjetno ili dvoznačno, pitanje ne smije navoditi na pogrešan zaključak i ne smije sugerirati odgovor. Birači moraju biti informirani o posljedicama referenduma.

2. Načelo jasnoće – Portugal, Italija, Švicarska, savezne države SAD-a

2.1. Portugal

Ustav Portugala (1976., čl. 115. st. 6.) određuje da svaki referendum mora ispuniti zahtjev za jasnoćom, Ustavni sud provodi obvezatnu i prethodnu kontrolu toga zahtjeva. Više načela predviđeno je u navedenom članku, jedinstvo sadržaja, objektivnost, preciznost i jasnoća pitanja i alternativni karakter odgovora. Portugalski Ustavni sud, u povodu referendumskog izjašnjenja o Ustavu Europe (Odluka, br. 704/2004), donosi odluku da svrha referendumskog pitanja, saznanje prihvaćaju li građani Ustav za Europu, nije jasna.

Pitanje je glasilo: »Prihvaćate li Povelju o temeljnim pravima, pravilo o glasovanju

kvalificiranom većinom i novi institucionalni okvir Europske unije predviđen Ustavom za Europu?« Parlament (*Assembleia da República*) složio se da je tekst referendumskog pitanja ujedinio tri pitanja za samo jedan odgovor. Ustavni sud utvrdio je da navedena pitanja nisu u velikoj mjeri povezana, je li građanin morao biti nužno za ili protiv svih pitanja. Razne kombinacije su moguće, primjerice prihvatiti Povelju o temeljnim pravima, a biti protiv kvalificirane većine ili novog institucionalnog okvira ili suprotno. Nuditi jedan odgovor za tri različita pitanja nedvojbeno je suprotno slobodi glasa iz koje potječe zahtjev za jasnoćom, preciznošću i objektivnošću referendumskog pitanja.

2.2. Italija

U Italiji je kontrolu jasnoće i homogenosti referendumskog pitanja uspostavio Ustavni sud Odbikom od 16. veljače 1978., prilikom kontrole dopustivosti referenduma za ukidanje zakona. U Italiji načelo jasnoće nije predviđeno Ustavom Italije (1947.) ni Zakonom o referendumu (1970.). Prema članku 75. Ustava Italije (1947.) 500.000 građana ili pet regionalnih vijeća može tražiti referendum za potpuno ili djelomično ukidanje zakona i vladinih uredbaba sa zakonskom snagom. Kontrolirajući dopustivost zahtjeva za referendum za ukidanje zakona, Ustavni sud Italije donio je do 2005. godine 66 odluka o nedopustivosti referenduma za ukidanje zakona (prema 68 odluka o dopustivosti). Razlozi nedopustivosti bili su u čak 28 predmeta u utvrđenom nedostatku

Nastavak na 2. stranici

na stranicama

- TRADITIO IURIDICA, br. 320, prof. dr. sc. Marko Petrak
- SUDSKA PRAKSA
- OVRŠNO PRAVO: Postupanje Financijske agencije u primjeni izmjena i dopuna Ovršnog zakona Sandra Cindrić, dipl. iur., viši specijalist za pravnu podršku u Financijskoj agenciji
- USTAVNO PRAVO: Konvencijski i ustavni standardi zaštite ljudskog dostojanstva i zabrana mučenja i nečovječnog postupanja s pritvorenicima i zatvorenicima Amicus curiae 12

- OBITELJSKO PRAVO: Promjena mjesta stanovanja djeteta dr. sc. Robert Peček
- RAČUNOVODSTVO: Financijsko izvješćavanje i porezne obveze trgovačkih društava u stečaju Stjepan Gađžo, mag. iur. i dr. sc. Dejan Bodul
- VI PITATE - MI ODGOVARAMO

novi **i** informatoR

Nakladnički savjet Novog informatora predsjednik: Mladen Žuvela, dipl. iur.

članovi: prof. dr. sc. Mate Babić • akademik Jakša Barbić • dr. sc. Ivo Grbin • Damir Kontrec, dipl. iur. • mr. sc. Hroje Momčinić

Ususret Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske o referendumskoj promjeni izbornog sustava

Nastavak sa 1. stranice

homogenosti, koherentnosti i jasnoće referendumske prijedloga.² *Ustavni sud Italije uvodi načelo jasnoće u trećoj odluci o referendumu* (Odluci, br. 16 iz 1978.), određujući implicitne granice referenduma za ukidanje zakona koje logično potječu iz Ustava Italije. Utvrdio je nužnost odbacivanja referendumskih prijedloga za ukidanje zakona »ako su oblikovani na način da svako pitanje o kojem će narod odlučivati sadržava takve pluralitet heterogenih zabtjeva, lišenih racionalne jedinstvene matrice na način da ne vode logici članka 75. Ustava, arbitrarno i očigledno udaljene od ciljeva zbog kojih je institucija referenduma za ukidanje zakona uvedena u Ustav kao instrument za spontano izražavanje narodne suverenosti (...) zabtjevu da pitanje postavljeno biračima bude oblikovano u jasnim i u jednostavnim terminima, u odnosu na slične i određene probleme, korespondira s prividnom funkcijom institucije.«³ Ustavni sud tumači da referendum ne treba siliti ili ograničavati slobodu izbora birača, već je »uzvisiti«, stoga samo jasno postavljeno pitanje dopušta biračkom tijelu izražavanje u potpunosti.

Referendumska promidžba nije dovoljna za otklanjanje manjka jasnoće, za talijanskog ustavnog suca »(...) kada pitanje nije jednostavno, jasno i koherentno, iluzorno je vjerovati da će referendumska promidžba biti dovoljna za činjenje istinski i savršeno jednostavnim onoga što je kompleksno, jasnim onoga što je dvosmisleno, koherentnim što je kontradiktorno. Zapravo, mogućnost izbora birača može biti fiktivna, zato što im nije ostavljena nikakva sloboda izbora, osim izraziti glas koji nije iskren ili izabrati ne odlučiti.«⁴

2.3. Švicarska

Švicarska traži ispunjenje i jedinstva oblika i jedinstva sadržaja, Savezna skupština prije prikupljanja potpisa provjerava je li načelo jedinstva poštovano, u suprotnom prijedlog ustavne inicijative proglašava nevažećim. Ustavne inicijative podvrgnute su kontroli jedinstva sadržaja inicijative kako građani ne bi bili prisiljeni usvojiti ili odbaciti prijedloge koje ne prihvaćaju u cijelosti (Ustav Švicarske, 18. travnja 1999., čl. 139. st. 3.).⁵

Švicarska 1891. godine ustavno usvaja instituciju građanske inicijative za izmjenu Ustava. Švicarska nema građansku zakonodavnu inicijativu, neposredno usvajanje ili izmjenu federalnih zakona od strane biračkog tijela (čl. 139.a Ustava Švicarske od 9. siječnja 2003. nije nikad stupio na snagu).⁶ Prema članku 138. Ustava Švicarske (1999.), 100.000 građana s pravom glasa može predložiti potpunu izmjenu federalnog Ustava unutar 18 mjeseci od službenog objavljivanja te inicijative. **Potpuna izmjena Ustava mora biti formulirana u obliku općenito formulirane želje.** Ako je riječ o djelomičnoj izmjeni Saveznog ustava (čl. 139. Ustava) podnesenoj od strane 100.000 tisuća građana s pravom glasa u obliku razrađenog prijedloga, **inicijativa se podnosi narodu i kantonima na glasovanje.** Savezna skupština predlaže njezino prihvaćanje ili odbijanje. Može joj suprotstaviti protu-

prijedlog. Savezna skupština izjašnjava se o valjanosti djelomične izmjene Ustava. Ako izmjena krši obvezujuće odredbe međunarodnog prava (*jus cogens*), načelo jedinstva oblika ili jedinstva sadržaja, proglašava je, u cijelosti ili djelomično, nevažećom.

Švicarsko pravilo o jedinstvu sadržaja blisko je načelu jasnoće postavljenog referendumske pitanja. Prvotni članak 121. stavak 3. saveznog Ustava Švicarske određivao je: »Ako je narodnom inicijativom više različitih odredaba stavljeno na reviziju ili unošenje u federalni Ustav, svaka od njih mora biti predmetom različitog zabtjeva za inicijativom.«⁷

Savezni parlament prije skupljanja potpisa provjerava je li pravilo jedinstva oblika i sadržaja ustavne inicijative poštovano. **Ako je ustavna inicijativa oblikovana u općenit prijedlog, Parlament mora u roku 24 mjeseca ispitati dopustivost inicijative, ako je riječ o inicijativi u obliku razrađenog prijedloga, rok je 30 mjeseci. Jedinstvo oblika određeno je u članku 139. stavak 3., 7. Ustava Švicarske (1999.), ustavna inicijativa može biti oblikovana u općenit ili razrađen prijedlog, nije dopušteno miješanje oblika zato što se ustavni postupak u parlamentu razlikuje prema svakom obliku inicijative. Autori teksta moraju izabrati, odaberu li razrađen prijedlog, on se više ne smije mijenjati i Parlament će mu suprotstaviti protuprijedlog. Ako preferiraju općenit prijedlog, ne mogu u njega uključiti precizne norme, obvezujuće i detaljne, jer bi time lišili Parlament manevarskog prostora.**

U pet uvjeta dopustivosti ustavnih inicijativa u Švicarskoj ulazi i načelo jasnoće: jedinstvo ranga, jedinstvo oblika i sadržaja, provedivost inicijative i sukladnost s imperativnim odredbama međunarodnog prava (*jus cogens*). Prema pravilu jedinstva ranga, nevažeća je inicijativa koja miješa ustavne i zakonske norme, sadržava ustavne odredbe i prijedlog zakonskog teksta.

2.4. Države SAD-a

Pravilo o jedinstvu sadržaja prijedloga o kojem narod odlučuje neposredno, pod nazivom *Single subject rule*, nalazimo u državama članicama SAD-a koje usvajaju referendum veto i ustavotvornu ili zakonsku narodnu inicijativu.⁸ *Single subject rule* preneseno je iz državnih zakonodavnih tijela, a potječe još iz rimskog prava (lat. *lex i saturu* - zdjela puna svakojakog voća, mješavina, zakoni s odredbama različitog sadržaja, koje sistematski ne ulaze u jedinstveni propis).

A. Romac, u *Rječniku rimskog prava, navodi da je po Lex Caecilia Didia iz 98. godine pr. n. e. bilo zabranjeno u jedan prijedlog zakona unositi odredbe o pitanjima koja nisu u uskoj međusobnoj vezi.* Razlog za zabranu donošenja takvih zakona (tzv. *leges saturnae, leges per saturnam latea*) jest u tome što se u rimskim skupštinama nije moglo raspravljati o pojedinostima zakonskog prijedloga, pa je stoga bilo moguće uz jednu odredbu proturiti i one koje skupština, inače, ne bi prihvatila.⁹ Da bi se spriječilo usvajanje nepopularnih zakonskih normi ubacujući ih u prijedloge koji su imali potporu, Rimljani su

98. godine pr. n. e. zabranili zakone koji se sastoje od nepovezanih normi.

Na sličan problem u kolonijalnoj Americi žalio se *Committee of Privy Council* još 1695. godine, upozoravajući da su različiti akti spojeni pod jednim nazivom, te stoga nije moguće poništiti nepopularne odredbe bez istodobnog poništavanja popularnih. Prema R. F. Williamsu, kraljica Anne pokušala je zaustaviti takvo postupanje 1702. godine, tražeći od lorda Cornburya od New Jerseya *izbjegavanje miješanja u jedan propis takvih stvari koje nemaju istinske veze jedna s drugom*.¹⁰ New Jersey, Ustavom iz 1844. godine, prvi u SAD-u usvaja navedeni zahtjev kraljice Anne, poznat pod nazivom *single subject rule*, pravilo o jedinstvu sadržaja zakona.¹¹ U Georgiji je prijevara korumpiranog zakonodavnog tijela, vezana uz prodaju 35 milijuna rali zemlje po cijeni manjoj od 2 centa, a ubačena u Zakon o zaštiti i podršci graničnim naseljima, ubrzala usvajanje pravila jedne zakonske teme.¹² Povratna reakcija na navedeni zakon, koji je zapravo više koristio korumpiranim zakonodavcima nego navedenim graničnim naseljima, dovela je do unošenja pravila u Ustav. New Jersey slijede Louisiana i Teksas 1845. godine, New York i Iowa godinu potom, da bi do 1960. godine čak 43 države usvojile pravilo koje gotovo uvijek u ustavima država uključuje i odredbu o sadržaju zakona jasno izraženu u naslovu. U 24 savezne države SAD-a, koje u 20. stoljeću usvajaju neposredno narodno odlučivanje na temelju građanske inicijative *single subject rule*, pravilo o jedinstvu sadržaja akta ulazi u ustave i za područje inicijative i referendumske odlučivanje, a sudovi ga primjenjuju i u onim državama gdje ga državni ustavi ne sadržavaju (14 država ima pravilo u ustavima).¹³

Američki sudovi traže usvajanje amandana odvojeno, prema u saveznim državama široko prihvaćenom pravilu da se ustavnom inicijativom ustavi nadopunjuju, ali se ne mogu izmijeniti u cijelosti. Zbog dosljednosti i skoro identičnog teksta *single subject rule* pri donošenju zakona i usvajanju inicijative, sudovi ga s jednakom snagom primjenjuju na oba područja.

3. Svrha načela jasnoće – iskustvo SAD-a

Ustavnim usvajanjem pravila o jedinstvu sadržaja građanske inicijative - *single subject rule* i njegovom primjenom ostvaruju se tri cilja: **spriječava se logrolling i njegova podvrsta riding (engl.) i poboljšava politička otvorenost.**

3.1. Logrolling

Prvotno značenje izraza *log rolling* (engl.) pripisuje se starom pionirskom konceptu zemljoposjednika, koji su angažirali svoje susjede »pomoći krotivati srušeno stablo, pretiško da bi ga jedna osoba pomaknula do brze za potpala«. *Log rolling* označuje »aktivnost spajanja nepopularnog zakonodavstva s lak-

še probavljivim prijedlozima zakona, tako da dobro prihvaćeni prijedlozi povuku one nepopularne do prolaska.«¹⁴

Spajanje nepovezanih prijedloga da bi se dobili glasovi za usvajanje inicijative može biti izvorjeno na više načina.

Logrolling kao činjenje ustupaka »događa se kada se dva prijedloga, koje svaki pojedinačno podržava neka manjina, kombiniraju u jedan prijedlog za glasački listić koji podržava većina, dok dvije manjine podržavaju kombinaciju ovih politika, no preferiraju donošenje jednog prijedloga i nedonošenje drugog.«¹⁵ Primjer takvog postupanja je stavljanje nepopularnih prijedloga A i B, gdje samo jedna trećina glasača podupire prijedlog A i samo jedna trećina birača podupire prijedlog B, u jedinstveni prijedlog na glasačkom listiću. *Samostalno nitri jedna odredba ne bi dobila potporu većine na referendumskom izjašnjavaanju građana, no kada se nađu u jedinstvenom prijedlogu na glasačkom listiću zajedno dobivaju većinsku potporu.* Pobornici prijedloga A i B učinit će ustupak i poduprijeti zajednički prijedlog, iako preferiraju samostalno donošenje svojih prijedloga, no nemaju potrebnu većinu za usvajanje. *Logrolling* stavlja glasače u položaj da donesu odluku o više prijedloga i politika korištenjem jednog glasa i otvara mogućnost usvajanja zakona i ustavnih amandmana koji dobivaju samo potporu manjine.

Neposredno narodno odlučivanje na referendumu građanske inicijative ne otvara glasačima mogućnost političkog pregovaranja, političke trgovine i oblikovanja kompromisnog prijedloga, zakonodavna tijela mogu oblikovati kompromise, no građani moraju odlučiti s da ili ne i navedeno pravilo štiti njihovu slobodu glasa. *Spoznavajući inicijative političku trgovinu, logrolling kao činjenje ustupaka, osigurava usvajanje prijedloga, jer nitri jedan prijedlog nema većinu i ne bi bio usvojen samostalno, pravilo o jedinstvu sadržaja inicijative znatavda takvo postupanje.*

3.2. Riding

Međutim, sljedeći cilj pravila je spriječavanje manipulacije referendumskim postupkom **prema podvrsti logrollinga pod nazivom riding (engl.)**. Riječ je o kombiniranju prijedloga koji ima potporu većine glasača, s manjinskim nepopularnim prijedlogom. Većina će poduprijeti tu kombinaciju iako preferira donošenje prvog prijedloga i nedonošenje drugog prijedloga. Građani su prisiljeni donijeti odluku o višestrukim temama jednim glasom, čime se osigurava prolaz na referendumu i prijedlogu koji samostalno ne bi dobio potporu većine. Primjer takvog postupanja je stavljanje prijedloga A koji podupire većina birača, s nepopularnim prijedlogom B koji nema većinsku potporu, na jedan glasački listić. Ako sponzori podupiru oba prijedloga, staviti će ih zajedno na glasovanje. Nitko ne može izmijeniti referendumski prijedlog nakon toga, protivnici prijedloga B nemaju načina isključiti ga s glasačkog listića. Ako većina želi usvojiti prijedlog A više nego održati *status quo* odnosno odbaciti kombinirani prijedlog zbog nepopularnog prijedloga B, poduprijet će zajednički prijedlog.

Zašto je takvo postupanje manipulacija referendumskim postupkom? Riječ je o tome da bi prijedlog A prošao i bez uvođenja dodatnih odredaba iz prijedloga B, no posljednji ne bi u kojem slučaju prošao samostalno. *I logrolling i riding* imaju zajedničku svrhu prisile građana na odlučivanje o višestrukim inicijativama jednim glasom te dopuštaju uspjeh prijedlozima koji samostalno nemaju većinsku potporu građana.

¹⁴ Log rolling v. Single Subject Rule. S. R. Kaminski, E. L. Hart. http://www.duanemorris.com/articles/kaminski_lhart_bloomberglaw_022812.pdf, (1. 10. 2014.)

¹⁵ R. D. Coote, M. D. Gilbert, *Theory of Direct Democracy and Single Subject Rule*. Columbia Law Review, vol. 110, 2010, No. 3, str. 706.

² *Fatin-Rouge Stéfaniini M., Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle, Presses Universitaires D Aix-Marseille, 2005, str. 342.*

³ Odluka, br. 16/1978, *Gazz. Uff. Br. 39* od 8. veljače 1978.

⁴ *Fatin-Rouge Stéfaniini M., op. cit. u bilj. 2, str. 170.*

⁵ *Ustav Švicarske, čl. 139. st. 3.: «If the initiative fails to comply with the requirements of consistency of form, and of subject matter, or if it infringes mandatory provisions of international law, the federal Assembly shall declare it to be invalid in whole or in part.» http://www.admin.ch/ch/e/17/101_en.pdf, (1. 9. 2014.)*

⁶ *Usp.: http://www.admin.ch/ch/e/17/101_en.pdf, (1. 10. 2014.), čl. 139. a u obliku u kojem je usvojen nije nikad stupio na snagu.*

⁷ *The Federal Constitution of Switzerland.* https://archive.org/stream/modernconstitution00har/modernconstitution00har_djvu.txt, (1. 9. 2014.)

⁸ *M. Fatin-Rouge Stéfaniini, op. cit. u bilj. 3, str. 3.*

⁹ *Romac, A., Rječnik rimskog prava, Zagreb, 1995., str. 301, s. u leges saturnae. Slično u B. Einar - M. Horvat, *Rimsko pravo, Zagreb, 1948., str. 59, gdje je preuzimajući rimski citat o zabrani mješovitih prijedloga: ne quid per sententiam ferretur. V. također: Horvat, M., *Rimsko pravo, Zagreb, 2007., str. 56-57.***

¹⁰ Robert F. Williams, *The New Jersey State Constitution, 2nd ed., Oxford University Press, Inc., 2012., New York.*

¹¹ *Constitution of New Jersey, 1844, Article 4., Section VII, 4.: «To avoid improper influences which may result from intermingling in one and the same act such things as have no proper relation to each other, every law shall embrace but one object, and that shall be expressed in the title.» <http://www.state.nj.us/state/archives/docs/const44.html#art4.>, (10. 9. 2014.)*

¹² *Georgia constitution (1983), Article III., Section 5., paragraph III.: One subject matter expressed. No bill shall pass which refers to more than one subject matter or contains matter different from what is expressed in the title thereof.*

¹³ *Single Subject Rule u nekim Ustavima državama SAD-a: California «An initiative measure embracing more than one subject may not be submitted to the electors or have any effect.» California Constitution, Article II., Section 8 (f) Colorado «No measure shall be proposed by petition containing more than one subject, which shall be clearly expressed in its title...» Colorado Constitution, Article V., Section 1 (5.5), Florida », any ... revision or amendment, except for those limiting the power of government to raise revenue, shall embrace but one subject and matter directly connected therewith.» Florida Constitution, Article XI., Section 3 Oregon «A proposed law or amendment to the Constitution shall embrace one subject only and matters properly connected therewith.» Oregon Constitution, Article IV., Section 1 (2d) Washington «No bill shall embrace more than one subject, and that shall be expressed in the title.» Washington Constitution, Article II., Section 19*

TRADITIO IURIDICA (320)

prof. dr. sc. MARKO PETRAK*

OMNE AUTEM IUS QUO UTIMUR VEL AD PERSONAS PERTINET VEL AD RES VEL AD ACTIONES, lat. **svekoliko pravo koje koristimo odnosi se ili na osobe ili na stvari ili na tužbe**; u rimskoj pravnoj tradiciji, koncepcija znamenitog klasičnog pravnika Gaja (*Gaius*) (*Institutiones* 1, 8), tzv. Gajeva triparticija, na kojoj se temelje njegove Institucije (*Institutiones*) kao antičko pravno djelo, namijenjeno pravnoj poduci (o klasičnom rimskom pravniku Gaju (*Gaius*) i njegovim Institucijama v. Petrak, *Traditio iuridica*, br. 180, *Informativ*, br. 6043 od 4. veljače 2012.). Ukratko rečeno, radi se o sistematizaciji rimskog privatnog prava u tri zasebne cjeline – osobno pravo (*personae*), imovinsko pravo (*res*) i procesno pravo (*actiones*) – nastalom, navjerojatnije, preuzimanjem temeljnih kategorija antičke grčke gramatike (subjekt, objekt, predikat) u svijet prava. Prema uzoru na taj trodjelni sustav izrađene su poslije i Justinijanove Institucije (*Institutiones*) (o Justinijanovim Institucijama v. detaljnije Petrak, *Traditio iuridica*, br. 184, *Informativ*, br. 6051 od 3. ožujka 2012.), a navedena triparticija privatnog prava preuzeta je i u brojne moderne građanske kodifikacije (tzv. *institucijski sustav građanskog prava* kojeg, primjerice, imaju francuski *Code Civil*, austrijski *ABGB/OGZ* i dr; o institucijskom sustavu v. npr. Klarić/Vedriš, *Građansko pravo*, Zagreb, 2006., str. 11 i sl.). Elemente navedene Gajeve koncepcije možemo pronaći i u suvremenom hrvatskom zakonodavstvu. Tako, primjerice, članak 2. stavak 2 Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Nar. nov., br. 91/96, 68/98, 137/99 - Odluka USRH, 22/00 - Odluka USRH, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09 i 143/12) određuje da su »stvari ... tjelesni dijelovi prirode, različiti od ljudi, koji služe ljudima za uporabu«. **Ta je definicija sadržajno preuzeta iz paragrafa 285 ABGB-a/OGZ-a, gdje je recipirano učenje klasičnog njemačkog filozofa Immanuel Kanta (+ 1804.) o razlikovanju osobe i stvari. Međutim, kako je odavno uočeno u znanosti rimskoga prava, ono predstavlja samo jednu teorijsku artikulaciju klasične rimske distinkcije između persona i res, na kojoj se temelji opisana Gajeva sistematizacija privatnog prava (v. npr. Kreller, *Römisches Recht II: Grundlehren des Gemeines Rechts, Romanistische Einführung in das geltende Privatrecht*, Wien, 1950., str. 43).**

* prof. dr. sc. Marko Petrak, predstojnik Katedre za rimsko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Single subject rule pokušava zaustaviti takvo postupanje.

Precizno definiranje određene teme referenduskog izjašnjenja (*subject*, engl.) mora biti učinjeno u skladu s demokratskim političkim postupkom i sklonostima građana, ne gramatičkim i jezičnim tumačenjem. Odvojivost raznih tema u glavama većine glasača implicira obvezu odvajanja referenduskog pitanja na više pitanja i glasačkih listića. Ako teme nisu odvojive, postoji dozvola njihova kombiniranja na jednom listiću za jedno referenduskop pitanje.

Kada osporavatelj inicijative na sudu dokazuje da neko referenduskop pitanje sadržava više tema, sud mora utvrditi veže li većina glasača potporu jednoj temi s usvajanjem druge teme, da birači potvrđuju usvajanje prve teme pod uvjetom da i druga tema s glasačkog listića bude usvojena u zakonu ili ustavu. Ako je odgovor negativan, tada većina birača može odlučiti o svakoj komponenti referenduskog pitanja zasebno. Tada sud mora donijeti odluku da građanska inicijativa sadržava dvije ili više tema i krši pravilo o jedinstvenom sadržaju referenduskog pitanja. Tada je riječ o *logrollingu*, sloboda glasača je ugrožena u neposrednoj demokraciji, jer ona ne osigurava stvaranje kompromisa i političku trgovinu dogovorima kada je referenduskop pitanje stavljeno na glasovanje. Zakonodavno tijelo može okrupnjavati i povezivati teme političkim pregovaranjem, no ne i demokratski postupak referenduskog odlučivanja. Ako je odgovor pozitivan, dopušteno je kombiniranje tema u jednom referenduskom pitanju.

3.3. Poboljšanje političke otvorenosti

Treći cilj pravila je poboljšanje političke otvorenosti, ograničavanjem sadržaja referenduskog pitanja na jednu temu građanima se olakšava razumijevanje inicijative i kritičko razmatranje njezina sadržaja. Zahtjev za jedinstvenom temom izraženom u naslovu inicijative prema pravilu unaprijeduje političku transparentnost. Potpun i precizan naslov inicijative na glasačkom listiću trebao bi spriječiti obmanu i konfuziju birača.

Dva oblika sažetka izrađuju se za inicijative. Prvi je sažetak koji se nalazi na peticiji, drugi je za vodič za informiranje birača. Pišu ga iste osobe koje izrađuju naziv inicijative (predlagači ili državni dužnosnici, ovisno o državi), broj riječi obično je ograničen, primjerice na 75 riječi u Washingtonu i Floridi. Dodajmo tomu da uložena financijska sredstva u promidžbu referenduskog prijedloga imaju velik utjecaj na uspjeh ili neuspjeh referenduma. Ako njihov izvor i uporaba nisu kontrolirani i ostaju u rukama interesnih skupina, sloboda odlučivanja birača nije zajamčena. Mnogi ustavi američkih država sadržavaju odredbe namijenjene identifikaciji sponzora i financijskih podupiratelja građanskih inicijativa, te odredbe nalazimo i u referenduskom zakonodavstvu država. Identifikacija sponzora i izvora financiranja inicijative služi za zaštitu protiv pretjeranog utjecaja novca u neposrednoj demokraciji, osobito nakon odluke Vrhovnog suda SAD-a u predmetu *Citizens United v. Fed. Election Commission*, 130 S. Ct. 876 (2010.)¹⁶ kojom su odbačena neka ograničenja financiranja kampanje na temelju Prvog Ammandmana.

Zahtjev za objavom sponzora mora biti izviran prije glasovanja o inicijativi, nitko nema

prava prikrivenog sponzorstva nekoj građanskoj inicijativi. *National Conference of State Legislatures* (NCSL) preporučuje da države moraju zahtijevati i izradu izvještaja o fiskalnom utjecaju za svaki prijedlog inicijative. Pravni sustavi američkih država zahtjev prihvaćaju ako inicijativa ima financijski utjecaj na državni proračun, izvjava se mora načiniti (obično je izraduju fiskalne agencije zakonodavca) i pojavljuje se na inicijativi i vodiču za informiranje birača. Ustav države Mississippi određuje da predlagači inicijative moraju navesti postojeće državne programe čije će se financiranje ograničiti ili eliminirati da bi se nova inicijativa implementirala.¹⁷

4. Zaključak – načelo jasnoće i Ustavni sud Republike Hrvatske

Ustavni sud Republike Hrvatske je 12. kolovoza 2014., u Odluci U-VIIR-4640/2014¹⁸, odredio da svaki budući zahtjev za raspisivanje referenduma koji Hrvatskom saboru bude podnesen na temelju članka 87. stavak 3. Ustava, mora sadržavati iscrpan prikaz činjenica i okolnosti koje su bile povod za referenduskop pitanje u predloženoj sadržaju, te dostatno i relevantno obrazloženje razloga zbog kojih se traži raspisivanje referenduma.

Držimo da je Ustavni sud navedenom odlukom postavio temelje kontrole referenduskog pitanja prema načelu jasnoće kako je provode talijanski ustavni suci, gdje ta kontrola nije predviđena u Ustavu Italije. Ustavni sud tučma da o obvezi obrazlaganja zahtjeva za raspisivanje referenduma pozitivno zakonodavstvo ne sadržava pravila, a da je obrazloženje zahtjeva relevantno s aspekta zahtjeva za osiguranjem otvorene rasprave u demokratskom društvu, kao i za odlučivanje je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavak 1.-3. Ustava Republike Hrvatske za njegovo raspisivanje.

U Republici Hrvatskoj posljednji zahtjev za raspisivanje referenduma putem građanske inicijative za promjenu Ustava Republike Hrvatske, pokrenula je građanska inicijativa »U ime obitelji«, koja 26. kolovoza 2014. donosi odluku o pristupanju izjašnjenja birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma sa sljedećim pitanjem: *Jeste li za to da se na referendumu donese sljedeći Ustavni zakon?*¹⁹ Objavljuju izborna načela iz prijedloga na svojoj web stranici: 1. preferencijalno glasovanje bez cenzusa, 2. smanjenje izbornog praga s 5% na 3%, 3. veće izborne jedinice i biranje 20 zastupnika ili više, ovisno o broju birača, 4. ujednačavanje vrijednosti i glasova birača u izbornim jedinicama, 5. glasovanje dopisnim i elektroničkim putem, 6. preduvjet za kandidaturu izvanparlamentarnih stranaka - 3.000 potpisa, 7. pravilo kooraliranja stranaka - samo-

stalno na izbore, udruživanje nakon izbora. Prikupljanje potpisa trajalo je od 21. rujna do 5. listopada 2014. Građanska inicijativa »U ime obitelji« 22. listopada 2014. predaje potpisne knjige Hrvatskom saboru 22. listopada 2014. Inicijativu je potpisalo 380.649 građana. Ustavni sud Republike Hrvatske zaštitnik je referenduskog odlučivanja i slobode izražavanja volje birača na referendumu, u zaštiti slobode glasa prema načelu jasnoće treba otkloniti stavljanje glasača u položaj da donesu odluku o više prijedloga i politika »u paketu« korištenjem jednog glasa predloženu u navedenoj inicijativi.

Poredbeno iskustvo razvijenih demokratskih država koje usvajaju građansku inicijativu za promjenu Ustava (Švicarska, savezne države SAD-a), pokazalo je sljedeće:

1. ako se narodnom inicijativom više različitih odredaba predlaže na reviziju ili unošenje u federalni Ustav, svaka od njih mora biti predmet različitog zahtjeva za inicijativom (Švicarska), 2. iskustvo američkih razvijenih demokracija sa stogodišnjom primjenom ustavnih inicijative (primjerice, Kalifornija sa 102 godine primjene, gdje je inicijativa simbol njihove demokracije) određeno je ustavnim pravilom jedne teme u prijedlogu inicijative, jasno izražene u njezinoj naslovu. Primjerice, Vrhovni sudovi Kolorada, Oregon, Washington, Floride i Kalifornije odlučivali su u desetogodišnjem razdoblju (1997.–2006.) o povredi pravila jedne teme u građanskim inicijativama: Vrhovni sud Kolorada je u 50% presuda poništio inicijativu zbog povrede pravila, isti postotak je u Kaliforniji, u Oregonu u 57% odluka, u Washingtonu 33%.²⁰ U desetogodišnjem razdoblju vrhovni sudovi navedenih država odlučivali su o 76 predmeta zbog povrede jasnoće referenduskog pitanja – pravila jedne teme, u 38% odluka utvrđena je povreda.

Europski ustavni sudovi i vrhovni sudovi država članica SAD-a kontroliraju formu i sadržaj referenduskop pitanja prema načelu jasnoće referenduskog pitanja, čime se jamči nepristrano i pošteno referenduskop izjašnjenje. Kontrola jasnoće i homogenosti referenduskog pitanja minimalan je uvjet koji mora postojati za svaki zakonodavni ili ustavotvorni referendum. Danas koristimo pojam demokracija za zaštitu temeljnih prava, a što se više neposredna demokracija razvija i primjenjuje, više se ustavni sudovi pozivaju zaštititi je, kao čuvari univerzalnih vrijednosti utemeljenih u temeljnim pravima.

Konstitucionalizam je neodvojiv od demokracije.

¹⁶ Usp. http://weblaw.usc.edu/assets/docs/Matsushita_Aggressive_Enforcement.pdf (1. 10. 2014.).

¹⁸ *Citizens United v. Fed. Election Commission*, 130 S. Ct. 876 (2010); <http://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-205.pdf> (1. 10. 2014.).

¹⁹ <http://uimeobitelji.net/referenduskop-pitanje/#more-280>, (1. 10. 2014.).