

informato[®]

www.novi-informator.net

ZAGREB, 30. 3. 2015.

instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja

BROJ 6359



prof. dr. sc. BILJANA KOSTADINOV

prof. dr. sc. BILJANA KOSTADINOV, Katedra za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Racionalizirani referendum – novi pravni fenomen u razvijenim demokracijama

Poredbeno ustavno pravo bilježi rast ustavnog prihvatanja oblika neposredne demokracije u 21. stoljeću, ali i postavljanje granica doseg referendumske odlučivanja. U većini modernih država i pravnih sustava nalazimo posebne pravne postupke za osiguranje izbjegavanja referenduma ili modeliranja referendumske izražavanja. Ti se pravni postupci mogu podijeliti u dvije kategorije. U prvoj su skupini postupci za izbjegavanje neugodnih referendumskih ishoda, cilj je prve skupine pravnih normi učiniti da referendumski postupak ostane iznimno rijedak. U drugoj su skupini pravila za racionalizaciju referendumske izražavanja. Riječ je o pravnim postupcima za neposredno ili posredno smanjivanje utjecaja referendumske izražavanja na pravni sustav. Komparativna metoda izučavanja postupaka za racionalizaciju neposrednog izražavanja narodne volje na referendumima potvrđuje da širenje i standardizacija referendumskih postupaka u ustavnim sustavima ili na razini preporuka Vijeća Europe (Europska komisija za demokratizaciju putem prava) u primjeni nailazi na poznatu granicu: referendum u praksi država neće funkcionirati ako one nisu politički i kulturološki spremne učiniti ga djelotvornim bez straha za stabilnost državnih institucija, o čemu autorica piše u ovom tekstu.

1. Uvodne napomene

Aktualni sporovi i strasti oko referendumske prakse i prijedloga novog zakonskog uređenja referenduma i građanske inicijative u Republici Hrvatskoj potvrđuju da mjesto institucije referenduma u svakoj državi nužno ovisi o njezinoj povijesti, političkoj kulturi i proživljenom iskustvu građana i nositelja političke vlasti. Analiza ustavne uloge referenduma i zakonske razrade referendumske postupka isključivo u domaćem kontekstu često nosi tendenciju strukturiranja zaključaka u funkciji jedne od suprotstavljenih strana. Izlaz je u komparativnoj metodi i perspektivi poredbenog prava, gdje teorijske rasprave o instituciji u različitim pravnim sustavima, suočene s

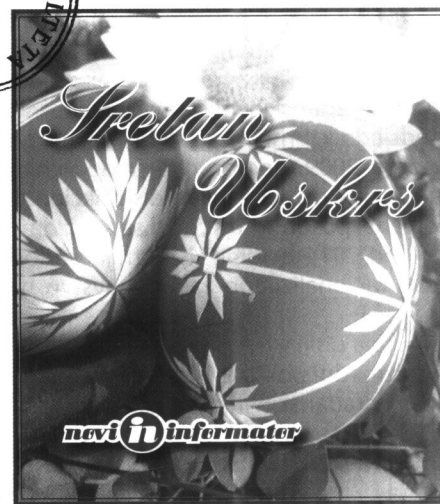
činjenicama učinka većeg broja održanih referenduma u više država, mogu stvoriti značajan empirijski temelj znanstvenoj argumentaciji.

Funkcionalan pristup poredbenog prava neće stati na opisu postupka neposredne demokracije u pozitivnom pravu odabranih država, predmet istraživanja je način na koji se svaki pravni sustav suočava sa zajedničkim problemom: suprotstavljenim granicama neposrednom narodnom odlučivanju putem referenduma. Cilj je istraživanja priroda i domet referendumske izražavanja u suvremenim demokracijama. Prema Francis Hamonu, temeljna uloga referenduma u suvremenim demokracijama uloga je kontra-vlasti, sredstva za

ograničavanje područja djelovanja zakonodavne i izvršne vlasti.¹

Poredbeno ustavno pravo bilježi rast ustavnog prihvatanja oblika neposredne demokracije u 21. stoljeću, ali i postavljanje granica doseg referendumske odlučivanja u suvremenim demokracijama. Širenje i standardizacija referendumskih postupaka u ustavnim sustavima ili na razini preporuka Vijeća Europe (Europska komisija za demokratizaciju putem prava) u primjeni nailazi na poznatu granicu: referendum u praksi država neće funkcionirati ako one nisu politički i kulturološki spremne uč

¹ Francis Hamon, *L'inachèvement du statut juridique du référendum, Théorie et pratiques du référendum, Société de législation comparée, Collection colloques vol. 17, 2012., str. 104.*



Nastavak na 2. stranici

na stranicama

- | | |
|---|--|
| <p>3. TRADITIO IURIDICA, br. 339, prof. dr. sc. Marko Petrak</p> <p>4. SUDSKA PRAKSA</p> <p>6. EUROPSKO PRAVO: Europski sporovi male vrijednosti
Nives Grubišić Đogić, sutkinja Općinskog građanskog suda u Zagrebu</p> <p>8. FINACIJE: Provedbeni propisi koji reguliraju faktoring poslovanje (2.)
Boris Masnjak, mag. oec.</p> <p>10. RAČUNOVODSTVO: Računovodstveno priznavanje i značenje derivativnih financijskih instrumenata, mr. sc. Stjepan Kolačević, dipl. oec.</p> <p>11. MALE STRANICE INFORMATORA - OVRŠNO PRAVO: Namirenje tražbina osiguranih fiducijarnim osiguranjem na nekretninama prema pravilima ovršnog prava
mr. sc. Alen Golub</p> | <p>16. GRAĐANSKO PROCESNO PRAVO: Privilegirani status Republike Hrvatske u primjeni članka 186.a Zakona o parničnom postupku
mr. sc. Antun Šagovac, odvjetnik u Velikoj Gorici</p> <p>17. NOVI PROPISI</p> <p>18. ZDRAVSTVENO OSIGURANJE: Obvezno zdravstveno osiguranje i zdravstvena zaštita stranaca u Republici Hrvatskoj, mr. Renata Turčinov, dipl. iur.</p> <p>20. RADNO PRAVO: Osposobljavanje iz zaštite na radu
prof. dr. sc. Marinko Đ. Učur</p> <p>21. POREZNO PRAVO: Akti u poreznom nadzoru i njihova dostava (2.)
Franciska Dominković, dipl. iur.</p> <p>22. VI PITATE - MI ODGOVARAMO</p> |
|---|--|

nevi i informato

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. Hrvoje Momčinović

Racionalizirani referendum – novi pravni fenomen u razvijenim demokracijama

Nastavak sa 1. stranice

niti ga djelotvornim bez straha za stabilnost državnih institucija.²

Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond (2010.) empirijski utvrđuje da posljednjih godina dolazi do laganog opadanja broja organiziranih državnih referenduma u Europi.³ U razdoblju od 1991. do 2000. godine održano je 237, a od 2001. do 2010. godine 167 referenduma. Posljedice negativnih referenduma o ustrojstvu EU u Francuskoj i Nizozemskoj 2005. godine i rast populizma u svim europskim državama »vodi do nepovjerenja vladajućih u referendumski postupak kao izvor destabilizacije vlasti.«⁴ Politiku islandske Vlade za spašavanje banke Icesave u stečaju, građani odbacuju na dva referenduma (6. ožujka 2010. s čak 93% glasova protiv i 9. travnja 2011. s 58,9% glasova), a potom i irski referendum o ukidanju Senata zbog ekonomskih razloga (4. rujna 2013. većinom od 51,7% glasova). Zbog globalne ekonomske krize i mjera štednje u Europi i u američkim saveznom državama (primjerice, u Kaliforniji, gdje je građanska inicijativa stogodišnji simbol njihove demokracije), građani osporavaju politiku vlada na referendumima. Rezultate građanskih inicijativa u Kaliforniji predsjednik Vrhovnog suda Roland M. George 2009. godine drži odgovornim za činjenje državne vlade disfunkcionalnom, nesposobnom suočiti se s krizom.⁵ U rujnu 2014. godine Kalifornija donosi novo racionalizirano zakonodavstvo na području građanskih inicijativa kako bi osigurala bolji ishod i razuman kompromis između politike narodne izabrane vlasti i građanskih inicijativa.

2. Kalifornija i Kolorado

U 21. stoljeću dolazi do rasta primjene institucija neposredne demokracije u saveznom državama SAD-a. Građani 24 savezne države SAD-a neposredno su odlučivali od 1904. do kraja 2012. godine o 2.421 narodnoj inicijativi, 984 su usvojene.⁶ U pet američkih država s najvišim brojem inicijativa odlučivalo se do 2012. godine o više od 150 inicijativa u svakoj: Oregon je na čelu s 363 inicijative, Kalifornija 352, Kolorado 218, Sjeverna Dakota 183, Arizona 174. Odziv građana na biračnja veći je za 5-7% kada se odlučuje o inicijativi, za razliku od redovitih izbora

zastupnika. Usvajanje ustavne i zakonodavne građanske inicijative u saveznom državama SAD-a početkom 20. stoljeća imalo je za cilj smanjenje korupcije javnih vlasti (zakonodavnih tijela) i usklađivanje volje birača i njihovih zastupnika. Danas brojni američki autori utvrđuju da je neposredna demokracija zamijenjena vladavinom novca - plutokracijom. G. Jones tumači: »neposredna demokracija postala je industrija u SAD-u. U Kaliforniji, primjerice, potrebno je 8% potpisa za ustavno pitanje, danas 807.615 potpisa. Kako bi se dosegnuo taj broj, zaposljava se profesionalci za skupljanje potpisa. Takav je postupak preskup za puno područja u kojima određene skupine nemaju financijski interes.«⁷

Američka javnost često nedovoljno razumije financijske posljedice neke inicijative i političko trgovanje drugim stavkama državnog proračuna za njezinu realizaciju, da bi mogla donijeti informiranu odluku o inicijativi. Primjer je inicijativa Floride iz 2002. godine o smanjivanju školskih razreda na broj od 18 do 25 učenika. Cijena te inicijative je do 2012. godine iznosila 18 milijardi dolara, a daljnji troškovi procjenjuju se na četiri milijarde dolara godišnje.⁸ Škole su zbog recesije i sve manjih školskih proračuna u nemogućnosti daljnjeg udovoljavanja uvjeta, čak se 2010. godine pokušalo novom građanskom inicijativom usvojiti odbacivanje toga ustavnog amandmana, no nije postignuta potrebna 60% većina.

Izjava o fiskalnom utjecaju inicijative ne smije se ograničiti na iznos novca, traži se i da se birače informira koliki dio državnog proračuna navedeni iznos predstavlja. Prema Ustavu države Mississippi (1890., čl. XV., st. 273.4), **predlagatelji inicijative moraju navesti postojeće državne programe čije će se financiranje ograničiti ili eliminirati kako bi se nova građanska inicijativa implementirala.** Kalifornija je 1978. godine pokrenula poreznu pobunu, inicijativom pod nazivom **Prijedlog 13** srezala je poreze na nekretnine i uvela dvotrećinsku većinu potrebnu za bilo kakvo povećanje poreza.⁹ Daljnjim inicijativama o određenom obveznom postotku državnog proračuna za obrazovanje smanjena je mogućnost zakonodavnog tijela da odlučuje o državnim proračunu na samo 10% državnog proračuna.

Zbog financijske krize, Kalifornija je došla do ruba insolventnosti i bila primorana plaćati državne službenike zadužnicama, stoga u studenom 2012. godine birači po prvi put nakon dva desetljeća

usvajaju ustavnu inicijativu za povećanje općih poreza.¹⁰ U rujnu 2014. godine Kalifornija mijenja izbornu zakonodavstvo na području inicijative i referenduma, pa Roland M. George tumači: »Često su prijedlozi konfuzni i loše napisani, no nema mogućnosti da podpiratelji inicijative učine ni obične rutinske izmjene. Zakonodavstvo (predloženo) sadrži razumna poboljšanja koja će pomoći glasačima razumjeti značenje njihovog glasa i osposobiti ih za informiranu odluku.«¹¹

Guverner Kalifornije Edmund G. Brown u rujnu 2014. godine, prigodom potpisivanja The Ballot Measure Transparency Act (SB 1253) izmjene izbornog zakonodavstva na području građanske inicijative, iznosi: »Stotinu godina star inicijativni postupak simbol je našeg izbornog sustava i danas činimo važan korak u modernizaciji i jačanju neposredne demokracije.«¹² Helen Hutchison, predsjednica League of Women Voters of California, tumači da kalifornijski inicijativni postupak ne ostavlja prostor za alternative i kompromise u oblikovanju javnih politika. SB 1253 mijenja rokove u tom postupku i time zakonodavnom tijelu osigurava djelovanje u kojem će s predlagateljima inicijative naći načina za implementiranje zakonodavnih rješenja.

Prema novom zakonu, državni tajnik (Secretary of State, engl.) stavlja na internet i redovito ažurira listu deset najvećih donatora odbora podpiratelja i odbora osporavatelja inicijative. Uvodi se novi rok od trideset dana na početku inicijativnog postupka za recenziranje i izmjenu inicijativnog prijedloga od strane predlagatelja. Predlagatelji bi mogli u tom roku izmijeniti tekst inicijative, kao odgovor na reakciju javnosti na prijedlog.

2.1. Kvalificiranje inicijative prijedloga

Prvi je korak u postupku kvalificiranja prijedloga inicijative za neposredno odlučivanje, pisanje teksta prijedloga. Predlagateljima inicijative u izradi teksta može pomoći ured za izradu zakonskih tekstova zakonodavnog tijela (Office of the Legislative Counsel, engl.). Predlagatelji moraju skupiti 25 potpisa birača za zahtjev za izradu teksta, potom prezentirati svoju zakonsku ideju Uredu, koji će napisati predloženi zakon ako drži da postoji racionalna mogućnost da će inicijativa biti podnesena biračima. Predlagatelji mogu i sami napisati tekst prijedloga.

2.2. Pisani zahtjev, službeni naslovi i sažetak

Nakon izrade teksta inicijative predlagatelji moraju podnijeti **pisani zahtjev za pripremu naslova i sažetka** glavne svrhe inicijative. **Državni odvjetnik (Attorney General, Department of**

Justice, engl.) izradit će službeni naslov i sažetak prijedloga inicijative te primjerak u roku 15 dana uputiti državnom tajniku. Ako drži da je fiskalna procjena ili mišljenje o inicijativi nužno, državni odvjetnik uključit će procijenjeni iznos smanjenja ili povećanja prihoda i rashoda vlade ili mišljenje hoće li doći do supstancijalnih promjena u državnim financijama zbog inicijative. Navedeno mišljenje moraju pripremiti državna tijela ili odbori (Joint Legislative Budget Committee ili Department of Finance) u roku 25 dana od primitka konačnog oblika predložene inicijative. Nakon dobivenog mišljenja državni odvjetnik mora u roku 15 dana kompletirati naslov i sažetak inicijative i poslati ih, zajedno s tekstom predložene inicijative, u Senat i Skupštinu. Zakonodavno tijelo može održati javnu raspravu o prijedlogu inicijative, ali je ne može mijenjati. Državni odvjetnik šalje primjerak službenog naslova i sažetka predlagateljima inicijative u roku 15 dana od primitka fiskalnog mišljenja.

2.3. Službeni datum sažetaka, prikupljanje potpisa

Dan kad je primjerak poslan ili uručen predlagateljima inicijative smatra se tzv. »službenim datumom sažetka« (the official summary date, engl.) **od kada državni tajnik određuje rokove, datum od kada počinju teći** kalendarski rokovi za inicijativni postupak. Peticija ne može cirkulirati prije toga dana.

Utvrđena su pravila forme prijedloga, primjerice, svaki odjeljak peticije mora imati službeni naslov i sažetak, nakon toga slijedi puni tekst predložene inicijative; na svakoj stranici na koju se birači potpisuju, mora biti službeni naslov i sažetak svrhe prijedloga. U prostoru iznad mjesta za potpise birača na listi mora biti istaknuto upozorenje biračima da imaju pravo pitati skupljaju li potpise volonter ili to čine plaćeni profesionalci.

U Kaliforniji se potpisi moraju prikupiti 131 dan prije sljedećih državnih izbora, na kojima će inicijativa biti podnesena biračima. The Ballot Measure Transparency Act (SB 1253) uvodi novi rok od trideset dana na početku inicijativnog postupka za recenziranje i izmjenu inicijativnog prijedloga od strane predlagatelja, a postupak prikupljanja potpisa produžuje s 150 na 180 dana.

Predsjednik Senata, Darrell Steinberg iznosi: »SB 1253 poboljšava inicijativni postupak na jednostavan, ali mudar način. Dopuštajući predlagateljima povlačenje prijedloga neposredno pred izbore, otvara mogućnost boljeg ishoda i razumnog kompromisa između narodne izabrane vlasti i alternativne narodne inicijative.«¹³

Prema N. Berggruenu, predsjedniku Think Long Committee for California: »SB 1253 jača integritet inicijativnog postupka, koji ima jedinstven utjecaj u političkom životu Kalifornije. Uvodi se transparentnost financiranja i fondova inicijative uz istodobno osiguravanje šire javne rasprave i javnog nadzora tako da prijedlog može biti izmijenjen prije izlaska

² Marthe Fatin-Rouge Stéphanini, Le recours au référendum à l'heure de la globalisation, Journée d'études décentralisée de l'AFDC, Internationalisation du droit constitutionnel et constitutionnalisation du droit international, Aix-en-Provence, 24 juin 2013.

³ B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun, Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond, Initiative & Referendum Institute Europe, 2010., str. 208.

⁴ Marthe Fatin-Rouge Stéphanini, op. cit. u bilji. 2, str. 5.

⁵ Biljana Kostadinov, Načelo jasnoće referendumske pitanja, Zbornik PFZ, 65 (1), str. 55-85 (2015.).

⁶ [http://www.iandrinstitute.org/IRI%20Initiative%20Use%20\(2013-1\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/IRI%20Initiative%20Use%20(2013-1).pdf) (10. 9. 2014.)

⁷ Roche, J.-B., Le référendum, pouvoir ou contre-pouvoir?, http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLD/D-roche_T2.pdf (1. 10. 2014.).

⁸ S. Dillon, Tight Budgets Mean Squeeze in Classrooms, N. Y. Times, 3. 3. 2011. http://www.nytimes.com/2011/03/07/education/07classrooms.html?pagewanted=all&_r=0 (1. 10. 2014.).

⁹ Vidi šire: B. Kostadinov, E pluribus unum: ustavnost država članica američke federacije, Zbornik PFZ, 57, (2) str. 291-312 (2007.).

¹⁰ Prijedlog 30, Kalifornija, 2011.: Temporary taxes to fund education. Guaranteed local public safety funding. Initiative constitutional amendment. <http://vig.cdn.sos.ca.gov/2012/general/pdf/30-title-sum-analysis.pdf> (1. 10. 2014.).

¹¹ Bivši predsjednik Vrhovnog suda Kalifornije, član Think Long Committee, Ronald George. Office of Governor Edmund G. Brown Jr. - Newsroom.mht, 27. 9. 2014., <http://gov.ca.gov/news.php?id=18735> (1. 10. 2014.).

¹² Ballot Measures, http://www.sos.ca.gov/elections/elections_j.htm (1. 10. 2014.).

¹³ Ibid.



TRADITIO IURIDICA (339)

prof. dr. sc. MARKO PETRAK*

LEGES PERFECTAE ET LEGES IMPERFECTAE, lat. **potpuni i nepotpuni zakoni**; u rimskoj pravnoj tradiciji, izraz *leges perfectae* koristi se kao oznaka za pravne propise koji zabranjuju određene pravne akte te sadržavaju sankciju ništivosti za takve akte. Tome nasuprot, izrazom *leges imperfectae* označavaju se pravni propisi koji, također, zabranjuju određene pravne akte, ali ne sadržavaju nikakvu sankciju za slučaj da se ta zabrana prekrši. Također, postoji i izraz *leges minus quam perfectae* (*»djelomično nepotpuni zakoni«*), kao oznaka za pravne propise koji ne predviđaju ništivost pravnog posla, nego samo kazne ili druge štetne posljedice za prekršitelja zakona. Navedeni latinski izrazi često se koriste i u suvremenom pravnom jeziku. Tako je, primjerice, **na četvrtom sjednici Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske, održanoj 2. prosinca 2005. (Su: IV-293/05), glede primjene članka 40. stavak 1. Zakona o najmu stanova (Nar. nov., br. 91/96, 48/98, 66/98 i 22/06)** istaknuto mišljenje »da je članak 40. stavak 1. podstavak 1. ostao *lex imperfecta*, koji sam za sebe ne može doći do primjene te da, dok se ne utvrde uvjeti za to, sudovi ne mogu prihvaćati zahtjeve za iseljenje zaštićenih najmoprimaca«. U navedenom kontekstu zanimljivo je istaknuti i sljedeći recentni primjer uporabe navedenog latinskog izraza od strane Vlade Republike Hrvatske u obrazloženju članka 235. stavak 1. *Prijedloga Obiteljskog zakona* (prosinac 2013., str. 277), kojeg je primjena nedavno obustavljena rješenjem Ustavnog suda (U-I-3101/2014 i dr. od 12. siječnja 2015.). Obrazlažući odredbu članka 235. stavak 1. navedenog Zakona o dužnosti obavješćivanja Centra za socijalnu skrb o potrebi pružanja pravne zaštite, predlagatelj je istaknuo sljedeće: **»u odnosu na važeći Obiteljski zakon odredba se neznatno mijenja na način da svatko može obavijestiti centar za socijalnu skrb o potrebi pružanja pravne zaštite. Izbjegava se izričaj 'svatko je dužan ...' iz važećega Obiteljskoga zakona jer je takva odredba predstavljala tzv. *lex imperfecta* odnosno nije postojala sankcija za kršenje odredbe«**. Navedena dva primjera rječitno svjedoče o činjenici da su rimska shvaćanja o odnosu norme i sankcije još uvijek i te kako prisutna u suvremenom pravnom diskursu.

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

na birališta, čime se izbjegavaju neželjene posljedice.«¹⁴

2.4. Predlagatelj inicijative u Koloradu

U Koloradu predlagatelj inicijative podnosi tekst peticije u dva ureda za zakonodavstvo Opće skupštine Kolorada (*Legislative Council*, priprema i izjavu o fiskalnom utjecaju inicijative obveznu za sve inicijative i *Office of Legislative Legal Services*). Oni se mogu savjetovati s ostalim vladinim agencijama i pripremaju komentare o materijalnom sadržaju, stilu izrade i obliku inicijative. Čelnici tih odjela dostavljaju komentare predlagatelju na javnom sastanku. Nakon izmjene teksta u skladu s uputama, izmijenjeni tekst predlagatelj upućuje državnom tajniku, koji ga prosljeđuje Odboru za naslov (*Title Board*, u sastavu predstavnika *Office of Legislative Legal Services*, *Attorney General* i *Secretary*).

Ako Odbor za naslov potvrdi peticiju, oblikovat će njezin naslov i uvodnu klauzulu - tekst za upoznavanje inicijative biračima. Nakon toga može se početi s prikupljanjem potpisa (5% glasova s posljednjeg popisa birača na izborima za državnog tajnika). Međutim, Odbor može odbiti utvrditi naslov i uvodnu klauzulu inicijative ako drži da je peticija zakonski manjkava, bilo da sadržava više tema ili zbunjujući ili nejasan jezik. Na javnom sastanku predlagatelji mogu iznositi svoje primjedbe na odluku Odbora, no ostane li Odbor za naslov pri svojoj odluci, predlagatelji mogu pokrenuti spor pred Vrhovnim sudom Kolorada. Postupak prikupljanja potpisa suspendira se do odluke Vrhovnog suda o ispravnosti postupka Odbora za naslov. Florin V. Ivan navodi da je to zapravo smrt inicijative, bez obzira na odluku Vrhovnog suda, protek vremena u sporu umanjit će šanse za uspješno prikupljanje potpisa.¹⁵ Zaključno, samo nekoliko osporenih peticija uspjelo se kvalificirati za glasovanje u istoj godini kada je spor pokrenut. Od unošenja pravila jedne teme - *single subject rule* u Ustav Kolorada 1994. godine do prosinca 2009. godine, Vrhovni sud odlučivao je o 104 inicijative zbog povrede jezika inicijative, naslova ili povrede pravila o jednoj temi. U 85% inicijativa (88 predmeta) osporavalo se jedinstvo sadržaja i sud je utvrdio u 56% odluka povredu pravila jedne teme. **Dvostruka svrha toga pravila je sprječavanje obmane birača i tzv. »patchwork zakonodavstva«** gdje su nepovezane teme »zašivene« zajedno u jedan prijedlog. Sudovi imaju ustavnu odgovornost za provedbu pravila inicijativnog postupka kada državni dužnosnici i tijela koja sudjeluju u postupku odbiju postupati. Zanemare li državni dužnosnici ili odbiju obnašati svoje ovlasti (primjerice, pisanje sažetka ili priprema financijske izjave), sud će im to naložiti obvezatnim sudbenim nalogom kojim se ispravlja pogreška u postupanju i primjeni prava (*Writ of mandamus*) ili na drugi način. Ako je državni odvjetnik

sastavio nepotpun ili zbunjujući naslov inicijative, sud će ga odbaciti i ponovno napisati drugi naslov.

3. Francuska – ustavne promjene i novi zakon o referendumu

Višegodišnje oklijevanje parlamenta zakonski regulirati ustavom usvojenu instituciju referendumu građanske inicijative nije samo hrvatsko iskustvo. Promjenama Ustava Francuske od 23. srpnja 2008. godine na zahtjev oporbe područje referendumu prošireno je na politiku okoliša i usvojen referendum »podijeljene« inicijative (čl. 11. st. 3. Ustava) predstavljen u javnosti kao sredstvo građana. Pet godina potrebnih Francuskoj za usvajanje referendumskog organskog zakona pokazalo je nepovjerenje vladajućih prema tom obliku referenduma, zakon je stupio na snagu tek u siječnju 2015. godine, trinaest mjeseci nakon usvajanja (*Loi organique no 2013-1114*, 6. 12. 2013., *portant application de l'article 11 de la Constitution*, *JORF no 284*, 7. 12. 2013.). Referendum se može raspisati o prijedlogu Zakona o ustrojstvu javnih vlasti, o izmjenama gospodarske i socijalne politike države i javnih službi ili o prijedlogu zakona o ratifikaciji međunarodnog ugovora koji bi, iako nije suprotan Ustavu, mogao utjecati na djelovanje institucija. Prethodni nadzor ustavnosti novog oblika referenduma povjeren je Ustavnom vijeću.

3.1. Inicijativa za raspisivanje referenduma

Referendum se ne može inicirati za ukidanje zakonske odredbe proglašene prije manje od godine dana (čl. 11. st. 3. Ustava), a ako je referendum o nekoj temi polučio negativan rezultat, novi referendum o istoj temi ne može se raspisati prije isteka roka od dvije godine (čl. 11. st. 6. Ustava). Inicijativa za raspisivanje referenduma ostala je u rukama 1/5 zastupnika te postala sredstvo parlamentarne oporbe. Građani mogu poduzeti parlamentarnu manjinu potpisima 10% biračkog tijela (4.5 milijuna potpisa). Usporedimo li to rješenje s talijanskim, vidimo da se uz približno isti broj stanovnika u Italiji za iniciranje referenduma za ukidanje zakona traži devet puta manje potpisa. Francuski prag od 10% potpisa isti je kao u Bavarskoj, gdje je od 1946. do 2009. godine od 18 pokrenutih inicijativa 7 uspjelo prikupiti 10% potpisa.

Ministar unutarnjih poslova uspostavlja, uz nadzor Ustavnog vijeća, prikupljanje potpisa za prijedloge referendumskih zakona (čl. 3. Organskog zakona). Početak prikupljanja potpisa započinje u mjesecu koji slijedi nakon odluke Ustavnog vijeća o dopuštenosti i ustavnosti prijedloga zakona. Birači mogu dati svoju potporu isključivo u elektroničkom obliku (čl. 5. Organskog zakona), rok za prikupljanje potpisa iznosi devet mjeseci. Ako su predsjednički ili parlamentarni izbori predviđeni u sljedećih šest mjeseci nakon odluke Ustavnog vijeća o referendumskom prijedlogu zakona, početak prikupljanja potpisa započinje prvog dana

drugog mjeseca nakon tih provedenih izbora. U slučaju raspuštanja Nacionalne skupštine i smrti, ostavke ili trajne spriječenosti predsjednika Republike utvrđene od Ustavnog vijeća, prikupljanje potpisa za referendum suspendira se objavom odluke o raspisivanju izbora i rok počinje teći prvog dana drugog mjeseca nakon održavanja parlamentarnih ili predsjedničkih izbora.

Kako bi se jamčila jednaka sloboda izražavanja građana, za osobe koje nemaju osobna informatička sredstva (kompjutere), određena su i javna mjesta pristupa za elektroničko davanje potpisa (najnaseljenija općina svakog kantona ili odgovarajuće administrativne jedinice, konzulati). Svaki birač može, na vlastiti zahtjev, državnom službeniku u općini ili konzulatu dati i svoj pisani zahtjev za elektroničku registraciju potpore inicijativi. Svaka osoba ima pravo uvida u listu potpisa. Dva mjeseca nakon objave odluke Ustavnog vijeća o broju prikupljenih potpisa, osobni podatci prikupljeni prigodom skupljanja potpisa moraju biti uništeni (čl. 7. Organskog zakona).

3.2. O referendumskom postupku

Prikupljeni potpisi nisu jamstvo da

će referendum biti održan. Ako domovi parlamenta stave na dnevni red i rasprave inicijativu u roku šest mjeseci od odluke Ustavnog vijeća o prikupljenih 10% potpisa, bez obzira na to kakvu odluku domovi donijeli, čak i ako o tome ne donesu nikakvu odluku, referendum se neće raspisati. Vidimo da u svakom trenutku vladajući mogu prekinuti referendumski postupak jednostavnim zahtjevom upućenim domovima parlamenta o stavljanju na dnevni red referendumskog prijedloga. Senator Jean-Pierre Sueur, u raspravi u ime Odbora za zakonodavstvo, iznosi da predloženi referendum podijeljene inicijative »više nalikuje na pravo peticije koja obvezuje parlament raspraviti tekst, nego na novi oblik referendumskih konzultacija.«¹⁶ Prema Francis Hamonu, novi članak 11. stavak 3. Ustava Francuske sadržava instituciju *sui generis*, a ona ne slični ničemu što možemo pronaći u poredbenom ustavnom pravu.¹⁷

Napomena: u idućem broju donosimo nastavak teme.

¹⁶ Jean-Pierre Sueur, <http://www.senat.fr/rap/112-373/112-3731.pdf>, str.14 (1. 10. 2014.).

¹⁷ Francis Hamon, op. cit. u bilj. 1, str. 104.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Florin V. Ivan, *Revising judicial application of the single subject rule*, NYU ANNUAL SURVEY OF AMERICAN LAW, Vol. 66:85, 2011., str. 832.

Racionalizirani referendum – novi pravni fenomen u razvijenim demokracijama

2. dio

prof. dr. sc. BILJANA KOSTADINOV,
Katedra za ustavno pravo Pravnog
fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

U Informativu broj 6359 od 30. ožujka 2015. objavili smo prvio dio teme o racionaliziranom referendumu - novom pravnom fenomenu u razvijenim demokracijama. U ovom broju dovršavamo temu pišući o obuzdavanju referendumskog izražavanja.

4. Obuzdavanje referendumskog izražavanja

Državne se vlasti, u strahu od referendumskog odlučivanja suprotnog temeljnim ustavnim načelima ili kako bi zaštitile područje djelovanja drugih državnih tijela, teško mogu oduprijeti tendenciji »obuzdavanja« referendum i ograničavanja njegova dosega.¹⁸ U većini modernih država i pravnih sustava nalazimo posebne pravne postupke za osiguranje izbjegavanja referenduma ili modeliranja referendumskog izražavanja.

4.1. Postupci za izbjegavanje referenduma

Koji su pravni postupci, pravne norme i pravna načela putem kojih ustavni sustavi uspijevaju »zauzdati« volju većine birača? Ti se pravni postupci mogu podijeliti u dvije kategorije.

U prvoj su skupini postupci za izbjegavanje neugodnih referendumskih ishoda ograničavanjem održavanja referenduma. Cilj je prve skupine pravnih normi učiniti da referendumski postupak ostane iznimno rijedak (primjerice,

odredbe o predlagateljima referendumu, o dopuštenim područjima referenduma, postupcima prikupljanja potpisa i potrebnom broju potpisa za raspisivanje referenduma, vremenske zabrane održavanja referenduma prije izbora).

Ekstremni način za ostvarenje toga cilja i uništenja značenja referenduma u ustavnom sustavu, jest apsolutno ograničiti njegovu primjenu. Velike demokracije, SAD i SR Njemačka, primjeri su nepovjerenja vladajućih prema neposrednoj demokraciji, nemaju usvojenu instituciju referenduma u saveznim ustavima, promjene saveznog ustava ne mogu se usvajati neposredno. Time štite temeljna prava i njihova jamstva predviđena ustavom. Ustav Portugala (čl. 115. st. 4.) izričito isključuje podnošenje ustavnih amandmana na referendum. U Kanadi i Velikoj Britaniji ovlast raspisivanja referenduma isključivo je u rukama državnih tijela. Savezne države SAD-a s oblicima neposredne demokracije ustavno utvrđuju područja izvan dosega građanske inicijative, tako Ustav Mississippija isključuje građanske inicijative koje se odnose na državnu Povelju prava (1890., čl. XV., odjeljak 273, 5a). Mississippi je posljednja usvojila građansku inicijativu (1992.) i iskustvo drugih saveznih država bilo joj je poznato, cilj je bio osigurati da se prava pojedinca i manjina ne mogu lako pregaziti i ignorirati impulsima većine. Također, ustavni se inicijativni postupak ne može mijenjati putem građanske inicijative. Ustav Massachusettsa (1790., čl. XLVIII., Dio II., Odjeljak 2.), u područja izuzeta od neposrednog odlučivanja unosi i vjeroispovijest, vjerske prakse i institucije, imenovanje, uvjete imenovanja i opoziv sudaca ili odbacivanje sudskih odluka, nadležnosti, uspostavu ili ukidanje sudova, ograničavanje prava iz Deklaracije o pravima ili izmjenu navedenih izuzeća. U Italiji referendum građanske inicijative za ukidanje zakona ne može biti raspisan za zakone iz područja poreza i proračuna, amnestije i zakone o potvrdi međunarodnih ugovora (čl. 75. Ustava Italije).

Slično francuskoj suspenziji prikupljanja potpisa za referendum »podijeljene« inicijative šest mjeseci prije parlamentarnih i predsjedničkih izbora, u Kaliforniji se potpisi moraju prikupiti 131 dan prije sljedećih državnih izbora na kojima će inicijativa biti podnesena biračima. U Italiji je referendum za ukidanje zakona zabranjen u posljednjoj godini prije parlamentarnih izbora i šest mjeseci od izbora novog saziva parlamenta. U Francuskoj se referendum »podijeljene« inicijative ne može pokretati o zakonu na snazi manje od godinu dana.

4.2. Pravila za racionalizaciju referendumskog izražavanja

U drugoj su skupini pravila za racionalizaciju referendumskog izražavanja, a primjenjuju se kada je referendum pokrenut i nezaobilazan. Riječ je o pravnim postupcima za neposredno ili posredno ograničavanje utjecaja referendumskog izražavanja na pravni sustav. Prvom skupinom pravila smanjuje se broj i učestalost održavanja referenduma, no druga skupina stvara pravne uvjete kako bi se državna tijela mogla osloboditi volje naroda izražene na referendumu. Ograničavajući pravne posljedice glasanja, ta pravila utječu na domet narodne volje, a državna tijela uspijevaju zaobići volju izraženu na referendumu.

Riječ je skupu pravnih postupaka koji pridonose ograničavanju nepoželjnih narodnih referendumskih izbora. Postupcima se ne sprječava održavanje referenduma, već se zaobilaze rezultati referenduma suprotni temeljnim ustavnim načelima ili postojećoj politici drugih državnih tijela. Jedan od načina je usvajanje koncepta savjetodavnog referenduma (Kanada, Belgija, Danska, Švedska, Velika Britanija i Francuska za lokalni referendum), potom kvoruma i kvalificirane većine (Švedska, Danska, Portugal, Italija, na razini posebnih jedinica: Kanada, Španjolska, SAD i Velika Britanija). Dodajmo tomu da europski i američki sudovi kontroliraju ustavnost referenduma, kontroliraju formu i sadržaj prema načelu jasnoće referendumskog pitanja (Kanada, Švedska, države SAD-a, Italija) i sukladnost referendumskog izražavanja s europskim pravom ili međunarodnim pravom (Irska, Francuska, u Švicarskoj kontrolu obavlja savezni parlament). Ustavno se određuje da referendum ne može dovesti u pitanje obveze iz međunarodnog prava (Ustav Danske, čl. 41. st. 6.; Ustav Mađarske, čl. 8.; Ustav Srbije, čl. 108.), referendum se ne može odnositi na zakone o potvrdi međunarodnih ugovora (Ustav Italije, čl. 75.; Ustav Kolumbije, čl. 170.; Ustav Venezuele, čl. 74.), slično u Estoniji (Ustav Estonije, čl. 105.) i Letoniji (Ustav Letonije, čl. 73.).¹⁹

5. Zaključak

Pravilima racionalizacije usmjerava se referendumski izraz kako bi se ograničilo njegove potencijalne negativne učinke, suvremeni fenomen racionaliziranog referendumskog odlučivanja logična je posljedica skrbi razvijenih ustavnih demokracija za dobro funkcioniranje pravnog sustava suočenog s

moćnim ekscesima narodnih izbora. **Na isti način na koji se mit o nepogrešivosti zakonodavca srušio nakon Drugog svjetskog rata, erodira i mit o apsolutnoj suverenosti naroda kada se izražava na referendumu.**²⁰ Time se opravdava uvođenje sudbenog nadzora referendumskog postupka i ovlast zakonodavca običnim zakonom izmijeniti ili ukinuti zakon usvojen referendumom. Umnožavanje granica referendumskog odlučivanja izuzetno je aktualno u vrijeme gospodarske krize, kada se pojavljuju referendumi protiv politike vladajućih ili provodi pritisak na EU (primjerice, najavljeni referendum o izlasku Velike Britanije iz EU 2017. godine). Riječ je o otporu državnim projektima, globalizaciji (primjerice, referendum građanske inicijative protiv zapadnog pokreta liberalizacije braka u nas) ili europskoj politici. **Referendum u suvremenim demokracijama postaje oružje za smanjenje područja djelovanja izvršne i zakonodavne vlasti.**

Fenomen racionaliziranog referendumskog izražavanja, usmjeravanje i omeđivanje potencijalno neograničene narodne vlasti, ne razlikuje se od drugih postupaka za ograničavanje vlasti u državi. Nadahnuće za naziv fenomena *racionalizacija referendumskog izraza* potječe iz analogije s konceptom *racionaliziranog parlamentarizma*. Profesor poredbenog prava, Boris Mirkine-Guetzévitch, skovao je pojam *racionalizirani parlamentarizam*, opisujući evoluciju europskih ustavnih sustava u prvoj polovini 20. stoljeća i različite prijedloge za izmjenu Ustava francuske ustavne doktrine III. i IV. Republike, kako bi se ograničila moć parlamenta (jačanjem izvršne vlasti, izmjenom prava raspuštanja parlamenta, uvođenjem referenduma i kontrole ustavnosti zakona).²¹ Francuski parlamentarizam između dva svjetska rata, parlamentarizam poremećene ravnoteže u korist zakonodavne vlasti, imao je obilježja skupštinskog sustava. I racionalizirani parlamentarizam i racionalizirano referendumsko izražavanje usmjereni su na ograničavanje moći tijela smatranog suverenom, onim koji nameće odluke drugim državnim tijelima. **Racionalizacija referendumskog izraza u razvijenim demokracijama samo je dio širokog puta konstitucionalističkog pokreta prema ograničavanju apsolutne političke vlasti (monarha, parlamenta ili naroda na referendumu).**

²⁰ Ibid.

²¹ Patrick Taillon, op. cit. u bilj. 18, str. 19.

¹⁸ Patrick Taillon, *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple?*, Dalloz, 2012., str. 16.

¹⁹ Marthe Fatin-Rouge Stéphanini, op. cit. u bilj. 2.

