

NAČELO JASNOĆE REFERENDUMSKOG PITANJA U EUROPI I SAD-u

Prof. dr. sc. Biljana Kostadinov *

UDK: 342.573(4:73)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: studeni 2014.

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 izjašnjavanje. Kontrola je predviđena u ustavima ili su pravila kontrole prema načelu jasnoće referendumskog pitanja oblikovali ustavni suci. 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 paketu" upotrebom jednog glasa, a time i mogućnost usvajanja zakonskih prijedloga i ustavnih promjena u kojima neki dijelovi dobivaju samo potporu manjine.

Ključne riječi: načelo jasnoće, single subject rule, logrolling, referendum, ustavna inicijativa, ustavni sud

It is of great importance in a republic not only to guard the society against the oppression of its rulers, but to guard one part of the society against the injustice of the other part. Different interests necessarily exist in different classes of citizens. If a majority be united by a common interest, the rights of the minority will be insecure.

James Madison, The Federalist, 51.

* Dr. sc. Biljana Kostadinov, profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

I. UVOD – O ZAŠTITI SLOBODNOG IZRAŽAVANJA VOLJE NARODA NA REFERENDUMU *

Zaštita slobode glasa i poštenih izbora ili referendumskog izjašnjavanja potječe neposredno iz načela narodne suverenosti. Europski ustavni sudovi i vrhovni sudovi država članica SAD-a 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 izjašnjavanje. Kontrola je predviđena u ustavima ili su pravila kontrole prema načelu jasnoće referendumskog pitanja oblikovali ustavni suci. 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 poziciju da donesu odluku o više prijedloga i politika “u paketu” upotrebom 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.

Odredbe o jasnoći i homogenosti referendumskog pitanja nalazimo u ustavima Portugala, Švicarske, Rusije i u zakonima Albanije. Kontrola je rezultat sudske prakse u Italiji i Francuskoj. Ustav Portugala (1976., članak 115. st. 6.) određuje da svaki referendum mora ispuniti zahtjev za jasnoćom, Ustavni sud provodi obvezatnu i prethodnu kontrolu tog zahtjeva. Više načela je predviđeno u navedenom članku, jedinstvo sadržaja, objektivnost, preciznost i jasnoća pitanja i alternativni karakter odgovora.¹ U Italiji je kontrolu jasnoće i homogenosti referendumskog pitanja uspostavio Ustavni sud Odlukom od 16. veljače 1978. godine² prilikom kontrole dopustivosti referenduma za ukidanje

* Rad je izrađen u okviru istraživačkog projekta Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu za 2014. godinu.

¹ Ustav Portugala (1976.), članak 115., st. 6.: “Each referendum shall only address one matter. Questions shall be objectively, clearly and precisely formulated, shall solicit yes or no answers, and shall not exceed a maximum number to be laid down by law. The law shall also lay down the other terms governing the formulation and holding of referenda.” http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf (1. rujna 2014.).

² Fatin-Rouge Stéfanini, M., *L'encadrement des procédés de démocratie directe: entre néces-*

zakona. U Irskoj je kontrola povjerena neovisnom Referendumskom povjerenstvu (*Referendum Commission*) prema Zakonu o referendumu iz 2001. godine.

M. Fatin-Rouge Stéfanini iznosi da je zahtjev za jasnoćom referenduma i pitanje forme i temeljno pitanje. Predmet referenduma mora biti usklađen u obliku (primjerice, usvajanje promjene ustava, prijedloga zakona ili potvrda međunarodnog ugovora) i sadržajno. Švicarska traži ispunjenje i jedinstva oblika i jedinstva sadržaja, Federalna 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., članak 139. st. 3.).³ Navedeno pravilo o jedinstvu sadržaja pod nazivom *single subject rule* nalazimo u državama članicama SAD-a koje usvajaju *veto referendum* i ustavotvornu ili zakonsku narodnu inicijativu.⁴

Slobodno izražavanje volje birača jamče međunarodni i europski dokumenti i mnogobrojni ustavi i primjenjivo je na sve oblike neposrednog narodnog izjašnjavanja. Prema Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (članak 25.) "Svaki građanin mora imati pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika navedenih u članku 2. i bez neutemeljenih ograničenja:

a) sudjeluje u vođenju javnih poslova, izravno ili preko slobodno izabranih predstavnika;

b) bira i bude biran na poštenim povremenim izborima s općim i jednakim pravom glasa koji se moraju provoditi tajnim glasovanjem, na način kojim se jamči slobodno izražavanje volje birača;

c) ima pristup javnim službama u svojoj zemlji u skladu s načelom opće jednakosti."⁵

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Protokol 1, članak 3.) određuje: "Visoke ugovorne stranke obvezuju se da će u razumnim razdobljima provoditi slobodne izbore tajnim glasovanjem, u uvjetima

sité et opportunité, <http://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmcd/wccl/papers/ws16/w16-stefanini.pdf> (1. rujna 2014.).

³ Ustav Švicarske, članak 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/rs/1/101.en.pdf> (1. rujna 2014.).

⁴ Fatin-Rouge Stéfanini, *op. cit.* u bilj. 2, str. 3.

⁵ Usvojen na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda, 16. prosinca 1966. godine (rezolucija br. 2200 A/XXI/), stupio na snagu 23. ožujka 1976. godine.

koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.”⁶

U Vijeću Europe Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) preporučuje državama koje nemaju pravilo jasnoće referendumskog pitanja u ustavima ili zakonima nametanje kontrole jasnoće u skladu s načelom slobode glasa.⁷ Pitanje dano izbornom tijelu mora biti jasno, nikako nerazgovijetno ili dvoznačno, pitanje ne smije navoditi na pogrešan zaključak i ne smije sugerirati odgovor. Birači moraju biti informirani o posljedicama referenduma. Pravni sustavi država usvajaju navedena pravila, osobito zahtjev jasnoće referendumskog pitanja. Pitanja izbornom tijelu moraju biti jasna, potpuna i nedvosmislena u Albaniji, pitanje mora biti jednostavno u Armeniji, u Mađarskoj lišeno dvosmislenosti, u Portugalu pitanja moraju biti formulirana na objektivan, jasan i precizan način i ne smiju sadržavati bilo kakvu sugestiju ili preliminarna promišljanja, Francuska dodaje tri uvjeta: nepristranost, jasnoću i izuzeće dvosmislenosti. Zahtjev za jasnoćom potječe iz odredbi kojima se omogućava biraču odgovoriti na pitanje s da ili ne (u Austriji, Hrvatskoj, Grčkoj, Malti i Makedoniji) ili mu je omogućeno glasati o određenom redigiranom tekstu (Irska). Zahtjev jasnoće i nesugestivnosti afirmiran je u Bugarskoj, Italiji, Poljskoj, Portugalu i Švicarskoj.⁸

II. NAČELO JASNOĆE REFERENDUMSKOG PITANJA U EUROPI – ITALIJA, PORTUGAL, ŠVICARSKA

Ustavni sudovi Italije i Portugala⁹ donijeli su brojne odluke o nedopustivosti referenduma zbog povrede načela jasnoće i homogenosti referendumskog pitanja. U Italiji načelo jasnoće nije predviđeno Ustavom Italije (1947.) ni Zakonom o referendumu (Zakon broj 325 od 25. svibnja 1970.). Prema članku

⁶ Protokol uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Pariz, 20. ožujka 1952., članak 3.

⁷ CDL-AD(2005)034-f, Le référendum en Europe – Analyse des règles juridiques des Etats européens – Rapport adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 64e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)034-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)034-f) (1. rujna 2014.).

⁸ Usporedi [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)034-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)034-f), paragraf 77 (1. rujna 2014.).

⁹ Ustavni sud Portugala, odlučujući o referendumu o Ugovoru iz Amsterdama, 1998. godine utvrdio je nedostatak jasnoće postavljenog pitanja (Odluka 531/1998.). Isto utvrđuje i u Odluci o referendumu o Ustavu Europe 2004. godine (Odluka br. 704/2004.).

75. Ustava Italije (1947.) 500 000 građana ili pet regionalnih vijeća može zahtijevati referendum za potpuno ili djelomično ukidanje zakona i vladinih uredbi sa zakonskom snagom. Demokršćanska parlamentarna većina u strahu od uporabe institucije od strane komunističke oporbe 23 godine, do 1970., oklijevala je donijeti Zakon o referendumu.¹⁰ Na referendumu za ukidanje zakona u Italiji narodu se postavlja pitanje o potpunom ili djelomičnom ukidanju teksta akta: "Jeste li za ukidanje riječi (...) i (...) u članku (...) zakona broj ...?"

Kontrolirajući dopustivost zahtjeva za referendum za ukidanje zakona Ustavni sud Italije donio je do 2005. godine 66 odluka o nedopustivosti naspram 68 odluka o dopustivosti referenduma za ukidanje zakona. Razlozi nedopustivosti bili su u čak 28 predmeta u utvrđenom nedostatku homogenosti, koherentnosti i jasnoće referenduskog prijedloga.¹¹

Ustavni sud Italije načelo jasnoće postavio je već u trećoj odluci o referendumu, Odluci broj 16 iz 1978. godine, temeljnoj odluci za područje referenduskog odlučivanja u Italiji, određujući implicitne granice referenduma za ukidanje zakona koje logično potječu iz Ustava Italije. Utvrdio je nužnost odbacivanja referenduskih prijedloga za ukidanje zakona "ako su oblikovani na način da svako pitanje o kome će narod odlučivati sadrži takav pluralitet heterogenih zahtjeva, 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 (...) zahtjev da pitanje postavljeno biračima bude oblikovano u jasnim i u jednostavnim terminima, u odnosu na slične i određene probleme, korespondira s prirodnom funkcijom institucije."¹² 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. Ustavni sud u Odluci iz 2011. godine određuje da "jasnoća jedinstva sadržaja za koje se traži ukidanje zahtijeva homogenost pitanja."¹³ Riječ je bila o zahtjevu za ukidanje propisa o

¹⁰ Burdeau, G.; Hamon, F.; Troper, M., *Manuel de droit constitutionnel*, E.J.A., Paris, 1993., str. 228.

¹¹ Fatin-Rouge Stéfanini, M., *Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle*, Presses Universitaires D'Aix-Marseille (P.U.A.M.), Aix-en-Provence, 2005., str. 342.

¹² Odluka br. 16/1978., Gazz. Uff. br. 39 od 8. veljače 1978.; Fatin-Rouge Stéfanini, *op. cit.* u bilj. 11, str. 180.

¹³ Azarete, A., *Le rôle du Conseil constitutionnel dans la procédure de référendum d'initiative minoritaire au regard de l'exemple italien*, str. 17, http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLD/D-azarete_T2.pdf (1. listopada 2014.).

lokalnim javnim službama (ekonomskim). Suci su utvrdili da bi referendumski zahtjev bio usklađen kada bi se odnosio na ukupnost materije, a ne samo na određene ekonomske javne službe, što je bio slučaj.

Suci su se pri oblikovanju načela jasnoće i homogenosti referenduma nadahnuli i mislima autora Ustava Italije iz 1947. godine prema zapisnicima o pisanju Ustava. C. Mortati je tražio “nužnost stavljanja naroda u uvjete za izražavanje svjesne odluke”, Einaudi odredio da referendum može biti značajan samo ako se odnosi “na jasno i jednoznačno pitanje, na koje se može odgovoriti s da ili ne”, takav zahtjev može biti određen kao “logična granica” jer potječe iz namjere zaštite volje birača i slobode glasa.¹⁴

Ističemo da se o političkoj ulozi institucije referenduma vodila rasprava u Povjerenstvu za Ustav, ovlaštenom razmotriti usvajanje zakonodavnog referenduma. Iako je C. Mortati ulogu institucije prezentirao kao sredstvo građana “korisno za intervenciju u rješavanju sukoba između Vlade i Parlamenta”¹⁵ i zagovarao raspisivanje referenduma na prijedlog predsjednika Republike, prijedlog je odbačen. U. Nobile upozorava i da “inicijativa za referendum, dodijeljena isključivo narodu, može biti u određenim slučajevima opasna, u mjeri u kojoj bi bilo lako jednoj maloj stranci raspolagati potrebnim brojem potpisa i time sustavno ostvarivati sabotažu”.¹⁶ Predsjednik Povjerenstva za Ustav M. Ruini iznio je pred Ustavotvornom skupštinom temeljno pitanje o ulozi referenduma u ustavnim demokracijama: “... u demokracijama se narod može izjasniti na dva osnovna načina: posredno izborom Parlamenta i neposredno referendumom”¹⁷, što je prihvaćeno u članku 1. Ustava Italije od 27. prosinca 1947. godine: “Suverenost pripada narodu koji je ostvaruje u oblicima i granicama određenim Ustavom”. Kada biračko tijelo djeluje kao *pouvoir constitué*, njegova intervencija mora biti ograničena kako bi poštovala ustavnu ravnotežu vlasti i imperativne vezane za dobro funkcioniranje države.¹⁸ Nužnost zaštite

¹⁴ Fatin-Rouge Stéfanini, *op. cit.* u bilj. 11, str. 181.

¹⁵ Ricci, R., *La pratique référendaire dans les démocraties constitutionnelles: le référendum abrogatif d'initiative populaire en Italie*, http://www.rajf.org/imprimer.php?id_article=64 (1. rujna 2014.).

¹⁶ *Ibid.*, str. 2.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Ustavni sud Italije priznaje kvalitetu državnog tijela dijelu biračkog tijela koje je podržalo narodnu inicijativu za ukidanje zakona. Ustavni se sud proglasio nadležnim i za rješavanje sukoba između Središnjeg ureda Kasacijskog suda i tog dijela biračkog tijela. Usporedi Ricci, R., *Le procès constitutionnel en Italie*, P.U.A.M., Aix-en-Provence, 1996., str. 105. Riječ je o odlukama Ustavnog suda Italije br. 69/1978., 30/1980. i 31/1980.

drugih vlasti i osiguranje kontinuiteta države temeljni su zahtjevi u suglasnosti s načelima diobe vlasti i narodne suverenosti. Talijanski su ustavotvorci dobro razumjeli vezu između narodne suverenosti i poštovanja vladavine prava. Kada biračko tijelo djeluje putem referendumima kao jedno od državnih tijela, mora poštovati Ustav. Usprkos posebnostima te javne vlasti, poštovanje vladavine prava traži uspostavu kontrole ustavnosti njezinih akata.¹⁹

Osim zbog nedostatka jasnoće, homogenosti i koherentnosti referendumskog pitanja, Ustavni je sud zabranio referendum za ukidanje zakona jer je bila riječ o zakonima za izvršenje međunarodnih ugovora (10 predmeta), običnim zakonima koji su imali vezani ustavni sadržaj (9 predmeta), o ustavnom tijelu ili od ustavnog značaja (7 prijedloga), o predlažućim (propozitivnim) referendumima (10 predmeta) i o zakonskim proračunskim ili fiskalnim odredbama (7 predmeta). Naglašavamo, Ustavom Italije su od primjene referendumima izuzeti zakoni iz područja poreza i proračuna, amnestije i zakon o potvrđi međunarodnih ugovora. Zakon može biti ukinut samo ako je postignuta dvostruka većina: ako je na njemu sudjelovala većina svih birača u zemlji (kvorum sudjelovanja ili minimalnog odaziva na referendum) i ako je za prijedlog glasovala većina birača (kvorum prihvaćanja). Prag od 50 % upisanih birača opravdava se idejom da ukidanje zakona treba u pravilu rezultirati iz parlamentarne odluke, samo iznimno visok prag sudjelovanja građana dopušta ukidanje takvog pravila.²⁰ Zakon o referendumu (1970., članak 31.) uvodi još dva ograničenja primjene institucije: referendum je zabranjen u posljednjoj godini isteka mandata zakonodavnog tijela te tijekom šest mjeseci od izbora novog parlamenta. U slučaju raspuštanja jednog ili obaju domova parlamenta započeti referendumski postupak se suspendira i može biti ponovno pokrenut tek godinu dana nakon parlamentarnih izbora koji su uslijedili poslije raspuštanja.

Načelo jasnoće referendumske promidžbe nužno je zbog manipulacija referendumskim pitanjem, osobito ako je pitanje konfuzno ili sadrži više tema. Na pitanje je li referendumska promidžba dovoljna za otklanjanje nedostataka pitanja, manjka jasnoće, odgovorili su ustavni suci Portugala i Italije. Za talijanskog ustavnog suca "(...) kada pitanje nije jednostavno, jasno i koherentno, iluzorno je vjerovati da će referendumska promidžba biti dovoljna za činjenje

¹⁹ Vidi šire u: Kostadinov, B., *Referendum građanske inicijative i građanska inicijativa – poredbena studija i prijedlozi za uređenje u Hrvatskoj*, u: Barbić, J. (ur.), *Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti – Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2011., str. 119 – 147.

²⁰ *Ibid.*, str. 125.

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.”²¹

Portugalski Ustavni sud, povodom referendumskog izjašnjavanja o Ustavu Europe (Odluka br. 704/2004., poglavlje 7.2.), tumači da “razdoblje referendumske promidžbe služi za osvjetljavanje područja o kome se raspisuje referendum, a ne za pojašnjavanje pitanja.”²² 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*) se složio da tekst referendumskog pitanja ujedini tri pitanja za samo jedan odgovor. Ustavni sud je utvrdio da navedena pitanja nisu u tolikoj mjeri povezana da bi 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. Stoga donosi odluku da svrha referendumskog pitanja, spoznaja prihvaćaju li građani Ustav za Europu, nije jasna. Ustavni sud Portugala u ranijoj odluci povodom referenduma o Ugovoru iz Amsterdama (Odluka br. 531/1998., poglavlje 14) ističe: “... ne čini se da manjkavost pitanja može biti otklonjena referendumskom promidžbom u tu svrhu, ništa ne jamči da njegov esencijalno dvoznačan karakter ne bi bio zadržan i iskorišten do trenutka glasanja” i utvrđuje da referendumsko pitanje nije u skladu s ustavnim zahtjevima jasnoće, preciznosti i objektivnosti stoga što su moguća različita tumačenja, “a izborna promidžba ne može sama jamčiti da će dvoznačnosti biti otklonjene do glasanja.”²³ Ustavni sud je odlukama iz 1998. i 2004. godine, o referendumu o Ugovoru iz Amsterdama i referendumu o Ustavu Europe, utvrdio povredu načela jasnoće referendumskog pitanja prema članku 115. st. 6. Ustava Portugala (1976.). P. Bon navodi da je više portugalskih lokalnih referenduma odbačeno zbog nedostataka i nejasnoće u oblikovanju referendumskog pitanja.²⁴ Naglašavamo da Ustav Portugala

²¹ Fatin-Rouge Stéfanini, *op. cit.* u bilj. 11, str. 170.

²² *Ibid.*, str. 171.

²³ *Ibid.*, str. 178.

²⁴ Bon, P., *Le référendum dans les droits ibériques*, Revue française de droit constitutionnel (RFDC), br. 31, 1997., str. 496.

od područja referenduma izuzima promjene Ustava, potvrdu međunarodnih ugovora o stupanju u međunarodne organizacije, proračunska, porezna i financijska pitanja.

Švicarska je prva federativna država koja usvaja obvezatni referendum za djelomičnu ili potpunu izmjenu Ustava 1848. godine (članak 141. Ustava Švicarske), a 1891. godine se ustavno usvaja institucija građanske inicijative za izmjenu Ustava. U Švicarskoj je građanska zakonodavna inicijativa, neposredno usvajanje ili izmjena federalnih zakona od strane biračkog tijela (članak 139a Ustava Švicarske od 9. siječnja 2003. godine) 27. rujna 2009. godine građanskom inicijativom odbačena, a navedeni članak nije nikad stupio na snagu.²⁵ Prema Zakonu o političkim pravima Švicaraca u inozemstvu (članak 3., 1975.) Švicarci bez prebivališta u Švicarskoj registrirani u predstavništvima Švicarske u inozemstvu mogu glasati na federalnim izborima i potpisati inicijativu ili zahtjev za referendumom.²⁶

Ustavotvorna građanska inicijativa, za razliku od suspenzivnog zakonodavnog referenduma kao kočnice parlamentarnih aktivnosti, predstavlja instrument reforme sustava. Prema čl. 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.²⁷ F. Hamon tumači da je ovaj postupak iznimno rijedak, ne samo zbog izuzetne složenosti, nego

²⁵ Usporedi <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf> (1. listopada 2014.). Članak 139a u obliku u kojemu je usvojen nije nikad stupio na snagu.

²⁶ Švicarci nastanjeni u inozemstvu biraju općinu podrijetla ili bivšeg prebivališta kao općinu glasovanja. Kada su se registrirali u njoj, ne mogu je promijeniti (članak 5.). Odluče li upotrijebiti svoja politička prava, upućuju zahtjev svojoj općini putem švicarskih predstavništava i brišu se iz registra birača ako u roku od četiri godine ne obnove svoj upis (članak 5a). Vidi *Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger* du 19 décembre 1975., <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19750378/index.html#a3> (1. listopada 2014.).

²⁷ Taj zahtjev treba podnijeti narodu na glasovanje. Ako se većina birača (ne i kantona) izjasni za tu izmjenu, oba novoizabrana doma Savezne skupštine izrađuju prijedlog izmjene u skladu s inicijativom. Taj se prijedlog podnosi narodu na glasovanje i mora dobiti većinu birača i kantona da bi bio usvojen (potrebno je 13 kantona i polukantona jer Švicarska ima 20 kantona i 6 polukantona). Postupak potpune izmjene Saveznog ustava u slučaju narodne inicijative: 1. Zahtjev za potpunu izmjenu Saveznog ustava u slučaju narodne inicijative → 2. *Referendum o oportunističkoj izmjeni* → 3. Većina glasača za izmjenu → 4. Obnova domova Skupštine → 5. Federalni parlament izrađuje prijedlog izmjene Ustava → 6. *Referendum o tom prijedlogu*. Vidimo da usvajanje prijedloga zahtijeva dvije konzultacije naroda, za drugu je potrebna većina građana i kantona da bi bila uspješna.

nema jamstva da će tekst prijedloga Federalne skupštine biti u potpunosti u skladu s orijentacijom definiranom od strane autora inicijative.²⁸ Ako je riječ o djelomičnoj izmjeni Saveznog ustava (članak 139. Ustava) podnesenoj od strane 100 000 građana s pravom glasa u obliku razrađenog prijedloga, inicijativa se podnosi narodu i kantonima na glasovanje.²⁹ Federalna skupština predlaže njezino prihvaćanje ili odbijanje. Može joj suprotstaviti protuprijedlog. Federalna skupština izjašnjava se o valjanosti djelomične izmjene Ustava. Ako izmjena krši obvezujuće odredbe međunarodnog prava, načelo jedinstva oblika ili jedinstva sadržaja, proglašava je, u cijelosti ili djelomično, nevažećom.

Švicarsko pravilo o jedinstvu sadržaja blisko je zahtjevu za jasnoćom postavljenog pitanja. Prvotni članak 121. st. 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 zahtjeva za inicijativom.*"³⁰

U Švicarskoj je od 1891. godine do 2000. godine bilo 238 građanskih inicijativa, no usvojeno je samo 12 inicijativa, odbačeno je 126, a povučeno 69 prije narodnog glasanja. Narod je odbacio 90 % inicijativa na neposrednom izjašnjavanju.³¹ Neuspjeh ustavne inicijative u Švicarskoj posljedica je inferorne političke moći manjinskih skupina koje nemaju potporu parlamentarnih političkih stranaka i većine biračkog tijela.³² D. Giroux naglašava da švicarski političari čije inicijative su birači odbacili nikad ne daju ostavku, stoga što se

²⁸ Hamon, F., *Le référendum*, L.G.D.J., Paris, 1995., str. 104.

²⁹ Postupak djelomične izmjene Saveznog ustava podnesene u obliku razrađenog prijedloga u slučaju narodne inicijative: 1.1. Zahtjev za djelomičnom izmjenom s razrađenim prijedlogom → 2. Federalni parlament se slaže sa zahtjevom → 3. *Referendum o razrađenom prijedlogu*. 1.2. Zahtjev za djelomičnom izmjenom s razrađenim prijedlogom → 2. Federalni parlament odbija zahtjev → 3. Federalni parlament izrađuje protuprijedlog → 4. *Referendum o razrađenom prijedlogu i protuprijedlogu*. 1.3. Zahtjev za djelomičnom izmjenom s razrađenim prijedlogom → 2. Federalni parlament odbija zahtjev → 3. Federalni parlament ne izrađuje protuprijedlog → 4. *Referendum o razrađenom prijedlogu*. Vidi više u: Kostadinov, *op. cit.* u bilj. 19, str. 119 – 147.

³⁰ "Art. 121. Si, par la voie de l'initiative populaire, plusieurs dispositions différentes sont présentées pour être révisées ou pour être introduites dans la constitution fédérale, *chacune d'elles doit former l'objet d'une demande d'initiative distincte.*" The Federal Constitution of Switzerland, https://archive.org/stream/modernconstituti00harv/modernconstituti00harv_djvu.txt (1. rujna 2014.).

³¹ *Dictionnaire historique de la Suisse*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10386.php> (1. listopada 2014.).

³² Kostadinov, B., *Referendum građanske inicijative: Italija, Švicarska i Hrvatska*, Informator, br. 5887-5889, 7. i 11. 8. 2010.

građani izjašnjavaju o temi, a učestalost glasanja jamči demokratsku uporabu inicijative.³³ Usvajanje građanske ustavne inicijative u Švicarskoj dovodi i do ustavnih normi koje u materijalnom smislu nemaju veze ni s ustrojstvom vlasti, niti s pravima, slobodama i temeljnim načelima. Tijekom godina ustavnim inicijativama je doslovce denaturiran Ustav Švicarske, zatrpan sekundarnim ili anakronim normama koje se ne bi trebale nalaziti u Temeljnem zakonu (primjerice, desetogodišnji moratorij na nuklearne centrale iz 1990. ili zabrana apsinta iz 1908. godine).

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 od 24 mjeseca ispitati dopustivost inicijative; ako je riječ o inicijativi u obliku razrađenog prijedloga, rok je 30 mjeseci.

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*). O dopustivosti odlučuju domovi Federalne skupštine, njihova prosudba ovisi više o političkim nego pravnim razlozima.³⁴ Prema pravilu jedinstva ranga inicijativa koja miješa ustavne i zakonske norme, sadrži ustavne odredbe i prijedlog zakonskog teksta, poništava se.

Jedinstvo oblika određeno je u članku 139. st. 3., 7. Ustava Švicarske (1999.), ustavna inicijativa može biti oblikovana u općeniti ili razrađeni prijedlog, nije dopušteno miješanje oblika zato što se ustavni postupak u parlamentu razlikuje prema svakom obliku inicijative. Autori teksta moraju izabrati: "... odaberu li razrađeni prijedlog, on se više neće smjeti mijenjati i parlament će mu suprotstaviti protuprijedlog. Ako preferiraju općeniti prijedlog, ne mogu u njega uključiti precizne norme, obvezujuće i detaljne, jer bi time lišili parlament manevarskog prostora."³⁵ U slučaju povrede pravila o jedinstvu oblika Federalna skupština inicijativu će poništiti. Jedinstvo sadržaja inherentno je neposrednoj demokraciji, bez načela jasnoće referendumskog pitanja izraže-

³³ Giroux, D., *Le système référendaire en Suisse*, u: *Théorie et pratiques du référendum*, Société de législation comparée, Paris, 2012., str. 42.

³⁴ Grisel, E., § 24 *Les droits populaires au niveau fédéral*, u: Aubert, J.-F.; Müller, J. P.; Thürer, D., *Verfassungsrecht der Schweiz - Droit constitutionnel suisse*, Zürich, Schulthess, 2001., http://www.rwi.uzh.ch/lehre/forschung/alphabetisch/glaser/archiv/fs2014/demokratie/material/Grisel_Verfassungsrecht_der_Schweiz_.pdf (1. listopada 2014.).

³⁵ *Ibid.*

nog u zahtjevu za jedinstvom sadržaja narodno glasovanje ne bi izražavalo stvarnu volju većine. Švicarski Zakon o političkim pravima iz 1976. godine u članku 75. određuje da je jedinstvo sadržaja poštovano ako postoji intrinzični, esencijalni odnos između različitih dijelova inicijative.³⁶ Federalna skupština poništila je 12. prosinca 1977. godine inicijativu “Protiv skupog života i inflacije” koja je sadržavala temeljne postavke komunističkog političkog programa i prisiljavala građane na odluku o socijalnim pravima, nacionalizaciji i porezima jednim glasom. Slijede zahtjev ostvarivosti inicijative, nekorisno je i štetno za demokraciju predlagati nemoguće inicijative (neprovedive i lišene smisla) i zahtjev za poštovanjem obvezujućih normi međunarodnog prava.

III. NAČELO JASNOĆE U DRŽAVAMA ČLANICAMA SAD-A – SINGLE SUBJECT RULE

1. Uvod – o referendumu građanske inicijative i ustavnoj i zakonskoj inicijativi

U 21. stoljeću dolazi do rasta primjene institucija neposredne demokracije u saveznim državama SAD-a. Građani 24 savezne države SAD-a neposredno su odlučivali od 1904. do kraja 2012. godine o 2421 narodnoj inicijativi, 984 su usvojene.³⁷ 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, Colorado 218, Sjeverna Dakota 183, Arizona 174.³⁸ Odaziv građana na birališta veći je za 5 – 7 % kada se odlučuje o inicijativi, za razliku od redovitih izbora zastupnika.³⁹

³⁶ Savezni zakon od 17. prosinca 1976. o političkim pravima, čl. 75.: “1. Lorsqu’une initiative populaire ne respecte pas le principe de l’unité de la matière (art. 139, al. 3, et art. 194, al. 2, Cst.), celui de l’unité de la forme (art. 139, al. 3, et art. 194, al. 3, Cst.) ou les règles impératives du droit international (art. 139, al. 3, 193, al. 4, et 194, al. 2, Cst.), l’Assemblée fédérale *la déclare nulle*, en tout ou en partie, dans la mesure nécessaire. 2. L’unité de la matière est respectée lorsqu’il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d’une initiative. 3. L’unité de la forme est respectée lorsque l’initiative est déposée exclusivement sous la forme d’une proposition conçue en termes généraux ou exclusivement sous celle d’un projet rédigé de toutes pièces.” <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19760323/index.html#a75> (1. listopada 2014.).

³⁷ [http://www.iandrinstitute.org/IRI%20Initiative%20Use%20\(2013-1\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/IRI%20Initiative%20Use%20(2013-1).pdf) (10. rujna 2014.).

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Waters, M. D., *People Power: Initiative in the U.S.*, u: Abrams, E. (ur.), *Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and Polling Era*, Rowman & Littlefield Pu-

Inicijativa je oblik neposredne demokracije pri kojemu građani – autori prijedloga mogu, ako prikupe peticijom određen broj potpisa prema ustavom određenom postotku biračkog tijela, tražiti neposredno narodno odlučivanje o određenom pitanju ili donošenje zakona ili ustavnog amandmana. Ako građani mogu tražiti odlučivanje biračkog tijela naroda o navedenim područjima bez posredovanja zakonodavnog tijela, riječ je o neposrednoj ustavnoj ili zakonodavnoj inicijativi, a ako se o prijedlogu građana mora ponajprije očitovati zakonodavno tijelo, a tek zatim slijedi narodno odlučivanje, riječ je o posrednoj ustavnoj ili zakonodavnoj inicijativi. Države s nekim oblikom posrednog postupka su Maine, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Nevada i Ohio. U Utahu i Washingtonu predlagači mogu izabrati neposredni ili posredni postupak. Mississippi i Massachusetts usvajaju posrednu ustavnu inicijativu. U saveznoj državi Mississippi prijedlog ustavne inicijative mora biti dostavljen zakonodavnom tijelu s propisanim brojem potpisa i ono ga može potvrditi, izmijeniti ili odbaciti. Ako zakonodavno tijelo prijedlog potvrdi, odbaci ili ne učini ništa u razdoblju od četiri mjeseca, prijedlog se stavlja na referendum. Ako je zakonodavno tijelo izmijenilo prijedlog, i izmijenjeni i prvotni prijedlog stavlja se na glasanje.⁴⁰ U Massachussetsu prijedlog ustavne inicijative

blishers, Inc., Washington, DC, 2002., str. 108. Deset najraširenijih tema o kojima su 2000. odlučivali građani Amerike: zaštita životinja, uporaba marihuane u medicinske svrhe (usvojeno u Coloradu i Nevadi; Oregon, Utah i Kalifornija promijenili su uvjete prodaje lijekova), obrazovanje (povećani fondovi za javno školstvo u Kaliforniji, Coloradu, Oregonu i Washingtonu), kontrola nabave oružja (Colorado i Oregon usvojili pojačanu kontrolu prodaje oružja), zdravstvena zaštita (reforma nije prošla u Massachusettsu, ali je javno mnijenje prisililo zakonodavno tijelo na usvajanje sličnog prijedloga, očekuje se istovrsno postupanje interesnih skupina u drugim državama), medicinski potpomognuto okončanje života teških bolesnika (prošlo u Oregonu, odbijeno u Michiganu), prava homoseksualaca i istospolni brakovi (nakon Havaja, Aljaske i Kalifornije odlučivalo se u Nebraski i Nevadi), porezi (smanjivanje poreza nije usvojeno u Coloradu, Oregonu i na Aljasci, ali je uspjelo u Massachusettsu, Južnoj Dakoti i Washingtonu), dvojezično obrazovanje (Arizona eliminirala dvojezičnost nakon Kalifornije 1997.) i zaštita okoliša.

⁴⁰ Constitution of the State of Mississippi (1890.), Article XV, sec. 273, 7: “(7) If the Legislature amends an initiative, the amended version and the original initiative shall be submitted to the electors. An initiative or legislative alternative must receive a majority of the votes thereon and not less than forty percent (40%) of the total votes cast at the election at which the measure was submitted to be approved. If conflicting initiatives or legislative alternatives are approved at the same election, the initiative or legislative alternative receiving the highest number of affirmative votes shall prevail.” http://www.sos.state.ms.us/ed_pubs/constitution/constitution.asp (1. rujna 2014.).

s dovoljnim brojem potpisa mora dobiti 25 % ukupnog broja zastupnika na zajedničkoj sjednici obaju domova zakonodavnog tijela na dva sukcesivna zasjedanja zakonodavnog tijela da bi bio stavljen na neposredno glasanje. Tročvrtinska većina na zajedničkoj sjednici može izmijeniti prijedlog ustavne inicijative prije neposrednog odlučivanja građana.⁴¹

Usvajanje ustavne inicijative u saveznm državama SAD-a jedan je od ključnih elemenata za razlikovanje ustava saveznih država od Ustava SAD-a. U federalnom revizijskom postupku nema neposrednog narodnog sudjelovanja u promjeni ustava, dok države u tim postupcima maksimalno proširuju participaciju građana.⁴² J. Kincaid navodi da je učestala izmjena i dopuna državnih ustava posljedica temeljne razlikovne značajke tih ustava u odnosu na Ustav SAD-a – povjerenja država u neposredni narodni pristanak i kontrolu.⁴³ Za razliku od Ustava SAD-a utemeljenog na posrednom narodnom prihvaćanju i složenim većinama, državni ustavi instrumenti su većinske demokracije.

Osim usvajanja zakonskih i ustavnih prijedloga putem inicijative, 21 savezna država usvaja oblik referenduma pod nazivom *veto referendum* (engl.).⁴⁴ Maryland i New Mexico usvajaju samo taj oblik neposrednog referendumskog izjašnjavanja. Primjerice, Maine je od 1910. godine do danas održao 29 referenduma za potvrdu ili ukidanje zakona, birači su odbacili 16 prijedloga (potrebno je prikupiti potpise 10 % biračkog tijela da bi se izjašnjavalo o prijedlogu). U Kaliforniji građani imaju ovlast u roku od 90 dana od usvajanja zakona određenim brojem potpisa (5 %, danas 504 760 glasova) zatražiti referendum o potvrdi ili ukidanju zakona ili dijela zakona (Ustav Kalifornije, 1879., članak 2. st. 9a).⁴⁵ Od referenduma za ukidanje zakona izuzete su izvanredne mjere, o raspisivanju izbora i zakoni kojima se prikupljaju porezi za tekuće troškove države. Institucija se primjenjuje mnogo rjeđe od ustavne i zakonske inicijative, u Kaliforniji je od 1912. godine do 2014. godine bilo 79 zahtjeva za referendum za ukidanje zakona. 30 referendumskih prijedloga nije skupilo dovoljno potpisa birača (37,97 %), birači su neposredno odlučivali o 49 referenduma

⁴¹ Ustav Massachusettsa (1780.), Art. XLVIII, sec. IV, 3. <https://malegislature.gov/Laws/Constitution#cart048.htm>. (1. rujna 2014.).

⁴² Kostadinov, B., *E pluribus unum: ustavnost država članica američke federacije*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 57, br. 2, 2007., str. 291 – 312.

⁴³ Kincaid, J., *State Constitutions in the Federal System*, The Annals of the American Academy, br. 496, 1988., str. 19.

⁴⁴ *Veto referendum* je sinonim za *citizen referendum*, *statute referendum*. Ponekad se naziva *popular referendum*. U Europi se koristi naziv referendum za ukidanje zakona.

⁴⁵ *The right to repeal laws by referendum*.

(62,03 %). Samo je 20 referenduma za ukidanje zakona usvojeno u Kaliforniji u 102 godine, birači su odbacili 58,33 % prijedloga.⁴⁶

2. *Single subject rule* – oblikovanje i razvitak načela

Single subject rule, pravilo o jedinstvu sadržaja prijedloga o kojem narod odlučuje neposredno, preneseno je iz državnih zakonodavnih tijela, a potječe još iz rimskog prava (lat. *lex i satura* – 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. 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 satura*e, *leges per satura*m *latae*) jest u tome što se u rimskim skupštinama nije moglo raspravljati o pojedinostima zakonskog prijedloga, pa je stoga bilo moguće uz jednu odredbu provući i one koje skupština inače ne bi prihvatila.⁴⁷ Kako bi se spriječilo usvajanje nepopularnih zakonskih normi ubacujući ih u prijedloge koji su imali potporu, Rimljani su 98. 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 Cornburyja od New Jerseyja “izbjegavanje miješanja u jedan propis takvih stvari koje nemaju istinske veze jedna s drugom”.⁴⁸ 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.⁴⁹ U Georgiji je prijevara korumpiranog za-

⁴⁶ www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/referenda.htm. (1. listopada 2014.).

⁴⁷ Romac, A., *Rječnik rimskog prava*, Informator, Zagreb, 1975., str. 301, s. v. *leges satura*e. Slično u: Eisner, B.; Horvat, M., *Rimsko pravo*, Nakladni zavod Hrvatske, Zagreb, 1948., str. 59, gdje je precizniji rimski citat o zabrani mješovitih prijedloga: *ne quid per satura*m *ferretur*. Vidi također Horvat, M., *Rimsko pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2007., str. 56 – 57.

⁴⁸ Williams, R. F., *The New Jersey State Constitution*, 2nd ed., Oxford University Press, Inc., Oxford, 2012.

⁴⁹ Constitution of New Jersey (1844.), Article 4, Section VII, 4.: “To avoid improper influences which may result from intermixing 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/docconst44.html#art4> (10. rujna 2014.).

konodavnog tijela, vezana uz prodaju 35 milijuna rali zemlje po cijeni manjoj od 2 centa, ubačena u zakon o zaštiti i podršci graničnim naseljima, ubrzala usvajanje pravila jedne zakonske teme.⁵⁰ 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 nakon njih, da bi do 1960. godine čak 43 države usvojile pravilo koje gotovo uvijek u ustavi država uključuje i odredbu o sadržaju zakona jasno izraženu u naslovu. Primjerice, Ustav Colorada određuje (1876., članak V, odjeljak 21 i 17) pravila o jedinstvu sadržaja zakona koje mora biti navedeno u naslovu zakona.⁵¹ Ured za zakonodavstvo Opće skupštine Colorada tumači da *subject* (engl.) akta mora odgovarati “originalnoj svrsi” akta i mora biti izražen u njegovu naslovu, amandman koji bi izmijenio “originalnu svrhu” može dovesti do uspostave dvaju predmeta zakona, protivno ustavnoj zabrani.

Single subject rule nalazimo u ustavima država pedeset godina prije progresivnog pokreta u SAD-u i unošenja institucija referendumu i inicijative u njihove ustave. G. Alan Tarr tumači: “Progresivni pokret nastao je u kasnom devetnaestom stoljeću, kao odgovor na promjene koje su se događale u američkoj ekonomiji, društvu i vladi. Brojni progresivci su vjerovali da su ustavne reforme od krucijalne važnosti u borbi protiv problema rastućeg urbano-industrijskog društva te u postizanju vlastitih ciljeva razvijenije demokracije, institucionalne racionalnosti i socijalne pravde. Pokušali su osloboditi donošenje političkih odluka od dominacije posebnih interesa, kroz neposrednu demokraciju, uvođenje ustavne inicijative, referendumu i opoziva.”⁵²

⁵⁰ 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.”

⁵¹ “Article V, sections 21 and 17 of the Colorado Constitution provide as follows: *Section 21.* Bill to contain but one subject – expressed in title. No bill, except general appropriation bills, shall be passed containing more than one subject, which shall be clearly expressed in its title; but if any subject shall be embraced in any act which shall not be expressed in the title, such act shall be void only as to so much thereof as shall not be so expressed. *Section 17.* No law passed but by bill – amendments. No law shall be passed except by bill, and no bill shall be so altered or amended on its passage through either house as to change its original purpose.” http://tornado.state.co.us/gov_dir/leg_dir/olls/pdf/bill%20titles%20single%20subject%20and%20original%20purpose%20requirements.pdf (10. rujna 2014.).

⁵² Tarr, G. A., *Understanding State Constitutions*, Princeton University Press, Princeton, 1998., str. 151.

U 24 savezne države SAD-a koje u 20. stoljeću usvajaju neposredno narodno odlučivanje temeljem građanske inicijative *single subject rule* pravilo o jedinstvu sadržaja akta ulazi u ustave i za područje inicijative i referendumsko odlučivanje, a sudovi ga primjenjuju i u onim državama u kojima ga državni ustavi ne sadrže (14 država ima pravilo u ustavima).⁵³

Američki sudovi traže usvajanje amandmana odvojeno, prema u saveznim državama široko prihvaćenom pravilu da se ustavnim inicijativom ustavi nadopunjuju, ali se ne mogu izmijeniti u cijelosti.⁵⁴

Zbog dosljednosti i gotovo identičnog teksta *single subject rule* kod donošenja zakona i usvajanje inicijative, sudovi ga s jednakom snagom primjenjuju na oba područja. Neke države otvoreno prihvaćaju strože standarde kontrole prema inicijativama (Florida⁵⁵, Montana). D. H. Lowenstein navodi da je Kalifornija usvojila *single subject rule* na području inicijativa 1948. godine kao odgovor na tzv. inicijativu "jaja sa šunkom" (odnosila se, među ostalim, na mirovine, kockanje i površinsko rudarstvo).⁵⁶

⁵³ *Single subject rule* u nekim Ustavima država SAD-a: Kalifornija: "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 (d). 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.

⁵⁴ Kostadinov, B.; Barić, S., *Sudski nadzor referendumskih odluka u SAD-u*, Hrvatska javna uprava, vol. 6, br. 3, 2006., str. 68.

⁵⁵ *Ibid.*, str. 69. Vrhovni sud Floride traži prirodno i logično jedinstvo materije (engl. *logical and natural oneness in purpose*) u prijedlogu narodne inicijative. Inicijativa se odbacuje ako se, nakon razmatranja učinaka predloženog ustavnog amandmana na ustav i veze različitih dijelova inicijative s glavnim prijedlogom, utvrdi da je jasno i sigurno manjkava (engl. *clearly and conclusively defective*). Vidi Jameson, P. K.; Hosack, M., *Citizens Initiatives in Florida: an Analysis of Florida's Constitutional Initiative Process, Issues and alternatives*, Florida State University Law Review, br. 23, 1995., str. 428.

⁵⁶ Lowenstein, D. H., *California Initiatives and the Single-Subject Rule*, UCLA Law Review, vol. 30, 1983., str. 961 – 963.

3. *Single subject rule* – svrha načela

Ustavnim usvajanjem pravila o jedinstvu sadržaja inicijative – *single subject rule* – i njegovom primjenom ostvaruju se tri cilja: sprečava se *logrolling* i njegova podvrsta *riding* i poboljšava politička otvorenost.

Prvotno značenje izraza *log rolling* pripisuje se starom pionirskom konceptu zemljoposjednika koji su angažirali svoje susjede “pomoći kotrljati srušeno stablo, preteško da bi ga jedna osoba pomaknula do hrpe za potpalu”.⁵⁷ *Log rolling* označuje “aktivnost spajanja nepopularnog zakonodavstva s lakše provajljivim prijedlozima zakona, tako da dobro prihvaćeni prijedlozi povuku one nepopularne do prolaska.”⁵⁸

Spajanje nepovezanih prijedloga kako bi se dobili glasovi za usvajanje inicijative može biti izvršeno 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.”⁵⁹ Primjer takvog postupanja je stavljanje nepopularnih prijedloga A i B, pri čemu samo jedna trećina glasača podupire prijedlog A i samo jedna trećina birača podupire prijedlog B, u jedinstveni prijedlog na glasačkom listiću. Samostalno nijedna odredba ne bi dobila potporu većine na referendumskom izjašnjavaњу 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 poziciju da donesu odluku o više prijedloga i politika upotrebom jednog glasa i otvara mogućnost usvajanja zakona i ustavnih amandmana koji dobivaju samo potporu manjine. U predmetu *Raven v. Deukmejian* odlučujući o narodnoj inicijativi kalifornijski Vrhovni sud utvrdio je svrhu pravila o jedinstvu sadržaja u zaustavljanju *logrollinga*, sprečavanju “odobrenja nekoherentnih mjera iz inicijative koje su neznatno više od ‘mačka u vreći’ različitih odredbi.”⁶⁰

⁵⁷ Kaminski, S. R.; Hart, E. L., *Log rolling v. Single Subject Rule*, http://www.duanemorris.com/articles/static/kaminski_hart_bloombergbna_022812.pdf (1. listopada 2014.).

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Cooter, R. D.; Gilbert, M. D., *Theory of Direct Democracy and Single Subject Rule*, *Columbia Law Review*, vol. 110, br. 3, 2010., str. 706.

⁶⁰ *Raven v. Deukmejian*, 801 P.2d 1077, 1093 (Cal. 1990), vidi Cooter; Gilbert, *op. cit.* u bilj. 59.

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. Sponzorima inicijative politička trgovina, *logrolling* kao činjenje ustupaka, osigurava usvajanje prijedloga jer nijedan prijedlog nema većinu i ne bi bio usvojen samostalno, pravilo o jedinstvu sadržaja inicijative zauzdava takvo postupanje.

Međutim, sljedeći cilj pravila je sprečavanje manipulacije referendumskim postupkom prema podvrsti *logrollinga* pod nazivom *riding*. 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, stavit će ih na zajedno na glasanje. 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 zadržati *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 odredbi iz prijedloga B, no posljednji ne bi ni 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. *Single subject rule* pokušava zaustaviti takvo postupanje.

Cooter i Gilbert ističu da precizno definiranje određene teme referendumskog izjašnjanja (*subject*) mora biti učinjeno u skladu s demokratskim političkim postupkom i sklonostima građana, ne gramatičkim i jezičnim tumačenjem.⁶¹ Odvojivost raznih tema u glavama većine glasača implicira obvezu odvajanja referendumskog pitanja na više pitanja i glasačkih listića. Ako teme nisu odvojive, postoji dozvola njihova kombiniranja na jednom listiću za jed-

⁶¹ *Ibid.*, str. 687.

no referendumsko pitanje. Kada osporavatelj inicijative na sudu dokazuje da neko referendumsko pitanje sadrži 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/pitanje s glasačkog listića bude usvojena u zakonu ili ustavu. Ako je odgovor negativan, većina birača može odlučiti o svakoj komponenti referendumskog pitanja zasebno. Tada sud mora donijeti odluku da građanska inicijativa sadrži dvije ili više tema i krši pravilo o jedinstvenom sadržaju referendumskog pitanja. U tom je slučaju riječ o *logrollingu*, sloboda glasa je ugrožena u neposrednoj demokraciji jer ona ne osigurava stvaranje kompromisa i političku trgovinu dogovorima kada je referendumsko pitanje stavljeno na glasanje. Zakonodavno tijelo može okrupnjivati i povezivati teme političkim pregovaranjem, no ne i demokratski postupak referendumskog odlučivanja. Ako je odgovor pozitivan, dopušteno je kombiniranje tema u jednom referendumskom pitanju.

Treći cilj pravila je poboljšanje političke otvorenosti; ograničavanjem sadržaja referendumskog pitanja na jednu temu građanima se olakšava razumijevanje inicijative i kritičko razmatranje njezina sadržaja. Zahtjev za jedinstvenom temom izraženom u naslovu inicijative prema pravilu unapređuje političku transparentnost. Potpun i precizan naslov inicijative na glasačkom listiću trebao bi spriječiti obmanu i konfuziju birača. Opasnost od nerazumijevanja pitanja je stvarna, D. Briffault navodi da su istraživanja u Kaliforniji pokazala da je za razumijevanje nekih referendumskih pitanja potrebno dvogodišnje obrazovanje nakon mature.⁶² Ta pojava dovodi do apstinencije neškolovanih i siromašnih birača koji su ponekad i objekt referenduma. D. B. Magleby iznosi da su birači na referendumu prema ostatku biračkog tijela neproporcionalno dobro obrazovani, imućni i bijelci.⁶³ Primjerice, u Teksasu birači nekoliko dana prije odlučivanja dobivaju vodič (*voter information pamphlet*) s pitanjem, sažetim objašnjenjem problema i pozitivnim i negativnim argumentima za usvajanje kako bi se informiranjem zajamčila sloboda odlučivanja. Međutim, S. Demiart ističe da su vodiči kompliciraniji i nejasniji od samog referendumskog pitanja.⁶⁴ *National Conference of State Legislatures* tumači da kratki sažeci moraju biti nepristrani, nepolemičnog karaktera, sažeti su iznimno važni jer je “razumno

⁶² Briffault, D., *Distrust of Democracy*, Texas Law Review, vol. 63, 1985., str. 1354. Vidi šire u: Kostadinov; Barić, *op. cit.* u bilj. 54, str. 57 – 84.

⁶³ Magleby, D., *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1984., str. 119.

⁶⁴ Briffault, *op. cit.* u bilj. 62, str. 1355.

očekivati da brojni glasači neće pročitati više od naslova i skraćenog teksta prijedloga inicijative.”⁶⁵ 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 je obično ograničen, primjerice, na 75 riječi u Washingtonu i Floridi. Dodajmo tomu da uložena financijska sredstva u promidžbu referendumskog 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 sadrže odredbe namijenjene identifikaciji sponzora i financijskih podupiratelja građanskih inicijativa, te odredbe nalazimo i u referendumskom 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.t. 876 (2010)⁶⁶ kojom su odbačena neka ograničenja financiranja kampanje temeljem Prvog amandmana.

Zahtjev za objavom sponzora mora biti izvršen prije glasanja o inicijativi, nitko nema pravo prikrivenog sponzorstva nekoj građanskoj inicijativi. *National Conference of State Legislatures* (NCSL) preporučuje da države moraju zahtijevati i izradu izjave o fiskalnom utjecaju za svaki prijedlog inicijative. Pravni sustavi 13 američkih država zahtjev prihvaćaju, ako inicijativa ima financijski utjecaj na državni proračun, izjava se mora načiniti (obično je izrađuju fiskalne agencije zakonodavca) i pojavljuje se na inicijativi i vodiču za informiranje birača. Ustav države Mississippi određuje da predlagatelji inicijative moraju navesti postojeće državne programe čije će se financiranje ograničiti ili eliminirati kako bi se nova inicijativa implementirala.⁶⁷

⁶⁵ Dvostranačka nevladina udruga za unapređivanje učinkovitosti i promicanje suradnje između državnih legislatura, <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/preparation-of-a-ballot-title-and-summary.aspx> (1. rujna 2014.).

⁶⁶ *Citizens United v. Fed. Election Commission*, 130 S.t. 876 (2010); <http://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-205.pdf> (1. listopada 2014.).

⁶⁷ Constitution of the State of Mississippi (1890.), Art. XV, sec. 273: “4) The sponsor of an initiative shall identify in the text of the initiative the amount and source of revenue required to implement the initiative. If the initiative requires a reduction in any source of government revenue, or a reallocation of funding from currently funded programs, the sponsor shall identify in the text of the initiative the program or programs whose funding must be reduced or eliminated to implement the initiative. Compliance with this requirement shall not be a violation of the subject matter requirements of this section of the Constitution.”

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 ograničenju razreda na broj od 18 do 25 učenika. Cijena ove inicijative je do 2012. godine iznosila 18 milijardi američkih dolara, a daljnji troškovi procjenjuju se na 4 milijarde američkih dolara godišnje.⁶⁸ Škole zbog recesije i sve manjih školskih proračuna ne mogu više udovoljavati uvjetu, čak se 2010. godine pokušalo usvojiti odbacivanje ovog amandmana, no nije dobilo potrebnu većinu od 60 %. 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. Kalifornija je još 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.⁶⁹ Daljnjim inicijativama o određenom obveznom postotku državnog proračuna za obrazovanje smanjena je mogućnost zakonodavnog tijela da odlučuje o državnom proračunu na samo 10 % državnog proračuna.

Zbog financijske krize Kalifornija je došla do ruba insolventnosti i bila primorana plaćati državne službenike zadužnicama, no u studenom 2012. godine birači prvi put nakon dva desetljeća usvajaju ustavnu inicijativu za povećanje općih poreza.⁷⁰ Ronald M. George, predsjednik Vrhovnog suda Kalifornije, 2009. godine ocijenio je da je postupak neposredne demokracije u toj državi "učinio državnu vladu disfunkcionalnom".⁷¹ Sudac je kritizirao učinke inicijativa na građanska prava i sposobnost države suočiti se s ekonomskom krizom.

U rujnu 2014. godine Kalifornija mijenja izborno zakonodavstvo na području inicijative i referenduma, Roland M. George tumači: "Često su prijedlozi konfuzni i loše napisani, no nema mogućnosti da podupiratelji inicijative učine ni obične rutinske izmjene. Zakonodavstvo (predloženo) sadrži razumna

⁶⁸ "In November, a ballot initiative that asked voters to repeal class-size limits won a majority, but it fell short of the 60 percent required to overturn a constitutional amendment". Dillon, S., *Tight Budgets Mean Squeeze in Classrooms*, N. Y. Times, 3. ožujka 2011. http://www.nytimes.com/2011/03/07/education/07classrooms.html?pagewanted=all&_r=0 (1. listopada 2014.).

⁶⁹ Vidi šire u: Kostadinov, *op. cit.* u bilj. 42, str. 291 – 312.

⁷⁰ 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-summ-analysis.pdf> (1. listopada 2014.).

⁷¹ Ivan, F. V., *Revising judicial application of the single subject rule to initiative petitions*, NYU Annual Survey of American Law, vol. 66, 2011., str. 881.

poboljšanja koja će pomoći glasačima razumjeti značenje njihova glasa i osposobiti ih za informiranu odluku.”⁷²

4. *Single subject rule*: postupak za usvajanje inicijative i sudbeni nadzor

4.1. *Inicijativni postupak: primjer Kalifornije*

Guverner Kalifornije Edmund G. Brown u rujnu 2014. godine, prigodom potpisivanja *The Ballot Measure Transparency Act* (SB 1253), izmjene izbornog zakonodavstva na području građanske inicijative⁷³, iznosi: “Stotinu godina star inicijativni postupak simbol je našeg izbornog sustava i danas činimo važan korak u modernizaciji i jačanju neposredne demokracije.”⁷⁴ 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.⁷⁵

Prema novom zakonu *Secretary of State* stavlja na internet i redovito ažurira listu 10 najvećih donatora odbora podupiratelja 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.

1. korak: Pisanje prijedloga inicijative

Prvi korak u postupku kvalificiranja prijedloga inicijative za neposredno odlučivanje je pisanje teksta prijedloga. Predlagateljima inicijative u izradi teksta može pomoći *Office of the Legislative Counsel* (stručni ured za izradu zakonskih tekstova zakonodavnog tijela). Predlagatelji moraju skupiti 25 potpisa birača

⁷² Bivši predsjednik Vrhovnog suda Kalifornije, član Think Long Committeeja Ronald George. Office of Governor Edmund G. Brown Jr. – Newsroom.mht, 27.09.2014., <http://gov.ca.gov/news.php?id=18735> (1. listopada 2014.).

⁷³ *The Ballot Measure Transparency Act* (SB 1253) predložio je predsjednik Senata Darrell Steinberg (D-Sacramento). Široka koalicija dala je potporu: League of Women Voters of California, California Common Cause, California NAACP, Think Long Committee for California, California Church IMPACT i California Forward.

⁷⁴ Ballot Measures, http://www.sos.ca.gov/elections/elections_j.htm (1. listopada 2014.).

⁷⁵ <http://gov.ca.gov/news.php?id=18735> (1. listopada 2014.).

za zahtjev za izradu teksta, zatim predstaviti svoju zakonsku ideju uredu koji će napisati predloženi zakon ako smatra da postoji racionalna mogućnost da će inicijativa biti podnesena biračima. Predlagatelji mogu i sami napisati tekst prijedloga.

2. korak: Zahtjev za izradu naslova i sažetka glavne svrhe inicijative

Nakon izrade teksta inicijative predlagatelji moraju podnijeti pisani zahtjev za pripremu naslova i sažetka glavne svrhe inicijative. *Attorney General (Department of Justice)* izradit će službeni naslov i sažetak prijedloga inicijative te presliku u roku od 15 dana uputiti *Secretary of State*. Ako smatra da je fiskalna procjena ili mišljenje o inicijativi nužno, *Attorney General* će uključiti 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 od 25 dana od primitka konačnog oblika predložene inicijative. Nakon dobivenog mišljenja *Attorney General* mora u roku od 15 dana kompletirati naslov i sažetak inicijative.

Kada je službeni naslov i sažetak oblikovan, šalje ga zajedno s tekстом predložene inicijative u Senat i Skupštinu. Zakonodavno tijelo može održati javnu raspravu o prijedlogu inicijative, ali je ne može mijenjati. *Attorney General* šalje primjerak službenog naslova i sažetka predlagateljima inicijative u roku od 15 dana od primitka fiskalnog mišljenja. Dan kad je primjerak poslan ili uručen predlagateljima inicijative smatra se tzv. službenim datumom sažetka (*the official summary date*) od kojeg *Secretary of State* određuje rokove, to je datum od kada počinju teći kalendarski rokovi za inicijativni postupak. Peticija ne može cirkulirati prije tog dana. Ističemo da u slučaju da je *Attorney General* predlagatelj inicijative, naslov, sažetak glavne svrhe i mišljenje o financijskom utjecaju inicijative priprema *Legislative Counsel*.

3. korak: Forma peticije

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 volonteri potpise ili to čine plaćeni profesionalci.

4. korak: Prikupljanje potpisa

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 sa 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."⁷⁶

N. Berggruen, predsjednik *Think Long Committee for California*, ocjenjuje: "SB 1253 jača integritet inicijativnog postupka, koji ima jedinstveni 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 na birališta, čime se izbjegavaju neželjene posljedice."⁷⁷

4.2. Inicijativni postupak: primjer Colorada

U Coloradu predlagatelj inicijative podnosi tekst peticije u dva ureda Opće skupštine Colorada: u *Legislative Council*⁷⁸ i *Office of Legislative Legal Services*.⁷⁹ 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 *Secretary of State* 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 birača s inicijativom. Nakon toga može se početi s prikupljanjem potpisa (5 % glasova s posljednjeg popisa birača na izbori-

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Legislative Council* priprema i izjavu o fiskalnom utjecaju inicijative koja je obvezna za sve inicijative.

⁷⁹ *Office of Legislative Legal Services*, http://tornado.state.co.us/gov_dir/leg_dir/olls/ (1. listopada 2014.).

ma za *Secretary of State*). Međutim, Odbor može odbiti utvrditi naslov i uvodnu klauzulu inicijative ako smatra da je peticija zakonski manjkava, bilo da sadrži 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 Colorada. 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, tijekom vremena u sporu umanjit će šanse za uspješno prikupljanje potpisa.⁸⁰ Zaključno, samo nekoliko osporenih peticija uspjelo se kvalificirati za glasovanje u istoj godini kada je spor pokrenut. Od unošenja *single subject rule* u Ustav Colorada 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 temeljem *single subject rule*.⁸¹

Dvostruka svrha tog pravila je: a) sprečavanje obmane birača i b) sprečavanje tzv. *patchwork* zakonodavstva u kojemu su nepovezane teme “zašivene” zajedno u jedan prijedlog. Primjer posljednjeg je *logrolling* i *riding*. Sudovi imaju ustavnu odgovornost za provedbu pravila inicijativnog postupka kada državni dužnosnici i tijela koja sudjeluju u postupku odbiju postupati. Zanimare li državni dužnosnici ili odbiju obnašati svoje ovlasti (primjerice, pisanje sažetka ili priprema financijske izjave), sud će im to narediti obvezatnim sudbenim nalogom kojim se ispravlja greška u postupanju i primjeni prava (*Writ of mandamus*) ili na drugi način. Ako je *Attorney General* sastavio nepotpun ili zbunjujući naslov inicijative, sud će ponovno napisati drugi naslov i odbaciti njegov naslov. U predmetu *In re Initiative Petition No 360* Vrhovni sud Oklahome postupio je na opisani način nakon što je utvrdio da naslov sadrži zbunjujuće tvrdnje.⁸²

I zakonodavna tijela mogu ne ispuniti svoju ustavnu ulogu u inicijativnom postupku. U Massachusettsu prijedlog ustavne inicijative s dovoljnim brojem potpisa mora dobiti 25 % ukupnog broja zastupnika na zajedničkoj sjednici obaju domova zakonodavnog tijela na dvama sukcesivnim zasjedanjima da bi bio stavljen na neposredno glasanje, pravilo ima cilj osigurati potvrdu mi-

⁸⁰ Ivan, *op. cit.* u bilj. 71, str. 832.

⁸¹ *Ibid.*, str. 833.

⁸² 879 P.2d 810 (Okla.1994). Navod iz Kafker, S. L.; Russcol, D. A., *The eye of the constitutional storm: preelection review by state judiciary of initiative amendmens of state constitutions*, Michigan State Law Review, br. 4, 2012., str. 1301.

nimalne javne potpore prijedlogu. Međutim, zakonodavno tijelo koristi svoje ovlasti kako bi kontroliralo inicijativni postupak. Tako je prigodom odlučivanja o inicijativi za ograničavanje braka na muškarca i ženu (*Same-Sex Marriage Ban*, 2006.) izbjegavalo na zajedničkoj sjednici obaju domova glasovati o njoj. Pobornici inicijative pokrenuli su tužbu na sudu tražeći *mandamus* protiv zakonodavnog tijela. Sud je, poštujući diobu vlasti, zaključio da nema to sredstvo nad zakonodavnim tijelom, no zakonodavnom tijelu je protumačio njegove ovlasti, a građanima objasnio da je “jedini lijek ovlast naroda birati dovoljan broj zastupnika koji se neće opirati ustavnim zahtjevima”.⁸³ Rezultat je bio ekspeditivno glasanje o inicijativi, no izostala je potpora 25 % od ukupnog broja zastupnika obaju domova da bi se o njoj odlučivalo na referendumu. Naglasimo da je Ustav Massachusettsa (1780.) izmijenjen 55 puta od 1918. godine, ali samo dva puta ustavnom građanskom inicijativom (ukupno su bile tri ustavne inicijative). Sve ostale ustavne promjene donijelo je zakonodavno tijelo.⁸⁴

Sporovi o inicijativi mogu nastati prije i nakon izjašnjenja birača. Protivnici inicijative mogu osporavati njezin naslov ili sadržaj sažetka prije početka prikupljanja potpisa. Nakon toga osporavaju valjanost potpisa kako bi smanjili njihov broj ispod potrebnog praga za raspisivanje referenduma. Ako je potpisa dovoljno, osporavat će na sudovima prije referendumskog izjašnjenja sadržaj naslova i sažetka ili izjavu o fiskalnom utjecaju, pravilo o jedinstvu sadržaja ili tvrditi da se inicijativa odnosi na izuzeta područja. Ako se inicijativa usvoji, na redu su sporovi o povredi federalnog Ustava SAD-a ili Povelje prava iz državnih ustava.

Usvajanje ustavne i zakonodavne građanske inicijative u saveznm 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, zapošljavaju se profesionalci za skupljanje potpisa. Takav je postupak preskup za mnogo područja u kojima određene skupine nemaju financijski interes.”⁸⁵

⁸³ *Ibid.*, str. 1303.

⁸⁴ 30 % biračkog tijela mora potvrditi ustavnu inicijativu. <http://www.sec.state.ma.us/ele/elebalm/balmover.htm> (1. listopada 2014.).

⁸⁵ Roche, J.-B., *Le référendum, pouvoir ou contre-pouvoir?*, http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLD/D-roche_T2.pdf (1. listopada 2014.).

Razmatranje neposrednog odlučivanja u savezним državama SAD-a zaključujemo s još jednim ograničenjem teme referendumskog pitanja, ustavno utvrđenim područjima izvan dosega inicijative u državama. Ustav Mississippija isključuje, među ostalim, inicijative koje se odnose na državnu Povelju prava (članak XV, odjeljak 273, 5a).⁸⁶ Mississippi je posljednja savezna država koja je usvojila inicijativu i iskustvo drugih država bilo joj je poznato, cilj je bio osigurati da se prava pojedinca i manjina ne mogu lako pregaziti i ignorirati impulsima većine. Također se ustavni inicijativni postupak ne može mijenjati putem inicijative. Ustav Massachusettsa (1790., članak XLVIII, Dio II, Odjeljak 2) u područja izuzeta od inicijativnog 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 izmjenju navedenih izuzeća.

IV. ZAKLJUČAK: NAČELO JASNOĆE I USTAVNI SUD RH

Ustavni sud Republike Hrvatske 12. kolovoza 2014. godine u Odluci U-VIIR- 4640 / 2014⁸⁷ odredio je da svaki budući zahtjev za raspisivanje referenduma koji Hrvatskom saboru bude podnesen na temelju članka 87. stavka 3. Ustava mora sadržavati detaljan prikaz činjenica i okolnosti koje su bile povod za referendumsko pitanje u predloženom sadržaju te dostatno i relevantno obrazloženje razloga zbog kojih se traži raspisivanje referenduma.

Držimo da je Ustavni sud navedenom odlukom postavio temelje kontrole referendumskog pitanja prema načelu jasnoće kako je provode talijanski ustavni suci, pri čemu ta kontrola nije predviđena u Ustavu Italije. Ustavni sud tu-

⁸⁶ Ustav Mississippija, Art. XV, sec. 273, 5: "(5) The initiative process shall not be used: (a) For the proposal, modification or repeal of any portion of the Bill of Rights of this Constitution; (b) To amend or repeal any law or any provision of the Constitution relating to the Mississippi Public Employees' Retirement System; (c) To amend or repeal the constitutional guarantee that the right of any person to work shall not be denied or abridged on account of membership or nonmembership in any labor union or organization; or (d) To modify the initiative process for proposing amendments to this Constitution."

⁸⁷ Odluka o zahtjevu Hrvatskog sabora da Ustavni sud utvrdi je li u skladu s Ustavom referendumsko pitanje predloženo u zahtjevu za raspisivanje referenduma Građanske inicijative "Stožer za obranu hrvatskog Vukovara", koji je dostavljen predsjedniku Hrvatskog sabora 13. prosinca 2013. godine i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavaka 1. do 3. Ustava za raspisivanje referenduma (U-VIIR- 4640 / 2014). Dostupno na http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_08_104_2021.html (1. rujna 2014.).

mači 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 referendumskeg pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 87. stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za njegovo raspisivanje.

Zahtjev za osiguranjem otvorene rasprave u demokratskom društvu nužan je za zaštitu slobode glasa koja potječe iz načela narodne suverenosti. Temeljno demokratsko načelo slobode glasa traži slobodno izražavanje volje birača, a uključuje i znanje o posljedicama svojega glasanja kako bi se ostvario zahtjev za osiguranjem jasnih i nepristranih narodnih izjašnjanja. Savezne države SAD-a, Italija, Portugal, Švicarska i Francuska zahtijevaju poštovanje pravila o jedinstvu sadržaja referenduma. U Hrvatskoj je posljednji zahtjev za raspisivanje referenduma putem građanske inicijative za promjenu Ustava Republike Hrvatske pokrenula građanska inicijativa "U ime obitelji" koja 26. kolovoza 2014. godine donosi odluku o pristupanju izjašnjanja birača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma sa sljedećim pitanjem: *Jeste li za to da se na referendumu donese sljedeći Ustavni zakon?*⁸⁸ Objavljuju izborna načela iz prijedloga na svojoj mrežnoj stranici: 1. Preferencijalno glasanje 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. Glasanje dopisnim i elektroničkim putem, 6. Preduvjet za kandidaturu izvanparlamentarnih stranaka – 3 000 potpisa, 7. Pravilo koaliranja stranaka – samostalno na izbore, udruživanje nakon izbora. Prikupljanje potpisa trajalo je od 21. rujna do 5. listopada 2014. godine. Građanska inicijativa "U ime obitelji" 22. listopada 2014. godine predaje potpisne knjige Hrvatskom saboru. Inicijativu je potpisalo 380.649 građana.

Ustavni sud Republike Hrvatske zaštitnik je referendumskeg odlučivanja i slobode izražavanja volje birača na referendumu, u zaštiti slobode glasa prema načelu jasnoće treba otkloniti stavljanje glasača u poziciju da donesu odluku o više prijedloga i politika "u paketu" upotrebom jednog glasa predloženu u gore navedenoj inicijativi.

Poredbeno iskustvo razvijenih demokratskih država koje usvajaju građansku inicijativu za promjenu Ustava (Švicarska, savezne države SAD-a) pokazalo je: 1. Ako se narodnom inicijativom više različitih odredaba predlaže na

⁸⁸ <http://uimeobitelji.net/referendumsko-pitanje/#more-280> (1. listopada 2014.).

reviziju ili unošnje u federalni Ustav, svaka od njih mora biti predmetom različitog zahtjeva za inicijativom (Švicarska).; 2. Iskustvo američkih razvijenih demokracija sa stogodišnjom primjenom ustavne inicijative (primjerice, Kalifornija sa 102 godine primjene, pri čemu je inicijativa simbol njihove demokracije) određeno je ustavnim pravilom jedne teme u prijedlogu inicijative, jasno izražene u njezinu naslovu. Primjerice, vrhovni sudovi Colorada, Oregona, Washingtona, Floride i Kalifornije odlučivali su u desetogodišnjem razdoblju (1997. – 2006.) o povredi pravila jedne teme u građanskim inicijativama: Vrhovni sud Colorada je u 50 % presuda poništio inicijativu zbog povrede pravila, isti postotak je u Kaliforniji, u Oregonu u 57 % odluka, u Washingtonu 33 %.⁸⁹ U desetogodišnjem razdoblju vrhovni sudovi navedenih država odlučivali su o 76 predmeta zbog povrede jasnoće referendumskog pitanja – pravila jedne teme, u 38 % odluka utvrđena je povreda.

Europski ustavni sudovi i vrhovni sudovi država članica SAD-a kontroliraju formu i sadržaj referendumskih pitanja prema načelu jasnoće referendumskog pitanja, čime se jamči nepristrano i pošteno referendumsko izjašnjanje. Kontrola jasnoće i homogenosti referendumskog pitanja minimalan je uvjet koji mora postojati za svaki zakonodavni ili ustavotvorni referendum. Danas upotrebljavamo 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. Jasnoća referendumskog prijedloga i poštenu izbora načela su za obnovu narodnog povjerenja u pravo i temelj su demokracije, a konstitucionalizam je neodvojiv od demokracije.

⁸⁹ Usporedi http://weblaw.usc.edu/assets/docs/Matusaka_Aggressive_Enforcement.pdf (1. listopada 2014.).

Summary

Biljana Kostadinov *

THE PRINCIPLE OF CLARITY OF THE REFERENDUM QUESTION IN EUROPE AND IN THE USA

European constitutional courts and state supreme courts of the USA with their constitutionally envisaged forms of direct democracy, referenda and citizens' initiative control the unity of form and content of referendum questions in accordance with the principle of clarity of the referendum question, which guarantees unbiased and fair referendum decision-making. Rules or mechanisms of control are either incorporated in constitutions or have been developed by constitutional judges on the basis of the said principle. Direct democracy in the form of a referendum does not offer voters the possibility of political negotiation, political bartering or a compromise solution. The principle of clarity protects voting freedom and spares citizens from having to decide about an entire package of proposals or policies by casting only one vote, i.e. the possibility of adopting legislative proposals or constitutional amendments some parts of which are only supported by a minority.

In an effort to provide a scientific assessment of the constitutionality of the referendum question put forward by the Citizen's initiative "In the Name of the Family" under the slogan "Choose your Parliament representative by name", for which the collected signatures of support have been submitted to the Croatian Parliament, the paper presents elements of constitutional adjudication in a number of developed democracies which we believe might be of importance for the decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia in this matter of great importance for the development of the Croatian political system.

Keywords: the principle of clarity, single subject rule, logrolling, referendum, constitutional initiative, Constitutional Court

* Biljana Kostadinov, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

