

# OD ZAKONA O PARLAMENTU IZ 1911. DO ZAKONA O EUROPSKOJ UNIJI 2011.: TRANSFORMACIJA PRIKRIVENOG U OBVEZNI REFERENDUM U BRITANSKOJ USTAVNOJ DOKTRINI

Prof. dr. sc. Robert Podolnjak \*  
Prof. dr. sc. Petar Bačić \*\*

UDK: 342.573(410)“1911/2011”  
Izvorni znanstveni rad  
Primljeno: lipanj 2013.

*Analizirajući stogodišnje razdoblje britanskog konstitucionalizma između donošenja Zakona o parlamentu 1911. godine i Zakona o Europskoj uniji 2011. pokazuje se kako u britanskoj ustavnoj doktrini dolazi do postupne i još nedovršene transformacije tzv. prikrivenog u obvezni referendum kada je riječ o odlučivanju o promjeni fundamentalnih značajki “britanskog ustava”. Pritom se ističe kako je upravo Diceyjeva teorija referenduma kao jamstva da svaka značajna ustavna promjena ima suglasnost naroda, a koju je on formulirao početkom 20. stoljeća, baš ta koja posljednjih godina nudi teorijsko obrazloženje suvremenog korištenja referenduma u Ujedinjenom Kraljevstvu. Identifikacija fundamentalnih značajki britanskog ustava čija je promjena podložna referendumu istodobno definira sam nukleus britanskog nekodificiranog ustava. Proširenje kruga pitanja koja po ustavnoj konvenciji podliježu referendumskom odlučivanju istodobno će učiniti britanski ustav manje “fleksibilnim”.*

*Ključne riječi: Ujedinjeno Kraljevstvo, ustav, referendum, Dicey*

## I. UVOD

Stogodišnjica Zakona o parlamentu iz 1911. poklopila se s održavanjem drugog nacionalnog referenduma u Ujedinjenom Kraljevstvu o izbornom su-

---

\* Dr. sc. Robert Podolnjak, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg m. Tita 14, Zagreb

\*\* Dr. sc. Petar Bačić, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Domovinskog rata 8, Split

stavu alternativnog glasovanja (5. svibnja 2011.), s donošenjem Zakona o Europskoj uniji (*The European Union Act*) u srpnju 2011. koji predviđa održavanje referendumu u slučaju značajnijih institucionalnih promjena ili povećanja ovlasti Europske unije te s Prijedlogom zakona o reformi Doma lordova (*House of Lords Reform Draft Bill*) iz svibnja 2011. kojim je inicirana dalekosežna reforma izbora članova tog Doma.<sup>1</sup>

Što povezuje, ali i razdvaja, te važne događaje sa stajališta britanskog ustavnog prava, koje vremenski dijeli čitavo stoljeće? To je, prema našem mišljenju, inzistiranje na tome da se o važnim ustavnim pitanjima u UK-u treba odlučivati putem referendumu. Međutim, dok je u slučaju Zakona o parlamentu iz 1911. još prevladavalo shvaćanje da su u tom pogledu dovoljni novi izbori za Dom komuna kao svojevrsni prikriveni referendum na kojem će se birači opredjeljivati za stranački program i kandidate koji zagovaraju ili se protive određenoj promjeni britanskog ustava, stoljeće kasnije prevladava shvaćanje da je za važne ustavne promjene nužno provesti referendum na kojem će birači neposredno odlučivati o prijedlogu ustavne promjene.

Naravno, kada govorimo o "britanskom ustavu" ne mislimo na jedan kodicirani ustav, jer takav dokument ne postoji, već na ustav u materijalnom smislu, koji podrazumijeva ukupnost svih pravila, pisanih i nepisanih, odnosno pravnih i nepravničkih, na kojima počiva organizacija života u Ujedinjenom Kraljevstvu (povelje, zakoni, sudske odluke, ustavni običaji ili konvencije itd.).<sup>2</sup>

U središtu našeg rada je postavka o postupnoj i još nedovršenoj transformaciji tzv. prikrivenog u obvezni referendum u britanskoj ustavnoj doktrini kada je riječ o odlučivanju o promjeni fundamentalnih značajki "britanskog ustava". U prvom dijelu rada izlažemo koncepciju prikrivenog referendumu u britanskoj ustavnoj teoriji, a zatim kritiku te koncepcije u djelu A. V. Diceyja kao zagovornika provedbe referendumu u slučaju temeljnih promjena engleskog ustava. U nastavku izlažemo suvremenu britansku ustavnopravnu teoriju u kojoj se referendum pozicionira kao temeljni način promjene fundamentalnih značajki britanskog ustava te izlažemo najvažnije primjere korištenja referendumu danas u Ujedinjenom Kraljevstvu.

---

<sup>1</sup> House of Lords Reform Draft Bill, dostupno na <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm80/8077/8077.pdf>, 10. siječnja 2013.

<sup>2</sup> Vidi Bačić, A., *Ustavno pravo Republike Hrvatske – praktikum*, Pravni fakultet, Split, 2011., str. 27–29.

## II. PRIKRIVENI REFERENDUM U BRITANSKOJ USTAVNOJ TEORIJI I DONOŠENJE ZAKONA O PARLAMENTU IZ 1911.

Klasik hrvatske ustavnopravne misli Jovan Stefanović piše da se prikriveni referendum javlja “kad se izboru predstavničkog tijela pristupa naročito radi donošenja ustava odnosno odluke o reviziji ustava ili radi donošenja nekog zakona. U takvu su slučaju građani u mogućnosti da daju svoje glasove političkim strankama odnosno kandidatima prema njihovim programima s obzirom na ustav odnosno zakon, koji je u pitanju. Građani u takvu slučaju ne glasaju neposredno o ustavu odnosno o reviziji ustava ili o zakonu... Odluku o pitanju, koje je posrijedi, donosi novoizabrano predstavničko tijelo, samo se pri njegovu biranju zna da će ono morati odlučiti o tome pitanju”.<sup>3</sup> O prikrivenom se referendumu govori stoga što on “nema po formi nikakve sličnosti s referendumom *strictu sensu* kao ustanovom neposredne demokracije”.<sup>4</sup> U nastavku teksta koristit ćemo se u nas uobičajenim terminom prikriveni referendum, umjesto termina neformalni referendum, koji je u britanskim ustavnopravnim raspravama prvi koristio A. V. Dicey.<sup>5</sup>

Način promjene temeljnih značajki britanskog “ustava” u razdoblju od 1830. pa do Zakona o parlamentu iz 1911. objašnjava se uobičajeno na način da se određeni parlamentarni izbori u tom razdoblju promatraju kao prikriveni referendumima na kojima biračko tijelo glasovanjem za određenu političku stranku daje mandat toj stranci da nakon izbora donese zakon kojim će izmijeniti određenu značajku postojećeg “ustava”. Važno je pritom naglasiti da su ti parlamentarni izbori (za Dom komuna) bili raspisani zato što određeni važan zakon, kojim se želi izmijeniti postojeći britanski “ustav”, nije bio prihvatljiv Domu lordova. Naime, kao svojevrсни konzervativni branitelj ustavnog *statusa quo* Dom lordova smatrao je da je za prihvaćanje “ustavne” promjene nužno da se o njoj očituje biračko tijelo i da ono mora na parlamentarnim izborima dati nedvojbeni mandat stranci za predloženu ustavnu promjenu, u smislu čvrste i sigurne većine u Domu komuna, a tek u tom slučaju bi Dom lordova odustao

<sup>3</sup> Stefanović, J., *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, knjiga I., Školska knjiga, Zagreb, 1956., str. 532.

<sup>4</sup> Jovičić, M., *Referendum: pokušaj uporednopravnog izučavanja*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1957., str. 10.

<sup>5</sup> Dicey piše da je o nekoj vrsti neformalnog referenduma riječ kada “neki izbori mogu činiti gotovo neposredan priziv narodu po pitanju hoće li se ozakoniti neki određeni prijedlog zakona” (Dicey, A. V., *The Referendum and its Critics*, Quarterly Review, vol. 212, 1910., str. 546).

od korištenja svojeg apsolutnog veta u zakonodavnom procesu, prihvaćajući volju britanskog naroda izraženu na izborima. Dom lordova tom se doktrinom postavio, kako je to u nas formulirao Šefko Kurtović, kao tijelo koje ima povijesnu ulogu zaštitnika trajnih interesa nacije<sup>6</sup>, iako bi se prije moglo reći da je Dom lordova nastupao kao konzervativni branitelj starog poretka i protiv reformi koje će predlagati Liberalna stranka tijekom 19. i početkom 20. stoljeća.

Ova ustavnopravna doktrina poznata je i pod nazivom *mandatna doktrina*, u smislu da Dom lordova ne bi smio odbaciti vladin konačni prijedlog zakona iniciran u Domu komuna za koji vlada ima mandat naroda dobiven na izborima. Doktrinu je prvi formulirao lord Salisbury, istaknuti britanski političar i premijer iz Konzervativne stranke tijekom druge polovice 19. stoljeća, pa se ona neslužbeno i zove *Salisburyjeva doktrina*.<sup>7</sup>

U razdoblju između 1830. i 1910. ustavnopravni analitičari uočavaju višekratno korištenje prikrivenog referenduma kod donošenja važnih “ustavnih” zakona u Velikoj Britaniji – riječ je poglavito o izbornim zakonima iz 1832., 1867. i 1884. (širenje biračkog prava), Zakonu o Irskoj crkvi iz 1869., višekratnim pokušajima donošenja Zakona o samoupravi Irske te Zakonu o parlamentu iz 1911.<sup>8</sup> Prvi prikriveni referendum vezan je uz prvo proširenje biračkog prava izbornim zakonom iz 1832. (*Great Reform Act of 1832*) koji je donesen nakon parlamentarnih izbora 1831. posebno raspisanih radi odlučivanja o pitanju parlamentarne reforme. Dicey krajem stoljeća piše kako “nikada izbori nisu toliko sličili referendumu kao oni koji su uslijedili nakon raspuštanja (Doma komuna) 1831. godine”.<sup>9</sup>

Posljednji izraziti primjer prešutnog referenduma u britanskoj ustavnoj povijesti jesu dvostruki izbori u siječnju i prosincu 1910., održani kako bi vlada dobila mandat naroda za reformu parlamenta. Sukob između izrazite parlamentarne većine Liberalne stranke u Domu komuna i konzervativne većine u Domu lordova onemogućavao je, zbog apsolutnog veta lordova u zakonodavnom procesu, donošenje važnih zakona, a osobito niza poreznih i socijalnih

<sup>6</sup> Kurtović, Š., *Opća historija države i prava*, II. knjiga, Narodne novine, Zagreb, 1990., str. 64.

<sup>7</sup> The Salisbury Doctrine, House of Lords Library Note, June 2006, dostupno na <http://www.parliament.uk/documents/lords-library/hllsalisburydoctrine.pdf>, 14. ožujka 2013.

<sup>8</sup> Vidi Weill, R., *Evolution vs. Revolution: Dueling Models of Dualism*, American Journal of Comparative Law, vol. 54, 2006., str. 441–442.

<sup>9</sup> Dicey, A. V., *Ought the Referendum to be Introduced into England?*, The Contemporary Review, April 1890, str. 494.

mjera u okviru *Finance Bill*, poznatijeg pod nazivom *People's Budget*. Čak ni dvije uzastopne pobjede na parlamentarnim izborima (prešutni referendum) nisu uvjerile lordove da liberalna vlada ima mandat naroda za provedbu reforme parlamenta na način da se ukine apsolutni veto Doma lordova na prijedloge zakona koji su odobreni od Doma komuna i tek je prijetnja kralja Georgea da će imenovati dovoljan broj liberalnih lordova kako bi poništio postojeću konzervativnu većinu u tom Domu i omogućio donošenje *Parliament Bill* uzrokovala da Dom lordova prihvati zakonski prijedlog.<sup>10</sup> Donošenje Zakona o parlamentu iz 1911. možda je najbolji, ali i posljednji klasični primjer prešutnog referenduma u Velikoj Britaniji jer je njegovim prihvaćanjem nestala dotadašnja uloga Doma lordova da korištenjem apsolutnog zakonodavnog veta isprovocira raspuštanje Donjeg doma i nove izbore na kojima će birači imati mogućnost odlučivati o mandatu nove vlade da donese sporni zakon.

### III. DICEYJEVA KONCEPCIJA REFERENDUMA KAO NARODNOG VETA

A.V. Dicey jedan je od najvećih klasičnih britanskih konstitucionalista. U svojem najvažnijem djelu *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* on će s pomoću triju temeljnih načela – zakonodavna suverenost parlamenta, vladavina prava i konvencije ustava – objašnjavati engleski ustav i englesko ustavno pravo, a ta su načela i danas početna točka u svim razmatranjima “ustava” Ujedinjenog Kraljevstva. Diceyjevo ime je toliko povezano s opisom načela zakonodavne suverenosti parlamenta “kao dominantne karakteristike naših (engleskih, op. a.) političkih institucija”<sup>11</sup> da se u pravilu previđa ili se uopće ne pridaje pozornost činjenici da je Dicey jedan od najistaknutijih teoretičara, posebno u UK-u, uloge referenduma kao korektiva predstavničke demokracije<sup>12</sup>, iako treba priznati da je Dicey postao pobornik referenduma poglavito iz pragmatičnih razloga.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> O donošenju Zakona o parlamentu iz 1911. vidi osobito Pranke, L., *Swamping the Lords, Packing the court, Sacking the King: Three Constitutional Crises*, *European Constitutional Law Review*, vol. 2, no. 1, 2006., str. 116–131.

<sup>11</sup> Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Fund, Indianapolis, reprint 8. izdanja, 1982. (1915.), str. xxxvi.

<sup>12</sup> Vidi Qvortrup, M., *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*, Manchester University Press, Manchester, 2002., 2. poglavlje “A.V. Dicey’s theory: the referendum as the people’s veto”, str. 51–73.

<sup>13</sup> Dicey je u svojim prvim radovima referendum sagledavao negativno, ali je kasnije u potpunosti promijenio stav. U političkom sukobu oko donošenja Zakona o

Prije nešto više od sto godina Dicey je napisao da “narodni veto” putem referenduma treba imati mjesto u britanskom ustavnopravnom poretku kao demokratska institucija, kao sredstvo sprječavanja apsolutizma stranke koja ima parlamentarnu većinu. Smatrao je da je “velika preporuka referenduma što on nastoji ispraviti ili barem uvelike smanjiti najgora i najočitiya zla stranačke vladavine”.<sup>14</sup> Dicey je bio uvjeren da se određeni temelji britanskog ustava ne bi smjeli mijenjati odlukom obične stranačke parlamentarne većine (osobito u situaciji kada *House of Commons* postaje svemoćnim, a *House of Lords* gubi apsolutni veto). Referendum u tom smislu promatra kao sredstvo osiguranja ustavne zaštite na način da se određeno pitanje stavi izvan dosega većine u Donjem domu i kao “novi mehanizam koji će jamčiti suglasnost naroda s ustavnom promjenom”.<sup>15</sup> Naime, britanski je ustav stoljećima bio imun na promjene zbog dvostrukog veta Doma lordova i krune na moguće pokušaje ishitrenih i radikalnih promjena od strane Doma komuna kao demokratskog ogranka (naravno, u kontekstu koncepcije “uravnoteženog ustava”, a ne suvremenog poimanja demokracije). No, s nestankom kraljevskog veta još u prvoj polovici 18. stoljeća te postupnog slabljenja utjecaja aristokratskog doma zbog prevladavajućeg shvaćanja da je Dom komuna (osobito nakon nekoliko valova izbornih reformi i širenja biračkog prava) jedini stvarni predstavnik naroda i da taj Dom mora u konačnom prevladati kod donošenja zakona, Dicey je uočio nedostatak “ustavnih jamstava” u britanskom ustavu u smislu “da neće doći do nikakve promjene u ustavu ili fundamentalnim zakonima zemlje dok oni nisu dobili trajni pristanak nacije”.<sup>16</sup> Nakon prestanka korištenja veta krune jedino preostalo ustavno jamstvo bila je uloga Doma lordova. Riječ je o doktrini, koju prema Diceyjevim riječima nitko u UK-u nije ozbiljno osporavao do 1910./1911., da je “Dom lordova u suvremenosti imao pravo zahtijevati priziv narodu kad god bi po bilo kojem velikom zakonodavnom pitanju volja biračkog tijela bila nesigurna ili nepoznata”.<sup>17</sup> Taj “priziv” se odnosi na zahtjev

---

samoupravi Irske Dicey se založio da se o tom pitanju odlučuje na referendumu jer je riječ o važnoj ustavnoj promjeni, znajući istodobno da je englesko biračko tijelo, za razliku od Liberalne stranke, protivno tom zakonu i da zakon neće dobiti potporu većine birača na eventualnom referendumu.

<sup>14</sup> Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, *op. cit.* u bilj. 11, str. cviii–cxvii, citat na str. cvi.

<sup>15</sup> Weill, R., *Dicey was not Diceyan*, *Cambridge Law Journal*, vol. 62, no. 2, 2003., str. 483.

<sup>16</sup> Dicey, A. V., *The Parliament Act 1911, and the Destruction of all Constitutional Safeguards*, u: Anson, W. R. i dr., *Rights of Citizenship: A Survey of Safeguards for the People*, Frederick Warne & Co., London, 1912., str. 81.

<sup>17</sup> *Ibid.*, str. 85–86.

da se raspusti Dom komuna, raspišu novi izbori, a njihov rezultat tumači kao prešutni referendum u prilog ili protiv određenog spornog zakonodavnog pitanja. Dicey je smatrao da opći izbori pod određenim uvjetima mogu poslužiti, iako na “nezgrapnan i nesavršen način, svrsi jednog referenduma”, ali oni su ipak samo “osrednja imitacija istinskog referenduma”.<sup>18</sup> Izbori imaju primarnu svrhu i cilj izbor predstavnika i odlučuju o općoj politici, a naposljetku tekst zakona koji bi bio usvojen nakon izbora ne mora biti onaj prijedlog o kojem su se (indirektno) izjašnjavali birači.

Dicey je prvi teoretičar koji je nastojao osmisлити ulogu referenduma u ulozi veta na zakonodavno predstavničko tijelo. U tom smislu uloga referenduma bila bi u vidu veta na fundamentalne ustavne promjene koje bi želio provesti parlament. U jednom članku Dicey piše: “Tamo gdje je demokracija kralj, referendum je kraljevski veto”.<sup>19</sup> Referendum je oživljavanje ranijeg kraljevskog veta, ali to sada “više nije veto suverenog monarha već suverenog naroda. On osigurava ustav od bilo koje promjene koju suveren ne prihvaća promišljeno”.<sup>20</sup>

No, Dicey nije bio za prihvaćanje narodne inicijative kakva je u njegovo vrijeme prakticirana u Švicarskoj i u nekim američkim saveznm državama. Ulogu referenduma sagledavao je u vidu konzervativnog sredstva koje će očuvati ustavnopravni *status quo*.

Kako je Dicey mislio referendum učiniti obveznim? Jedna je varijanta koju je predložio bila da se kod važnih zakona ugradi odredba da on neće stupiti na snagu, osim ako u roku od šest mjeseci ne bude prihvaćen od većine birača na referendumu.<sup>21</sup> No, Dicey je kao još bolje rješenje zagovarao donošenje posebnog zakona o referendumu (*Referendum Act*) o određenim važnim ustavnopravnim pitanjima. Taj bi zakon sam bio donesen na referendumu i propisao bi da određeni izrijekom navedeni zakoni ne bi mogli stupiti na snagu sve dok ne bi bili odobreni od birača na referendumu. U svom prvom radu o referendumu iz 1890. Dicey navodi neka pitanja o kojima bi se odlučivalo na referendumu: pozicija krune (pitanje monarhije), ustrojstvo bilo kojeg doma parlamenta, zakoni o savezu sa Škotskom i Irskom.<sup>22</sup> U svojem posljednjem radu o referendumu iz 1910. Dicey govori o referendumskom odlučivanju o malom broju “zakona od najveće važnosti, kao primjerice *Act of Settlement, The*

<sup>18</sup> Dicey, *Ought the Referendum to be Introduced into England?*, *op. cit.* u bilj. 9, str. 494 i 498.

<sup>19</sup> *Ibid.*, str. 486.

<sup>20</sup> *Ibid.*, str. 497.

<sup>21</sup> *Ibid.*, str. 498.

<sup>22</sup> *Ibid.*, str. 499.

*Union with Scotland Act* iz 1707., *Union with Ireland Act* iz 1800. i različiti zakoni o parlamentarnoj reformi”.<sup>23</sup>

Ta pitanja Dicey ističe kao primjere, ne kao ukupnost ustavnih pitanja o kojima bi se odlučivalo na referendumu. Dicey je bio uvjeren da bi donošenje Zakona o referendumu putem neposrednog glasovanja naroda u najmanje politički obvezivalo svaki budući parlament da ne mijenja taj zakon bez privole građana: “Neka narodni veto bude uspostavljen i taj će narodni veto nalagati da se poštuje”.<sup>24</sup> U posljednjem radu o referendumu iz 1910. Dicey je predložio da se u Zakon o referendumu ugradi dodatna odredba koja bi osigurala da u slučaju da oba doma parlamenta uz suglasnost krune donesu bilo koji od zakona za koje je Zakonom o referendumu propisan obvezni referendum, a on nije proveden, tada svaki sud na području Britanskog Imperija ima obvezu takav zakon proglasiti ništavnim.<sup>25</sup> Dicey je, dakle, zagovarao uvođenje sudbene kontrole zakona i ukidanje tih zakona ako su doneseni suprotno odredbama Zakona o referendumu, koji po logici stvari stoga moramo sagledavati kao viši, svojevrсни ustavni zakon.

Zakon o referendumu bi, propisivanjem obveznog referenduma o određenim ustavnim pitanjima, ustvari jasno naznačio barem najvažniji sadržaj britanskog ustava. Zakoni o kojima bi se obvezno odlučivalo putem referenduma bili bi zbiljski ustavni zakoni, bez obzira na formalno nepostojanje kodificiranog ustava. No, nedvojbeno bi postojale dvije vrste zakona u britanskom pravnom poretku – zakoni koji bi se odnosili na “fundamentalne institucije zemlje”<sup>26</sup> i čije bi donošenje, odnosno promjena, zahtijevali referendumsko odlučivanje te ostali zakoni za čije bi stupanje na snagu bilo dovoljno odlučivanje parlamenta.

#### **IV. SUVREMENA BRITANSKA USTAVNOPRAVNA TEORIJA: REFERENDUM KAO UVJET PROMJENE FUNDAMENTALNIH ZNAČAJKI BRITANSKOG USTAVA**

Diceyjeva doktrina referenduma kao narodnog veta, odnosno kao jamstva da ustavna promjena ima suglasnost naroda, a nije rezultat tek volje puke parlamentarne većine (koja se zbog prirode izbornog sustava za Dom komuna i ne mora poklapati s voljom većine glasača), po našem je mišljenju upravo

<sup>23</sup> Dicey, *The Referendum and its Critics*, *op. cit.* u bilj. 5, str. 554.

<sup>24</sup> Dicey, *Ought the Referendum to be Introduced into England?*, *op. cit.* u bilj. 9, str. 499.

<sup>25</sup> Dicey, *The Referendum and its Critics*, *op. cit.* u bilj. 5, str. 554.

<sup>26</sup> Dicey, *Ought the Referendum to be Introduced into England?*, *op. cit.* u bilj. 9, str. 505.



ona doktrina koja posljednjih godina nudi teorijsko obrazloženje suvremenog korištenja referenduma u Ujedinjenom Kraljevstvu, puno stoljeće nakon što ju je Dicey izložio.

Kako su u Ujedinjenom Kraljevstvu provedena samo dva opća referenduma (prvi o ostanku UK-a u tadašnjoj Europskoj ekonomskoj zajednici 1975., a drugi 2011. o izbornom sustavu preferencijalnog glasovanja), moglo bi se tvrditi da je u UK-u bio dominantan “stav britanske političke klase, koja je uzimala zdravo za gotovo superiornost westminsterskog modela ‘parlamentarne demokracije’ i zaključiti da u njemu nema mjesta za referendum”, u skladu s mišljenjem premijera Clementa Attleeya da je referendum “sredstvo despota i diktatora”.<sup>27</sup> Tijekom 70-ih godina 20. stoljeća referendum je korišten (na nacionalnoj razini u svezi s ostankom u EEZ-u i regionalnoj razini u svezi s devolucijom u Škotskoj, Walesu i Sjevernoj Irskoj) kao sredstvo rješavanja unutarstranačkog sukoba<sup>28</sup>, ali se jednako tako može reći da je održavanje tih referenduma bilo u skladu s Diceyjevom postavkom da promjena određenih temeljnih ustavnih rješenja zahtijeva ne samo zakon parlamenta, već i neposrednu suglasnost biračkog tijela. Članstvo UK-a u EZ-u/EU-u kao i davanje regionalne autonomije pojedinim sastavnicama UK-a, odnosno njihovo odvajanje od UK-a, nedvojbeno bitno zadire u tradicionalni britanski “ustav”, jer je riječ o transferu ovlasti s parlamenta na druga tijela – subnacionalna i supranacionalna, odnosno izdvajanju jedne od sastavnica Ujedinjenog Kraljevstva iz te države (mislimo na referendum iz 1973. o tome hoće li Sjeverna Irska ostati dio UK-a).

Pišući nekoliko godina nakon referenduma o ostanku UK-a u EEZ-u veliki pobornik tog instituta neposredne demokracije Vernon Bogdanor će, gotovo sa žalošću, prognozirati da je “mala vjerojatnost da će se referendum u Britaniji održavati s većom učestalošću”.<sup>29</sup> Ta je prognoza proizlazila iz uvjerenja da će se referendum u UK-u koristiti isključivo kao sredstvo stranaka u situacijama kada su one po nekom pitanju unutar sebe podijeljene, pa je u tom slučaju jedino rješenje da o njemu odluči biračko tijelo kako bi se stranka poštedjela unutarnjeg raskola. Takvo je pitanje bilo upravo članstvo UK-a u tadašnjem EEZ-u, a ono je još uvijek aktualno i današnje unutarstranačke podjele po pitanju članstva UK-a u Europskoj uniji nisu ništa manje, dapače mogu se smatrati,

<sup>27</sup> Hayes, D., *Britain and Europe: living together, apart* (dostupno na <http://inside.org.au/britain-and-europe-living-together-apart/>, 25. ožujka 2013.).

<sup>28</sup> O tome vidi opširnije u Bogdanor, V., *The People & the Party System: The referendum and electoral reform in British politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981., str. 37–66.

<sup>29</sup> *Ibid.*, str. 82.

barem kada je riječ o Konzervativnoj stranci, još i većima. Najava premijera Camerona o referendumu o članstvu UK-a u EU-u koji je najavljen za 2017. godinu<sup>30</sup> može se, djelomice, promatrati u istom svjetlu kao i referendum 1975. koji je proveden poglavito zbog podjela unutar Laburističke stranke.<sup>31</sup>

No, uloga referenduma u britanskom ustavnopravnom poretku između 1975. i danas, po našem mišljenju, bitno se izmijenila. Nakon što je vlada laburističkog premijera Tonyja Blaira inicirala dalekosežne promjene tradicionalnog britanskog ustava, a djelomično su one trebale biti potvrđene ili odbačene na referendumu<sup>32</sup>, laburistički prvak Tony Wright među prvima je konstatirao da su “referendumi postali uspostavljeno sredstvo prihvaćanja ustavne promjene”.<sup>33</sup> Upravo je premijer Blair 1996. u jednoj raspravi u Domu komuna, prije no što je došao na vlast, rekao da referendum “daje građanima veto na prijedloge da se promijeni njihov sustav vlade”, a dvije godine ranije je naznačio da je u slučaju “važnije ustavne promjene nužno zajamčiti da odluku može ... donijeti britanski narod”.<sup>34</sup> U tim iskazima Blair zapravo slijedi Diceyjev doktrinu referenduma kao narodnog veta u slučaju važne promjene britanskog ustava.

S obzirom da UK nema jedan kodificirani ustav, jedno od temeljnih pitanja za svakog analitičara koji bi u Ujedinjenom Kraljevstvu zahtijevao provedbu referenduma jest pitanje koja su to važna ustavna rješenja čija bi promjena zahtijevala referendum. “Kako se mogu definirati ‘ustavne promjene’ u zemlji koja nema (kruti) ustav?” – to je pitanje James Bryce postavio u pismu Diceyju 1911. godine. Do danas na to pitanje nije odgovoreno. O tome koja su to “ustavna pitanja” nikad nije postignut konsenzus, niti postoji akt parlamenta kojim bi to bilo propisano.

---

<sup>30</sup> *EU referendum: In-out choice by end of 2017, Cameron promises* (dostupno na <http://www.guardian.co.uk/politics/2013/jan/22/eu-referendum-2017-david-cameron>, 26. ožujka 2013.).

<sup>31</sup> O različitim motivima političara i stranaka da se raspišu referendumi u UK-u vidi Qvortrup, M., *Democracy by Delegation: The Decision to Hold Referendums in the United Kingdom*, Representation, vol. 42, no. 1, 2006., str. 59–72.

<sup>32</sup> Riječ je o referendumima o devoluciji za Škotsku i Wales 1997., referendum o neposrednom izboru gradonačelnika i gradskog vijeća za *Greater London Authority* (posebna upravna jedinica metropolitanskog Londona), referendumu o izboru regionalne skupštine sjeveroistočne Engleske 2004. te paralelni referendumi o restrukturiranju lokalnih vlada.

<sup>33</sup> Wright, T., *British Politics: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2003., str. 30.

<sup>34</sup> Citirano prema Qvortrup, *Democracy by Delegation*, op. cit. u bilj. 31, str. 66.

Dicey je smatrao da su to pitanja koja se odnose na poziciju krune, ustrojstvo bilo kojeg doma parlamenta, zakoni o savezu sa Škotskom i Irskom, zakoni o parlamentarnoj reformi (reguliranje biračkog prava) te sam zakon o referendumu.

Prijedlog stranačkog odbora Konzervativne stranke iz 1978., potaknut provedbom nekoliko referenduma 70-ih godina 20. stoljeća, bio je da se donese Zakon o temeljnim ustavnim odredbama (*Constitution Fundamental Provisions Bill*) kojim bi se referendum zahtijevao radi zaštite postojanja drugog doma, jedinstva kraljevstva, krune, Povelje o pravima i izbornog sustava.<sup>35</sup>

Posebni odbor za ustav Doma lordova u svojem je izvješću o referendumima u Ujedinjenom Kraljevstvu 2010. zaključio sljedeće:

“Bez obzira na naše gledište da postoje značajni nedostaci korištenja referenduma priznajemo da postoje argumenti da, ako će se koristiti referendum, najprikladnije ih je koristiti u svezi s fundamentalnim ustavnim pitanjima. Ne vjerujemo da je moguće dati preciznu definiciju onoga što čini jedno ‘fundamentalno ustavno pitanje’. Bez obzira na to, smatrali bismo da unutar te definicije pripadaju bilo kakvi prijedlozi

- da se ukine monarhija
- da se izađe iz Europske unije
- da se bilo koja nacija UK-a odcijepi od Unije
- da se ukine koji od domova parlamenta
- da se izmjeni izborni sustav za Dom komuna
- da se usvoji pisani ustav i
- da se promijeni novčana jedinica UK-a.

To nije konačna lista fundamentalnih ustavnih pitanja, niti je namjeravano da to bude.”<sup>36</sup>

Odbor će naznačiti da bi pisani ustav dao precizniju definiciju “ustavnog pitanja” i definirao pitanja koja bi zahtijevala referendumsko odlučivanje, ali argumenti za i protiv takvog pisanog ustava izvan su razmatranja Odbora. Moguće je zakonom odrediti pitanja koja bi bila predmetom referenduma. Iako jedan parlament ne može vezati neki sljedeći, Odbor smatra da parlament ne bi mogao “lako ukinuti takav zakon”. No, s obzirom na već iznesenu konstata-

<sup>35</sup> Bogdanor, *The People & the Party System*, op. cit. u bilj. 28, str. 73.

<sup>36</sup> House of Lords, Select Committee on the Constitution. 12th Report of Session 2009–10, *Referendums in the United Kingdom. Report with Evidence*, HL Paper 99, April 2010, para. 210, dostupno na <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99.pdf>, 30. ožujka 2013.

ciju da je nemoguće precizno odrediti što čini fundamentalno ustavno pitanje slijedi da bi takvu listu bilo nemoguće precizirati i u predmetnom zakonu. Odbor će konačno zaključiti da parlament sam mora prosuditi koja će pitanja biti predmetom referenduma. U tom smislu bitno je odrediti postavlja li neko pitanje “važno principijelno pitanje glede prvenstvenog (*principal*) dijela ustava” i to bi trebao biti koristan test određivanja je li neko pitanje od fundamentalnog ustavnog značenja.<sup>37</sup>

U odgovoru na izvješće Odbora Doma lordova britanska vlada će se složiti s njegovim preporukama, tvrdeći također da je nemoguće definirati listu fundamentalnih ustavnih pitanja o kojima bi se odlučivalo na referendumu. Vlada je naznačila i da će predložiti, kao dio svojeg koalicijskog programa, referendumsko odlučivanje o preferencijskom izbornom sustavu za Dom komuna, referendum o dodatnim ovlastima skupštine Walesa, referendum o bilo kakvom ugovoru kojim bi se transferirale ovlasti s UK-a na EU, a na lokalnoj razini također bi se putem referenduma odlučivalo o lokalnim pitanjima (osobito o uvođenju neposredno izabраниh gradonačelnika).<sup>38</sup>

Britanski ustavnopravni analitičari nisu suglasni o tome može li se danas ustavnopravno precizirati koja su pitanja od “fundamentalnog ustavnog značenja” o kojima treba provesti referendum.

Tako Robert Hazel smatra da se ne može oblikovati jedna cjelovita doktrina o korištenju referenduma. U najboljem slučaju, prema njegovu mišljenju, “možemo izložiti djelomičnu doktrinu da su referendumima zahtijevani za devoluciju, za ustavnu promjenu kada westminsterski parlament delegira zakonodavnu vlast subordiniranom zakonodavnom tijelu...” Prema Hazelu ne postoji doktrina da se delegiranje zakonodavne vlasti na supranacionalnu razini mora provoditi isključivo putem referenduma, s obzirom na to da je niz ugovora EU-a koji su sklopljeni od britanskog ulaska u Zajednicu ratificiran isključivo u parlamentu.<sup>39</sup> No, taj je stav iznesen prije donošenja EU Acta.

Stephen Tierney, autor knjige *Constitutional Referendums*, smatra da bi se referendumima u UK-u trebali održavati o pitanjima odlučivanja o suverenosti,

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, para. 211–213.

<sup>38</sup> House of Lords, Select Committee on the Constitution. 4th Report of Session 2010–11, *Government response to the report on Referendums in the United Kingdom – Report*, HL Paper 34, October 2010, str. 4 i 8.

<sup>39</sup> Evidence to House of Lords Select Committee on the Constitution, ‘Referendums in the United Kingdom’, Report with Evidence, House of Lords Select Committee on the Constitution, 12th Report of Session 2009–10, HL Paper 99, Minutes of Evidence, str. 1–2.

odnosno o pitanjima koja “fundamentalno redefiniraju prirodu države”. Primjeri tih pitanja su:

- novi ustav
- fundamentalne promjene izbornog sustava ili prirode parlamenta
- fundamentalne promjene ustavnog statusa suverena
- transfer značajnih ustavnih ovlasti institucijama izvan države te
- državna neovisnost subdržavne nacije, odnosno područja.<sup>40</sup>

Vernon Bogdanor pak tvrdi da su s vremenom nastale konvencije glede toga kada referendum treba koristiti i one, premda nisu pravno obvezujuće, mogu služiti kao presedani koji će ograničiti suprotna djelovanja budućih vlada. On smatra da postoji ustavna konvencija prema kojoj se referendum mora održati za “bilo kakvu značajniju devoluciju ovlasti iz Westminstera” (što podrazumijeva i onu glede EU-a) ili “kada se predlaže potpuno novo ustavno uređenje”.<sup>41</sup>

Najdalje od svih ustavnopravnih stručnjaka ide John Curtice s tvrdnjom da postoji “*de facto* konvencija da bilo koja ustavna promjena u UK-u zahtijeva da bude legitimirana putem referenduma”.<sup>42</sup>

## V. FUNDAMENTALNA USTAVNA PITANJA I KORIŠTENJE REFERENDUMA U UJEDINJENOM KRALJEVSTVU

Suvremena povijest referenduma u Ujedinjenom Kraljevstvu počinje 1973.<sup>43</sup>, a do danas su u zemlji održana dva nacionalna i osam regionalnih referenduma (o njima opširnije *infra*), no većina njih održana je od 1997. go-

<sup>40</sup> Evidence to House of Lords Select Committee on the Constitution, ‘Referendums in the United Kingdom’, Report with Evidence, House of Lords Select Committee on the Constitution, 12th Report of Session 2009–10, HL Paper 99, Minutes of Evidence, str. 48–49.

<sup>41</sup> Evidence to House of Lords Select Committee on the Constitution, ‘Referendums in the United Kingdom’, Report with Evidence, House of Lords Select Committee on the Constitution, 12th Report of Session 2009–10, HL Paper 99, Minutes of Evidence, str. 45–46. No, za Bogdanora je posebno značajno to što referendum postaje prepreka fundamentalnoj promjeni u zemlji koja nema kodificirani ustav i što njegovo korištenje naznačuje početak procesa razlikovanja između “fundamentalnih” zakona, koji zahtijevaju provedbu referenduma za potvrdu, i ostalih zakona koji to ne zahtijevaju. Bogdanor, V., *Our new constitution*, Law Quarterly Review, vol. 120, April 2004, str. 246.

<sup>42</sup> *The Referendum on Separation for Scotland: Oral and written evidence*, Session 2010-12, HC 1608, Q 259.

<sup>43</sup> Referendum u Sjevernoj Irskoj o tome žele li građani te pokrajine ostati dijelom Ujedinjenog Kraljevstva.

dine. Provedba dvaju referenduma očekuje se u bliskoj budućnosti (škotski referendum o mogućem odcjepljenju od UK-a i nacionalni referendum o mogućem izlasku iz EU-a). Danas je nesporno da su referendumi postali značajan i neizostavan dio britanskog ustavnog i demokratskog sustava i to upravo na tragu Diceyjevih očekivanja s početka 20. stoljeća. U nastavku izlažemo najvažnije primjere korištenja referenduma kao načina promjene fundamentalnih značajki britanskog ustava.

## I. Referendumi o devoluciji i eventualnom odcjepljenju Škotske

Svakako smatramo da se bitna pitanja, što se procesa devolucije tiče, i to zbog više razloga, mogu rješavati samo putem referendumskog odlučivanja. Naime, prije svega je potrebno istaknuti da je većina do sada održanih referenduma u Ujedinjenom Kraljevstvu bila posvećena upravo pitanju reguliranja odnosa Škotske, Walesa i Sjeverne Irske, pri čemu su dakako za svaku od tri zemlje razvijani posebni devolucijski aranžmani. Nadalje, sve do 1973. godine kada su temeljem *Northern Ireland (Border Poll) Acta* sjevernoirski birači dobili priliku da se izjasne o tome žele li da Sjeverna Irska ostane u sastavu Ujedinjenog Kraljevstva ili da se priključi Republici Irskoj, referendumi su bili održavani isključivo na lokalnim razinama.

Proces devolucije u Sjevernoj Irskoj povijesno je najstariji te se zapravo razvija od 1920. godine kada je usvojen *Government of Ireland Act*, odnosno 1921. godine kada je uspostavljen sjevernoirski parlament. No, taj je aranžman (tzv. *Home rule*) definitivno napušten 1972. godine raspuštanjem institucija sjevernoirske samouprave te uvođenjem direktne uprave britanske Vlade (tzv. *Direct rule*).<sup>44</sup> Iste godine u britanskom je parlamentu usvojen već spomenuti Zakon o Sjevernoj Irskoj kojim je omogućeno održavanje referenduma. Na prvom sjevernoirskom referendumu 1973. godine glasalo je samo 58,7 % od ukupnog broja birača jer ga je na poziv svojih političkih lidera bojkotirala većina katoličkog stanovništva. U svakom slučaju, birači koji su referendumu pristupili golemom su većinom odlučili da Sjeverna Irska ostaje u sastavu Ujedinjenog Kraljevstva.<sup>45</sup> Međutim, ni jedan od brojnih pokušaja rješenja sjevernoirskog

---

<sup>44</sup> Opširnije o periodu direktne uprave u Sjevernoj Irskoj vidi Cunningham, M., *British Government Policy in Northern Ireland*, Manchester University Press, Manchester, 2001., str. 12 i *passim*.

<sup>45</sup> Pred sjevernoirske birače postavljena su sljedeća pitanja: “Želite li da Sjeverna Irska ostane dijelom Ujedinjenog Kraljevstva?”, odnosno “Želite li da se Sjeverna Irska priključi Republici Irskoj izvan Ujedinjenog Kraljevstva?”. Za prvu opciju (ostanak

pitanja u sljedećih gotovo trideset godina, odnosno do sklapanja Sporazuma iz Belfasta 1998. godine (poznatog i kao *Good Friday Agreement*) i referendumu koji ga je slijedio, nije donio zadovoljavajuće rješenje.

Što se devolucijskog procesa u odnosu na Škotsku i Wales tiče, britanska politika posvećuje tim pitanjima veliku pozornost od kraja šezdesetih i početka sedamdesetih godina prošlog stoljeća u sklopu pokušaja pronalaženja odgovora na rastući škotski i u manjoj mjeri velški nacionalizam. Ustavna komisija osnovana 1969. godine na poticaj vlade premijera Harolda Wilsona usvojila je izvještaj (tzv. *Kilbrandon Report* iz 1973.) u kojem se devolucija razmatra u širem smislu tako da uključuje i već postojeću dekoncentraciju ovlasti unutar hijerarhije vlasti (tzv. administrativna devolucija) te proces transferiranja ovlasti centralne vlasti na regionalna tijela, ali "bez prepuštanja suvereniteta" (legislativna i/ili egzekutivna devolucija).<sup>46</sup> Ustavna komisija zagovarala je potonji, viši stupanj devolucije, no nije se uspjela usuglasiti oko konačnog konkretnog prijedloga. Tadašnja laburistička vlada odlučila je ipak u korist uspostave izabranih predstavničkih tijela za Wales i Škotsku, no uz bitnu razliku da je potonji parlament trebao dobiti zakonodavne, a prvi samo izvršne ovlasti. Međutim, zakonski je prijedlog (tzv. *Scotland and Wales Bill*) nakon oštih kritika povučen iz rasprave u Donjem domu, pa je tek vlada J. Callaghana (1976. – 1979.) uspjela kroz parlament 'progurati' odvojene devolucijske zakone (tzv. *Scotland Act* te *Wales Act*). Kako bi međutim stupili na snagu, ti su zakoni trebali biti potvrđeni na referendumima u Škotskoj, odnosno u Walesu.

Oba referenduma održana su 1. ožujka 1979. godine. Sukladno zakonskim rješenjima i u Škotskoj i u Walesu je minimalno 40 % ukupnog elektorata trebalo glasati za nastavak devolucijskog procesa. Međutim, rezultati obaju referenduma značili su njegovo zaustavljanje. U Walesu je situacija bila jasna jer je gotovo 80 % izišlih birača glasalo protiv (odnosno za je glasalo samo 12,5 % ukupnog elektorata). U Škotskoj se pak većina od 52 % izišlih birača na referendumu izjasnila za stupanje devolucijskog zakona na snagu, no oni istodobno nisu predstavljali potrebnih 40 %, nego samo 32,5 % ukupnog

---

u UK-u) glasalo je 98,9 % izišlih birača. Usporedi Referendums in the UK – Report with Evidence, House of Lords, Select Committee on the Constitution, HL Paper 99, str. 9, dostupno na <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99.pdf>, 26. ožujka 2013.

<sup>46</sup> *Report of the Royal Commission on the Constitution (Kilbrandon Report)*, Cmnd 5460/1973. Vidi Turpin, C.; Tomkins, A., *British Government and the Constitution – Text and Materials* (7th ed.), Cambridge University Press, New York, 2012., str. 216.

elektorata.<sup>47</sup> Zakoni su stoga povučeni iz procedure, a cijeli proces privremeno je zaustavljen. Ipak, pitanje devolucije ostalo je na političkoj *agendi*, posebno glede Škotske.

Podrška devolucijskom procesu u škotskoj je javnosti jačala tijekom 80-ih godina 20. stoljeća, da bi 1989. bila formirana Škotska ustavna konvencija sastavljena od škotskih parlamentarnih zastupnika iz redova Laburističke i Liberalnodemokratske stranke te predstavnika lokalnih vlasti, radničkih sindikata, crkvenih organizacija i dr. (no ne i predstavnika iz redova Konzervativne stranke te Škotske nacionalne stranke). Konvencija je 1995. objavila nacrt devolucijskog aranžmana u dokumentu pod nazivom *Scotland's Parliament: Scotland's Right*. Konačno, nakon 18 godina vlasti konzervativaca laburistička vlada Tonyja Blaira osvojila je vlast na izborima 1997. godine, a važan dio njihova predizbornog programa odnosio se na ideju formiranja škotskog parlamenta koja je velikim dijelom izgrađena upravo na zaključcima Škotske ustavne konvencije i pretočena u dokument pod nazivom *White Paper: Scotland's Parliament*.<sup>48</sup> Što se devolucije u Walesu tiče, unatoč nepostojanju snažnijih političkih inicijativa Blairova vlada je, u skladu sa svojim predizbornim programom, kasnije iste godine objavila i *White Paper: A Voice for Wales*.<sup>49</sup>

Na temelju ovih dokumenata održani su referendumi u Škotskoj (više od 74 % izišlih birača podržalo je formiranje škotskog parlamenta, a više od 63 % prijedlog da se novom tijelu dodijeli ovlast određivanja poreza) te Walesu (50,3 % izišlih birača podržalo je formiranje velške skupštine), odnosno pripremljeni su *Scotland Bill* te *Government of Wales Bill*. Nadalje, 1998. godine usvojen je i *Northern Ireland Act* te je održan referendum na kojem su birači podržali nastavak mirovnog procesa na temelju Sporazuma iz Belfasta. Odaziv

---

<sup>47</sup> Usporedi Referendums in the UK – Report with Evidence, House of Lords, Select Committee on the Constitution, HL Paper 99, p. 9, dostupno na <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99.pdf>, 26. ožujka 2013.

<sup>48</sup> U tom kontekstu Tierney upućuje na povezanost referenduma u Škotskoj 1978. i 1997. u smislu da pokazuju cjelovit pristup Laburističke stranke devoluciji, odnosno na činjenicu da su mnogi, a posebno laburistički zastupnici iz Škotske, gledali na referendum iz 1997. kao na “dovršetak nedovršenog posla” iz 1978. Tierney, S., *Constitutional law and national pluralism*, Oxford University Press, Oxford, 2004., str. 286. Usporedi i White, I.; Yonwin, J., *Devolution in Scotland*, Parliament and Constitution Centre, SN/PC/3000, dostupno na <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-03000.pdf>, 26. ožujka 2013.

<sup>49</sup> Vidi komentar dokumenta *The Constitution Unit – Commentary on the Welsh White Paper*, September 1997, dostupno na <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/15.pdf>, 26. ožujka 2013.



sjevnoirskih birača bio je uistinu visok (81,1 % elektorata), a za je glasalo 71 % onih koji su referendumu pristupili. Konačno, sljedećih godina formirani su Škotski parlament, Velška narodna skupština te Skupština Sjeverne Irske. Vernon Bogdanor opisao je tada usvajanje i posljedice spomenuta tri zakona kao “najradikalniju ustavnu reformu” u Ujedinjenom Kraljevstvu od 1832. kada je usvojen *Great Reform Act*.<sup>50</sup>

No, proces devolucije od tada je tekao na dosta drukčiji način u svakoj od triju zemalja: u Sjevernoj Irskoj proces je više puta zaustavljen i ponovno pokrenut, a rad sjevernoirske skupštine višekratno je suspendiran (najduže u razdoblju od 2002. do 2007. godine) da bi tek njezin treći saziv odradio cijeli mandat; u Walesu je aranžman iz 1998., ocijenjen od brojnih komentatora kao nejasan i nedovoljan, značajno reformiran te je 2006. usvojen novi *Government of Wales Act* kojim su narodnoj skupštini dodijeljene ograničene zakonodavne ovlasti, a dalje su značajno proširene u 20 različitih legislativnih područja – o tome je opet odlučeno na referendumu održanom 2011. godine (to je rješenje podržano od strane više od 63 % izišlih birača). Naposljetku, u Škotskoj je očekivano devolucijski proces otišao najdalje – aranžman iz 1998. u nekoliko je navrata izmijenjen u korist škotskih vlasti, a 2014. godine planirano je održavanje referenduma o neovisnosti Škotske i to na temelju tzv. Edinburškog sporazuma iz 2012. koji su potpisali britanski premijer David Cameron i škotski prvi ministar Alex Salmond.<sup>51</sup>

## 2. Referendum o prihvaćanju važnih promjena ugovora EU-a i izlasku UK-a iz tog saveza država

Sljedeće važno ustavno pitanje kojem ćemo posvetiti pozornost i za koje mnogi smatraju da se može rješavati samo neposrednim izjašnjavanjem naroda jest ono o članstvu UK-a u EZ-u/EU-u. Stoga ćemo se ponajprije osvrnuti na pristupanje Ujedinjenog Kraljevstva EZ-u i događaje koji su uslijedili te u konačnici doveli do održavanja prvog općeg referenduma u britanskoj povijesti. Naime, nakon dvaju neuspješnih pokušaja pristupanja EZ-u tijekom 60-ih godina 20. stoljeća za mandata konzervativnog premijera H. Macmillana i la-

<sup>50</sup> Bogdanor, V., *Constitutional Reform in the UK*; citirano prema Scott, A., *The Role of Concordats in the New Governance of Britain: Taking Subsidiarity Seriously?*, Harvard Jean Monnet WP 8/00, 2001., str. 1, dostupno na <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/00/000801.html>, 26. ožujka 2013.

<sup>51</sup> Usporedi Turpin, Tomkins, *British Government and the Constitution*, *op. cit.* u bilj. 46, str. 216–219.

burista H. Wilsona, oba zaustavljena vetom francuskog predsjednika C. de Gaullea, konzervativna vlada premijera E. Heatha konačno je uvela Ujedinjeno Kraljevstvo u EZ 1973. godine. Britanskim biračima nije tada, međutim, bila pružena prilika da se na referendumu izjasne o pristupanju. Istodobno je Laburistička stranka bila po tom pitanju duboko podijeljena, a u njezinu predizbornom manifestu iz 1974. biračima je obećano da će, ako laburisti osvoje vlast, uvjeti britanskog članstva biti izmijenjeni i zatim prepušteni građanima na odlučivanje na novim parlamentarnim izborima (tzv. prikriveni referendum) ili putem referenduma. Nakon pobjede na parlamentarnim izborima održanima 1974. laburistička vlada premijera H. Wilsona odlučila se za potonju opciju, pa je nakon dovršetka pregovora i usvajanja *Referendum Acta* 1975. godine organiziran prvi nacionalni referendum u povijesti Ujedinjenog Kraljevstva. Referendumsko pitanje glasilo je: "Smatrate li da bi Ujedinjeno Kraljevstvo trebalo ostati unutar EZ-a (zajedničkog tržišta)?" Na referendum je izišlo nešto više od 65 % ukupnog elektorata, od kojih se njih 67,2 % odlučilo za ostanak UK-a u EZ-u i tako na neko vrijeme riješilo ovo kontroverzno pitanje.<sup>52</sup>

Međutim, s kontinuiranim izmjenama temeljnih europskih ugovora i proširenjima članstva Unije od 90-ih godina 20. stoljeća ponovno su se u UK-u rasplamsale stare rasprave koje su iznjedrile i više zahtjeva za raspisivanjem novog referenduma. Počevši od usvajanja Ugovora iz Maastrichta (1992.) na britanskoj se političkoj sceni takve inicijative kontinuirano ponavljaju, a u pravilu se temelje na tvrdnji da izmjene temeljnih europskih ugovora uzrokuju duboke ustavne promjene te bi upravo zbog toga trebale biti podnesene narodu na odlučivanje putem referenduma. Ipak, ni jedna takva zakonodavna ni politička inicijativa nije realizirana, pa tako primjerice ni ona iz 1994. godine kada je osnovana Referendumska stranka s osnovnim, zapravo jedinim ciljem da osigura da se o budućoj strukturi Europe i poziciji UK-a odlučuje na općem referendumu.<sup>53</sup> Umjesto toga, u nacionalni pravni sustav promjene koje su donijeli Jedinствeni europski akt (1987.) te Ugovori iz Maastrichta (1992.), Amsterdama (1997.) i Nice (2001.) bile su uvrštavane izmjenama Zakona o

---

<sup>52</sup> Usporedi *Referendums in the UK – Report with Evidence*, House of Lords, Select Committee on the Constitution, HL Paper 99, p. 9, dostupno na <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99.pdf>, 26. ožujka 2013.

<sup>53</sup> Referendumska stranka sudjelovala je na izborima 1997. i dobila značajan broj glasova, no ipak nedovoljan za ulazak u parlament; rasformirana je nedugo zatim, a njezini istaknutiji lideri osnovali su 1999. Referendumski pokret. Opširnije vidi npr. Heath, A. *et al.*, *Eurocepticism and the Referendum Party*, CREST, WP 63/98, dostupno na <http://www.crest.ox.ac.uk/papers/p63.pdf>, 26. ožujka 2013.

EZ-u (1986., 1993., 1998., 2002.). Nakon potpisivanja Lisabonskog ugovora (tj. Ugovora o EU-u i Ugovora o funkcioniranju EU-a) usvojene su izmjene Zakona o EU-u (2008.), da bi konačno 2011. godine bio usvojen Zakon o EU-u (*European Union Act*) koji, među ostalim, predviđa obvezno održavanje općeg referenduma u slučaju izmjena određenih temeljnih dijelova Lisabonskog ugovora (tzv. *referendum locks*).<sup>54</sup>

Zakon o Europskoj uniji predviđa iznimno široko korištenje referenduma u svezi s europskom integracijom. Sa stajališta promjene temeljnih značajki britanskog ustava korištenje referenduma bilo bi opravdano s obzirom na prihvaćanje temeljnih ugovora EU-a (ili europskog ustava, kako je bilo predviđeno 2005., a nije provedeno nakon negativnog referenduma u Francuskoj), na uvođenje eura umjesto funte ili uvođenje zajedničke europske obrambene politike. No, Zakon o EU-u predviđa raspisivanje referenduma radi potvrđivanja pojedinog zakona izglasanog u parlamentu za gotovo svaku, pa često i tehničku promjenu temeljnih ugovora EU-a, a osobito u svezi s povećanjem ovlasti EU-a, institucionalnih promjena, odnosno promjena u pravilima odlučivanja tijela EU-a. Tako analitičari ističu da bi se referendum prema Zakonu morao raspisati za, primjerice, odluku da se pravilo jednoglasnosti u odlučivanju Vijeća mijenja pravilom kvalificirane većine, u slučaju promjene liste vojnih proizvoda koji su izuzeti od odredbi zajedničkog tržišta ili oko toga tko će snositi troškove provedbe neke inicijative o pojačanoj suradnji.<sup>55</sup> Naravno da to nisu pitanja koja bi trebala biti predmet referenduma. Zanimljivo je, pritom, da pitanje referenduma o izlasku UK-a iz EU-a uopće nije obuhvaćeno Zakonom o EU-u. Taj će referendum biti reguliran posebnim zakonom.

Danas je veoma izgledno da će u skoroj budućnosti britanski birači dobiti priliku da se na referendumu izjasne o ostanku UK-a u Europskoj uniji. Takvu mogućnost najavio je u travnju 2013. premijer David Cameron, suočen s rastućim euroskepticizmom britanskih građana. Prema istraživanju Eurobarometra iz travnja 2013. čak 69 % Britanaca nema povjerenja u EU.<sup>56</sup> No, razlog za najavu referenduma je i otvorena pobuna velikog broja parlamentarnih zastupnika iz redova Konzervativne stranke, koji traže usvajanje zakona kojim bi se zajamčilo održavanje referenduma o britanskom članstvu u EU-u, što je

<sup>54</sup> Craig, P., *The European union Act 2011: Locks, limits and legality*, Common Market Law Review, vol. 48, no. 6, 2011., str. 1915–1944.

<sup>55</sup> Gordon, M. J.; Dougan, M., *The United Kingdom's European Union Act 2011: "Who Won the Bloody War Anyway?"*, European Law Review, vol. 37, no. 1, 2012., str. 19–20.

<sup>56</sup> Usporedi *Crisis for Europe as trust hits record low*, The Guardian, 24 April 2013.

posebno potaknuto strahom od na recentnim lokalnim izborima dokazanog rasta popularnosti stranke *UK Independence Party* (UKIP) koja otvoreno zagovara istupanje UK-a iz Unije. Dakako, nezadovoljstvo konzervativnih *backbenchera* je prije svega posljedica njihove bojazni da bi zbog nastavka takvog trenda – a UKIP prema zadnjim ispitivanjima javnog mnijenja podržava 22 % Britanaca – na predstojećim parlamentarnim izborima mogli izgubiti svoja mjesta.<sup>57</sup> Stoga je britanski premijer, premda je još krajem 2011. godine izričito tvrdio da ne vidi razlog za održavanje tzv. *in-out* referenduma jer su se britanski birači jednom već imali priliku izjasniti o tome žele li ostanak u EU-u ili ne žele<sup>58</sup>, početkom 2013. izmijenio svoje stajalište da bi u svibnju iste godine izjavio sljedeće:

“Postoji veoma jasna politika ove vlade glede odnosa naše zemlje prema Europi, a koja podrazumijeva prvo pregovore o novim odnosima UK-a s Europom, zahtjev da Europska unija postane otvorenija, kompetitivnija i fleksibilnija te, konačno, da se omogući britanskom narodu ono za što nisu desetljećima imali priliku – referendum o ostanku ili istupanju iz Unije. To je vrlo jasna i vrlo odlučna politika.”<sup>59</sup>

Budući referendum o ostanku ili istupanju iz Unije može se promatrati, poput onoga o Europskoj zajednici iz 1975., kao rješenje unutarstranačke podjele, ovaj puta doduše unutar Konzervativne stranke, ali nama je važnije naglasiti da će taj referendum također biti potvrda da postoji ustavna konvencija da se samo putem referenduma može odlučivati o tome hoće li UK biti članicom Europske unije. To je naznačeno već prije više od četiri desetljeća<sup>60</sup>, a svoju potvrdu dobiva jasnom deklaracijom premijera Camerona da se isključivo putem referenduma može odlučivati o britanskom članstvu u EU-u.

### 3. Referendum o izbornom sustavu za Dom komunala

Kako je izborni sustav relativne većine u samom temelju westminsterskog modela britanske demokracije, nije bilo bez ustavnopravnog utemeljenja pred-

<sup>57</sup> Vidi Kite, M., *This Rebellion is Cameron's Maastricht. He should have seen it coming*, The Guardian, 14 May 2013.

<sup>58</sup> Vidi Boffey, D., *Out, out out! Can anybody stem the Eurosceptic tide?*, The Observer, 18 May 2013.

<sup>59</sup> Usporedi Wintour, P., *Cameron and Clegg: the coalition will last five years*, The Guardian, 22 May 2013.

<sup>60</sup> Vidi Meyn, K. U., *Die 'Constitutional Conventions' in der britischen Verfassungsordnung: Zugleich ein Beitrag zum Dreiparteiensystem und Europa-Referendum*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band 25, 1976., str. 176–192.

ložiti da svaka promjena tog sustava treba biti odobrena na referendumu. Danas se, nakon referenduma o sustavu alternativnog glasovanja, provedenog u svibnju 2011., može tvrditi kako se “sada čini da se, u političkom smislu, nikakva značajnija promjena izbornog sustava u UK-u ne može učiniti od strane parlamenta bez potpore naroda u neposrednom glasovanju”.<sup>61</sup> Ishodište pak odluke da se na referendumu odlučuje o eventualnoj promjeni izbornog sustava za Donji dom treba tražiti u stranačkom programu laburista iz 1997., u koji je ugrađeno kompromisno rješenje jednog savjetodavnog tijela laburista i liberalnih demokrata. No, usuđujemo se tvrditi kako danas postoji ustavna konvencija da se izborni sustav za Dom komuna ne može mijenjati zakonom parlamenta, već isključivo putem referenduma.<sup>62</sup>

#### 4. Referendum o promjeni ustroja i načina izbora Doma lordova

Konačno, posljednje od bitnih ustavnih pitanja koje ćemo nešto pobliže razmotriti u kontekstu referenduskog odlučivanja jest ono o reformi Doma lordova. Pritom ćemo se osvrnuti samo na recentna zbivanja, a samo ćemo podsjetiti da je taj proces započeo još 1911. godine usvajanjem Zakona o parlamentu (o čemu smo kao o posljednjem klasičnom primjeru prešutnog referenduma pisali u drugom poglavlju ovog rada).

O potrebi da se reformira i demokratizira gornji dom britanskog parlamenta već se dugo raspravlja i može se reći da oko toga danas uglavnom postoji načelna suglasnost u britanskoj javnosti, a donedavno se činilo da je to slučaj i u redovima konzervativaca, laburista i liberalnih demokrata. Sve tri velike stranke, naime, ugradile su tu ideju u svoje predizborne manifeste za parlamentarne izbore 2010. godine. Ipak, glede samog sadržaja reforme, dakle pitanja budućeg sastava Doma lordova i načina izbora njegovih članova, zatim tempa te posebno načina na koji bi se ona provela, njihovi su se odgovori razlikovali. Laburistička stranka u svojem je manifestu iz 2010. biračima obećala referendum o reformi Doma lordova i njegovu postupnu transformaciju

<sup>61</sup> Tierney, S., *Britain wakes up to the referendum*, dostupno na <http://ukconstitutionallaw.org/2011/05/10/stephen-tierney-britain-wakes-up-to-the-referendum/>, 26. ožujka 2013.

<sup>62</sup> Opširnije o referendumu o alternativnom glasovanju vidi rad Podolnjak, R.; Bačić, P., *Opstanak westminsterskog sustava: Neuspješni britanski referendum o izbornom sustavu alternativnoga glasovanja*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 62, br. 3, 2012., str. 853–899.

u potpuno demokratski izabrano tijelo.<sup>63</sup> U političkom programu pobjedničke koalicije konzervativaca i liberalnih demokrata referendum se pak ne spominje, ali demokratizacija Doma lordova potvrđena je kao politički cilj.<sup>64</sup> S druge strane, premijer David Cameron u nekoliko je navrata nakon osvajanja vlasti najavio da bi, premda osobno nije sklon takvom rješenju, mogao podržati održavanje referenduma, no takvoj se soluciji oštro usprotivio zamjenik premijera i čelnik liberalnih demokrata Nick Clegg.<sup>65</sup> U lipnju 2012. koalicijska Vlada je definitivno odustala od provođenja referenduma te u zakonodavnu proceduru uputila *House of Lords Reform Bill* koji je, među ostalim, predviđao postupni rast broja izabranih članova Doma lordova. No, prijedlog zakona je krajem iste godine povučen iz procedure i to zbog snažnog otpora unutar Konzervativne stranke.<sup>66</sup> Reforma Doma lordova tako je do daljnjega zaustavljena, no jasno je kako je samo pitanje vremena kada će uslijediti novi prijedlog u tom smislu, kao i nova rasprava o potrebi potvrđivanja tako bitne ustavne promjene na referendumu.<sup>67</sup>

## VI. ZAKLJUČAK

Analizirajući stogodišnje razdoblje britanskog konstitucionalizma između donošenja Zakona o parlamentu 1911. godine i Zakona o Europskoj uniji

---

<sup>63</sup> Usporedi *The Labour Party Manifesto 2010*, dostupno na <http://www2.labour.org.uk/uploads/TheLabourPartyManifesto-2010.pdf>, 26. ožujka 2013.

<sup>64</sup> “We will establish a committee to bring forward proposals for a wholly or mainly elected upper chamber on the basis of proportional representation”. Usporedi *The Coalition: Our Programme for Government*, na: [http://www.direct.gov.uk/prod\\_consum\\_dg/groups/dg\\_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg\\_187876.pdf](http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_187876.pdf). Zanimljivo je istaknuti da je David Cameron 2009. godine, tada još kao lider opozicije, proglasio reformu Doma lordova pitanjem od “trećerazredne važnosti”.

<sup>65</sup> *No referendum to be held on House of Lords reform*, BBC News, 23 June 2012, dostupno na <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-18561424>, 26. ožujka 2013.

<sup>66</sup> Zamjenik premijera Nick Clegg 3. rujna 2012. godine izvijestio je zastupnike donjeg doma da je House of Lords Reform Bill (HCB 52) povučen iz procedure. Ova je izjava završila dvoipolgodišnji proces reforme gornjeg doma, proces koji zapravo traje već cijelo stoljeće. O razlozima pobune konzervativnih *backbenchera* i posljedičnom povlačenju prijedloga zakona vidi Haselhurst, A., *Rethinking the House of Lords Reform*, Canadian Parliamentary Review, vol. 35, no. 4, 2012., str. 12.

<sup>67</sup> Zanimljivo je napomenuti kako je jedan takav prijedlog i u trenutku pisanja ovog članka u parlamentarnoj proceduri. Vidi House of Lords Reform Bill (HL) 2013-2014, dostupno na <http://services.parliament.uk/bills/2013-14/houseoflordsreform.html>, 8. lipnja 2013.

2011. u radu izlažemo postavku o postupnoj i još nedovršenoj transformaciji tzv. prikriivenog u obvezni referendum u britanskoj ustavnoj doktrini kada je riječ o odlučivanju o promjeni fundamentalnih značajki “britanskog ustava”.

Pritom ističemo da je upravo Diceyjeva teorija referenduma kao jamstva da svaka značajna ustavna promjena engleskog “ustava” mora imati suglasnost naroda, koju je on formulirao početkom 20. stoljeća, ona koja posljednjih godina nudi teorijsko obrazloženje suvremenog korištenja referenduma u Ujedinjenom Kraljevstvu.

Ključni problemi u Diceyjevoj teoriji referenduma odnosili su se na to kako identificirati fundamentalna ustavna pitanja podložna referendumskom odlučivanju i kako zajamčiti da će se o njima doista odlučivati putem referenduma, s obzirom na to da UK nema kodificirani ustav u kojem bi to bilo propisano, a u skladu s doktrinom parlamentarne suverenosti nijedan se parlament ne može pravno obvezati da će raspisati referendum o određenoj “ustavnoj” promjeni. Na ta pitanja ni do danas nije odgovoreno. Nije donesen zakon o referendumu, što je zagovarao Dicey, koji bi propisao o kojim ustavnim pitanjima se odlučuje na referendumu. Za sada postoji samo Izvješće Odbora za ustav Doma lordova, koje identificira fundamentalna ustavna pitanja podložna referendumskom odlučivanju.<sup>68</sup> Ona se odnose na:

- ukidanje monarhije
- izlazak iz Europske unije
- odcjepljenje bilo koje nacije UK-a od Unije
- ukidanje kojeg od domova parlamenta
- promjenu izbornog sustava za Dom komuna
- usvajanje pisanog ustava te
- promjenu novčane jedinice UK-a.

Ta pitanja čine sam nukleus britanskog “ustava” i o njima bi trebao odlučivati narod neposredno, a ne parlament. Kako ne postoji ustavni akt koji bi propisivao referendumsko odlučivanje i koji bi pravno obvezivao parlament, moguće je jedino utvrditi postoji li u svakom konkretnom slučaju “ustavna konvencija” da o određenom pitanju parlament ne može donositi odluku bez provedbe referenduma. No, ni suvremeni britanski ustavnopravni analitičari ne slažu se oko postojanja “ustavnih konvencija” o nužnosti provedbe referen-

---

<sup>68</sup> Zbog toga je Bruce Ackerman predložio saziv kraljevske komisije koja bi razmotrila ustavnu budućnost referenduma. Vidi Ackerman, B., *At the Crossroads*, London Review of Books, vol. 32, no. 17, 2010., str. 33.

duma glede pojedinih “ustavnih” pitanja. Naše je mišljenje da takve konvencije postoje kada je riječ najmanje o prijenosu ovlasti s britanskog parlamenta na regionalne parlamente/skupštine (ali ne i u slučaju prijenosa ovlasti na EU, bez obzira na Zakon o EU-u), promjeni izbornog sustava za Dom komuna te pitanju članstva UK-a u Europskoj uniji. Naravno, ustavna konvencija da se o promjeni određenog dijela ustava može odlučivati isključivo putem referendumu u koliziji je s doktrinom parlamentarne suverenosti, ali to je pitanje toliko složeno da zahtijeva zaseban rad.

Važno je pritom naglasiti da bi širenje, u perspektivi, pitanja koja po ustavnoj konvenciji podliježu referendumskom odlučivanju istodobno činilo britanski ustav manje fleksibilnim. Naime, kako je James Bryce prvi pojasnio u svojoj raspravi o fleksibilnim i krutim ustavima, “britanski ustav” pripada u fleksibilne ustave jer je “promjenjiv putem obične zakonodavne vlasti, u bilo kojem trenutku, baš poput ostalih zakona”.<sup>69</sup> No, ako bi za određena ustavna pitanja, osim zakona parlamenta, bila potrebna i potvrдна odluka građana na referendumu, tada bi se moglo tvrditi da je u određenom svojem dijelu britanski ustav krut.

---

<sup>69</sup> Bryce, J., *Flexible and Rigid Constitutions*, u: *Studies in History and Jurisprudence*, vol. I, Oxford University Press, New York, 1901., str. 124–213, citat na str. 130.



## Summary

Robert Podolnjak \*  
Petar Bačić \*\*

**FROM THE PARLIAMENT ACT 1911 TO THE EUROPEAN UNION ACT 2011: TRANSFORMATION FROM INFORMAL TO MANDATORY REFERENDUM IN BRITISH CONSTITUTIONAL DOCTRINE**

*Analysing British constitutionality in the 100-year period between the Parliament Act 1911 and the European Union Act 2011, it can be noticed that the British constitutional doctrine is undergoing a gradual and still unfinished transformation from an “informal” to a mandatory referendum related to decisions on changes of the fundamental elements of “the British constitution”. In the paper, it is pointed out that Dicey’s theory of referendum as a safeguard providing for people’s consent to every important constitutional change, a theory formulated at the beginning of 20<sup>th</sup> century, nowadays gives the best theoretical explanation of the contemporary use of referendum in the United Kingdom. Identification of the fundamental elements of the British constitution subject to change by a referendum also defines the nucleus of the British uncodified constitution. Broadening the set of issues which by constitutional conventions may be decided by a referendum will also make the constitution less flexible.*

*Keywords: United Kingdom, constitution, referendum, Dicey*

---

\* Robert Podolnjak, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg m. Tita 14, Zagreb

\*\* Petar Bačić, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Split, Domovinskog rata 8, Split

