

PANIMULANG TINGIN SA BATAS NG KARAPATANG MAGPATIUNA AT KARAPATANG MAGREFERENDUM

Bayani D.B. Ponce*

I. PANIMULA

*Not religion but the polls have been the opium of the people.*¹ Itó ang obsérbasyon ni Quijano de Manila upang ipaliwanag kung bakit sa halos lahat na lamang ng mga pámpangulong eleksyon, laging bagong präsidente ang naiháhalál. Sa tonong patuyá, sinabi niyá:

No Philippine president should be reelected because we need a new face every four years to revive hope, rekindle enthusiasm, restore the illusion that we are making a fresh start, this time for real and at last in the right direction. Only the renewal of that illusion every four years has kept this country from violent upheaval.²

At nang mapágpasyahán ng táombayan na íbalík si Marcos sa Malacañáng noóng 1969, kináilangan pa ng humigít kumulang na labímpitóng taón at isáng (mapayapang) himagsikan upang maiwasto ang kaniláng págkakámalí. At ngayón, ang ilusyóng "sariwang umpisá" at "tunay na págbabago" ay tilá nakásalalay namán sa kásalukuyang pámahalaán.³

Totoó ngá ba na ang halalan ay isáng opyo ng bayan? Itó ngá ba ang dahílán kung bakit lahat na lamang ng problema ng bayan ay isínisí sa mga pinunò nitó? Totoó bang ang kalutasan sa mga súliranín natin ay bagong pámunuán lamang? Tunay ngá bang ang kápalaran ng bayan ay hawak

*LL.B., (1991), University of the Philippines, College of Law.

¹Q. de Manila, REPORTAGE ON THE MARCOSES 209 (1981).

²*Id.* At tilá sinunód ng CONSTITUTIONAL COMMISSION ang birong itó ni Quijano de Manila náng ginawá nilá ang § 4, Artikulo VII ng Saligang Batás, "[a]ng Pangulo ay hindi magiging karápat-dapat sa anó mang mulúng pághalál."

³Kámakailán lamang (1-6 Disyembre 1989), tinangkâ ng mga rebeldeng militar na pilitin ang pámahalaáng mágbitíw upang díumano'y mágkaroón raw ng panibagong eleksyon, na mangángahulugáng isá na namáng "sariwang umpisá", "tunay na págbabago" at ilán pang dakilang ilusyon.

lamang ng ating mga pinunò at waláng magágawâ ang táombayan kundi piliin ang karápatdapat na pinunong magháhatíd sa atin sa kapáyapaan at kagínhawaan?

Sa kabiláng dakò, hindi ba ang sinabi ni Rizál ukol sa kálayaan (*we must win our freedom by deserving it*)⁴ ay másasabi rin sa pángkalahatang kápakánán at interés ng bayan? Na ang pángkalahatang kápakánán ay matátamò kung tayo'y karápat-dapat rito? Tamà ngâ ang sinabi ni Thoreau, "*Let every man make known what kind of government would command his respect, and that will be one step toward attaining it*".⁵ Subalit hindi nangángahulugáng sa eleksyón lamang ng mga pulítikó itó magágawâ.

Ang isá sa mga aral na napulot sa Mápayapang Himagsikan ng Pebrero 1986 ay na ang kápakánán ng bayan ay máaaring tuwirang máipatupád ng táombayan mismo, sa paggamit ng kaniláng kolektibong lakás, ang lakás ng bayan o *people power*. At ang konsepto ng *people power* ay ngayó'y tinátangkáng magíng pérmanenteng bahagi ng buhay pulítiká sa pamámagitan ng pággagawâ ng mga probisyón sa Saligang Batás na díumano'y gumágarantiya sa mahusay na paggamit ng lakás o kapángyarihang itó. Ináasahan tulóy na hindi na lubós na ipápaubaya ng táombayan ang pamámalakad ng pámahalaán sa kaniláng mga pinunò bagkús ay tuwiran na rin siláng makíkisangkót sa pághuhubóg ng mga pátakarán tungò sa kaniláng kápakánán. Samakatwíd, ayon sa ganitóng pananáw, ang táombayan mismo ang manánagót sa kaniláng kápalaran sa pamámagitan ng paggamit ng *people power*, anománg anyô sa batás at káranasán itó'y máhuhubóg.

Ngayón, kung súkundín natin ang obsérbasyón ni Quijano de Manila na ang halalan ay opyo, hindi ba másasabi na ang mga mabúbuóng batás ukol sa *people power*, lalò na ang paggamit sa kárapatáng mágpatiuna at mágreferendum, ay waláng ibá kundî dagdág na "opyo" lamang? Sa ganitó, hindi ba lumálabás na nilálabanan natin ang opyo ng opyo?

Bukód pa rito, máyroón ding mga nagsasabing masyado nang lumalabis ang kapángyarihan ng táombayan mákisangkót sa pamámahalâ

⁴J. Rizal, *EL FILIBUSTERISMO*, (L. Guerrero, trans.) 297 (1980) reprint.

⁵H. Thoreau, *Resistance to Civil Government* (1849), hinalaw sa G. Woodcock, *THE ANARCHIST READER* 198.

at tulóy ay lumíliit ang kapángyarihan ng pámahalaáng mámahalà. Ang sobrang pakíkiníg at págsangayon sa opinióng públikó díumano ay pumáparalisá sa mga pinunò sapagkát nawáwalán ang mga itó ng layang mamili bukód pa sa pinágpasyahán na ng opinióng públikó, gayóng ang opinióng públikó ay máaari at madalás na magkámali.

There has developed in this century a functional derangement of the relationship between the mass of the people and the government. The people have acquired power which they are incapable of exercising and the governments they elect have lost powers which they must recover if they are to govern.⁶

Ang mga kátanungang itó, lalò na yaóng may tuwirang kinalaman sa kárapatáng mágpatiuna at mágreferendum ayon sa Saligang Batas, ay ilán lamang sa mga sísikaping sagutín ng sulating itó.

Tungò rito, ang sulating itó ay *una*, magtátalakay ng mga teorya ukol sa kapángyarihan ng táombayan *vis á vis* kapángyarihan ng kaniláng pámahalaán, upang makabuó ng isáng balangkás ng pagsísiyasat (*analytical framework*) na magagamit sa págsusuri sa mga súsunód na págtatalakay; *pangalawá*, iúugnáy sa balangkás na itó ang konsepto ng *people power* o lakás ng bayan ayon sa Saligang Batás;⁷ *pangatló*, bilang bahagi ng mga tadhanà ng Saligang Batás ukol sa "lakás ng bayan", ang mga kárapatáng mágpatiuna at mágreferendum ay sísiyasatin kung makákatugón ang mga itó sa pangángailangan ng ating káayusáng púlítikal (*political order*); *pangapat*, batay sa mga natalakay, búbuó ng isáng pananáw - kahit panimulá man lamang - ukol sa dalawáng kárapatáng itó; at *panglimá*, tutukoy ng mga súliraníng máaaring lumitáw sa pagpápatupad ng batás ukol rito⁸ nang sa gayó'y makátapô ng mga kálutasan rito ang mga súsunód pang pág-aaral ukol sa paksáng itó.

⁶W. Lippmann, ESSAYS IN THE PUBLIC PHILOSOPHY 14.

⁷Tingnán ang Appendix "B" para sa mga piling tadhanà ukol rito, na madalás ding tutukuyin sa mga súsunód na pagtátalakay.

⁸REP. ACT NO. 6735. Tingnán ang Appendix "A" para sa buóng nilálamán nitó.

II. ANG UGNAYANG TAOMBAYAN-PAMAHALAAN SA PILOSOPIYA

Vox populi suprema lex est, ayon sa isáng kásabiháng Latin. O, ang mas matindíng pórmulasyón nitó, *vox populi, vox Dei*. Kung totoó man itó, ang isáng implikasyon nitó ay na ang ganáp na kapángyarihan sa isáng lipunan ay nasa táombayan. Ang táombayan, bilang isáng kolektibo, ay ang siyáng pánginoón at nakapángyayari sa lahat ng usaping pulítikál sa lipunan. At dahil ngá sa ganitóng pangángatwiran, ang konseptong itó ng *vox populi* [na ang pínakábagong reínkarnasyon ay ang konseptong *people power* o lakás ng (taong) bayan] ay isá sa mga "pínakápudpód" na bukámbibíg ng lahat ng uring pulítikó. Máhalagá tulóy na síyasatin natin ang bisà ng teoryang itó at ang bisà rín sa batás ng konseptong itó para sa mas malinaw na págtatalakay ng mga usapin sa sulating itó. Sa bahaging itó ng sulatin, ating títingnán ang mga pananáw ng mga piling *philosophers* ukol sa ugnayang táombayan-pámahálaan.

1. Kay Plato

Maraming *philosopher* ang túmututol na dapat bigyán ng ganáp na kapángyarihan ang táombayan. Isáng halimbawà ay si Plato, na nangarap ng isáng Utopia na pínamúmunuan ng mga pilósopóng-harì (*philosopher-kings*) na nangágsiupô sa kaniláng trono ng kapángyarihan di dahil sa kaniláng yaman o pamilya o boto ng táombayan kundí dahil sa kaniláng kágalingán, abilidad, dí-pagkámakásarili, at kawalán ng kásakimán. Tilà walà siyáng tiwalà sa kákayahán ng nakáraraming táombayan na mápatakbó ng mainam ang kanilá mismong lipunan kayà para kay Plato, ang ganáp na kapángyarihan ay dapat na nasa mga *philosopher-kings* lamang.

Si Dostoevsky, sa isá sa mga pínakábantóg na kapítuló ng kanyáng nobelang *Brothers Karamazov*, ay may náilarawan na isáng sitwasyóng kathang-isip na kahíhinatnán ng lahat ng tao kung ang kapángyarihan ng lipunan ay ipápaubayà sa mga *philosopher-kings* ni Plato, o sa *Übermensch* ni Nietsche. Itó ay ang eksena kung saán kinástigá ng isáng Kardinal-Grand Inquisitor si Kristo sa Kanyáng mulíng págbabalík sa lupà, gayóng

máligaya na ang sángkatauhan sa pámunò ng Iglésia Katóliká.⁹ Mas mabuting gamitin natin mismo ang makulay na panáanalitâ ng Kardinál, ang tauhan ni Dostoevsky sa kapítulóng itó, na nakipágdebate kay Kristo mismo, kung bakit hindí na kailangan pa ang Kanyáng mulíng págbabalík at ang mga "kamalian" sa turò Niyá:

Under us [the Catholic Church] they [the people] will all be happy and they will not rise in rebellion and kill one another all the world over, as they are doing now with the freedom You gave them. Oh, we will convince them that they will only be free when they have surrendered their freedom and submitted to us.... They will find out for themselves that we are right, for they will remember the horrors of chaos and enslavement that Your freedom brought them. Freedom, free thinking, and science will lead men into such confusion and confront them with such dilemmas and insoluble riddles that the fierce and rebellious will destroy one another; others who are rebellious but weaker will destroy themselves, while the weakest and most miserable will crawl to our feet and cry out to us: "Yes, you were right. You alone possessed His secret, and we have come back to you. Save us from ourselves!"... They will tell us the secrets that most torment their consciences, they will tell us everything, and we shall solve all their problems, and they will trust our solutions completely, because they will be rid of the terrible worry and the frightening torment they know today when they have to decide for themselves how to act.

And everyone will be happy, all the millions of beings, with the exception of the hundred thousand men who are called upon to rule over them. For only we, the keepers of the secret, will be unhappy. There will be millions upon millions of happy babes and one hundred thousand sufferers who have accepted the burden of the knowledge of good and evil.¹⁰

Maliwanag na lumálabás na ang isáng panganib sa mungkahì ni Plato tungkól sa isáng Utopia ay ang kawalán ng kalayaan at kárapatán ng mga nakáarami sapagkát ang mga itó'y ganáp náng náisukò sa mga taong "nakákaalám" na siyáng pámunò sa kanilá. Subalit násaán ang

⁹Para kay DURANT, *infra* sa note 12, ang pámunò ng Iglésia Katóliká noóng panahón ng *Middle Ages* ay isáng hálimbawà ng isáng náipatupád na Utopia (sa p. 40-45 ng kanyáng libró). Itó rin ang inilarawan ni Dostoevsky sa bahaging itó ng kanyáng nobela kung kayá minabuti kóng itó ang aking bábanggitíng sipi kahit na sa unang malas ay katháng isip lamang ng isang mapánlikháng manunulát.

¹⁰F.D. Dostoevsky, *THE BROTHERS KARAMAZOV* (A.R. MacAndrew, *trans.*) 311-313.

kátiyakan na sa lahát ng págkakátaón, ang mga namumundò ay pawang mga *philosopher-kings*-lamang at hindi mga sakím at mapáng-apíng tao?

2. Kay Aristotle

Sa panig namán ni Aristotle, siyá ay tilà nagáatubili ring kílalanin ang ganáp na kapángyarihan sa táombayan. Ang pamámahalà para sa kanyá ay masyadong másalimuot at ang páglutás ng mga súliranín dito ay kádalasang nangángailangan ng ekspertong káalaman at hindi ng bilang ng boto. Subalit kung ipápaubaya ang pamámahalà sa mga kákaunting nakákaalám at may kákayahán (sa mádalíng sabi, sa isáng *arístocracia*), kínilala rin niyáng may panganib na ang kákaunting itó ay "mabíbili" ng may hawak ng *economic power*.¹¹ Ang kásalungát - at naturál na kahihinatnán ng *arístocracia* - ay ang "*democrácia*". Totoó ngang ang bawat tao, di tulad ng isáng *arístocrata*, ay "waláng alám" sa pamámahalà, subalit ang kaniláng kolektibong pág-iisip ay tunay na máhalagá.

The people, though individually they may be worse judges than those who have special knowledge, are collectively as good. Moreover, there are some artists whose works are best judged not by themselves alone, but by those who do not possess the art; e.g., the user or master of a house will be a better judge than the builder; ... and the guest will be a better judge of a feast than the cook.¹²

Gayúnpamán, batíd rín ni Aristotle ang pósibilidad na ang táombayan ay mádalíng málinláng at pabago-bago ang pag-iisip. Kayâ para sa kanyá, ang pínakápraktikál na káayusán (*setup*) sa isáng pámayanáng pulítikál (*political community*) ay isáng urì ng gobyernong kónstitusyónal na kung saán (1) ang táombayan ang magpápasyá kung anó ang kaniláng mga *ádhikain* at saán ang kaniláng *patútunguhan* at (2) ang pámunuán ang magpápasyá kung anóng pínakámainam na *paraán* para mátupád ang mga itó.¹³ Máliwanag na ang ganitóng káayusán ay alínsunód na namán sa tinatawag niyáng *golden mean* sa pagitan ng *arístocracia* at demokrasya.

3. Kay Locke

¹¹Tingnán ang W. Durant, , THE STORY OF PHILOSOPHY 87-88.

¹²Aristotle, *Politics*, iii, 15, 8, 11, sinipi sa W. Durant, THE STORY OF PHILOSOPHY 88.

¹³*Id.*, sa 89.

Ayon namán kay Locke, "ang pámayanán ay másasabing laging ang pínakámataás na kapángyarihan - pero hindi sa ilalim ng anumáng anyô ng pámahalaán pagkát ang kapángyarihang itó ng bayan ay hindi mágagamit hanggát hindi tútunawin ang pámahalaán".¹⁴ Sa mádalíng salitâ, ang hulíng sabi sa isáng lipunan ay laging nasa táombayan, subalit itó ay magágawâ lamang sa pamámagitan ng himagsikan kung ang gobyerno ay naágnás na. Pero sa káraníwang kondisyón, ang ganáp na kapángyarihan namán ay nasa mámbabatas kahit na ang kapángyarihang itó ay limitado ng likás na batás (*natural law*). Dapat lamang na limitado itó ng likás na batás sapagkát itó ang batayán kung bakit ípináubaya ng táombayan ang kaniláng kápalaran sa kamáy ng mámbabatas - ang likás na kárapatán ng tao na mabuhay ng máginhawa at márangál.

But though men when they enter into society give up the equality, liberty and executive power they had in the state of nature into the hands of the society, to be so far disposed of by the legislative as the good of the society shall require, yet it being only with the intention in everyone the better to preserve himself, his liberty and property, the power of the society or legislative constituted by them can never be supposed to extend farther than the common good." (§131)... This natural law binds even the legislative power, but apart from that the legislative power is described by Locke explicitly as sacred and unalterable. Law can be created only by this power and by nothing else.¹⁵

Samakatwíd, sa káraníwang takbó ng buhay, ang kapángyarihan para kay Locke ay nasa mga kínatawán ng tao - ang mámbabatas - at sa "*tyrannical transformation of the legal order*" na lamang mágagamit ng táombayan ang kaniláng pínakáhulíng kárapatán - ang kárapatáng mághimagsík at sa gayó'y mágtatág ng pánibagong káayusán na tunay na manánagót sa kaniláng kápakánán.

4. Kay Rousseau

¹⁴"And thus the community may be said in this respect to be always the supreme power but not as considered under any form of government because this power of the people can never take place 'till the government be dissolved.'" (mula sa Locke, J., *An Essay concerning the true origin, extent and end of civil government*, Ch. cxlix, binanggit sa Friedrich, THE PHILOSOPHY OF LAW IN HISTORICAL PERSPECTIVE 102).

¹⁵Friedrich, C. J. THE PHILOSOPHY OF LAW IN HISTORICAL PERSPECTIVE 103.

Kay Rousseau namán, ang kapángyarihan ng gobyerno ay nagiging lehitimó lamang kung itó ay napágpasyahán ng kanyáng tinatawag na *volunté générale*, o pángkalahatang diwà. Ayon sa kanyá,

The constant will of all the members of the state is the general will; by virtue of it they are citizens and are free. When in the popular assembly the law is proposed, what the people is asked is not whether it approves or rejects the proposal but whether it is in conformity with the general will, which is their will. Each man, in giving his vote, states his opinion on that point.¹⁶

Ang hirap lamang sa kanyá, hindi niyá malinaw na sinabi kung paano málalaman at makíkilala ang *volunté générale*. Ayon sa maraming koméntarista sa pílosopya ni Rousseau, itó ay hindi bastá-bastá málalaman sa págbibiláng sa dami ng boto lamang.¹⁷ Sinabi niyá:

Even in selling his vote for money, a man does not extinguish in himself the general will, but he only eludes it [IV, i].

Of itself, the people will always the good, but of itself by no means always see it. The general will is always in the right, but the judgment which discloses it is not always enlightened [II, vi].¹⁸

Gayúnpamán, mákikita natin na ang konsepto ng *volunté générale* ni Rousseau ay tumútugmâ sa págkilala ni Aristotle ng kágalingán ng kolektibong pasyá ng táombayan, kung iháhambíng sa indibiduál na pasyá nilá. Samakatwíd, kahit na malabò ang pórmulasyón ni Rousseau rito at kahit na para kay Aristotle, mas mabuti ang isáng pámahalaáng kónstitusyónal (kung saán ang mga kínatawán ng táombayan at hindi ang táombayan mismo ang nagpápalakad) kaysa sa isáng tuwirang *democrácia* (kung saán ang mga nakárarami sa táombayan ang nagpápasyá ng halos lahat ng bagay sa lipunan), mákikita pa rín natin ang káhalagaháng ibinibigáy nilá sa kolektibong kilos o diwà ng táombayan.

5. Kay Thoreau

¹⁶Rousseau, J.-J., *CONTRAT SOCIAL*, IV,ii, binanggit sa FRIEDRICH, *op. cit.*, 123.

¹⁷Tingnán ang mga binanggit na mga koméntarista ni Friedrich sa kanyáng aklát, *op. cit.*, sa 124.

¹⁸FRIEDRICH, *op. cit.*, sa 123.

At tungkól namán sa isyu ng pámunundò ng nakárarami (*majority rule*) sa isáng demokrasya, may pintás rin si Thoreau. Ayon sa kanyá, ang pághahari ng nakárarami ay hindí dahil sa itó ang pínakamakátarungang káayusán sa lipunan kundí dahil lamang sa mas malakás ang nakárarami. Itinátanóng niyá tulóy kung bakit ginawáng may budhí ang bawat tao kung ang nakararaming kápitbahay lamang niyá ang mág-uutos sa kanyá kung paano siyá mámumuhay.

After all, the practical reason why, when the power is once in the hands of the people, a majority is permitted, and for a long time continue, to rule is not because they are most likely to be in the right, nor because this seems fairest to the minority, but because they are physically the strongest. But a government in which the majority rules in all cases cannot be based on justice, even as far as men understand it. Can there not be a government in which majorities do not virtually decide right and wrong, but conscience? - in which majorities decide only those questions to which the rule of expediency is applicable? Must the citizen ever for a moment, or in the least degree, resign his conscience to the legislator? Why has every man a conscience, then? I think that we should be men first, and subjects afterwards. It is not desirable to cultivate a respect for the law, as much as for the right.¹⁹

Pero kung áalalahanin na si Thoreau ay isáng anarkista²⁰ at nagsabi pa ngâ na ang pínakamabuting pámahalaán ay ang pámahalaáng hindí namámahalâ,²¹ hindí kátaká-taká na sabihin niyáng budhí at hindí ang nakárarami ang dapat laging pákinggán ng tao sa lahát ng gawain. Subalit máyroón pa ríng problema sa ganitóng pánanáw. Una na rito ay kung ang lahát ng uring budhí ay mápagkákatíwalaan. Kung hindí lahát, anóng uring budhí ang tiyák na mabuti? Sino-sino ang may angkín nitó? Sásangguni ba ang ibáng taong máyroóng dí-mabuting budhí sa kanilá?

Gayúnpamán, marami pa ríng obserbasyón si Thoreau na mága-gamit, tulad halimbawà ng mga sumúsunód (a) na ang pasyá ng bayan ay hindí laging tamà, (b) na ang batayán ng pághahari ng nakárarami o *majority rule* ay hindí laging Kátarungan kundí ang likás na málakás na *fuerza* ng nakárarami, at (k) ang pínakamagandáng gamit lamang ng

¹⁹THOREAU, *supra*, sa note 6, sa 198.

²⁰Ang salitáng itó ay dí gínagamit sa sulating itó sa kanyáng *pejorative sense* kundí sa kanyáng *philosophical sense*.

²¹*Id.*, sa 197.

majority rule ay kung kailangan ng mādaliang págpapasyá lamang (*expediency*).

6. Kay Lippmann

Ang isá sa mga pínakábagong nagáadhikà ng págbababâ ng halagá ng tinig ng bayan ay si Walter Lippmann. Para sa kanyá, kailangang bigyán ng distingksyón ang konseptong táombayan (waláng *italics*), bilang *botante* sa konseptong *Táombayan* (*italicized*) - na para sa kanyá ay isáng *corporate nation* o ang pámayanán ng buóng pópulasyón, kasama na ng kaniláng sinundán at susunód sa kanilá (*a community of the entire living population, with their predecessors and successors*).²² Ayon sa kanyá, ang próposisyón na nasa kamáy ng botante ang kapángyarihan ng *Táombayan* ay isáng uri ng salamangka o *sleight of hand* na ginagamit ng mga *demagogue* kung kaya't maraming kriméng nagáganáp sa ngalan ng táombayan.²³

Pero hindî itó nangángahulugán na waláng kárapatán ang mga botante na mapángatawán (*be represented*) ang kaniláng pártikulár na mga páningín at interés. Subalit, ayon sa kanyá,

[Their particular opinions and interests] are not - as such - propositions in the public interest. Beyond their being, if they are genuine, a true report of what various groups of voters are thinking, they have no intrinsic authority.... [the people's] opportunities of judging great issues are in the very nature of things limited, and the statistical sum of their opinions is not the final verdict on an issue. It is, rather, the beginning of the argument. In that argument their opinions need to be confronted by the views of the executive, defending and promoting the public interest. In the accommodation reached between the two views lies practical public policy.²⁴

Mákikita tulóy rito na tilà halos walâ na siyáng gaanong pagpápahalagá sa tinig ng bayan, kung ikúkumpará halimbawâ kay Aristotle at Rousseau. Subalit sa isáng masusing págbabasá ng buóng libró niyá mákikita na ang tunay na inaangal ni Lippman ukol sa *public opinion* ay halos waláng kinalaman sa *pággagawâ* ng batás kundî sa *pagpápatupád* nitó. Ang masyadong págsunód ng mga ehekutibong opisyál sa kágustuhan ng

²²Lippmann, *ESSAYS IN THE PUBLIC PHILOSOPHY*, sa 32.

²³*Id.*, sa 34.

²⁴*Id.*, sa 41-42.

táombayan - máaaring dahil sa takót siláng matalo sa súsunód na halalan o dahil lamang sa mahilig siláng púmustura sa mga botante - ay lumilimitá sa mga *pamámaraáng* mápipili nilá sa pagpapasyá at paglulutás ng mga súliranín, lalò na kung kailangang mágpasyá sa mga matitindíng problema ng kapáyapaan, digmaan, seguridad, at kaúnlaráng páng-ekónomiya.

Sa mádaling salitâ, para kay Lippmann, ang tinig ng bayan ay isá lamang sangkâp na magagamit sa *pagpapatupâd* ng pámbansáng pátakarán (*national policy*). Subalit sa larangan ng *paggagawâ* ng batás (na náglalamán ng mga pámbansáng pátakarán), walâ siyáng sinasabi na ganitó rín ang dapat na pagpápahálagâ na ibibigáy sa *public opinion*. Itó ay dahil sa náng sínusulat niyâ ang kanyáng libró, ang mga pámunuán ng mga kanluraning demokrasya ay tilâ parálisádo sa pagpapasyá sa mga "nagbabagang" isyu ng panahón (tulad ng relasyon sa *Third Reich*, kawalán ng trabaho sa sariling bayan, kaúnlaráng páng-ekónomiya ng mundó, atbp.) at ibinabatay na lamang ang kaniláng mga desisyón sa kung anó ang kasálukuyang tinig ng bayan at hindi sa wastóng interés ng bayan (na kung saán máyroón siláng kákayaháng malaman bilang pinunò ng bayan). Kayâ tulóy minúmungkahi ni Lippmann na ang mga pinunò ay dapat mamunò bilang pinunò at hindi bilang tagasunód ng kaprichosong públikó.

7. Isáng Págililikom

Ngayón, sa haráp ng lahat ng mga pánanáw na itó ng mga *philosophers*, anó ang aral na mapupulot natin?

Una, ang kapángyarihang pulítikál sa lipunan ay *hindi* mabuting (a) pέρmanente, (b) tuwiran at (k) ganáp na hawak ng sámbyanan, o ng nakárarami man lamang sa kanilá. Hindi dapat pέρmanente sapagkát mawáwalán ng pag-asa ang minorya na mátamò ang kaniláng makátarungang kápakanan. Hindi dapat palaging tuwiran sapagkát sadyáng máguló na ang isáng kolektibo ay kikilos upang makágawâ ng kahit na mga simpleng bagay lamang. Ganitó ang naging problema sa Atena sa panahón nina Plato at Aristotle. *Too many cooks spoil the broth*, wikâ ngâ. At hindi dapat laging ganáp ang paggamit ng kapángyarihang itó sapagkát sadyáng hindi kinákailangan ng bawat sitwasyon. Bukód pa rito, hindi laging alám ng kolektibo kung anó ang wastóng aksyon sa bawat sitwasyon.

Pangalawá, delikado ring itó'y háwakang pérmanente at ganáp ng sino pa man sapagkát waláng kátiyakan na ang háhawak ay laging mabuti at marunong. Ang kasaysayan ng mga bansâ ay hitík sa mga ebidensiyá ng panganib ng ganitóng sistema.

Pangatló, nárarapat lamang tulóy na kung ang kapángyarihang pulítikál ay ipápaubaya sa mga taong "nakákaalám", kailangan pa ring may mekanismo para ang táombayan ay mákakilos - ng mápayapâ, hangga't máaari - kung sakali mang ang kaniláng mas máhahalagáng mga interés ay manganib at ang námumunò ay hindi kaya, hindi alám o ayaw kumilos.

Pangapat, kung kailangan ang tuwirang paggamit ng kapángyarihan, mas mabuting ang kapángyarihang mágsabatás ang gamitin ng táombayan kaysa kapángyarihang mágpatupád ng batás o mághukóm.

Panglimá, ang pínakámabisang pamámahalâ ay matátamò kung ang wastóng diwâ ng bayan ay nálalaman at náisásaalang-alang²⁵ ng máykapángyarihan. Ang kahirapan ngâ lamang ay kung paano málalaman ang wastóng diwâ ng bayan. Bagamán waláng kátiyakan, mádalás na makíkilitis ang tunay na diwâ ng bayan sa mga pagpápasyá nitó sa mga eleksyón at *referenda*, at sa págsasagót nitó sa *public opinion polls*. Máwawari rín itó sa mga págtitipon ng mga tao upang mághayág ng kaniláng mga hinaíng at petisyón sa gobyerno.

At *panganim*, ang kawalán ng mga mékanismong natukoy sa paglaon ay nagbibigáy-daán sa maguló at kádalasa'y madugóng paggamit ng likás na kárapatáng mághimagsík.

Sa kábuuán, lumálabás na ang isá sa mga pínakapráktikál - kahit na hindi pínakámainam - na káayusán ay isá pa ring demokrasyang kónstitusyónál kung saán ang mga hangganan ng kapángyarihan ng bawat sangáy ng pámahalaán ay malinaw na nakaguhit.²⁶ Ang pámahalaán - at

²⁵Dapat alálahanin na ang salítang ginamit ko ay *naísásaalang-alang* at hindi *sinúsunód*.

²⁶Kung paano ang konsepto ng demokrásia ay binábaluktót ng mga taong kumákasangkapan sa táombayan upang isulong ang makásariling interés ng

sa gayón ay ang lahát ng sangáy nitó - ay namámahalà para lamang sa kápakánan ng sámbyanan at walá nang ibá. Dahil dito, máhalagá na ang tunay na tinig o diwà ng bayan ay malaman at máisaalang-alang ng namámahalà. Subalit kung ang tungkuling itó'y dī magámpanán, nárarapat lamang na ang táombayan mismo ay mágkaroón ng malinaw at garántisadong paraán para mákakilos ng mabisà at mápayapà. At dahil sa ang pamámaraáng itó ay malinaw at garántisadong igínagawad rín, naturál lamang na itó ay patawan ng hangganan, tulad ng anumáng anyô ng kapángyarihan.

Sa Pilipinas, bilang págtugón sa pangángailangang mákisangkót ng mámamayan sa pamámahalà (dahil na rín siguro sa waláng sapát na maáasahan silá sa mga námumunò na karamihan ay kasapi ng *elite* ng lipunan at sámakatwíd ay dī gaanong maáasahang mágkaroón ng sapát na damdamin at motibo para mákatulong sa mga nakáraraming Pilipino), máyroóng mga káragdagang pamámaraáng-batás na íginawâ. Kabilang rito ang kárapatáng kónstitúsyonál na mágpatiuna at mágreferendum. Bago natin suriin ang mga probisyón ng Saligang Batas ukol rito, túnghayán muna natin ang mga pánimuláng kátanungan sa batás ukol sa konsepto ng *participatory democracy* o *grassroots democracy* kung saán bahagi ang dalawáng kárapatáng paksâ ng sulating itó.

III. ANG "TAOMBAYAN" AT ANG "LAKAS NG BAYAN" AYON SA BATAS

Maliwanag na sa isáng *democrácia*, ang kápakánan ng táombayan ang siyáng *raison d'être* ng pámahalaán. At sa isáng demokrasyang kónstitúsyonál, ang táombayan mismo, ayon sa teorya, ang nágbigáy ng páhintulot upang maibahagi ang mga kapángyarihan, katungkulan, at kárapatan sa mga sangáy ng gobyerno at sa mga mámamayan nitó.

[B]y the Constitution which they establish, [the people] not only tie up the hands of their official agencies but their own hands as well, and neither the officers of the State, nor the whole people as an aggregate

nághaharing-uri at dī ng buóng sámbyanan ay isáng hiwaláy na súliraníng dī gaanong matátalakay sa sulating itó.

body, are at liberty to take action in opposition to this fundamental law.²⁷

Pero bago natin talakayin ang igínagawad ng batás para sa makábuluháng paggamit ng lakás ng taombayan, máhalagáng linawin muna natin kung anó ang tinutukoy nating "táombayan" (*people*) sapagkát dito nakásalalay ang mga káugnáy na kátanungan ukol sa interés ng táombayan, tinig-bayan, kápakánan ng bayan, at pasyá ng bayan.

Nákita na nating sinabi ni Lippmann na mapanganib na itumbás ang mga *botante* sa konsepto ng *Táombayan*. Nagsabi namán ang isáng Amérikanong abogado na ang mga taong nagrátipiká ng kónstitusyón ng Estados Unidos noóng iká-labíngwalóng siglo ay waláng kárapatáng itali ang kinábukasan ng mga súsunód na henerasyón ng táombayan.²⁸

Sa Saligang Batás ng 1973, maraming nápunáng ibá-ibáng kábulugán ng táombayan si Dean Irene Cortés.²⁹ Ayon sa kanyá, itó ay máaaring tumukoy sa (1) mga *nakátirá sa bansá*,³⁰ maging mámamayán nitó ó hindi (2) *lahát ng mga mámamayán*, anumán ang kanyáng edad, kasarián ó anópamáng kondisyóng sibíl,³¹ ó (3) *yaóng mga máaaring bumoto*.³²

Ayon namán kay Savigny,³³ itó ay máaaring mágkaroón ng apat man lamang na kábulugán: (1) una ay ang lahat ng taong nakátirá sa estado sa

²⁷1 Cooley, CONSTITUTIONAL LIMITATIONS 81 (8th ed.), binanggit sa Sanidad v. COMELEC, G.R. No. 44640, 12 October 1976, 73 O.G. 1886 (March 1977), 73 SCRA 333.

²⁸Tingnán ang *The Indefensible Constitution* ni Lysander Spooner na halaw sa kanyáng NO TREASON (1870) at sinipi sa G. Woodcock, THE ANARCHIST READER, sa 103-108.

²⁹Tunghayán ang kanyáng *Citizens' Participation in Government from the Grass Roots: Some Reflections on the Legal Aspect of Contemporary Developments*, 51 PHIL. L. J. 455 (1976).

³⁰*Id.*, habang tinutukoy ang SALIGANG BATAS [1973], art. 2, § 6, at art. 3, § 3.

³¹*Id.*, habang tinutukoy ang SALIGANG BATAS [1973], Pánimulá; art. 2, § 1; art. 4, §§ 6 at 9.

³²*Id.*, habang tinutukoy ang SALIGANG BATAS. [1935], art. 7, § 2.

³³1 Savigny, SYSTEM DES HEUTIGEN RÖMISCHEN RECHTS (1840) § 10, hinalaw sa L. Orfield, THE AMENDING OF THE FEDERAL CONSTITUTION 141-143 at bahagyáng binanggit sa Sanidad v. COMELEC, G.R. No. 44640, 12 October 1976, 73 O.G. 1886 (March 1977), 73 SCRA 333, sa 370.

buóng buhay ng estado³⁴ (katumbás ng *corporate nation* ni Lippmann); (2) pángalawá ay ang suma totál ng lahát ng índibiduál bilang isáng katipunán na mágkakasabáy na nákatirá sa estado;³⁵ (3) ang pángatló ay tulad ng pángalawá subalit hindi kasama ang gobyerno;³⁶ at (4) ang pángapat ay ang pártikular na kapulungan ng mga índibiduál kung saán, ayon sa Saligang Batas ng Repúbliká, ang pínakámataás na kapángyarihan ay nakálagáy.³⁷

Sa kásalukuyang Saligang Batás, ang salitáng itó ay máaaring tumutukoy sa (1) lahát ng nasa *jurisdiction* ng estado;³⁸ (2) lahát ng nakatirá sa teritoryo ng Pilipinas;³⁹ (3) lahát ng mámamayán;⁴⁰ (4) mga botante;⁴¹ at (5) ang mga bumoto sa plebisito ng iká-2 ng Pebrero 1987⁴² (kung isásaalang-alang natin ang sinabi ni Spooner).

Ngayón, kung íisipín na ang paksâ ng sulating itó ay tungkól sa kárapatang mákisingkót ng mga tao sa pamámahalà, lumálabás na dalawáng uri lamang ng "táombayan" ang máhalagáng pág-ukulan ng pagsisiyasat:

1. Kung ang pínagúusapan ay ang *kásalukuyan* o *panándaliang* kápakánán ng mga tao, makátarungang sabihin na ang "táombayan" ay ang lahát ng taong máaaring másáilalim ng ating batás sapagkát uwirang apektado nitó: at

2. Kung ang pínagúusapan ay ang *matagala* at *mas máhahalagáng* kápakánán ng bayan, mas makátarungang sabihin na ang "táombayan" ay ang lahát ng kásalukuyan at mga ipápanganák pang mga mámamayán ng estado.

³⁴"All the persons living within the state during the whole time of the existence of the state."

³⁵"The sum of all the individuals as an organized group living within the state at the same time."

³⁶"The latter individuals with the exception of the government."

³⁷"That particular organized assembly of individuals in which, according to the Constitution, the highest power really exists."

³⁸Hálimbawa'y ang sinásaád sa art. 2, §§ 11 at 14; art. 3, §§ 1, 2, 4, atbp.; art. 9, § 12; art. 13, § 18(3); atbp.

³⁹Hálimbawa'y ang sinásaád sa art. 2, § 16 at art. 6, § 5.

⁴⁰Hálimbawa'y ang sinásaád sa Art II, §§ 1,4,5,9,15, at 19; art. 11, § 1; art. 12, § 1; art. 13, §§ 1, 11, 15, at 16; art. 14, § 2; art. 16, § 5(2); atbp.

⁴¹Hálimbawa'y ang sinásaád sa art. 4, § 7; art. 16, § 2; art. 17, §§ 2 at 4; art. 18, § 25, atbp.

⁴²Hálimbawa'y ang sinásaád sa Panimula ó *Preamble*.

A. Ang unang klásipikasyon

Sa ating unang klásipikasyon, kasama rito ang lahat ng kásalukuyang mámamayan, anumán ang kaniláng edad, kásarián ó anupamáng kondisyóng sibil, alinsunód na rin sa obsérbasyon ni Dean Cortés. At ang mga botante, bilang *subset* ng mga mámamayan, ay kasama rin.

Subali't bukód pa rito, makátarungang isama rin ang mga dinakatiráng mga banyagà (*non-resident aliens*) sapagkát silá'y may interés dng kailangang marinig at máisaalang-alang sa pággagawâ at pagpápatupád ng mga batás na *tuwirang makákaapekto sa kanilá*. Hindi dahil sa silá'y banyagà, silá'y di na maáapéktuhan ng batás at sa gayó'y walâ nang kárapatán.⁴³

B. Ang pángalawang klásipikasyon

Muli, dahil sa kasama rito ang lahat ng kásalukuyang mámamayan, kasama rin dito bilang *subset* ang lahat ng máaaring bumoto. Ngunit kailangang isama rin natin dito ang lahat ng mga ipanganganák pang mga mámamayan.⁴⁴ Itó ay nárarapat lamang sapagkát ang mga desisyóng may implikasyóng pangmátagalan ay kailangang náisaalang-alang ang mga kápakánán di lamang ng mga kásalukuyang mámamayan kundi patí ang mga súsunód pang mga hénerasyon nilá.

Lubháng káfansinpansin sa pagtátalakay sa itaás na ang mga botante ay isáng bahagi lamang ng táombayan.⁴⁵ At káfansinpansin rin na sa lahat ng bagay na kailangan ang *pormal* na pagpápanyá ng, ó

⁴³Tingnan halimbawa ang Tax Code, §22; Rev. Pen. Code, art. 2, 114-121, 163, 164, 166, atbp.

⁴⁴Hindi tulad ng *corporate nation* nina Lippmann at Savigny na kasama patí ang mga lumipas nang mga hénerasyon ng lipunan. Itó ay dahil ang kaniláng klásipikasyon ay mas náuukol sa pánanaw na historikál sámantalang ang akíng iminúungkahing klásipikasyon ay mas náuukol sa pagplaplano sa kinábukasan ng lipunan, kung saan waláng práktikal na mapupulot kung patí ang kápakánán ng mga patáy na ay isasama pa.

⁴⁵At kung iháhambing ang dami ng mámamayan sa dami ng mga botante sa kásalukuyan, talagá namáng nápakaliít na bahagi lamang ng una ang huli.

pagsásangguni sa, táombayan, *tanging ang mga botante lamang ang tinuturing ng batás na táombayan*.⁴⁶

Dito natin matátantô na, sa mga máhahalagáng bagay, ang sistema ng pormál na pakíkisangkót ng mga mámamayán sa pagbababâ ng mga pátakarán; ay sadyáng nápakaaártipisyál at tumútugón lamang sa pangángailangan ng práktikalidad at *expediency* at dī lagi sa pangángailangan ng katarungan.⁴⁷ Kung tútuusin, dapat talagá na ang táombayan (ayon sa alinmán sa ating dalawáng klásipikasyon depende sa katanungang tinátalakay) ay mákasali sa ítinakdáng proseso ng pakíkisangkót sa pamámahala - magíng ang prosesong itó'y pormál ó hindī. Subalit dahil sa nápakaraming balakid (kung hindī man talagáng ímposibleng mangyari) para máipatupád ang pormál na pakíkialám ng *buóng táombayan, nágkaroón na lamang ng katháng batás (legal fiction) na ang botante ay ang táombayan*.

Sa kabilâ nitó, dapat ríng isipin na sa ating batás, hindī sa halalan lamang náipápakita ang "lakás ng bayan". Sa Saligang Batás pa lamang, máyroón náng mga probisyon na súmisikap mágpatatág sa lakás ng bayan. Kabilang rito ang:

1. probisyóng nágsasabing "ang ganáp na kapángyarihan ay angkín ng sambayanán at nagmúmulâ sa kanilâ ang lahat ng mga awtoridad na pampámahalaán";⁴⁸

⁴⁶Tingnán hálimbawâ ng mga natukoy na probisyon ng Saligang Batás sa *note 42*. Ang tanging nagíng taliwás lamang sa ganitóng *practice* ay ang *referendum-plebiscite* noóng Oktubre 1976 kung saán patí ang mga mámamayang lábinganim na taóng gulang lamang ay ipinaboto (*Tingnán* ang Pres. Decree 1033 [1976]).

⁴⁷Sabi nga ni Lippmann:

Because of the discrepancy between The People as voters and The People as the corporate nation, the voters have no title to consider themselves the proprietors of the Commonwealth and to claim that their interests are identical with the public interest. A prevailing plurality of voters are [sic] not The People. The claim that they are is a bogus title invoked to justify the usurpation of the executive power by representative assemblies and the intimidation of public men by demagogic politicians. In fact, demagoguery can be described as the sleight of hand by which a fraction of The People as voters are invested with the authority of The People. That is why so many crimes are committed in the people's name. (Lippmann, *op. cit.*, *supra*, sa *note 23*, sa 33-34).

⁴⁸Saligang Batas, art. 2 §1.

2. mga tadhanà ukol sa "Bahaging Ginagampanán at mga Kárapatán ng mga Organisasyon ng Sámbayanán";⁴⁹

3. mga náukol sa mga sistémang *party-list*⁵⁰ at kínatawáng séktorál;⁵¹

4. hinggil sa pánrehiyóng sánggunián sa pagpápaunlád (*regional development council*) kung saán kasama ang mga kínatawán mulá sa mga órganisasyóng di-pampámahálaán (*Non-governmental organizations*);⁵²

5. ukol sa impeachment na máaaring iharáp ng "sínománg mámamayán";⁵³

6. tadhanang "máaaring ribyuhín ng Kátaástaasang Hukuman, sa isáng nárarapat na prosiding na *iháharap ng sino máng mámamayán* ang kásapatán ng pinágbatayang pángyayari sa pagpápahayág ng batás militar ...";⁵⁴ atbp.

At para may mabuting batayán ang táombayan hinggil sa pagkilos nitó ay maraming mga probisyon na nagpápatingkád sa kárapatang mapágbatirán (*right of information*) tulad ng:

1. "pátakarang lubós na hayagang pagsísiwalat ng lahat ng mga tránsaksyon na kínápaloobán ng kápakanáng pambayan";⁵⁵

2. "kárapatán ng mga táongbayan na mapágbatirán hinggil sa mga bagay-bagay na may kinalaman sa tanán";⁵⁶

3. probisyon ukol sa "paglálahad sa madlá ng mga rekord at mga libró ng kwenta ng Kongreso";⁵⁷

⁴⁹ Saligang Batas, art. 13, §§15-16.

⁵⁰*Id.*, art. 6, § 5(1,2).

⁵¹*Id.*, art. 6, § 5(2) [para sa Kongreso] at art. 10, § 9 [para sa lehislatura ng pámahálaang lokál].

⁵²*Id.*, art. 10, § 14.

⁵³*Id.*, art. 11, § 3(2).

⁵⁴*Id.*, art. 7, § 18, talatà 3 (ang *emphasis* ay dagdág lamang).

⁵⁵*Id.*, art. 2, § 28.

⁵⁶*Id.*, art. 3, § 7.

⁵⁷*Id.*, art. 6, § 20.

4. pagsúsumité ng mga opisyaes ng "pínanúmpaáng déklarasyon ng kaniláng mga ariarian, panánagutan at netong kabúuán ng ariarián"⁵⁸ at pagsísiwalat ng mga Kóngresista ng "kaniláng mga interés na pámpanánalapí at pángnegosyo" at mga salungát na interés sa kaniláng pánukalang-batás;⁵⁹

5. pagpápatíd sa táombayan ng kalagayan ng Pangulo "sakaling mágkasakít ng málubhá";⁶⁰

6. "págbibigáy sa táong-bayan ng ímpormasyon hinggil sa mga utang sa ibáng bansá";⁶¹

7. probisyon ukol sa "timbáng na daloy ng ímpormasyon sa loób at labás ng bansá";⁶² atbp.

Sabi nga ng isáng komísyonado ng *Con-Com*:

Clearly, there are in the 1986 [*sic*] Constitution positive gains to be found with regard to the deepening of democracy, making it more participatory and popular. We have the Articles on the Bill of Rights, the Judiciary, and the Human Rights Commission which provide strong safeguards against the encroachment by the State on the fundamental, civil and political liberties of our people. We have the provisions on people's organizations which define their rights and role as significant vehicle towards the popular empowerment of people. We also have the provisions on the system of initiative and referendum, as well as recall, as concrete mechanisms that institutionalize people's power. Then there is the Article on Local Governments, providing for decentralization and greater local autonomy. Finally, there are the provisions on the multiparty system and sectoral representation which provide, even if inadequately, for the inclusion in Congress of the voice of various persuasions and of the various sectors which compose the majority.⁶³

At bago pa ngâ sa kásalukuyang Saligang Batás ay máyroón nang mga batás na nagtátangkáng pasíglahín ang pakíkilahók ng mámamayán sa pamahalaan. Sa antás na lamang ng baranggáy, may tatlumpút-limáng (35) mga *Presidential Decrees* at labíntatlóng (13) *Letters of Instruction* at

⁵⁸*Id.*, art. 11, § 17.

⁵⁹*Id.*, art. 6, § 12.

⁶⁰*Id.*, art. 7, § 12.

⁶¹*Id.*, art. 12, § 21.

⁶²*Id.*, art. 16, § 10.

⁶³E. G. Garcia, *The Philosophy Behind the '86 Charter*, 6 Crim. Jus. J. No. 3, 10.

Letters of Implementation ukol sa paksáng itó ang natipon ni Dean Cortés noóng 1976 pa lamang.⁶⁴

Samakatwíd, ang ating batás ay maraming págkakátaóng igí-nagawad sa mga mámamayán upáng makilahók sa maraming aspeto ng pamámahalà. At sa larangan ng pággagawâ ng pátakarán (*policy-making*), ngayó'y mas malawak na ang kaniláng kárapatáng mákisangkót dahil sa mga probisyón ng Saligang Batás ukol sa kárapatáng mágpatiuna at mágreferendum.

Kung tútuusin, sa antás ng pagsásabatás sa pamámagitan ng pagpápatiuna at pagrereferendum, ang kapángyarihan ng "táombayan" ay singlawak halos ng kapángyarihan ng mámbabatás. Ngunit sa pagtá-talakay sa mga kapángyarihang itó, atin lamang dapat laging isaisip na ang ginágawaran nitó ng batás ay *ang mga botante lamang at hindi talagá ang táombayan* kayá't anumáng aral ang ating mapupulot ay kwálipikado lamang ng obsérbasyóng itó.⁶⁵

IV. ANG MGA KARAPATANG MAGPATIUNA AT MAGREFERENDUM BILANG ALTÉRNATIBONG KAPANGYARIHANG MAGSABATAS

Ayon sa batás, ang pagpápatiuna ay ang kapángyarihan ng táombayan na mágmungkahì ng mga susog (*amendments*) sa Saligang Batás ó

⁶⁴Tingnán ang Cortés, *supra*, note 30, sa 480-482.

⁶⁵Sabi pa nga ni Lippmann:

In ordinary circumstances voters cannot be expected to transcend their particular, localized and self-regarding opinions.... In their circumstances, which as private persons they cannot readily surmount, the voters are most likely to suppose that whatever seems obviously good to them must be good for the country, and good in the sight of God. (Lippmann, note 23, sa p. 41).

Subalit tingnán ang kalakíp na teksto (*accompanying text*) ng note 11, ukol sa sinabi ni Aristotle sa puntong itó. Túnghayán dín ang sinabing itó ni Professor Allen:

The predominant tendency in democratic thought from the time of Madison until the middle of this century was one of ever-increasing confidence in the citizenry. The view of the "common man", in the words of Professor Bachrach, was that he "inherently was capable of good judgment and that his occasional manifestations of irrationality and hostility toward the democratic process were symptomatic of a malfunctioning society. (R. J. Allen, *The National Initiative Proposal: A Preliminary Analysis*, 58 *Nebraska L. Rev.* 965, sa 973, habang tinutukoy ang P. Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism*, p. 27 [1967])

mágmungkahi at gumawâ ng batás sa pamámagitan ng halalang sadyáng tinawag para rito.⁶⁶ Ang *referendum* namán ay ang kapángyarihan ng mga botante na mágpatibay ó tumanggí sa isáng batás (*legislation*) sa pamámagitan ng halalang sadyáng tinawag para rito.⁶⁷ Kápuná-puná na sa ilalim ng batás na itó, mágkatumbás ang salitang "táombayan" (*people* sa § 3[a]) at ang salitáng "mga botante" (*electorate* sa § 3[c]).

1. Mga Pánimuláng Kátanungan

Ngayón, nákita natin sa pagtátalakay sa mga nakalipas na páhiná, na may dalawá man lamang na káhinaang teoréticál ang sistema ng pagháhalál: *una*, ang tinig ng botante ay *hindí laging* tinig ng táombayan; at *pángalawá*, ang tinig mismo ng táombayan ay *hindí laging* nakatuón sa interés ng bayan.

Kúng gayón, lumálabás na tilà mukháng *hindí* makábuluhán ang sistema ng pagpápatiuna at pagréréferendum: bukód pa sa *hindí* na ngâ ang buóng táombayan ang gúmagamit nitó'y *hindí* pa garántisadong pabór sa interés ng bayan ang magiging resulta nitó.

Pero kung dī makábuluhán ang sistema ng pagpápatiuna at pagréréferendum (dahil sa itó'y nakáugát sa sistema ng pagháhalál) ay lalong *hindí* makábuluhán ang sistema ng pagháhalál ng kínatawáng mámbabatas. Ang mga mámbabatas, bilang isáng kolektibo, sa pamámagitan ng katháng-batás (*legal fiction*), ay ang kínatawán *raw* ng táombayan. Subalit sa pínakápayák na paningín, silá'y kumákatawán lamang sa mga bumoto sa kanilá. Kung anó tulóy ang puná laban sa pagpápatiuna at pagréréferendum ay mas lalò na sa pagháhalál ng mga kínatawáng mámbabatas. Mánapá, tilà mas mabuti pa ngâ ang pagpápatiuna at pagréréferendum sapagkat dito'y tuwiran ang pagsásabatás sa pamámagitan ng kilos ng botante - *hindí* tulad ng pagsásabatás sa pamámagitan ng mga kínatawán lamang nilá.

⁶⁶REP. ACT NO. 6735 (1989), § 3(a): "*Initiative*" is the power of the people to propose amendments to the Constitution or to propose and enact legislations through an election called for the purpose.

⁶⁷REP. ACT NO. 6735, § 3(c): "*Referendum*" is the power of the electorate to approve or reject a legislation through an election called for the purpose.

Sa mádalíng salitâ, ang sagót sa punáng teoréticál na di angkóp sa isáng demokrasyang kónstitúsyonál ang tuwirang pagsásabatás ng mga botante⁶⁸ ay ganitó: di mas lalò na ang pagsásabatás ng mga kínatawán lamang nilá. Kung ang sistema ng pangángatawán (*representation*) ay isá nang tanggáp na paraán (*accepted practice*) sa mga demokrasyang kónstitúsyonál, bakit hindi kayâ ang pagpápatiuna at pagrêferendum?

Gayunpamán, may lumálabás pang isáng kátanungan: bakit pa mág-éekspérimento sa mgá paraáng di-subók tulad ng pagpápatiuna at pagrêferendum gayóng ang pagsásabatás sa pamámagitan ng mga kínatawán ay subók na? Tamâ lamang na tanungín itó sapagkát kung ang mámbabatas ay di namán nagkukulang sa táombayan, bakit pa ngâ ba magháhanáp pa ng ibáng paraán ng págbabatás? Dapat tulóy natin síyasatin kung nagágampanán ng mainam ng mámbabatas ang kanyáng kátungkulan.

Kung ganitó nga ang nángyayari, walâ nang halagá ang *initiative* at *referendum* at baka mákasirâ pa ngâ itó sa isáng káayusáng mágandá na. At kung hindi namán nagágampanán ng mámbabatas ng mainam ang kanyáng tungkulin, tingán muna natin kung itó ay sanhi mismo ng buóng sistema ó dahil lang sa aksidente ng panahón. Kung lálabas ang hulíng hipótésis, hindi pagpápatiuna at pagrêferendum ang sagót kundî mga panándaliang remedyo lamang. Subalit kung ang sanhi ay nasa sistema mismo, nangángahulugáng kailangan ng altérnatibong paraán ng pagsásabatás upang mapunán ang págkukulang na itó. Sa mádalíng salitâ, magkákaroón lamang ng importánsiyá ang *initiative* at *referendum* kung ang sistema ng pagsásabatás sa pamámagitan ng mga répresentante ay may likás na depekto na hindi malúlutás ng mga kásalukuyang pamámaraán.

Bayaang sabihin ko sa úmpisâ pa lamang na talagáng may depekto ang *sistema* ng pagsásabatás kung kayát kailangang máy altérnatibong kapángyarihang mágsabatás na nasa kamáy ng ibá. Ang pakay tulóy nang súsunód na mga páhinâ ay pátunayan ang palagáy na itó.

⁶⁸Ganitó ang pinahíhiwatig ng may-akdâ sa L. J. Sirico, Jr. *The Constitutionality of the Initiative and Referendum*, 65 IOWA L. REV. 637 [1980].

2. Mga Súlihanín sa Sistema ng Pagsásabatás

Sa unang tingín, mádalíng makita na ang Saligang Batás ay maraming mga tadhanang nanínigurong (a) ang mga batás na gawâ ng Kongreso ay náaayon sa kagustuhan ng sámbyananán at (b) ang mga itó ay ginawâ ng buóng sigasig at hustóng pagtátalakay.

Ang ilán sa mga probisyóng naníniguro na ang bawat batás na ipasá ng Kongreso ay tinalakay ng hustó muna (at sa gayó'y náisaalang-alang ang lahát ng pánanáw ng mga apektadong sektór ng lipunan) ay:

a. yaóng náguutos na ang mga pánuhalang-batás ay magiging batás lamang matapos itó'y "mápagtibay sa tatlong pagbasa sa magkákahiwaláy na araw, at ang nakalimbág na mga sipi nitó sa pángwakás na anyô ay náipamahagi na sa mga Kagawad nitó tatlong araw bago mápagtibay itó";⁶⁹

b. ang ibát-ibáng uri ng mga mayoryang botong kailangan upang mápagtibay ang isáng hakbangin ng Kongreso;⁷⁰

k. ang kapángyarihan ng Pangulong mag-*veto* sa mga pánuhalang batás;⁷¹

⁶⁹Saligang Batas, art. 6, § 2.

⁷⁰(a)Ang batás na nagkákaloób ng págka-libre sa buwís ay kailangan ng págsang-ayon ng mayorya ng lahát ng mga kagawad ng Kongreso (art. 6, § 28[4]);

(b)"Ang Kongreso, sa pamámagitan ng boto ng dalawáng-katló ng dalawang Kapulungan na mágkasamang natitipon sa sesyón, sa mágkahiwaláy na boto, ay may tanging kapángyarihang mágpahayág ng pag-iral ng kalagayang digmâ" (§ 23[1], ang *emphasis* ay dagdág lamang);

(k)ang pánuhalang batás na vineto ng Pangulo ay máaari pa ríng magíng batás "*kung págtibayín ng dalawáng-katló ng lahát ng mga*" Kagawad ng Kongreso (§ 27[1], ang *emphasis* ay dagdág lamang);

(d)"máaaring pawaláng-saysáy ng Kongreso, sa mágkasamang págboto, sa pamámagitan ng boto ng mayorya man lamang ng lahát ng mga Kagawad...ang pagkápahayág [ng batás militar] ó pagkásuspindi [ng pribiléhiyó ng writ of habeas corpus]... (art. 7, § 18, ang *emphasis* ay dagdág lamang);

(e)"Hindi dapat magíng balido at may bisà ang anó mang kásunduang-bansa o kásunduang internasyónal nang walang págsang-ayon ng dalawáng-katló man lamang ng lahát ng mga kagawad ng Senado (art. 7, § 21, ang *emphasis* ay dagdág lamang); atbp.

⁷¹Saligang Batas, art. 6, § 27.

Bukód pa rito, ang nakagawián náng espesyalisasyon ng mga komité sa Mababang Kapulungan (Kongreso) ay isá pang paraán na diumano ay naggagarantiyá na ang mga panukalang batás ay lubós na pinág-aralan at kasama sa pag-aaral na itó ang hustóng pagsasaalang-alang ng pananaw ng minorya.

At kabilang namán sa mga tadhanang naniniguro na ang batás na gagawin ng Kongreso ay kumakatawán sa diwà ng bayan ay:

a. yaóng nagtatalagá ng regulár at madalás na halalan ng mga Kongre-sista;⁷²

b. yaóng náguutos na "dapat ihalál sa kalahatan ng mga kwálipikadong botante ng Pilipinas"⁷³ ang mga Sénadór;

k. yaóng nagtatadha ng kapangyarihan ng Pangulo na iveto ang mga ipinasá ng Kongreso;⁷⁴

d. yaóng nagtatakdâ ukol sa kinatawáng séktoral;⁷⁵ atbp.

Ngunit ang unang tingíng itó ay kailangang magbigáy-daán sa tunay na nangyayari sa pagsasabatás.

Mayroóng sinabi raw si Bismarck ukol sa pagsasabatás na ganitó:
[there are] *two things one should not see being manufactured: sausages and*

⁷²Anim na taón para sa mga senadór (Saligang Batas, art. 6, § 4) at tatlo namán para sa mga representante (§ 7). Dahil sa silá ay madalás na háharáp sa halalan, ináasahan na lagi niláng isipin ang kápakánan ng kaniláng mga botante. Bukód pa rito, ang mga kábatang hindi nakaboto sa mga naunang halalan dahil sa hindi pa sapat ang kaniláng gulang ay mábilís magkakaroon ng págkakataóng makaboto na, kayát nagmúmkhang mas "demokratikó" tuloy ang resulta ng halalan.

⁷³Saligang Batas, art. 6, § 2. Itó ay bilang pángsalungat sa mas máliit na *constituency* ng mga representante (tingnán ang § 5(1) ng art. 6) nang sa gayón, hindi lamang ang mga hiwaláy na interés ng mga tao ng bawat purók pángkapulungan (*legislative district*) ang másasa-alang-alang sa págbabatás kundi ang interés ng buóng sámbyanan.

⁷⁴Saligang Batas, art. 6, § 27. Alálahaning ang Pangulo ay may *national constituency* rin tulad ng mga Sénadór.

⁷⁵Saligang Batas, art. 6 § 5(2) (para sa Kongreso) at art. 10, § 9 (para sa lehislatura ng pámahalaang lokal)

laws.⁷⁶ Hindi pa akó nákakita kung paano ginágawâ ang mga chorizo pero kung paano ginágawâ ang batás ay alám na ng karamihan. Hindi na tuloy kailangan pang magtukoy o mágbanggit ng mga awtoridad manapá'y sapát na ang ating káranawang káalamán upang ípakita na ang mga bagay na nagbibigáy sa Kongreso ng kátangiang mapangatawán (*representativeness*) at mapágtalakay (*deliberative*) ay ang siyá ring mga sanhî ng mga págkukulang nitó. Tátalakayin natin ang mga itó ng isá-isa.

Ang pagtátalakay ay háhatiin sa dalawáng paksâ. Ang una ay ang mga bagay-bagay ukol sa pangángampanya at halalan ng mga kándidato sa págkamámabatas, kasama na ang dalawáng uri nitó: ang káranawang pagtakbó sa halalan at ang mulíng pagtakbó o *running for reelection*.⁷⁷ Dito patútunayang ang ádhikaín ng halalan na maging *representative* at *democratic* ang lehislatura ay nagbibigáy-daán sa mga gawaing sumásalungat mismo sa mga ádhikaíng naturan.

Matapos ang kampanya at halalan, ang mga nanalo ay kailangan nang mánungkulan. Alínsunód rito, ang pángalawáng paksâ ay tátalakay naman sa sistema na mismo ng pagsásagawâ ng batás kung saán ipápakita rin kung paano ang mga magagandang ádhikaín ng sistema, tulad ng pagiging mapág-talakay (*deliberative*), mapág-arugà sa kápakanán ng mga minorya at pagdádalubhasà sa ibá't-ibáng larangan ng pámbabatás, ay ang siyá ríng sumásalungat sa sarili.

a. sa págtakbó para sa tungkuling mambabatas

Gaya ng nasabi na, dalawáng aspeto ng paksáng itó ang ating súsurin: una ay ang karaniwang pagtakbó sa halalan at ang pángalawá ay hinggil sa mulíng pagtakbó sa éleksiyón.

i. Sa Káranawang Kándidatura

Dahil sa pangángailangan ng démokrasya at sistema ng répresentasyón na ang gustóng maging mambabatas ay dapat na tumakbó sa halalan para sa tungkulin, naturál lamang na silá ay maging

⁷⁶Binanggit sa Sirico, *op. cit. supra*, note 69, sa 668-669.

⁷⁷Ang pághahañ ng pagtátalakay ng paksáng itó sa dalawá ay dahil sa may dagdág na súliraníng dulot ang paraán ng *reelection*.

mapágdamdám o sénsitibo sa tinig-bayan o *public opinion* at mapáng-arugà sa kaniláng botante. Mágandá sana itó sapagkát sa ganitóng paraán, ang interés ng "táombayan" ay máitátaguyod, *theoretically*. Subalit bukód pa sa nakita na nating kámalián ng págtutumbás ng tinig ng botante sa tinig ng tunay na táombayan, ang isá pang malíng nángyayari ay ganitó: maraming mga kándidato, kasama na ang kaniláng mga tagapágsuporta, at marami sa kanilá mismong mga botante ang nagsásamántalâ ng ugnayang mámbabatás-botante. Ang mga súliraníng dulot nitó ang ating isá-isáng súsureiin.

Una na rito ay ang pagkáparé-pareho ng mga kándidato. Sa lakí ng gastos sa pagkákampanyá, malimit na máyayaman lamang ang maykayang tumakbó sa halalan.⁷⁸ Kung gayón, ang tinig ng mas nákararaming Pilipino ay hindi napápangátawán; sa dinámi-rami nga naman ng kándidato, bíbihirâ sa linya ng mga mágsasakâ, mángingisdâ, marálitâ, at ibâ pang katulad nilâ ang kayang túmakbó at manalo.⁷⁹ Walâ tulóy na tunay na mápagpípilian ang mga botante *sapagkát paré-pareho ang mga interés na kinákatawán ng mga kándidato*.

Bukód pa rito, máy mápagpípilian man ang mga botante, hindi ibig sabihin niyón ay ang lahat ng gustó nilâ ay matútugunán ng binoto. Hindi dapat asahan na eksaktong mágkatumbás ng pág-iisip ang mámbabatas at ang kanyáng pínangángatawán (*constituents*). Nángyayari pa ngâ na kahit alam - at hindi gustó - ng mga botante ang panínindigan ng isáng kandidato sa iisáng isyu ay mapípilitan pa rin siláng iboboto siyâ sapagkát sa páng-kalahatan ay mas mabuti pa rín siyâ kaysa sa kalaban.

Hálimbawâ, gustó ng mga mangháhalâl sa halos lahat ng nilálamán ng plátaporma ni Kándidato X maliban lamang sa isâ: ang kanyáng tayó sa isyu ng reporma sa lupâ. At ang kalaban namán niyâ ay lubháng hindi kanâis-nais. Ang mángyayari tulóy ay máboboto si X subalit ang kágustuhan ng mga botante ukol sa reporma sa lupâ ay hindi niyâ matútugunán. Paano kung ang karamihan ng máboboto sa lehíslatura ay katulad ni X, ano ngayón ang remedyo ng mga botante ukol sa isyu ng reporma sa lupâ? Kung waláng alternatibóng kapángyarihang mágsabatás,

⁷⁸Mapápansín ríng marami sa kanilâ ay abogado.

⁷⁹Itó ay bahagya nang lúlutasín ng art. 6 § 5(2) at art. 10 § 9 (parehong ukol sa kínatawáng séktorál) ng Saligang Batas. Subalit alálahaning ang bisâ nitó ay may taning dahil ináasahang matapos ang taning na itó, magkákaroón na ng sapát na lakás ang mga sektor na naturan.

tuluyang hindi na matutugunan sa mahabang panahon ang isang pangangailangan ng bayan na kailangang matugunan na, dito at ngayon, kung iwasan ang pag-gamit ng kahuli-hulihang karapatan nila: ang karamatang magrebolusyon.

Ang isang pang suliranin ay ang maaaring tawaging *pamumulitika sa isang isyu o single-issue politics*. Sa ganitong sistema, isang pangkat ng mga botante na may mahigpit na paninindigan sa *isang isyu* ay nakahandang bumoto ng buo - at gamitin ang kanilang impluwensiyá sa iba pang mga botante - para sa sinumang kandidato sangayon sa kanilang paninindigan.⁸⁰

Ang pag-gamit ng kanilang impluwensiyá ay napapaloob sa maraming paraan, lalo na sa mga mauunlad na bansa tulad ng Estados Unidos. Nariryan ang pag-éempleo ng mga propesyonál na *lobbyist*, ang sabáy-sabáy na pagpapadalá ng mga sulat at telegrama sa mga kinatawán nila, ang pagpapalabás ng mga bayarang paanunsio sa mga media, atbp. Ang mga gawaing ito ay tatalakayin sa bahagi ng sulat ng ito na ukol sa problema ng sistema ng pagsasabatás mismo. Ang mahalagá lamang para sa ngayon ay ito: ang kandidato ay gagawá ng lahat upang makuha ang kanilang boto at impluwensiyá, pati na ang mangakò na ipaglalaman niya ang paninindigan nila, kahit na ang paninindigan ito'y labág sa kagustuhan ng mas nakararaming botante niya. Consequently, these groups may gain a veto power over the actions of government that, although limited in scope, is out of proportion to their size.⁸¹

ii. Sa Muling Pagtakbo

Ang katayuan ng isang mambabatas na may haharaping muling halalan (sa madaling salita, isang *reelectionist*) ay may karamatang suliranin idinudulot. Sa kanyang pagnanasang mahalal muli, may tatlong

⁸⁰Sa Estados Unidos, ang isang madalas na gawing halimbawá ng pangkat ng botanteng ito ay ang mga miembro ng *National Rifle Association*, kung kaya raw hindi maipagbawal roon ang paghawak ng mga baril ng mga sibilyán. Sa Pilipinas, ang mga kilalá sa ganitong pamumulitika ay ang mga pamunuán ng dalawang simbahang kristiano, na siyang malaking dahilán, halimbawá, kung bakit ang Pilipinas ay isa sa ilan na lamang na bansa sa buong mundo na walá pang batas sa diborsiyó.

⁸¹Allen, *op. cit.* note 66, sa 996. Ayon pa nga kay Prof. Allen: "The detrimental effect of single-issue politics is twofold: first, small groups enjoy a near veto over certain policies of government; second, candidates who may be generally superior to their opponents lose on occasion because they alienate special interest groups." (sa p. 1003).

bagay siyang mádalás gawín na nákasisirà sa maayos na pagsásabatás, kung dī man nakákawaláng-tiwalà sa buóng sistema ng pagsásabatás. Tawagin natin ang tatlong itó ng (1) págbubuhát ng sariling bangkô ó *credit-claiming*, (2) pamúmustura ó *posturing*, at (3) ang pagpápadrino ó *patronage*.

Ang pagbubuhát ng sariling bangkô

Ang págnanasang máhalál muli ay nagbíbigay-daán sa ugali ng mámbabatas na magpánukalà ng mga batás na agád makíkilala ng kaniláng mga botante na kápakí-pakinabang sa kanilá *kahit na itó'y hindi makábubuti sa pángkalahatan*. Kung minsan pa ngâ, ang mga ípinápanukalà ay alám niyang hindi pápasá subalit ginágawâ pa rín niyá sapagkát matalo man ang kaniyang pánuhalang batás ay máibibida pa rín niyá sa kaniyang mga botánte na ípinaglaban niyá ang isáng marangal na layunin. Kayâ ang isá pang kasamaáng binubunga nitó ay *ang mga māmamayán ay pinápa-asa sa walâ*.

Ang pamúmustura

Ang págnanais na máhalál muli ay nagbíbigáy dín sa mámbabatas ng hilig sa panáanalumpati - kahit waláng kábuluhán ang tálumpati - basta lamang masabi sa kaniláng botante na máyroón siláng "nagawâ" - *kahit na ang "nágawâ" ay ang pagpápatagál ng delíberasyon at páglalabò ng mga isyu*. Tulóy, dī malaman ng mga botante kung tapát ang tálumpati ng mámbabatas ó isáng "moro-moro" lamang itó.

Ang Pagpápadrino

Sa sistema ng pagpápadrino, ang pángunahing kátungkulan ng mámbabatas na mágharáp ng mga pátakaráng mákabubuti sa bayan ay nawáwalâ dahil sa pagpúpursigí niyang magíng personál na tagápamahagi ng mga biyayâ sa kanyáng *constituents*. Ang mámbabatas na hindi mákapágbigáy ng trabaho ó ng kontrata sa kanyáng botante ay mahíhirapang máhalál muli. At ang mámbabatas na mákapagbíbigáy ng mga itó ay máyroóng *security of tenure*, kahit na siyá'y mágpuslít pa ng mga baríl dito at tulóy ay makóndenâ ng mga kásamahán niyá at náng buóng bayan. Kung íisipin ngâ namán, hindi ang mga kapwâ Kongresista niyá o ang botante ng ibáng distrito ang bumoto sa kanyá. Sa mádalíng salitâ, sa págnanais niyang máhalál muli, *kákalimutan niyá ang pángunahing*

tungkulin niya - ang gumawâ ng batâs - makâpamahagi lamang siyâ ng mga biyayâ sa kaniyang pinangangatawân (constituents).

Matapos ang pagtatalakay sa mga problemang náuukol sa pagkâkampanya at pagháhalál, tumungò namán tayo sa mga súliranín kapág nakaupô na sa puesto ang náhalal - ang mga problema sa larangan ng pagsásabatâs.

b. sa larangan ng pagsásabatâs

Gaya ng naunang nasabi na, ang paraán ng pagsásabatâs, ayon sa Saligang Batâs at sa nákagawián ná, ay akmâ tungò sa mga katangiang (1) mapágtalakay (*deliberative*), (2) demokratiko, at (3) mapáng-alagâ sa interés ng minoriâ. Mapágtalakay, para ang bawat hakbangin ng lehislatura ay náisásaalang-alang ang lahát ng aspeto ng súliraníng linú-lutâs; démokratikó, para másigurong ang diwâ ng nakárarami ay ang laging nághahari; at mapáng-alagâ sa interés ng minorya, upang ang pághahari ng nakárarami ay hindí mápanikil sa kanilâ.

At tungo sa mga ádhikaíng itó, hiníhikayat ang mga mámbabatas na, *inter alia*, (1) magíng sénsitibo sa tinig-bayan (*public opinion*); (2) mágkaroón ng espésyalisasyón sa pamámagitan hálimbawâ ng págsasali niyâ sa mga komité ng Kapulungan; at (3) mánindigan ayon sa plataporma ng kanyáng lapiang polítikál (*political party*).

Patútunayan sa mga súsunód na talatâ na ang tatlong paraáng natukoy - na ang layon ay mapasiglâ ang ádhikaíng magíng mapágtalakay, demokratiko, at mapáng-alagâ sa interés ng minorya - ay nagtátagláy ng mga butó (*seeds*) ng mga kásalungat (*contradiction*) nilâ mismo. Sa mádalíng salitâ, ang tatlong itó ay sanhi rin ng mga problema sa larangan ng pagsásabatâs. Tatalakayin natin ang mga itó ng isâ-isâ.

i. Pakíkiníg sa tinig-bayan

Ang ímportanteng malaman lamang sa konsepto ng "tinig-bayan" ay na itó ay waláng kabúluhan kung hindí namán mákatatawag ng pansín ng mga taong máaaring kumilos hinggil rito. Kayá't gaano man katindí ang ingay, kung hindi namán maríriníg ng karápat-dapat na makáriníg rito

(karápat-dapat dahil silá ay nasa kátayuan upang pag-aksiyunán itó), ay bale-walâ lamang.⁸²

Kayâ, para sa mámbabatas at kanino pa mang nasa posisyon para aksiyunán ito, ang tinig-bayan ay kung anó lamang ang kanyáng násasagap at hindi ang talagáng sinasabi ng támbayan.

Subalit kádalasan, ang mga náririníg niyá ay ang tinig ng kákauntíng máingay. Ang nákararaming tahimik (*silent majority*) ay sadyáng gayón, tahimik. Kung ang usapin ay talagá lamang na mainit at hayág na hayág sa buong bayan ay duón lamang makákariníg sa kanilá; sa mga pángkaraniwang bagay, silá'y lubháng abalá sa pághahanap-buhay o sa pághahanáp ng hanap-buhay, upang mágpahayág ng kaniláng mga pananaw sa mga bagay na pahapyaw lamang ang kaniláng interés.

Tulóy, ang ugaling mátahimik ng nákararami ay napagtáakpán ng ingay ng iláng sadyáng may interés sa isyung tinátalakay. Mabuti kung ang interés nilá'y kábalikat ng interés ng bayan. Subalit kung hindi, sino ang másisisi kung ang kaniláng tinig ang gágamiting sangkáp ng mámbabatas sa kanyáng pagsásabatás?

Kasama sa mga nágagamit ng mámbabatas na mátuturing na patunay ng tinig-bayan ay ang mga ulat ng *media*. Pero alam na ng káramihan na maraming mga artikuló, sipi at láthalain sa mga páhayagán ay bunga ng mga masusing planong inilunsád ng mga taong may kanyá-kanyáng interés, sa pakikipágtulungán ng mga bayaráng *public relations expert*. Ang layon ay makábuó ng ártipisyál na konsensus na nákakiling sa direksyon na gustó ng mga taong itó. Malinaw na ang "tinig-bayang" ípinápalabás ay isáng manipuladong tinig.

Isá pang pínagbábatayan ng mámbabatas bilang tinig-bayan ay ukol naman sa mga idínudulog ng kanyáng mga *constituents* sa kanyá. Subalit

⁸²Tingnán ang Blumer, *Public Opinion and Public Opinion Polling*, 13 AM. SOC. REV. 542 (1948), binanggít sa Allen, *op. cit. supra*, note 66, 981. Ang eksaktong halaw ay itó:

[I]n any realistic sense, public opinion consists of the pattern of diverse views and opinions on the issue, that came to the individuals who have to act in response to public opinion. Public opinion ... which never came to the attention of those who have to act on public opinion would be impotent and meaningless as far as affecting the action or operation of society is concerned.

madalás na ang mga itó'y limitado sa pághingí ng abuloy, donasyón, trabaho o kontrata, at sa paghíhiling na siyá'y mag-anák sa binyág o kasál o dumalo at mágtalumpati sa mga sari-saring pigíng, selébrasyon, pistá, timpalák págandahan, sántacruzán, atbp. Bihirá ang lumapit sa kanyá at humilíng na gumawá ng mga pártikular na batás na mákabubuti sa nákararami. Lumálabás tulóy na ang tínig na narírinig ng mámbabatas ay madalás waláng kinalaman sa kanyáng pángunahing tungkuling mágsabatás.

Sa Amériká namán, kung saán tilá hindi gaanong uso ang mga ugaling nábanggit, ang resulta ng pakíkipág-ugnayan ng mámbabatas sa kanyáng mga pinangángatawán ay ganoón din, kahit na ibá ang mga gawí roón.⁸³ Hálimbawà, doó'y maraming mga mámamayáng nakáugalian nang sumulat sa kaniláng mga mámbabatas ukol sa mga bagay na may kinalaman sa pagsásabatás. At doó'y may mga órganisadong mga tagapágtangkilik (*lobbyists*) na nákapagbíbigáy ng maraming máhahalagáng mga impór-masyon sa mámbabatas na sa karaniwa'y hindâ niyá mákukuha ng madali. Pero mayroón ding puná sa mga gawaing itó.

Una, karamihan sa mga nakíkipág-ugnayan ng tuwiran (sa pamámagitan ng págsusulat at personal na pakíkipagusap) sa mámbabatas ay kabilang sa uri ng mga may-kaya lamang. *The flaw in the pluralists' heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upperclass accent. Probably about ninety per cent of the people cannot get into the pressure system.*⁸⁴

At ukol namán sa mga *lobbyists* at ibá pang "ínteresadong" órganisasyon, ganitó ang sinabi ni Prof. Allen ukol sa isáng páborito niláng táktiká, ang *communication blitz*:

On certain issues ... congressmen are inundated with letters, telegraphs and phone calls from small but cohesive groups. The desired effect of [this] communication blitz is to distort a representative's perception of public opinion by inundating him with one particular perspective. If there is no well-organized opponent to respond in kind, the letters and telegrams ... will predominate on one side regardless of the actual state

⁸³Atin pa ring tátalakayin ang mga banyagang ugaling itó para ipakitang pare-parcho ang súliranín bastá parcho ang sistema.

⁸⁴E. E. Schattschneider, *THE SEMI-SOVEREIGN PEOPLE* 35 (1960), bíbanggit sa Allen, *supra* note 66, sa 983-984.

of public opinion. If, on the other hand, there is an opponent, the input the representative receives may be more a function of organization than the actual state of public opinion⁸⁵

Lumálabás tulóy na ang tinig na narírinig ng kínatawán ay tinig na waláng kábuluhan sa kanyáng pangunahing tungkulin bilang mámbabatas, at kung mayroón man itóng kábuluhan ay mapanganib ding gamitin sapagkát baka itó'y gawá-gawaan lamang ng mga taong may ibáng interés.

ii. *Ang sistema ng pagkókomité*

Ang layunin ng sistemang itó ay ang gawíng bihasà ang mámbabatas sa isáng káalaman upang ang mga batás na magágawâ ng komité ng mga bihasang itó ay mas mabuti kaysa gawâ ng mga pángkaraniwang mámbabatas lamang. Magandá ang layuning itó at waláng nágsasabing itó ay bigô. Subalit ang pagkókomité ay kung minsá'y nagbíbigáy rin ng ibáng mga súliranín sa sistema ng pagsásabatás. Tatlong súliranín ang tinalakay ni Allen:⁸⁶

- a) ang kapángyarihang mágpasyá ng kalakhán ay halos napúpuntá na sa maliliít na pangkát ng mámbabatas;
- b) ang iláng mga mámbabatas ay nagiging labis na maímpluwénsiyá; at
- c) ang paningín ng batasan sa páglulutás ng mga problema ay lubháng kumikitid.

Para kay Allen, masyado na raw na ípinaúbaya ng Kongreso sa máliliít na kómité nitó ang pággagawâ ng mga batás at tulóy ay napúpuntá sa kákaunting kóngresista ang kapángyarihang mágsabatás at sa gayó'y *the representative character of deliberations on lawmaking is greatly impaired*.⁸⁷ Aywan ko sa Amériká, pero sa Pilipinas, ang kasapi ng lahát ng lapiang pulítikál ay kasapi rin sa lahát ng kómité ng Kongreso kung kayâ másasabing napápangátawán pa rin ang minorya sa lahát ng pagtátalakay sa antás ng kómité. At hindí ugali sa Kongreso ng Pilipinas na lagi na lamang lúlungin ng buóng-buó ang mga pánukalang-batás na pínagtibay na

⁸⁵Allen, *supra* note 66, sa 981-982.

⁸⁶Allen, *supra*, note 66, sa 986-987.

⁸⁷R. Sherill, WHY THEY CALL IT POLITICS 87-88 (1972), binaggít sa Allen, *supra* note 66, sa 986.

sa antás ng kómité bagamán ay mayroón pa ring mga susog na náisingit ang kalakháng miembro ng Kongreso. Sámakatwíd, sa *ganitóng aspeto man lamang*, másasabing demokrátikó at répresentante pa rin ang batasan natin at di-elitista, sa kabilâ ng sistema ng pagkókomité.

Subalit tilà mákatwiran pa rin ang dalawá pang mga puná ni Allen.

Ang sistema ng pagkókomité ay lumílikhâ ng mga malíliit na káharián na nagbibigáy ng labis na kapángyarihan at impluwensiyá sa mga píling kómité at sa mga miembro at punò nitó. Kabilang sa mga kómiténg itó ay ang sa *Ways and Means, Defense, Foreign Affairs, Public Works, at Rules*.⁸⁸ Ang mga kómiténg katulad ng mga itó ay nagbibigáy ng maraming pagkakataón sa mga miembro nitó na (1) māmahagi ng mga biyaya sa mga "interesadong" taong dúmudulog sa kanilá, at (2) "mágparusa" sa mga taong sumásalungat sa kanilá (ang mga hiwaláy na kaso ni Reinerio Reyes, Miriam Defensor-Santiago, at Hen. Almonte ng EIIB ay ilán lamang sa mga hálimbawang mátutukoy). At dahil dito, ang mga miembro ay káilangang bigyán ng layaw at ibayong "pagréspeto" at "pagáalagà" ng mga taong mangángailangan sa kanilá, patí na ng kanilá mismong kapwa-Kóngresista, isáng gawaing taliwás sa konsepto ng *representative government*.

Isa pa, sa sistema ng pagkókomité, ang mga súliraníng-bayan na tinátangkáng lutasín ng mga mambabatas ay ántimanong itinátakdâ sa iisang komité lamang. Dahil dito, kahit na nangángailangan ang problema ng isáng malawak na pananáw, napípilitang málutás itó sa pananáw lamang ng iisang larangan ng pagkábihasà o *field of expertise*. Kayá't kapág ang pánukalang-batás ay náipasá na ng kómité, ang kalakhán ng Kongreso ay nakúkundisyón nang tingnán ang problema sa pananáw ng komiténg tumalakay rito at sa gayó'y ang mga káragdagang susog na máiháharáp ay ántimanong sumásayáw na sa nákagawiáng músiká. Ang isáng hálimbawà ng resulta nitó ay ang pagsásalisí ng mga *jurisdiction* ng maraming ahensiya ng pámahalaán: máaaring mábigyán ng kapángyarihan ang ahénsiyá "A" ng isáng kómité gayóng mas angkóp paláng dágdagan na lamang ang kapángyarihan ng ahénsiyá "B" - na sakop ng isá pang hiwaláy na kómité ng Kongreso. Isá pang hálimbawà ay ang paisá-isáng páglalaán ng *budget* sa mga proyekto ng bawat kómité kayá

⁸⁸Kahit na itó'y hindi isáng totoóng kómité lamang, dapat rin sigurong ihanay rito ang *Commission on Appointments*.

tulóy madalás lumalakí ng labis ang kabuuáng *budget* na mangángailangan ng karagdagang pagtátalakay na mahabà, para lamang mabawasan itó.

iii. *Túngalián ng mga lapiang pulítikál*

Sa káraniwang paningín, mabúti ang pagkókompeténsiyá ng mga lapián sa batasan. Sa ganitóng paraán, napangágalagaan ang interés ng minorya sapagkát náibúbulalas (at sa gayó'y náisásaalang-alang sa batás) ng oposisyon sa mga pagtátalakay. Sa ganitóng paraán din napápayaman ang pág-iisip ng mámbabatas na nagpápabuti sa batás na kaniláng ginágawâ.

Subalit ang *practice* na itó ay nagbíbigáy rin ng tuksó sa mga mámbabatas na pumustura at manirâ ng waláng pakundangan. Ang pamúmustura, gaya ng nasabi na sa mga naunang páhiná, ay labis na nagpápatagál sa mga delíberasyon at kádalasa'y nagpápalabò lamang sa isyung tinátalakay. At ang mga waláng pákundangang paninirâ sa programa at pérsonalidad ng pámahalaán ay naghíhikayat lamang sa mga taong lubusan nang mawalán ng tiwalà sa pámahalaan at maging sa sistemang kónstitúsyunál. Sabi pa ngá:

[T]he psychological atmosphere ... generated [by political parties] is one of struggle, and when the parties are freely deployed in the legislature they tend to contest every inch of ground, whether or not truth and public interest are at stake.⁸⁹

Búbuuín natin ngayon ang mga súliraníng ating náilantád at sa gayó'y malaman kung ang sistema ng pagpápatiuna at *referendum* ay makákatugón sa mga itó.

3. *Sa kabuuán*

Sa ating pagtátalakay sa mga nakáraáng páhiná, máyroóng náipakitang waló man lamang na mga bagay na, sa maraming paraán, ay tumutulong makasirâ sa mga konsepto ng *representative government* at *constitutional democracy*. Itó ay ang mga sumúsunód:

⁸⁹J. Corry & H. Abraham, *ELEMENTS OF DEMOCRATIC GOVERNMENT* (4th ed., 1964) 497.

a. Ang Pagkáparé-pareho ng mga káandidato

Sa problemang itó - ang pagigíng mágkakamukhâ ng mga interés na pinangángatawán ng mga kumákandidato bilang mámbabatas - nawáwalán ng tinig ang higít na nákararaming mámamayan natin sa batasan. Ang sagót sa ganitóng súliranín ay hindi talagá ang pagpápatiuna at referendum sapagkát gaya ngâ ng nakita natin sa unang bahagi ng sulating itó, hindi dapat palaging gínagamit ng ganáp ang kapángyarihan ng táombayan sapagkát bukod pa sa hindi itó práktikal, itó'y magiging mapanikil pa sa kárapatán ng minoritya. Makákatulong lamang ang pagpápatiuna at referendum pamínsan-minsan kung ang batás na gustó ng mámamayán ay ayaw gawín ng mga mámbabatas pagkát salungat sa interés ng kaniláng uri. Subalit sadyáng waláng kákayahán ang táombayan na pakíalamán ang lahat na batás na ginágawâ kung ang itó'y may kiling (*bias*) laban sa interés ng nákararami. Marahil, ang sólusyon para magíng tunay na mapangatawán (*representative*) ang gobyerno, bukod pa sa mga tadhana ng Saligang Batás ukol sa *party list* at kínatawáng séktorál, ay ang kombinasyon ng kaúnlaráng pángkabuhayan (*economic development*), wastóng edukasyon, at mga batás na nagtátadhanâ ng mas malawak at malayang paraán para ang lahat ng uri ng mga karápat-dapat na mámamayán ay mágkaroón ng kongkretong págkakataóng magíng mámbabatas.

*b. Kung sadyáng may págkakáibâ ang mga botante
at ang kaniláng binoto*

Ang problemang itó'y talagáng hindi mafiwasan saánpamáng sistema ng pámahalaán sapagkát dapat lang talagáng asahan na ang bawat tao'y may panínindigang máaaring magkáibâ sa kapwâ niyâ. Subalit kung nasa kapángyarihan ang nanínindigang itó ng salungát sa interés ng nákararami, katulad ng mámbabatas, dapat lamang na may kásalungát na kapángyarihan upáng mapigil o máwastó o mapángbabawan ang paggamit ng naunang kapángyarihan, kung kinákailangan. Dito ngayón púmapasok ang pangángailangan sa isáng sistema tulad ng pagpápatiuna at referendum.

Sa kásalukuyang sistema, kung saán ang batasan ay may dalawáng kápulungan upang bantayán ang isá't-isá sa mga kátiwalián sa pagsásabatás, kung saán ang Pangulo ay may kapángyarihang tutulan ang

ipinasáng pánukalang batás ng Kongreso, at kung saán ag hukuman ay may kapángyarihang *judicial review* para siguruhing alínsunód sa Saligang Batas ang pínagtibay na batás ng Kongreso, másasabing may kábiguan pa rin itó sapagkát marami pa ring lumálabás na batás na salungat sa interés ng táombayan. Bakit kayâ ganitô itó?

Isáng máaaring sagót rito ay, marahil, dahil sa ang higít na nákararaming kasapi sa pámunuán ng pámahálaán ay kabilang sa íisang uring-lipunan (*social class*) lamang, ang uri ng máyayaman. Subalit paano namán ang mga opisyaes na *appointive*, tulad ng mga *hukóm*? Ang sagót ay isáng tanóng: sino ba ang nág-hirang sa kanilá, di ba ang mga halál na opisyál? At sino pa ba ang híhirangin ng mga máyayamang halál na opisyál itó? Di yaóng mga kilalá na nilá na siempre ay kasapi sa kaniláng *social circle*.

Kayá't kahit na tunay na másasabi na ang isáng pártikulár na pínunong bayan ay *pro-people*, kung siyá'y kasapi sa mga uríng máyayaman, magkákaroón at magkákaroón pa rin siyá ng pagkiling tungò sa uri niyá, kahit na ang talagáng ibig niyá'y mákatulong sa mas nákararami.

Ngayón, kung máyroóng sistema ng pagpápatiuna at *referendum* dito, walá nang pangángambáng hindi matútugunán ng pámahálaán ang pangángailangan ng nákararaming botante sapagkát ang mga botante mismo ay tuwirang makákakilos para sa sarili niláng kápakanan. Anong uri mang mga tao ang nakáupô bilang mámbabatas, anomán ang kaniláng gawín sa batasan, kásiyá-siyá pa ring malaman na máaari pa rin siláng mapangíbabawan, ng mapayapa at maayos, ng táombayan kung kinákailangan.

k. Ang pamúmulítiká sa íisang isyú

Sa pagkákaroón ng sistemang pagpápatiuna at referendum, mákukuha na ng mga botanteng gumawâ ng mga batás na káraniwang kinatátakutáng gawín ng halál na mámbabatas pagkát baka ang mga iyó'y íkagalit ng máhahalagáng sektór ng kanyáng mga botante. Sa ganitóng paraán rin mawáwalâ ang di-makatwirang impluwénsiyá ng mga pangkát ng botanteng itó sa kaniláng kínatawán bagkús ay mangángailangang impluwénsiyahán nilá ang mga mas magastos impluwénsiyaháng mga botante.

*d. Ang págbubuhát ng sariling bangkô, pamumustura
at pagpáadrino*

Bagamán hindi masúsupô ng paggamit ng mga kárapatáng mágpatiuna at mágreferendum ang mga waláng kábuluháng pag-úgaling itó ng mga mámbabatas, itó ay mákapagbíbigáy man lamang ng isáng malakás na páhiwatig sa mámbabatas na ang mga botante ay hindi palaging nalílinláng ng mga pag-uugaling itó.

Baka pa nga máasahan na, sa paglaon, ay mábawás-bawasan ng mga mámbabatas ang mga pagmámalabis na itó.

e. Ang problema ukol sa wastóng tinig-bayan

Dahil sa nakágawián nang ituring ng buóng bayan na ang boto ng nákararaming botante ay ang siyáng pasyá ng buóng Taombayan (kahit na náipakita na nating itó'y hindi ganáp na totoó), sa paggamit ng kárapatáng mágpatiuna at mágreferendum ay mawáwalâ na ang mga problema ukol sa wastóng tinig-bayan sapagkát sa ganitóng paraán, ang tinig-bayan ay nagíng kilos na ng bayan.

Dapat ring ísaisip na, tulad ng mga problemang tinalakay sa titik (d), ang súliranín ukol sa págsagáp ng wastóng tinig-bayan ay hindi tuwirang linúlutás ng *initiative* at *referendum*. Ang linúlutás ay ang *bunga* lamang ng problema, *i.e.*, pagsásabatás ng labág sa kagustúhan ng mga botante batay sa malíng pakíkinig sa tinig-bayan. Subalit sa ganitó man lamang na paraán, mákikitang mabuti nang máyroóng ganitóng mga kárapatáng mágagamit panlaban sa sitwasyóng natukoy.

g. Ang pagká-máimpluwénsiyá ng íilang mámbabatas

Ang pagiging labis na makapángyarihan ng íilang mámbabatas na kasapi ng mga maseselang kómité sa Kongreso ay isáng problemang hindi malúlutás ng pagpápatiuna o referendum sapagkát talagáng waláng kinalaman ang sistema ng pagkókomité sa sistema ng pagpápatiuna at referendum. Subalit kung ang mga mámbabatás na natukoy ay mágsabatás ng labág sa kágustuhan ng mga botante, mabuting malaman na ang mga botante

ay may remedyo laban dito: ang kaniláng kárapatáng mágpatiuna at mágreferendum.

Mulí, ating mákikita na ang *initiative* at *referendum* ay ang kalutasan hindi sa problema kundí sa bunga ng problemang itó.

h. Ang pagkitid ng paningín ng batasan sa mga súliraníng-bayan

Ang masamáng katangíang itó ng sistema ng pagkókomité ay máisúsumbát rin sa sistema ng pagpápatiuna at referendum. Ayon sa iláng krítikó nitó, ang mga botante ay sadyáng waláng kákayahang mákapágpasyá ng mabuti sa mga paksáng pambatás (*legislative matters*).⁹⁰ Ang nángyayari raw tulóy ay sinásadyáng gawíng labis na payák at makitid ang mga mungkahing ínihahain sa mga botante kayâ nawáwalâ ang págkakátaóng mátugunán ng pánukalang batás na itó ang mga higit na másalimuot na súliranín ng bayan.⁹¹

i. Ang túnggalián ng mga lapiang púlitikál

Ang pamúmustura at ang páninirâ ng waláng pákundangan ng mga polítikó habang tinátalakay at ginágawâ ang isáng batás ay mawáwalán ng saysáy kung ang pánukalang-batás na pínagúusapan ay ang siyáng paksâ ng isáng pagpápatiuna o pagréréferendum. Sapagkát walâ na sa kamáy ng mámbabatas ang hulíng desisyón sa páglilikhá ng batás (kung saán puede pa sana siláng maghorse-trading ng hindi náikikita ng kaniláng botante), ang tunay na isyu ang lálabás sa kampanya para sa o laban sa pánukalang batás at ang tunay na kulay ng polítikó ay dito mákikita.

1. Sa Kabúuán: ang bahaging gágampanán ng pagpápatiuna at referendum

Sa kabúuán, ang pagpápatupád ng isang sistema ng pagpápatiuna at referendum ay:

⁹⁰Tingnán ang tinukoy ni Allen, *supra*, note 66, sa 1005.

⁹¹Tingnán ang Sirico, *supra*, note 69, sa 640-641; Bell, *The Referendum: Democracy's Barrier to Racial Equality*, 54 WASH. L. REV. 1, 19 (1979). *Contra*: Allen, *supra*, note 66, sa 1011-1013.

1) makakatulong sa paglulutas ng mga suliranin sa pagkakaiiba ng pananaw at kagustuhan ng botante at ng kanyang kinatawan, pamumulitika sa isang isyu at ilang aspeto ng pakikipagtunggalian ng mga lapiang pulitikal;

2) makalulutas rin sa mga bunga ng suliranin sa pagbubuhát ng sariling bangko, pamumustura, pagpápadrino, pakikinig sa wastong tinig-bayan at pagkamaimpluwensiyá ng ilang mambabatas;

3) hindi tuwirang makakatulong sa problema ng pagkapatay-pareho ng mga interés na pinangangatawan ng pambunuan ng pamahalaan; at

4) baka pa nga tumulong sa pagtingkad ng problema ng makitid na pananaw sa paglutas ng mga suliranin-bayan.

Sa madaling salita, ang sistema ng pagpapatuon ay tumutugon sa pangangailangan sa isang deemokrasyang konstitusyonál ng isang alternatibong kapangyarihang magsabatás upang mapunan ang mga pagkukulang ng tradisyonal na luklukan ng kapangyarihang ito - ang batasan - mga pagkukulang na dulot mismo ng mga adhikaing dapat maging mapangatawan (*representative*), mapagtalakay (*deliberative*), demokratiko, at mapag-alaga rin sa interés ng minorya ang kapulungan ng mga mambabatas na ito.

Ang mga nakagawiang mga paraan noon⁹² ay napatunayang kahit na madalas mabisà ay hindi pa rin sapat. Kung may pagkukulang ang buong pamahalaan sa taombayan sa ilang bagay lamang, kailangang may karapatan silang nakalaan bukod pa sa likas na karapatan nilang maghimagsik. Masyado namang maaksaya at magulo kung dahil lamang sa ilang bagay, kahit na gaano kahalaga ng mga ito, ay kailangan nang maghimagsik. Ang wastong pagkilala at maayos na paggamit sa mga karapatang magpapatuon at magreferendum ay maniniguro na sa larangan man lamang ng pagsasabatás, ang mga botante ay hindi na basta-basta magfisisip ng rebolusyon. Ang pagkukulang ng mambabatas ay pupunan ng botante nila.

⁹²Ang kapangyarihan ng Pangulong tutulan ang ipinagtibay na panukalang batas; ang kapangyarihan ng hukuman na pawalang bisa ang isang batas kung ito'y labag sa Saligang Batas; ang pagkakaroon ng dalawang Kapulungan ng Kongreso na may iba't-ibang pinangangatawan at taning ng panunungkulan; atbp.

Dagdág pa rito, dapat ring isipin na ang *initiative* at *referendum* ay mágdudulot pa rin ng kábutihan sa káayusáng púlítikál ng lipunan at hindi lamang sa káayusáng kónstitúsyonál. Isá na rito ang pag-unlád at páglakás ng pámahálaáng lokál at ang kalakíp na pagpigil sa lalong paglakás ng punong pámahálaán.⁹³ Kung totoo itó, makákatulong itó ng malakí sa problemang ípinakita ni Dean Cortés:⁹⁴

There was one weakness which subsequently proved to be the undoing of the government structure built up along the American model, and this was the inability to develop strong local government on the basis of people's support and initiative⁹⁵.... While legally recognizing the dual character of local government as bodies corporate, *first* representing the inhabitants within the territory much in the same way as a corporation acts for its members or shareholders to promote the common concern, the local governments operated hardly ever in this capacity to innovate or initiate measures. Through the years, it is the *second* category of functions that local governments have concentrated on, namely as *agency* of the state, a unit of the central government in carrying out laws and policies....it is a rare instance when a local government will strike out on its own along permissible areas. The easier, more comfortable way, has been to wait for action from the national government.

Ang isá pang dahilán ay sapagkat sa madalás na paggamit ng mga kárapatáng itó sa habang panahón, darami ng darami ang mga taong mahíhikayat na makilahók at makisangkót sa pamámalakad ng lipunan.⁹⁶ Sa ganitóng paraán mahíhinóg ang mga mábubuting ínstitusyón at ugaling demokrátikó.⁹⁷ Ang ugaling palá-asá sa mga halál na pinunò sa lahát ng bagay at ang kasamang dísilusyón na dulot nito ay hihinà na. Lálakás ang

⁹³Tingnán ang Allen, *supra*, note 66, sa 979 kung saán ipináhiwatig niyá na ang paglaos ng mga estado at ang paglakás ng gobyernong federal ay mabábaligtád sa paggamit ng *initiative*.

⁹⁴Cortés, *supra* note 30, sa 463.

⁹⁵Ang salitáng itó ay ginamit rito sa kábulugáng "kusang palò" at hindi sa téknikál na kábulugáng "pátiuna".

⁹⁶Tingnán ang R.J. Anquilan, *Constitutional Amendment Through People's Initiative: Boon or Bane*, 37 U.S.T. L. Rev. 66, sa 69 (1986); at ang Sirico, *supra* note 69, sa 640.

⁹⁷Sabi pa ngá ni Dean Cortés:

Popular participation in the form of reaction to policies already made, as feedback mechanism that confirms decisions may be participation of sorts. *But until initiative comes from the people themselves, their voices heard in policy and decision making and their will faithfully carried out, participation will not have truly come of age.* (Cortés, *supra*, note 30, sa 484.

tiwalà sa kilos ng botante. At sa ganitóng paraán rin máhahasà ang mga bagong lider na ináasahang hindi sanáy sa mga tradisyónal na ugali ng mga tradisyónal na pulítikó.⁹⁸

V. ISANG PAGLILIKOM

Ang sabi noón, *Under a written constitution, the people can do no act except make a new constitution or make a revolution.*⁹⁹ Ngayón, may ibá pang mga nákalaán na paraán parà hindi namán masyadong limitado ang mapagpipilian ng tao upang ang kaniláng mithiin ay másakátuparan.

Nákita natin sa mga nákaraáng páhiná na ang *Táombayan* ay isáng konseptong nápakailap matarok ng págiisip kung anó at sino talagá silá sa katótohanan at paano ang kápakanan nilá ay másusulong. Sanhi ng ganitóng kahirapan, nágkaroón na lamang ng isáng katháng-batás na ang *Táombayan* ay ang mga botante sa káramihan ng pagkakataóng kailangang silá'y másiaalang-alang sa pagsásaayos ng lipunan.

Dahil dito, ang ugnayang táombayan-pámahalaán ay madalás na lumálabás na ugnayang botante-pámahalaán lamang. Malakí tulóy ang panánagutang dinádalá ng mga bótante para sa kabutihan ng kásalukuyan at hináharáp na lipunan sapagkát sa kanilá nakásalalay ang káramihan ng kapángyarihan at kárapatán na dapat sana ay tinátamasà ng "*táombayan*".

Itó sana ang isá sa mga pángunahing pintás laban sa *initiative* at *referendum*: waláng kárapatán ang mga botante na pangátawanín ang buong táombayan. Dapat daw, ang buóng táombayan mismo ang kumilos sa mga págkakataóng ngayó'y ang mga botante lamang ang máaaring makakilos. Subalit kung ganitó ang argumento, bábalik na namán tayo sa unang isyu: sino ngâ ba ang táombayan, násaán silá, paano sila makákasangkót ng makabuluhan sa pagsásaayos ng lipunan?

Ang lumang solusyon pa ngâ ay pabayaán na lamang sa mga kínatawán ng táombayan ang pagsásaayos. Subalit sino ang pumili sa mga

⁹⁸Sirico, *supra* note 69, sa 640.

⁹⁹V. Sinco, PHILIPPINE POLITICAL LAW 7 (11th Ed., 1962), *habang tinutukoy ang Commonwealth v. Collins*, 8 Watts (Pa.) 331, 349.

kínatawán na itó? Ang mga botante. Kayâ ang pintás laban sa *initiative* at *referendum* ay maipíntás rin sa náragawíang sistema ng representasyón sa isáng démokrasyang kónstitusyónal. Ngayón, kung sa kabilâ ng pintás na itó, ay ipinagpápatuloy pa rin ang náragawíang itó, bakit hindi subukan ang mga bagong pamámaraán ng pagpápatiuna at *referendum*?

Mahinà man ang ganitóng argumento, lumálakás ang dahilán para rito kung súsurin ang bahaging gágampanán nitó sa kasálukuyang káayusán. Nápatunayan sa mga náragawíang páhiná na ang mga mabubuting mithiin ng ating sistema ng pagsásabatás ay nagtátagláy ng mga sariling kásalungat nilá na sa maraming bagay at sa habang panahón ay makákasirâ sa buóng sistema mismo kung waláng makákapigil dito. At náipakita rin sa sulating itó na káramihan sa mga sanhi at bungang dulot ng mga problemang itó ay matútugunán ng mabuti sa wastó at responsableng paggamit at paggalang sa mga kárapatang mágpatiuna at mágreferendum na itinátadhanâ ng Saligang Batás.

Hindi nangangahulugan na waláng samâ na idudulot itó. Manapá, náipakita pa ngâ na mayroón ding idudulot itó na makákapágtingkád sa mga kasálukuyang problema. At kung ang mga másasamáng gawain sa mga halalan ng mga pulítikó - tulad ng paggamit ng baril, dahas, at gintó - ay gágamitin sa halalan ng mga isyu (pagpápatiuna o *referendum*), talagáng magiging isáng malaking kásawián na itó para sa ating bayan. Gayúnpamán, ating iisaisip na, sa mga pangungusap ng isáng Komisyunado ng Con-Com, [I]n the final analysis, it is not the Constitution, but the social forces behind the Constitution that will determine the shape of our destiny.¹⁰⁰

VI. ILAN PANG DAPAT PAG-ARALAN

Ang págpipigil sa mákabuluháng paggamit, o pagtátamasa ng resulta, ng pagpápatiuna o *referendum* ang isáng malaking bahagi ng mga súliraníng lílitaw sa pagpápatupád ng batás ukol rito. Itó ay máaaring magkaanyô sa mga sumúsunód na paraán at súliranín:

1. *Pagtútuligsâ sa constitutionality ng R.A. 6735*

¹⁰⁰A. Azcuna, *The Philosophy Behind the '86 Charter*, 6 CRIM. JUS. J. No. 3, 8.

Máaaring kuéstiýunín ang probisyón ng R.A. 6735 ukol sa pagpápatiuna o pagrereferendum sa antás man lamang ng pámahálaáng lokál¹⁰¹ sapagkát ayon sa Saligang Batás,¹⁰² dapat na itó ay nasa "isáng kodigo ng pámahálaáng lokál" at hindî sa isáng hiwaláy na batás tulad ng sa ngayón. At may malinaw na náitalà sa Record ng Con-Com na "*it is to be mandatory on the part of Congress to insert provisions on initiative and referendum in the Local Government Code.*"¹⁰³ Subalit ang súliraníng itó'y máaaring magíng *moot and academic* na págkatapos mábuó ang ngayó'y ginágawáng pánuhalang *Local Government Code* kung saán mayroón nang probisyón ukol rito.

2. Ang pag-uunahán sa pag-uúmpisá (initiation) ng petisyón sa pagpápatiuna

Sa ganitóng paraán, kung sino ang maunang mákapagúmpisá ng petisyón sa pagpápatiuna [para sa (1)mga pánuhalang-batás sa antás ng pámahálaáng lokál o (2) para sa mga susog sa Saligang Batás] ay ang siyáng makákapagpigil sa mga ibá pang petisyón. Itó ay dahil sa ayon sa batás, ang kapángyarihan ng *local initiative* o pagpápatiuna sa antás ng pámahálaáng lokál ay hindî máaaring gamitin ng higít sa minsan isang taón.¹⁰⁴ At ayon namán sa Saligang Batás, ang pagpápatiuna ng mga susog sa Saligang Batás ay hindî "pahíhintulutan ... ng malimit kaysa sa minsan tuwíng limáng taón..."¹⁰⁵

Máaari tuloy mangyari na, para mapigil ang pagpápatiuna sa isáng próposisyón na kinatátakutan ng ilan na magíng batás, ay silá mismo ang maghahain ng ibáng próposisyón na ang tanging pakay ay máunahan ang próposisyóng kinatátakutan ng sa gayó'y hindî itó mapahíntulutang págbotohan bagkús ay máipágpaliban ng isá o limáng taón pa.

Sa súliraníng itó lálabás ang mga kátanungan ukol sa *bona fide* ng mga nagpépetisyóng mágpatiuna; ukol sa kung kailan umpisáng bíbilangin ang taning na isáng taón o limáng taón; ukol sa kung patí ang mga natalong

¹⁰¹REP. ACT No. 6735, §§ 13-18. Tingnán ang Appendix A para sa nilálamán.

¹⁰²A rt. 10, § 3. Tingnán ang Appendix B para sa nilálamán.

¹⁰³Record of the Constitutional Commission 395, 16 August 1986.

¹⁰⁴REP. ACT No. 6735, § 15(a).

¹⁰⁵Saligang Batás, art. 16, § 2.

pánukalang batás na lokál o natalong susog sa Saligang Batás ay itúturing na isáng ganáp na pággamit ng kárapatáng mágpatriuna para huwág pahíntulutan ang mga susunód pang petisyón sa loób ng isá o limang taong taning, atbp.

3. *Kapangyarihan ng batasang salungatín ang pasyá ng bayan na inihayag na sa isang pagpatriuna o referendum*

Sa ganitóng sitwasyón, kung ang isáng batás na ípinagtibay sa isang pagpatriuna o *referendum* (tawagin natin itóng "batás na gawángbayan" para maikli) ay hindi mágustuhán ng batasan, magíng ng Kongreso man o ng batasan sa antás ng pámahálaáng lokál depende kung anóng batás ang pinagúsupan, tátangkaín ng mga mámbabatas na itó'y amiéndahín, buwagín, o palitán ng isáng batás pa. Kahit parang mahirap isipin na ang mga halál na mámbabatas ay magtátangkang kalabanin ang pasyá ng mga botante nilá, itó ay madalás nang nángyayari sa Estados Unidos. At kung minsan, talagáng mayroóng makatwirang dahilán upang itó'y gawín.

Ang tanóng ngayón ay ganitó: may kapángyarihan bang legal ang batasan upang gawín itó? Maraming magkákasalungát na pananáw sa batás. Kung súsurin ang kasaysayang pínag-úgatán ng batás ng kárapatáng mágpatriuna at referendum, máaaring sabihin na ang kapángyarihang nárarapat lamang na sumalungát sa batás na gawángbayan ay yaóng nagkapál nitó - ang botante mismo at walá nang ibá.¹⁰⁶

4. *Anóng uríng pagpatriuna ang mātuturing na susog (amendments) sa Saligang Batás at anó ang págbabago (revision) rito*

Ayon sa Saligang Batás, ang págbabago (*revision*) sa Konstitusyón ay hindi magágawâ sa pamámagitan ng pagpatriuna;¹⁰⁷ tanging mga susog (*amendments*) lamang rito ang máaaring gawín sa paraáng itó. Náitalà sa Record ang sumúsunód:

¹⁰⁶Tingnán ang Appendix K para sa mas lubós na págtalakay sa isyung itó.

¹⁰⁷Ayon sa § 1 ng art. 17, ang pagpápanukalà ng mga susog at págbabago sa Kónstitusyón ay magágawâ lamang ng Kongreso o ng isáng Kumbensiyóng Konstitusyónal samantalang ayon namán sa § 2 nitó, ang mga susog ay "máaari ring tuwirang ipánukalà sa pangunguna ng taong-bayan" sa pamámagitan ng pagpatriuna.

"[t]his process is limited, Your Honor, to the matter of amendment and should not expand to the matter of revision which contemplates a total overhaul of the Constitution."¹⁰⁸

At nang íminungkahì na *huwag* bigyán ng hangganan o limitasyon ang paksà ng mga pagpápatiuna sa mga susog sa Konstitusyón, itó ay natalo sa botohán sapagkat ang ganitóng pánukalà ay tigib ng panganib, gastos, at kawalán ng katatagan.¹⁰⁹ Lumálabás tulóy na kung ang pánukalang ipápatiuna ay magiging *total overhaul of the Constitution*, itó ay dapat hindi pahíntulutang ípatupád. Subalit anóng uring mga pánukalang susog ang másasakop ng págbabawal na itó? Hindi dahil sa maigsí ang isáng pánukalang susog, itó ay hindi na magiging isáng ganáp na págbabago sa Saligang Batás. Máaaring mágkaroón ng íisáng pángungusap na susog na katulad nitó:

Ang kapángyarihang Tagapágbatás na íginagáwad sa Kongreso ng Seksyón 1 ng Artíkuló VI ng Saligang Batás na itó ay ngayó'y mágagamit ng sabáy, híwaláy, at pantáy ng Pangulo ng Pilipinas sa anumang panahón at pagkakataón.

subalit mákikitang ang bisà ng susog na itó kung ípatútupád ay nápakalawak para máituring na isáng susog lamang itó. Kayá't ang katanungang háharapín ay itó: anóng uring mga susog ang hindi dapat pahíntulutang ipágpátiuna sapagkat nagbábalatkayô lamang ang mga itó at ang kaniláng tunay na pakay ay isáng málawakáng págbabago sa ating sistemang kónstitúsyonál?

5. *Kapángyarihan ng hukuman na pigilin ang pagpápatiuna at referendum*

Sakaling ang hálimbawang ibinigáy sa itaás ay ípinitisyon na ngâ, dapat bang itó'y itúring na isáng *political question* na tanging ang táombayan lamang ang makákalutás? Mángyayari ba ang nangyari sa *Philippine Bar Association v. COMELEC*¹¹⁰ kung saán hindi hinádlangan ng Kátaástaasang Hukuman ang pág-gaganáp ng *snap elections* o dagliang

¹⁰⁸II Record of the Constitutional Commission 432, 8 July 1986.

¹⁰⁹*Id.*, sa. 555, 1 Aug. 1986.

¹¹⁰G.R. Nos. 72915, 72922, 72923, 72924, 72927, 72935, 72954, 72957, 72968, & 72986, Dec. 19, 1985.

halalan para sa pagká pangulo? O mágagamit kayâ ang bagong probisyon ng Saligang Batás ukol sa paggamit ng kapángyarihang panghukuman kahit na sa mga kason ng *political question*?¹¹¹ O súsundín kayâ ang doktrina sa karamihan ng kaso sa Amériká na nag-áatúbilíng hádlangan ang pagdaos ng halalan?¹¹²

6. Kung gustong umurong ng mga pumirmá sa petisyon

Máaari ring mangyari na ang iláng pumirmá na sa isáng petisyon para mágpatiuna ay umurong. Sabi pa ngá:

It is supposed that second thoughts are apt to be sounder, and this conviction has led courts to consider the right of withdrawal favorably, both as a matter of justice to the individual who is entitled to apply his best judgment to the matter in hand, and as a sound policy in community and public affairs, where the establishment of governmental institutions should rest upon mature consideration rather than be mere unnecessary excrescences upon the body politic, raised by the whim and fancy of a few men. The facility with which signatures may be obtained is proverbial, and in other instances the amount and character of persuasion is unknown ... A locus poenitentiae is often afforded in most matters where it can be indulged without injury to another's right. And in considering the effect of withdrawal upon other petitions we must remember that the defeat of an aspiration is not the destruction of the right.¹¹³

Waláng gaánonng problema kung hínđi maáapektuhán ang kinákailangang bilang para sa isáng mabisang petisyon.¹¹⁴ Subalit kung dahil dito mapápawalang-saysáy ang petisyon, tiyák na aangal ang mga nágpetsiyon. Isáng dahilán ay waláng íginagawad ng malinaw ang batás na may kárapatang umurong. Subalit sinabi sa *In re Initiative Petition No. 2*¹¹⁵ na *the great majority of cases recognizes the right of withdrawal as incidental to the right of petition itself.*

¹¹¹Saligang Batás, art. 8, § 1, talatà 2.

¹¹²Tingnán hálimbawà ang F. G. Madara, *Injunctive Relief Against Submission of Constitutional Amendment, Statute, Municipal Charter, or Municipal Ordinance, on Ground that Proposed Action would be Unconstitutional*, 19 ALR2d 519-540 [1952].

¹¹³*Idol v. Hanes*, 14 SE2d 801 (1941).

¹¹⁴Tingnán ang Saligang Batas, art. 6, § 32, art. 17, § 2; REP. ACT No. 6735, §§ 5(a), 5(b), at 13.

¹¹⁵41 P 2d 101 (1935).

Sa Amériká, ang kádalasang pinaglálabanán ay kung *kailán* pápayagang umuróng ang mga pumirmá na. Itó'y hindi na pínahihintulutan sa alinmán sa mga sumúsunód na págkakátaón: (1) kung náisúmité na ang petisyón sa ópisinang nakátakdáng tumanggáp nitó; o (2) kung náilathalà na, ayon sa batás, ang petisyón; o (3) kapág ganáp nang nakapág-aksyón ang opisina ng ítinátakdâ ng batás na kumilos ukol rito (*i.e.*, kahit náisúmité na ang petisyón at náilathalà na itó, kung hindi pa ganáp na naáaksyunán, ay máaari pang umuróng ang mga pumirma); o (4) kung napágpatibay na ng opisina ang kásapatán (*sufficiency*) ng petisyón; atbp.

Ang pagkakáibá-ibá ng pátakarán ukol rito ay dahil daw sa mga sumúsunód na kónsiderasyon:

- (1) justice to the one who has changed his mind;
- (2) justice to the signers who have not changed their mind;
- (3) justice to the public;
- (4) the convenience of public officers and bodies who must consider and act upon such instruments;
- (5) the question whether the purpose of the constitutional provision or statute or ordinance authorizing the filing of a petition or remonstrance will be frustrated or furthered by allowing a withdrawal at some particular moment.¹¹⁶

¹¹⁶Cross, M.L., *Right of Signer of Petition or Remonstrance to Withdraw Therefrom or Revoke Withdrawal*, 27 ALR2d 604, sa 607 [1950].

APPENDIX A

Kapángyarihan ng Kongresong Salungatín ang Batás na Pinagtibay sa Paggamit ng mga Kárapatán Mágpatiuna at Mágreferendum

Mga próbisyón ng Saligang Batás

Ang isáng layon ng pagsusuring itó ay upang "márhahán" kung saán nagsísimulâ at saán nagwáwakás ang tilâ magkákasalungát na kapángyarihan sa pagsásabatás ng Kongreso at ng botante. Ayon sa Saligang Batás, "[a]ng Pilipinas ay isáng Estadong repúblikano at démokratikó. Ang ganáp na kapángyarihan ay angkín ng sámbyanán at nagmúmulâ sa kanilâ ang lahát ng awtoridád na pampámahálaán".¹ Itinatadhanâ rin nito na "[d]apat másalalay sa isáng Kongreso ng Pilipinas ang kapángyarihang Tagapágbatás ... maliban sa lawak na ínilaán sa mga táongbayan ng tadhanâ tungkól sa pagpápatiuna at reperendum."²

At anó namán ang "tadhanâ tungkól sa pagpápatiuna at referendum? Una ay itó:

Dapat mágtadhanâ ang Kongreso, sa lalong madáling panahón, ng isáng sistema ng pagpápatiuna at reperendum, at ng mga kataliwasan doón, upang ang mga mámamayán ay tuwirang mákapagpánukalâ at makágawâ ng mga batás o makapágpatabay o makatanggi sa anó mang batás o bahagi nitó na pinagtibay ng Kongreso o ng lokál na kálupunáng pángkapulungan págkaraáng máipatalâ ang petisyón doón na nilágdaán ng sampúng porsiyento man lamang ng kabuuáng bilang ng mga rehistradong botante, na ang bawat purok pángkapulungan ay kinákailangang kátawanín ng tatlong porsiyento man lamang ng mga rehistradong botante niyón.³

Ang pangalawâ ay itó:

Ang Kongreso ay dapat mágabatás ng isáng kodigo ng pámahálaáng lokál na dapat mágtadhanâ ng balangkás ng pámahálaáng lokál na higit na mátugunin at mapanagutan na itinatág sa pamámagitan ng isáng

¹SALIGANG BATAS, art. 2, § 1. (dagdag lamang ang *emphasis*)

²SALIGANG BATAS, art. 6, § 1. (dagdag lamang ang *emphasis*)

³SALIGANG BATAS, art. 6, § 32. (dagdag lamang ang *emphasis*)

At ukol namán sa pagpápatiuna sa mga pámahálaáng lokál, tulad ng nasa Senate Bill 17, ang kapángyarihan ay mágagamit lamang minsan isáng taón, at ukol lamang sa mga bagáy na nasa kapángyarihang ísabatás ng mga lokál na kálupunáng lehíslatibo.

Panunuri sa RA 6735

Dahil sa náalís ang karamihan ng mga pánukalang pumipigil sa ganáp na kapángyarihan ng bayan na gamitin ang kapángyarihang mágpatiuna at *referendum*, malinaw na lumalabás na ang íntensyón ng Kongreso ay palawakin ang sakláv ng naturang kapángyarihan hanggát máaari. Sa kabilâ nitó, hindî pa rin ganáp ang pagbíbigáy ng kapángyarihan sapagkát tilà niréreserba pa rin ng Kongreso ang kapángyarihan nitóng úmamienda, súmalungat, púmalít, o mágtanggál ng mga batás na pínagtibay ng pagpápatiuna o *referendum* kasi, mayroóng probisyón na lumílimitá sa mga lokál na kálupunáng lehíslatibo ng ganitóng gawain¹⁴ subalit waláng katumbás na probisyón para sa Kongreso mismo.

Sa prinsipyong *inclusio unius est exclusio alterius*, dahil sa ang limitasyón ay ípinapataw lamang sa mga lokál na kálupunáng lehíslatibo, ang limitasyón ay hindî úubrá sa Kongreso. *Samakatwíd, batay sa Republic Act 6735, ang Kongreso ay may kapángyarihang amiéndahín, salungatín, palitán o tánggalín ang anumáng batás na pínatiuna o pínagtibay sa referendum ng táombayan. Maliban pa rito, máaari ring ibalik nitó ang anumáng batás na tinánggihán na ng táombayan sa isáng referendum.*

Mga kasong Amérikanó na sumúsuporta sa kapángyarihan ng lehíslatura

Sa ilalim ng mga pángkalahatang probisyón ng mga Saligang Batás ng maraming mga estado sa Amériká na nagbíbigáy ng kapángyarihang tagapágbatás sa isáng lehíslatura subalit nagrereserba sa táombayan ng

¹⁴Ayon sa § 16 ng REP. ACT NO. 6735:

Limitations Upon Local Legislative Bodies. - Any proposition or ordinance or resolution approved through the system of initiative and referendum as herein provided *shall not be repealed, modified or amended, by the local legislative body concerned* within six (6) months from the date therefrom, and may be amended, modified or repealed by the local legislative body within three (3) years thereafter by a vote of three-fourths (3/4) of all its members....

ng mga probisyon ng Saligang Batás; (3) ang pánukalang nágpapataw ng parusa; (4) ang pánukalang magbuwis; at (5) ang pánukalang magpápalawak sa kapángyarihan ng Pangulo.⁷

Sa House Bill 988⁸ na inakdâ namán ng mga taga-KBL sa pangunguna ni Kong. Escudero III, bawal mágpatiuna (1) kung humihigít sa isá ang paksâ nitó at (2) kung magbíbigáy itó ng katungkulan o kapángyarihan sa sinumang partikulár na tao o kórporsiyón.⁹ At bawal rin mágreferendum sa mga batás na (1) náuukol sa mga kálagayang gipít sa panahón o *emergency*, (2) nagtátawág ng halalan, at (3) naglálaán ng pangugol sa karaniwang gastusin ng pámahálaán.¹⁰

Ayon naman sa *administration bill* ng Malacañang, mágagamit lamang ang kapángyarihang mágpatiuna at *referendum* matapos mágkabisâ ang isáng pambansáng batás.¹¹ Ano man ang ibig sabihin nitó at ang dahilan rito ay silá lamang ang nakákaalám.

Ayon namán sa Senate Bill 17, na ukol lamang sa pagpápatiuna at *referendum* sa mga pámahalaáng lokál, ang kapángyarihang mágpatiuna ay mágagamit lamang minsan sa isáng taón.¹²

Ang kináhinatnán ng lahat ng mga pánukalang batás na itó ay ang Republic Act 6735, na kung saán ang karamihan ng mga límityóng nábanggít ay inalís. Sa ilalim ng kásalukuyang batás, dalawáng bagay lamang ang hindî puedeng magíng paksâ ng pagpápatiuna at *referendum* sa pambansáng antás: (1) mga petisyóng sumásaklaw sa higít sa isáng paksâ at (2) mga batás ukol sa mga págkakátaóng gipít sa panahón o *emergency* na, batay sa Saligang Batás, ay tanging Kongreso lamang ang may kapángyarihang gumawâ. At sa naturang ikálawáng págbabawal, máaari pa ring máí-referendum itó matapos ang siyámnápúng araw ng págkabisâ nitó.¹³

⁷Tingnán ang § 1 ng House Bill 497, First Session, Congress.

⁸Ang pánukalang batás na itó, higít pa sa mga pánukalâ ng Malacañang, ng LDP at ng Senado, ang siyáng pínakamalapit sa ipinagtibay na REP. ACT NO. 6735.

⁹§ 9, House Bill 988, First Session, Congress.

¹⁰*Id.*, § 15.

¹¹Ayon sa § 7 nito, "*The power of initiative and referendum may be exercised any time after the effectivity of a national law.*"

¹²§ 4(12), S. No. 17, Senate, First Regular Session.

¹³§ 10, REP. ACT NO. 6735.

sistema ng desentralisasyon na may mabisang pamamaraan ng pagbawi ng katungkulan, pagpapatuina at referendum ...⁴

At ang huli ay ito:

Ang mga susog sa Konstitusyong ito ay maaari ring tuwirang ipanukala sa pangunguna ng mga taong bayan sa pamamagitan ng petisyon ng labindalawang bahagdán man lamang ng kabuuang bilang ng mga rehistradong manghahalal, na kinakailangang katawanin ang bawat purók lehislato ng tatlong bahagdán man lamang ng mga rehistradong manghahalal niyon. Hindi dapat pahintulutan ang anong mang susog sa ilalim ng seksiyong ito sa loob ng limang taon kasunod ng ratipikasyon ng Konstitusyong ito ni nang malimit kaysa sa minsan tuwing limang taon pagkatapos noon.

Dapat magtadha ng batas ang Kongreso ukol sa pagsasakatuparan ng paggamit ng karamatang ito.⁵

Implikasyon ng mga probisyong ito

Sa unang dalawang probisyong tinukoy, malinaw na sana na ang kapangyarihan magsabatás ng taombayan ay mas matindi kaysa sa katulad na kapangyarihan ng Kongreso. Subalit nagkakaroon ng pagdududa rito dahil sa implikasyon ng § 32 ng Artikulo VI na (1) kailangan manggaling sa Kongreso ang batas na magbibigay-buhay sa ganitong kapangyarihan⁶ (ganito rin ang sinasabi ng pangalawang talata ng § 2 ng Artikulo XVII) at (2) tila may kapangyarihan ang Kongreso na magtadha ng kahit anong kataliwasan o exceptions sa paggamit ng karamatang magpapatuina at referendum.

Kasaysayan ng R.A. 6735

At dahil nga rito, tinangkâ ng mga Senador at ng mga Kinatawan ng Kongreso na magtadha ng mga malalawak na kataliwasan sa paggamit ng kapangyarihang ito. Sa House Bill 497 nina Kong. Roco, del Mar & Monfort, bawal gawing paksâ ng isang pagpapatuina ang mga sumusunod: (1) ang mga probisyon ng HB 497 mismo; (2) ang pagpapatupad (!) o pagbabago

⁴SALIGANG BATAS, art. 10, § 3. (dagdag lamang ang *emphasis*).

⁵SALIGANG BATAS, art. 18, § 2. Mayroon pang ibang probisyon na tumutukoy sa *initiative at referendum* (art. 9, §§ 2(1), at 11, art. 16, § 2, art. 17, § 2 at art. 18, §25) subalit ang mahalaga lamang sa pagtatalakay dito ay ang mga nabanggit.

⁶Sa madaling sabi, hindi *self-executory* ang probisyon.

mga kárapatáng mágpatiuna at *referendum* (tulad ng probisyon ng ating Saligang Batás), walâ raw na mas nakákataás na kapángyarihan sa dalawá.... Kung waláng nátatanging pághihigpít ang saligang batás, kahit sino sa dalawá ay máaaring mág-amienda o mágtanggal ng batás na ginawâ ng isá sa kanilá.¹⁵

Sabi sa *State ex rel. Evans v. Stewart*¹⁶ kung saán tinalakay ng Korte Suprema ng Montana ang noó'y bagong amienda sa kaniláng kónstitusyón na katulad ng § 1 at 32 ng Artikulo VI ng ating Saligang Batás:

By the constitutional amendment governing the matter, the people did no more than recall the exclusive authority previously given [to the state legislature], reserving to themselves power to propose laws, and to accept or reject them as stated. Thereafter, either the people or the legislature may act at will concerning the law, the law being neither more nor less than a statute of the state.

Ang désisyóng ito ay sinundán pa ng *State ex rel. Jones v. Erickson*¹⁷ at *State v. Houge*.¹⁸ At ang pínakahulí ay ang *Adams v. Bolin*,¹⁹ kung saán sinabi ng korte ang sumúsunód:

The examination of these constitutional provisions and the reported cases referring to constitutional and charter prohibitions plainly depict that there was no universal or general concept of the inviolability of initiated or referred measures. Reference in each instance must be had to the particular constitutional or charter provisions.²⁰

¹⁵Power of legislative body to amend, repeal or abrogate initiative or referendum measures, or to enact measures defeated on referendum, 33 ALR2d 1118, sa 1121. Ang eksaktong Inglés na halaw ay ang sumúsunód:

Under general constitutional provisions vesting the legislative power of the state in a legislature but reserving the right of initiative and referendum, there is no superiority of power as between the two....In the absence of special constitutional restraint, either may amend or repeal an enactment by the other.

¹⁶161 P 309 (1916).

¹⁷244 P 287 (1926).

¹⁸271 NW 677 (1937).

¹⁹247 P2d 617 (1952).

²⁰Subalit máhalagáng ísaisip na ang ugát ng mga kasong itó ay ang *State ex rel. Evans v. Stewart*, supra, kung saán ang desisyón ay batay sa amienda sa kónstitusyón nilá kayá't nasabi tulóy ng korte na dahil sa naturang amienda, "binawi" lamang ng sámbyanan ang noó'y nátatanging kapángyarihan (*exclusive authority*) ng lehíslatura at sa halíp ay nágreserba silá ng para sa kanilá. Subalit sa kaso namán sa Pilipinas, waláng amienda sa Kánstitusyón na nagbabawi ng nátatanging kapángyarihang mágsabatás kundí isáng

Pánunuri sa mga kaso batay sa kasaysayan ng probisyón sa ating Saligang Batás

Sa kabilâ ng mga ganitóng pananâw sa Amériká, mabuting isaálang-alang sa isipan na ang kasaysayan ng mga kárapatáng mágpatiuna at *referendum* sa mga estado ng Amériká ay ibá sa Pilipinas. Malinaw sa mga pulong ng *Constitutional Commission* na ang probisyón ng ating Kónstitusyón ay hindî bastá kinopya sa kónstitusyón ng iláng estado sa Amériká. Kinopya lamang ito upang máisabatás ang *phenomenon* na ngayó'y bantóg na sa buóng mundó: ang *people power* o lakás ng bayan. Hindî itó kinopya para lamang gayahin ang isáng dayuhang batás. Ayon kina Komisyonado Romulo, Monsod, Nieva, Bengzon at Bernas:

As shown by the NAMFREL experience, among others, and indeed by the people's February Revolution, it is imperative that a device be created whereby "people power" can be institutionalized and constructively harnessed. ... This resolution ... gives the people a concrete method, prescribed in the Constitution, with which to assert their sovereign will independent of their legislative representatives.²¹

Sabi naman ni Kom. de los Reyes, Jr.: "*There is a need to heed the clamor of the people for a truly popular-based democracy as could be seen from the impatience of those who actively participated in the parliaments of the street.*"²²

Sabi naman ni Kom. Garcia: "*it is necessary to institutionalize in the constitutional process the principle of people power....[this] shall have the effect of concretizing the doctrine that sovereignty resides in the people.*"²³

Ang lahat ng mga nábanggít na halaw sa itaás ay nagpápatunay lamang na ang probisyón ng ating Kónstitusyón ukol sa pagpápatiuna at *referendum* ay nakaugát sa kábabalaghán ng kasaysayan (*historical*

orihínál na probisyón na siyáng ántimano'y nagrereserba ng katumbás na kapangyarihan sa sámbayanán.

²¹*Explanatory Note to Proposed Resolution No. 109, Resolution to provide for initiative and referendum in the new constitution.*

²²*Whereas Clause, Proposed Resolution No. 161, Resolution providing for a separate article on suffrage, initiative and referendum, and recall.*

²³*Whereas Clause, Proposed Resolution No. 256, Resolution to incorporate in the new Constitution a provision institutionalizing the principle of people power in the constitutional process through the method of initiative and referendum.*

phenomenon) na kung taguriá'y *people power*. At ang implikasyon nitó ay na ang mga kárapatang mágpatiuna at *referendum*, higit sa anópamáng probisyon sa kónstitusyón, ay nákaugát sa kárapatang mág-rebolusyón (ng mapayapâ ngâ lamang). Dahil dito, kailangang bigyán ng mas malawak na intérpretasyón ang mga probisyon ng kónstitusyón na tumuturing dito, intérpretasyón na magsásatupád sa konsepto ng *people power*: málawakang págbabago sa lipunan sa mapayapang paraán na tuwirang ginawâ ng sámbyanan.

Ayon sa ganitóng pananaw, máaari nating talakayin ang ibá pang mga kasong Amérikanó na naghíhigpít sa mámbabatas na sumalungát sa mga batas na gawángbayan.

Mga kasong Amérikanó na sumúsuporta sa kapángyarihan ng táombayan

Sa California, kung saán ang probisyon ng kónstitusyón ay nagtátadhanâ na ang batas na ginawâ sa pamámagitan ng pagpápatiuna o ng *referendum* ay mábabago lamang sa pamámagitan ng pagboto ng mga botante pabór rito, sinabi ng korte sa *Beneficial Loan Soc. v. Haight*²⁴ na ang batas na ginawâ sa pamámagitan ng pagpápatiuna ay may bisâ ng isang probisyóng kónstitusyónal at máaari lamang má-amienda sa pamámagitan ng pághihingí ng páhintulot sa sámbyanan.

Kahit na may mga maháhalagáng págkakáibâ sa tadhanâ ng kónstitusyón sa California, máaaring "máampón" ang ganitóng pangangatwiran ng korte (na ang batas na gawángbayan ay may bisâ ng isang probisyóng kónstitusyónal), dahil ngâ sa sadyáng malawak dapat ang pangíngilalang ibiníbigáy sa mga kárapatang mágpatiuna at *referendum*, dahil ang mga itó'y nákaugát sa konseptong *people power* o lakás ng bayan.

Bilang suporta sa ganitóng pangangatwiran, mátuturing ang iláng mga kaso sa Washington state, na kung saán ang mga charter ng mga lokál na pámahálaán nitó ay hindí nagtátagláy ng anumáng probisyon na nágbabawal sa lokál na lehislatura na amiéndahín o irepeal ang anumáng batas na gawángbayan (tulad ng ating kónstitusyón). Sa *Stetson v. Seattle*,²⁵ na kung saán ang charter ng lungsód ng Seattle ay nagtátakdá ng dalawáng klaseng *referendum* (ang *voluntary* na kusang sinásangguni ng lehislatura sa

²⁴ 11 P 2d 857 (1932).

²⁵ 134 P 494 (1913).

bayan at ang *petitioned*), sinabi ng korte na kung ang ordinanza na áamiéndahín ay isáng iniréferendum sa pamámagitan ng petisyón ng táombayan at hindî kusang isinúmité ng lehíslatura sa kanilá, hindî itó máaaring amiéndahín nino man kundî lamang ng siyáng nagkapál dito (*could not be changed by no less authority than that which called it into being*), ang táombayan. Ang kasong ito ay sinundan pa ng *State ex rel. Knez v. Seattle*.²⁶ Pareho rin ang desisyon sa *Pike v. Bellingham*²⁷ kung saan ang sinasabi lamang ng *charter* ng lungsód ng Bellingham ay na ang kanyáng táombayan ay makákagawâ o makákatanggí ng batás "*independent of the mayor and city council*." Sa *State ex rel. Leo v. Tacoma*,²⁸ sinundán ng korte ang katwiran sa *Bellingham*, gayóng ni walâ man lamang probisyón sa *charter* na nagpápahiwatig na limitado ng mga kárapatáng mágpatiuna at *referendum* ang kapángyarihan ng lehíslatura.

Ang tanóng ngayón ay ganitó: kung sa mga ganitóng kaso, lalò na ang mga *Washington cases*, ay kiníkilala ng mga korte ang higít na kapángyarihan ng táombayan kaysa sa lehíslatura,²⁹ bakit hindî puedeng ganitó rin ang íkatwiran sa probisyón ng R.A. 6735 na lumílimitá sa kárapatáng itó?

²⁶28 P2d 1020 (1934).

²⁷48 P2d 602 (1935).

²⁸49 P2d 1113 (1935).

²⁹Alálahanin na sa kaso ng *Beneficial Loan* (note 24), itínaás ng korte ang urî ng batás na gawángbayan sa halos antás na ng isáng probisyóng kónstitúsyonál (*has the force of a constitutional provision*) gayóng ang batás na gawâ ng batasan ay mas hamak. At sa mga kaso ng *Seattle*, *Bellingham*, at *Tacoma* (notes 25-28), ni hindî kónstitusyón kundî batás, i.e., *charter*, lamang ang kasangkót roón, at higít pa rito, ay *malabò* o *tuluyang waláng* probisyón sa mga *charter* na itó na nágbabawal sa batasang salungatín ang batás na gawángbayan.

VIEWS ON THE USE OF THE FILIPINO LANGUAGE IN LEGAL EDUCATION AND ITS IMPORTANCE IN MOULDING THE CHARACTER OF THE STUDENT

SYNOPSIS

All throughout its existence, articles in the Philippine Law Journal have been written in both Spanish and English, but never has a single article been written in Filipino or any Philippine dialect. On this, the seventieth year of the Philippine Law Journal, the following article is presented with the hope that it, done in Filipino and, significantly, dealing with the prospect of using Filipino as a medium of instruction in law school, shall serve as the author's humble contribution towards the greater acceptance of the Filipino language in legal education.

The following article discusses the possibilities and significance of the use of the Filipino language in legal education and its role in molding the character of the law student to suit the imperative needs of Philippine society. The article begins with an overview of the role legal education plays in helping to solve the problems which face the Philippines today. The article proceeds to give a description of the attempts made towards fulfilling such role and its relative failure. The reason for such failure is then traced to the lack of opportunity to mold the character of the law student and future lawyer in order to be responsive to such needs. It is then shown that the use of Filipino as a medium of instruction in legal education could be a factor, if not contribute significantly, towards imparting to the law student the necessary moral values. The article also touches upon the possible difficulties that might be encountered should Filipino be used as a medium of instruction in the law school. Other aspects on the use of Filipino are also discussed. The article then proceeds to draw insights based on what are discussed and makes certain recommendations.