

УДК 342.573

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.6022019.9>

Прегледни рад

Лазар Бабић

Правни факултет, Универзитет у Београду

РЕФЕРЕНДУМ – ЗНАЧАЈ, ВРЕДНОСТ И ВРСТЕ

Сажетак

Аутор у чланку приказује развој институције референдума као корективног фактора посредничке демократије, те указује на његов значај у умањивању посредности као највеће замерке представничке демократије. Даље указује се на корене институције референдума и приказује пример Швајцарске као државе која се сматра колевком референдума. Аутор критички приступа институцији референдума, те приказује битне предуслове за реализовање референдумског одлучивања. Посебна пажња посвећена је формулисању референдумског питања. Такође, аутор анализира значај институције референдума као начина да се најважније политичке одлуке доносе од стране оних који су носиоци суверености, односно од народа. У другом делу рада износи се став да је за вредност референдума и његову успешност од круцијалне важности каква ће бити подршка грађана за доношење одређене одлуке. Легитимитет донете одлуке мора бити несумњив и неупитан. У зависности од тога каква се одлука доноси, каква је правна природа донете одлуке, када се референдум расписује, на ком простору или каква је обавезност спровођења референдума, приказане су броје врсте

референдумског изјашњавања, те су анализиране специфичности сваке од њих.

Кључне речи: референдум, сувереност, легитимитет, устав, непосредна демократија.

1. УВОД

Демократија, као један од државних подоблика, представља вишеструко специфичан и веома сложен појам. У зависности од тога са ког положаја се појам демократије посматра може се говорити о великом броју различитих врста демократије. Уколико се занемаре и на страну оставе модерне поделе демократија на стварне и формалне, економске и политичке, чврсто се може установити основна подела овог облика политичког режима са становишта начина на који се врши државна власт, те се може говорити о непосредној, посредној (представничкој) и полунепосредној демократији.

Непосредна демократија представља облик остваривања суверености у коме сви грађани директно врше државну власт. Кутлешић и Голић наводе да „ова врста демократије не мора искључивати постојање неких државних органа, уколико се непосредно од стране грађана врши државна власт у вези са најважнијим одлукама, док се њихово спровођење и контрола може поверити – пренети мањем броју за то бираних грађана“.¹

Према Миодрагу Јовичићу, непосредна демократија, у ужем смислу, представља „скупове грађана који су институционализовани као највиши, одлучујући, орган дате политичко-територијалне јединице, и на којима се предлаже доношење појединих одлука, расправља се о њима и најважније - мериторно одлучује“.²

Представничка демократија, односно политичко представљање, испољава се путем избора скупштине у чему учествују грађани, у одређеним роковима, обављајући

1 Кутлешић Владан, Голић Дарко, *Уставно право*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2017, стр. 159

2 Јовичић Миодраг, *Велики уставни системи*, ИРО Светозар Марковић, Београд, 1984, стр. 205

тако активну улогу у тренутку изборног чина.³ Након идеја буржоаске револуције, која је прокламовала слободу и једнакост, а под јаким утицајем теорије друштвеног уговора и народне суверености, као и учења Жан Жак Русоа, као највећа критика овом државном облику окарактерисана је посредност.

Бројне критике упућене представничкој демократији довеле су до тога да се она коригује одређеним институцијама као што су: опозив, императивни мандат, кратко трајање мандата. Ипак, овакве модификације, иако су делимично ублажиле, нису успеле да у потпуности отклоне основну замерку представничке демократије – посредност. Имајући у виду да је готово неоторива претпоставка о техничкој немогућности спровођења непосредне демократије у савременим државама, у једном броју држава имплементиране су поједине институције непосредне демократије, пре свега референдум и народна иницијатива, на начин да „није настао нови облик поретка, већ варијанта посредне демократије, која је названа полунепосредна демократија. Овај назив добила је не само зато што је посредна демократија основни облик модификован неким средствима непосредности, већ и због тога што у том мешовитом облику она непосредна средства изражавања која су унета, немају веома важну средњу фазу у процесу доношења сваке одлуке – расправу, већ се односе или на прву фазу – предсказање или на последњу фазу – одлучивање“.⁴ У полунепосредној демократији стални представнички органи су неизоставни, али о најважнијим јавним питањима, посебно у области законодавства, народ резервише за себе доношење одлука без учешћа представника народа или у комбинацији са њима.

2. КРАТАК ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ

Најранији облици непосредне демократије везују се за доношење државних одлука у Атини, у којој су сви слободни грађани својим учешћем у раду еклесије (скупштине) утицали на државну политику. Ипак, временска дистанца и вишеструко

3 Де Верготини Ђузепе, *Упоредно уставно право*, Службени гласник, Београд, 2015, стр. 396

4 Јовичић М., 1984, стр. 161

различите карактеристике, које одликују данашње државе, готово да чине непосредну демократију непримењивом у пракси. У савременом свету, непосредна демократија представља својеврстан „историјски куриозитет“.⁵

Представнички принцип, првобитно у вези са потпуном аутономијом представника, постепено је ублажаван⁶ разним видовима контроле од стране бирачког тела, као и увођењем бројних институција полунепосредне демократије.

Теорија народне суверености, која види грађане (појединце) као носиоце делова суверености државе, у потпуности оправдава постојање референдума и кроз ову институцију види одржање вршења државних послова у рукама самих грађана.

Сам назив референдум произлази из једне фазе одлучивања у средњовековним конфедерацијама - Немачкој и Швајцарској. Наиме када је конфедерална скупштина (Диета) усвајала неку одлуку, она је то увек чинила „ad referendum“, односно уз потврду чланица конфедерације.⁷ Етимолошки посматрано реч „ad referendum“ је латинског порекла и значила је „нешто што треба донети, казати, пријавити, извести, упутити“.⁸

Швајцарска је држава са најдужом традицијом одржавања референдума и референдуми чине својеврстан спецификум политичког система ове земље. Свака уставна промена у Швајцарској, од доношења Устава од 1874. године до данас, захтева обавезно референдумско изјашњавање, при чему је неопходно да се изјасни већина грађана и већина кантона да би референдумска одлука била донешена. Демократски принцип у коме се обезбеђује народу директна улога приликом доношења неких одлука гарантован је детаљним одредбама у највишим правним актима, те је посебно уређен швајцарским Уставом донетим 1999. године, којим је предвиђен референдум

5 Исто, стр. 160

6 Де Верготини Ђ., стр. 397

7 Кутлешкић В, Голић Д, стр. 163

8 Николић Оливер, „Референдум (са посебним освртом на Швајцарску и Хрватску)“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 1/2013, стр. 14

за измене Устава, закона или хитних федералних уредби или неког међународног споразума.⁹

Швајцарски демократски систем постао је значајан фактор распознавања швајцарског народа. Грађани Швајцарске учествују на три нивоа у политичком животу земље: федералном, кантоналном и општинском, а институције непосредне демократије као иницијатива и референдум загарантовани су федералним уставом.¹⁰

За разлику од одувек позитивног става према референдуму у Швајцарској, коју је Џејмс Брајс сматрао идеалном земљом за примену институције референдума,¹¹ (супротно становиште заступа Дејвид Алтман¹²), у Француској и Великој Британији се гледало негативно на примену референдума.

Развој и примена институције референдума може се темељно проучавати на примеру Канаде, те посебно анализирати однос федералног и провинцијског нивоа власти, као и однос сепаратистички настројених провинција према савезној држави.¹³

Велики замах институција референдума добија после Првог светског рата и у овом периоду институција референдума имплементира се у Вајмарски устав од 1919. године, у Устав Шпаније од 1931. године, као и у уставе балтичких држава и Чехословачке. Након Другог светског рата, институција референдума се налази у Уставу Италије од 1948. године, у Уставу Пете француске републике од 1958. године, као и у Уставу Шпаније од 1978. године.¹⁴

9 Де Верготини Ђ., стр. 399

10 Ћеранић Јелена, „Швајцарски референдум о ограничењу миграција из ЕУ: Последице на односе између Швајцарске и ЕУ“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 3/2014, 142

11 Брајс Џејмс, *Савремене демократије*, трећа књига, Геца Кон, Београд, 1933, стр. 157-161

12 Више - Altman David, *Direct democracy worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, Ch. 3

13 Више - Николић Оливер, „Референдум у Канади“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 3/2015, стр. 51-61

14 Де Верготини Ђ., стр. 399

3. ЗНАЧАЈ ИНСТИТУЦИЈЕ РЕФЕРЕНДУМА

Маја Настић истиче да “уколико су грађани незадовољни радом институција представничке демократије они морају имати могућност да активирају своју суверену власт преузимајући одговорности за доношење најважнијих политичких одлука путем народне иницијативе или референдума”.¹⁵

Павле Николић референдум одређује као „непосредно изјашњавање грађана о једном правном акту (уставу, закону и др) или другој одлуци (одлука о територијалном проблему унутар земље, одлука о распуштању парламента, па и о ратификацији међународног уговора)“.¹⁶

Референдум је један од најпознатијих институција непосредне демократије, који представља облик непосредног одлучивања и састоји се у непосредном, тајном изјашњавању грађана о неком питању, јасно и разумљиво формулисаном, тако да се на њега може одговорити са “да” или “не”, односно, “за” или “против”. Инхерентна карактеристика референдума јесте да се одлучивање грађана своди на одлучивање „за“ или „против“. Ипак, последњих године се у свету појавила нова пракса, тзв. алтернативног одлучивања. У Аустралији, Швајцарској, Шведској и на Новом Зеланду грађанима су се нудили вишеструки референдуми, са три, четири, па чак и по пет понуђених одговора. Становишта смо да ова врста референдума, тзв. вишеструки референдум, суштински представља нову правну институцију, модификујући основни постулат референдумског изјашњавања – афирмативно или негативно изјашњавање на постављено питање.

Ратко Марковић наглашава да „референдум постоји увек када се један акт подноси на усвајање народу“.¹⁷ Питање које се износи пред грађане на референдум мора бити суштинско, мора носити специфичну политичку тежину, а самим тим и је од посебног значаја да грађани дају свој суд о њему. Језгровито изражено, реч је о једној „есенцијалној политичкој слободи“.¹⁸

15 Настић Маја, „Непосредно учешће грађана у поступку промене устава“, у зборнику: *Ревизиона власт у Србији – процедурални аспекти уставних промена* (приредили: Шарчевић Един, Симоновић Дарко), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2017, стр. 97

16 Николић Павле, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 244

17 Марковић Ратко, *Уставно право*, Службени гласник Београд, 2013, стр. 213

18 Николић О., 2013, стр. 20

Како наводи Маријана Пајванчић, у ширем смислу посматрано „непосредно суделовање грађана у одлучивању не значи нужно и у сваком погледу учешће свих грађана у доношењу одређене одлуке. Али, оно увек и обавезно подразумева неколико битних елемената процеса одлучивања: могућност утицаја на процес доношења одлуке, јавност као принцип рада и комуникације, демократску контролу и надзор над радом као и учешће у реализацији одлуке. Учешће у одлучивању је право којим се грађани могу користити, могућност која стоји пред њима, али не и њихова обавеза“.¹⁹

Сама могућност утицаја на доношење одлуке може бити вишеструка. Нарочито је битно да се овај утицај манифестује на два начина: учешће у креирању одлуке и коначно доношење одлуке. Учешће у креирању се одређује кроз јавну расправу о садржини потенцијалне одлуке, а коначно доношење одлуке кроз вољу грађана коју они изразе на самом референдуму. Једна од битних карактеристика референдума јесте и јавност рада и комуникације. Равноправан медијски третман обе референдумске опције, као и објективно извештавање о понуђеним опцијама представља основни критеријум за упознавање грађана о потенцијалним исходима референдума. Демократска контрола и надзор над спровођењем референдума се огледа у томе што је референдумско изјашњавање јавни процес, медијски пропраћен, а цео поступак спроводи надлежно тело, оформљено специјално за потребе реализовања референдума.

Да би се референдум успешно спровео, потребно је да буду испуњени бројни услови, од којих Ратко Марковић посебно наглашава два: да бирачи могу слободно да се изразе и да бирачи буду довољно квалификовани, како би могли да изразе своју стварну вољу.²⁰ Слобода бирача у изражавању мишљења подразумева отклањање свих врста притисака на њих. Притисак на бираче најчешће врше сами представници државне власти, они који су и званично расписали референдум. Својеврстан притисак представља и претња власти да ће одступити са своје позиције уколико на референдуму победу

19 Пајванчић Маријана, *Уставно право*, Правни факултет – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2007, стр. 206

20 Марковић Р., стр. 215

не однесе она опција за коју се владајућа гарнитура залаже.²¹ Квалификованост бирача за одлучивање о одређеном питању се односи на једнаку заступљеност опција „за“ и „против“ у референдумској кампањи. Аргументовано дебатоване о последицама и једне и друге опције и пружање неопходних знања, уз равномерну представљеност у медијима, јесте предуслов за доношење ваљане одлуке на референдуму.

Неадекватна упућеност о ствари о којој одлучују, те смањена компетентност бирача да се изјасне о референдумском питању, по Слободану Јовановићу, представљало је тзв. моралну сметњу за спровођење референдума.²² Ова критика упућена институцији референдума једна је од најозбиљнијих, нарочито имајући у виду да „за одлучивање о најважнијим питањима политичке заједнице није потребна само добра обавештеност, потребно је озбиљно промишљање, тј. знатан интелектуални напор“.²³

Маја Настић истиче да је несумњива предност референдума у томе што грађане чини активним учесником у доношењу одлука, тако да њихова улога превазилази улогу бирача на периодично спровођеним изборима, а тиме се и сам уставотворни поступак приближава обичним грађанима, који себе препознају као актере тог процеса, а одлуку која проистекне из тог процеса делом „својих руку“.²⁴

Референдумско изјашњавање има дугу традицију везану за доношења највишег правног акта државе и употреба референдума у овом случају је потпуно разумљива, са обзиром да је доношење устава најбитнија политичка промена у једном друштву.²⁵

Основни услов за одржавање референдума јесте јасноћа и прецизност постављеног референдумског питања. Од суштинске важности за одржавање референдума јесте на који

21 Шарл Де Гол је поднео оставку на функцију председника Републике, након неуспелог референдума о конституисању региона и реформи Сената 1969. године.

22 Марковић Р., стр. 216

23 Петров Владан, „Теоријски аргументи „За“ и „Против“ референдума – време преиспитивања“, у зборнику: „Начела и вриједности правног система – норма и пракса“, Источно Сарајево, 2012, стр. 390

24 Настић М., стр. 105

25 Grad Franc, Zajc Drago, Kaučič Igor, *Referendum in sprejemanje nove slovenske ustave*, Institut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, 1990, стр. 39

начин и како ће се формулисати упит који се износи пред бираче. Референдумско питање мора бити кратко и разумљиво, не сме бити никакве могућности за двоструко тумачење и питање се мора односити на једну тачно дефинисану ствар. На референдумско питање се мора одговорити са „да“ или „не“. Сугестивно постављање питања је најстроже забрањено.

Есмен је истицао да је употреба референдума у потпуности промашена уколико се на референдумско питање не може адекватно одговорити са „да“ или „не“. Наиме, Есмен је указивао да уколико се један опширан акт од више десетина или стотина чланова износи пред грађане, у институту референдума нема демократских обележја, грађанин није слободан да одлучи, већ је подељен између алтернатива „или да одбије закон за који верује да је у начелу добар због једне одредбе коју сматра неприхватљивом или да прихвати ту одредбу да не би одбио цео закон“.²⁶

Пример добро постављеног референдумског питања јесте питање постављено грађанима приликом усвајања новог Устава Републике Србије 2006. године, а које је гласило „Да ли сте за потврђивање новог Устава Републике Србије“. Питање је јасно и прецизно формулисано, без икаквих сугестија, вредносних одређења и манипулација.

Са друге стране, пример за сугестивно и лоше постављено референдумско питање јесте питање постављено на референдуму у Републици Северној Македонији 2018. године о Преспанском споразуму, којим је промењено име државе, а које је гласило „Да ли сте за чланство у Европској унији и НАТО-у, уз прихватање споразума између Републике Македоније и Републике Грчке“. Овим питањем замагљена је суштина референдумске одлуке, а то је промена државног имена и неопходни уставни амандмани. У први план стављено је у изглед обећање о чланству у одређеним међународним организацијама, што није било предмет одлучивања, те је учињена својеврсна обмана грађана.²⁷

26 Марковић Р., стр. 216

27 ODIHR Referendum Observation Mission Final Report, Интернет, <https://www.osce.org/odihr/elections/north-macedonia/409554?download=true>

4. ВРЕДНОСТ ИНСТИТУЦИЈЕ РЕФЕРЕНДУМА

„Изјашњавање грађана на референдуму никад се не односи само на постављено питање, већ има и ширу политичку и друштвену димензију, што је посебно изражено код уставотворних референдума“.²⁸ Миодраг Јовичић тврдио је да је референдум „најефикаснији малтер националног ткива“.²⁹

Основна вредност референдумског изјашњавања, према Симовићу и Петрову лежи у „претпоставци да политичке одлуке треба да имају што виши степен легитимности, при чему се највиши степен легитимности постиже доношењем одлука непосредно од стране грађана“.³⁰ Такође, изјашњавање о суштинским питањима једне политичке заједнице треба да остане у рукама народа.³¹

Само спровођење референдума има и својеврсну васпитну улогу, јер су грађани приморани да се подробно упознају са темом референдума и са предметом одлучивања.³² Уколико је акт који се износи на референдуму неразумљив бирачу од кога се очекује да се о њему изјасни, вишеструко се може оспорити сама оправданост изношења таквог акта пред грађане.³³ Тзв. васпитна улога референдума представља заслугу непосредног народног законодавца и својеврсно „ненадмашно средство практичног политичког вежбања и образовања у политици“, јер свако изјашњавање подразумева покушај грађана да разумеју изложено питање, како би о њему дали свој суд.³⁴ Џејмс Брајс је наглашавао да је васпитна улога референдума једна од његових најбољих црта јер „партиципација развија способности грађана“.³⁵

28 Настић М., стр. 107

29 Јовичић Миодраг, Референдум, *Изабрани списи – књига прва, Демократија и одговорност*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 29-30

30 Симовић Дарко, Петров Владан, *Уставно право*, Службени гласник, Београд, 2014, стр. 135

31 Петров В., 2012, стр. 396

32 Симовић Д., Петров В., стр. 135

33 Каква је вредност одлуке о целокупном тексту једном уставног акта, уколико он садржи више стотина чланова, а већина становништва која треба да се о њему изјасни је недовољно образована или чак неписмена

34 Симовић Д., Петров В., стр. 136

35 Брајс Џ., стр. 157-161

Једно од најконтроверзнијих питања у вези са референдумом је одређење већине која је неопходна за доношење одлуке. Оно у чему се сви теоретичари готово неподељено слажу јесте да одлука донета на референдуму мора бити легитимна, тј. мора је донети већина грађана. Упоредноправно срећу се различита решења, од оних најлакших који прописују да је неопходно да за одлуку гласа већина бирача изашлих на референдум, преко оних који прописују да је потребно да гласа већина изашлих, али да је неопходно да на референдум изађе већина уписаних бирача (Хрватска, Словенија), већина од свих пуноважних гласова (Италија), до најзахтевнијих решења која прописују да је за доношење одлуке неопходно да за одлуку гласа већина од уписаног броја бирача у бирачки списак (Јапан).

Становишта смо да би легитимна одлука донета на референдуму морала заиста и имати једну респектабилну већину иза себе. Већина од укупног броја бирача изашлих на референдум никако се не може сматрати таквом већином, јер омогућава да се референдумске одлуке доносе након једне кратке и ефикасне кампање у којој би готово апсолутно била фаворизована опција за коју се залаже власт.

Нарочито је битно анализирати тему која се износи пред грађане на референдуму. Може ли се апсолутно свака тема наћи на референдуму. Устав Републике Србије је искључио изношење одређених питања на референдумско изјашњавање. Тај круг питања односи се на изборне надлежности, законе о људским и мањинским правима, амнестију, буџет, пореске и финансијске законе, обавезе из међународних уговора, увођење ванредног стања. Уставотворац је на овај начин показао разумевање важности испуњења услова за одржавање референдума, те је констатујући постојање вишеструке неподобности грађана да се изјасне о овим питањима, њих изузео их референдумског одлучивања. На овај начин може се констатовати да грађани и парламент немају исту надлежност.

Симовић и Петров указују да је неопходно да се пре давања грађанима прилике да гласају разјасне бројна „техничка и административна питања“ везана за референдум. Ова питања односе се на датум спровођења референдума, дужину

референдумске кампање, формулисање референдумског питања и слично.³⁶

Познати конституционалиста Богданор, тврдио је да „аргументи против референдума су аргументи против демократије, док је прихватање референдума последица прихватања демократског облика владавине“.³⁷

Референдумско изјашњавање, закључују Симовић и Петров, носи један битан недостатак. „Наиме, референдум почива на игри „нулте суме“ (zero-sum game), што значи да победник односи читав плен, а побеђени не добија ништа“.³⁸ Иако, на први поглед, ова замерка може изгледати ирелевантна, проблем лежи у томе што победник на референдуму, често не представља и већину бирача територијално-политичке заједнице. Уколико се има у виду да истраживања на примеру Швајцарске³⁹ показују да се на референдуму изјашњава 10-20% популације, долази се у опасност да се страх од тираније већине, претвори у реалну опасност од тираније активне мањине. Како се грађани руководе углавном својим партијским интересима и на тај начин гласају на референдуму, ова опасност постаје још већа.

5. ВРСТЕ РЕФЕРЕНДУМА

Институцију референдума карактеришу и бројне варијанте, те се применом различитих критеријума добијају разне врсте референдума које постоје у савременим уставним системима. Адекватну анализу институције референдума није могуће извршити, уколико се сваки вид референдума посебно не објасни. Нису све врсте референдума једнако значајне, нити се једнако примењују, па наводимо само неке од најважнијих.

5.1 Предмет одлучивања

Према томе какав је предмет одлуке која се доноси, референдуми се деле на уставотворне и законодавне. Поред

36 Симовић Д., Петров В., стр. 136

37 Настић М., стр. 107

38 Симовић Д., Петров В., стр. 138

39 Исто, стр. 138

напред наведених постоје још и административни, финансијски, референдум из области међународног права, референдум за распуштање парламента, арбитражни референдум.

Уставотворни референдум се спроводи приликом доношења новог *lex fundamentalis* и *lex superior* државе и представља завршну и кључну фазу у уставотворном поступку. Како уставна стабилност⁴⁰ представља један од најбитнијих елемената савремених уставних демократија треба бити посебно опрезан са расписивањем оваквих референдума и не треба прибегавати честим променама највишег правног акта. Ипак, формална ревизиона процедура често не коинцидира са уставном стабилношћу.⁴¹ Слободан Јовановић је у српском конституционализму давно формулисао једну непорециву истину, „устав није у стању корисно дејствовати, када једанпут изгуби углед“.⁴² Према Карлу Левенштајну сам устав мора прописивати рационалан поступак сопствене промене.⁴³

Упоредноправно посматрано може се закључити да су уставотворни референдуми веома широко заступљени. Обавезни референдум се спроводи у случају тоталне ревизије устава (Шпанија, Аустрија) или у случају ревизије одређених делова устава (Естонија, Летонија, Литванија). Ипак, у одређеним државама уставна питања не могу бити предмет референдумског изјашњавања (Грчка, Холандија, Бугарска).⁴⁴ Такође, референдумско изјашњавање о промени устава може бити и факултативно, односно до њега ће доћи уколико власт процени да је потребно да се распише референдум (Гвинеја).⁴⁵

Законодавни референдуми се расписују поводом доношења одређених суштинских закона, који изазивају велику пажњу јавности и при чијем доношењу је неопходно

40 Klein Claude, Sajó András, “Constitution-making: Process and Substance”, ed: Rosenfeld Michael, Sajó Andreas, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012, стр. 391

41 Петров Владан, „Уставотворне и ревизионе процедуре у посткомунистичкој Србији – биланс и поглед унапред“, у зборнику: *Ревизиона власт у Србији – процедурални аспекти уставних промена* (приредили: Шарчевић Един, Симовић Дарко), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2017, стр. 18

42 Јовановић С., *Велика Народна скупштина*, Штампарија Светозара Николића, Београд, 1900, стр. 3

43 Петров В., 2017, стр. 24

44 Настић М., стр. 98

45 Николић О., 2013, стр. 16

консултовати грађане. Ова врста референдума несумњиво је најавтентичнији облик изражавања воље народа те је, као такав, у логици једне истинске демократије.

5.2 Време одржавања

У зависности од времена када се спроводи разликују се претходни и накнадни референдум.

Претходни референдум се организује тако да претходи акту државе и треба да искаже народну вољу према којој ће се усмеравати највише политичке институције. На овај начин се испитује мишљење народа. Грађани на овај начин снагом носилаца суверене власти одређују смер у коме треба да иду одлуке.⁴⁶ Према Маријани Пајванчић претходни референдум омогућава или онемогућава доношење одлуке.⁴⁷ Накнадни референдум се организује након што политичке институције делују и треба да покаже да ли су грађани сагласни са поступањем и да на одређени начин потврде њихове акте. Накнадни референдум може бити обавезан или факултативан, али он увек представља одлучивање грађана о садржини одлуке. Битно је нагласити да иако следи након деловања државе, искључиво позитиван исход референдума снабдева одлуку „условом потребним за њено ступање на снагу – сагласношћу грађана са њеном садржином, док негативан исход спречава ступање одлуке на снагу, јер не испуњава услов потребан за њено доношење – нема сагласности грађана са одлуком“.⁴⁸

5.3 Обавезност одржавања

Према правном основу спровођења референдума разликују се обавезни и факултативни.

Обавезни референдум се одржава на основу прописа (устава или закона) који на њега упућују и власт нема избора, већ мора да распише референдум и спроведе га по предвиђеном

46 Супротну праксу видели смо након референдума у БЈРМ одржаног 30.09.2018. године, након кога су политичке власти игнорисале вољу исказану на референдуму и извршиле промену уставног имена државе, јасно пркосећи већинској вољи грађана

47 Пајванчић М., стр. 208

48 Исто, стр. 208

поступку (нпр. обавезан је уставотворни референдум за промену делова Устава Републике Србије од 2006. године, који се односе на људска и мањинска права и слободе). Ова врста референдума представља својеврсну „поделу уставотворне или законодавне власти између представничког тела и грађана, јер је за доношење одлуке потребна сагласност воља изабраних представника (законодавно тело) и бирача“.⁴⁹

Уставом РС је предвиђен како обавезан, тако и факултативан референдум. Обавезни референдум, расписује се за потврђивање акта о промени Устава (донетог двотрећинском већином у Народној скупштини Републике Србије), који се односи на преамбулу Устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, одступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању или поступак за промену устава.

Факултативни референдум се може, али не мора, расписати поводом било ког питања за које се процени да је пожељно да се грађани о њему непосредно изјасне. Овакав референдум се расписује поводом питања о коме није неопходно да се одржи референдумско изјашњавање, али због његовог значаја и специфичне тежине, законодавно тело доноси одлуку да распише референдум.

5.4 Обавезност одлуке

Одлуке донете на референдуму могу бити правно обавезујуће и саветодавне.

Правно обавезујуће одлуке су оне које власт мора да поштује и безусловно спроводи. Одлука донета на обавезујућем референдуму правно је обавезујућа и мора се имплементирати.

Саветодавни референдум не носи са собом обавезност власти да поступа онако како су се грађани изјаснили. „Саветодавни облик референдума се расписује како би се саслушало мишљење грађана о неком питању и скупштини омогућило да приликом одлучивања о њему узме у обзир и мишљење грађана“.⁵⁰ Политичка тежина и легитимност донете

49 Исто, стр. 207

50 Исто, стр. 207

одлуке готово да несумњиво морално обавезују и ретко ће се која власт усудити да не поступа у складу са референдумским одлукама. Носиоци политичке власти у свом деловању треба да следе глас бирачког тела. У супротном, суочавају се са могућношћу сношења санкција политичке природе које се најчешће огледају у губитку наредних парламентарних или председничких избора.⁵¹

5.5 Дејство одлуке

У зависности од тога како делује одлука донета на референдуму разликују се конститутивни и аброгативни референдум.

Конститутивни референдум подразумева доношење потврђених одлука којима се утврђује ваљаност неког акта, док аброгативни референдум укида одређени акт о коме се одлучује, али га при томе не замењује неким другим актом. Аброгативни референдум је сличан институцији народног вета.

5.6 Подручје организовања

Разликују се референдуми с обзиром на територијално-политичку јединицу у којој се организују, те постоје: државни, регионални и локални референдум. Државни референдум организује се за целу државну територију, има највећи значај и есенцијално је да сви грађани буду консултовани. Регионални референдум се организује за неку ужу територијално-политичку јединицу (федерална јединица, аутономна покрајина, регион).

6. ЗАКЉУЧАК

Институција референдума представља један од најважнијих корективних елемената представничке демократије и најбитнији је фактор у ублажавању посредности представничке демократије.

Сматра се да је референдумско изјашњавање поникло у Швајцарској, као једној од колевки непосредне демократије и држави у којој су стабилност политичког система, висок

51 Симић Д., Петров В., стр. 133

демократски капацитет и политичка култура искристализовали политички свесно становништво, које је у могућности да непосредно одлучује о важним питањима за своје друштво. Данас је институција референдума општеприхваћена и готово свеприсутна, али са специфичним рефлексијама у зависности од тога у каквом политичком систему се јавља.

Предуслови, неопходни за успешно спровођење референдумског процеса, јесу од изузетне важности. Информисање грађана, једнака медијска заступљеност, квалитетна јавна расправа, компетентни органи за спровођење референдума и пре свега јасно, прецизно и недвосмислено постављено референдумско питање, су једнаки делови слагалице која представља референдум.

Највећи значај институције референдума огледа се у томе што се доношење најзначајнијих одлука за одређену политичку заједницу премешта у надлежност оних који су носиоци суверености, односно у руке народа. Такве одлуке су суштинског карактера и морају бити снабдевене широком легитимношћу, те се реална вредност референдума оваплоћује у снази која је пружена одлуци донетој на самом референдуму.

У зависности од тога каква се одлука доноси, о којој теми, када или на ком простору, разликују се бројне врсте референдума, те можемо говорити о обавезујућем и саветодавном референдуму, о конститутивном и аброгативном, о уставотворном и законодавном или о претходном и накнадном. Свака врста референдума има своје специфичности и свака носи своје посебности, ипак основни постулати институције референдума представљају најмањи заједнички садржалац за све врсте референдума.

ЛИТЕРАТУРА

- Брајс Џејмс, *Савремене демократије - трећа књига*, Геца Кон, Београд, 1933.
- Де Верготини Ђузепе, *Упоредно уставно право*, Службени гласник, Београд, 2015.

- Јовичић Миодраг, „Референдум“, *Изабрани списи, књига I – Демократија и одговорност*, Службени гласник, Београд, 2006.
- Јовичић Миодраг, *Велики уставни системи*, ИРО Светозар Марковић, Београд, 1984.
- Јовановић Слободан, *Велика Народна скупштина*, Штампарија Светозара Николића, Београд, 1900.
- Кутлешић Владан, Голић Дарко, *Уставно право*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2017.
- Марковић Ратко, *Уставно право*, Службени гласник, Београд, 2013.
- Николић Оливер, „Референдум (са посебним освртом на Швајцарску и Хрватску)“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 1/2013, стр. 14.
- Пајванчић Маријана, *Уставно право*, Правни факултет – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2007.
- Настић Маја, „Непосредно учешће грађана у поступку промене устава“, у зборнику: *Ревизиона власт у Србији – процедурални аспекти уставних промена* (приредили: Шарчевић Един, Симовић Дарко), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2017, стр. 91-113.
- Николић Павле, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1997.
- Николић Оливер, „Референдум у Канади“, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 3/2015, стр. 51-61.
- ODIHR Referendum Observation Mission Final Report, Интернет, <https://www.osce.org/odihr/elections/north-macedonia/409554?download=true>
- Петров Владан, „Уставотворне и ревизионе процедуре у посткомунистичкој Србији – биланс и поглед унапред“, у зборнику: *Ревизиона власт у Србији – процедурални аспекти уставних промена* (приредили: Шарчевић Един, Симовић Дарко), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2017, стр. 13-35.

- Петров Владан, „Теоријски аргументи „За“ и „Против“ референдума – време преиспитивања“, у зборнику: „Начела и вриједности правног система – норма и пракса“, 2012, Источно Сарајево, стр. 386-399.
- Симовић Дарко, Петров Владан, *Уставно право*, Службени гласник, Београд, 2014.
- Теранић Јелена, Швајцарски референдум о ограничењу миграција из ЕУ: Последице на односе између Швајцарске и ЕУ, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, Београд, бр. 3/2014, стр. 141-155.
- Altman David, *Direct democracy worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011. Grad Franc, Zajc Drago, Kaučič Igor, *Referendum in sprejemanje nove slovenske ustave*, Institut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, 1990.
- Klein Claude, Sajó András, “Constitution-making: Process and Substance”, ed: Rosenfeld Michael, Sajó Andreas, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012, стр. 383-402.

Lazar Babić

REFERENDUM – IMPORTANCE, VALUE AND SPECIES

Resume

The author illustrates the development of the referendum institute as a corrective factor of representative democracy, and points to its importance in reducing mediation as the greatest criticism of the representative democracy. It further author points to the roots of the institute of referendum and presents the example of Switzerland as a state that is considered as the cradle of the referendum. Authos uses a critical approach to the referendum institute, and presents important preconditions for the realization of referendum. Special attention was dedicated to the formulation of the referendum question. Also, the author analyzes the significance of the referendum institute as a way for the most important political decisions to be made by those who are carriers of sovereignty, that is, from the people. The second part of this paper expresses the opinion that for the value of the referendum and its success, of crucial importance, is what will be the support of the citizens for making a certain decision. The legitimacy of the decision must be undoubtedly and unquestionable, and the declaration of the essential issues of a political community should remain in the hands of the people. Depending on what decision is made, what is the legal nature of the decision, when the referendum is being called, in what area or what is the mandatory implementation of the referendum, many types of referendum declaration are shown, and the specifics of each of them are analyzed.

Keywords: referendum, sovereignty, legitimacy, constitution, direct democracy.

* Овај рад је примљен 14. маја 2019. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 1. јуна 2019. године.