

НАРОДНА ИНИЦИЈАТИВА И РЕФЕРЕНДУМ*

Појам полунепосредне демократије

Непосредна демократија је интегрална примена идеје демократије као непосредне владавине народа. Она постоји кад се припадници једне политичке заједнице окупљају на јавном месту или на једном простору и одлучују о јавним пословима. Најранији облици непосредне демократије појавили су се у V и IV веку пре наше ере. Биле су то скупштине свих слободних грађана у Атини (еклезије) на којима су биле доношене државне одлуке. Сви слободни грађани били су, дакле, држава, па није било потребе за формирањем посебних државних органа. Овакав идилични поступак доношења државних одлука данас је, како каже Жорж Бирдо, "историјски куриозитет". Непосредна демократија је са становишта савремених држава "домен утопије" (С. Leclercq). Разлог томе је једноставан. Данас је немогуће сабрати све грађане у држави који имају зрелост за вршење јавних послова на једном месту. Због тога примена непосредне демократије долази у обзир само у малим територијалним јединицама, какве су јединице локалне самоуправе. Тако данас у Швајцарској постоји неколико кантона (Glaris, Unterwalden, Appenzell) који имају мали број становника. У њима као највиши кантонални орган постоји Landsgemeinde, тј. скуп свих пунолетних грађана кантона на којима се једанпут годишње усвајају кантонални закони, бирају кантонални функционери и посланици Савезне скупштине.

Непосредна демократија је као систем доношења државних одлука замењена представничком демократијом. У њој грађани не одлучују непосредно на свом скупу, али зато непосредно бирају оне који ће у њихово име одлучивати. Представничка демократија критикована је са становишта теорије друштвеног уговора и народне суверености као облик отуђивања суверености од свог аутентичног носиоца. Под утицајем тих критика, а у складу са схватањем народне суверености, према којем је сувереност неотуђива од народа као свог носиоца, примењено је неколико начина не би ли се ублажио чисти представнички систем власти, међу којима су најпознатији: *императивни мандат*, *опозив*, *кратко трајање мандата* и сл. Али, временом су настајали и посебни облици непосредног учешћа грађана у вршењу власти, путем којих је представничка демократија претварана у полунепосредну демократију.

* Преузето из: Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, ИПД Јустинијан, Београд, 2006, стр. 259-269.

Полунепосредна демократија је комбинација представничке и чисте демократије. У њој постоје представнички органи, парламент и други, али о најважнијим јавним питањима, посебно у области законодавства, народ резервише за себе доношење одлуке без учешћа представника народа или у комбинацији с овим. При том није правна природа питања о којима одлуку доноси непосредно народ разлог таквог облика одлучивања, него је разлог таквог одлучивања практична важност тих питања и жеља народа да се њима непосредно бави (J. Lafférière).

Постоји више облика непосредног одлучивања грађана у оквиру представничке демократије. Такви облици су: *народна иницијатива*, *референдум*, *народни вето* и *плебисцит*. Али, ако се облици непосредног учешћа народа у вршењу власти, према садржини радње којом се то учешће манифестује, поделе на оне у којима народ предлаже доношење одређених аката и на оне у којима доноси одређене акте, онда се сви набројани облици непосредног учешћа народа свде на народну иницијативу и референдум. Оба института су установе непосредног народног законодавства.

Народна иницијатива

Народна иницијатива је овлашћење одређеног дела бирачког тела да покрене поступак за промену устава или за доношење формалног закона. При том доносилац тих аката има обавезу да по предлогу бирача поступи, тј. да покрене поступак за доношење таквих аката. Народна иницијатива омогућује бирачима да добију закон који сматрају опортуним, чак и у случајевима кад се парламент томе супротставља. Она присиљава парламент да одлучује о закону који бирачи предлажу, јер парламент о њему мора водити претрес и на крају гласати о његовом усвајању. Референдум и народни вето јамче народу да неће бити потчињен законима које не жели. Народна иницијатива му омогућује да добије законодавство какво жели. Док референдум значи учешће грађана у усвајању једног акта, народна иницијатива је облик учешћа грађана у предлагању доношења одређеног акта, под условом да је испуњен захтев за потребним бројем потписника. Али, ни у једном од два облика грађани не учествују у претресу. Разлог за то је материјална сметња која се не може отклонити, пошто је физички немогуће на једном месту скупити толико грађана да би се могао водити претрес. Расправу није могуће водити у средини каква је бирачко тело него једино у парламенту, који је већ представништво народа.

Народна иницијатива може имати два облика, у којима, мање или више, долази до изражаја учешће грађана. Први облик је проста или неформулисана иницијатива

(l' initiative non formulée). Њени подносиоци општим изразима означавају циљ и смисао закона који желе, на основу којих ће парламентарно тело сачинити интегрални текст предлога закона. Оваква иницијатива, за разлику од петиције, обавезује парламент да је узме у разматрање, тј. да изради на основу ње предлог закона. Други облик је формулисана иницијатива (l' initiative formulée), која је у ствари по члановима редиговани предлог закона. Такав облик иницијативе предвиђа Устав Републике Италије од 1947. у члану 71: "Народ врши законодавну иницијативу, предлагањем од стране најмање педесет хиљада бирача предлога закона редигованог у члановима."

Кад парламент на основу предлога изгласа закон, тај закон је коначно усвојен, без потребе да иде на народно гласање, референдум. Али, ако га парламент одбаци или га измени, устав може предвидети да предлог потекао од народне иницијативе иде на народно гласање. Устав може ићи и даље, па предвидети да се иницијатива за доношење закона непосредно поднесе народу, на народно гласање, без могућности да се о закону одлучује у парламенту. Тада је реч о готово савршеној демократији, пошто закон може бити усвојен без учешћа представничког тела, парламента.

Ово су различити модалитети народне иницијативе, какви постоје у Швајцарској. Народна иницијатива постоји у кантонима не само кад је реч о ревизији устава него и у вези са доношењем обичних закона. У тим случајевима иницијатива се подноси парламенту. У швајцарској федерацији народна иницијатива постоји само у уставној материји, али се непостојање народне иницијативе у области савезног законодавства изиграва тако што јој се даје облик амандмана на устав. Ако је народна иницијатива за промену савезног устава формулисана као предлог редигован по члановима, такав предлог подноси се на усвајање непосредно грађанима, а савезни парламент има могућност да предложи противпредлог предлогу који је потекао од народне иницијативе, уколико са њим није сагласан.

Референдум

Референдум је установа помоћу које бирачко тело изражава непосредним гласањем своје гледиште или своју вољу о мерама које је нека друга власт већ предузела или тек намерава да их предузме (J. Laffèrièrè). У старим конфедералним швајцарским и немачким диетама представници држава које су се налазиле у конфедералном савезу доносили су одлуке *ad referendum*, што ће рећи под резервом да буду потврђене од њихових влада. Данас је значење референдума проширено, па се сматра да референдум постоји увек кад се један акт подноси на усвајање народу.

Уколико је изношење закона на референдум уставна обавеза, закони које усвоји парламент постају коначни тек пошто их усвоји бирачко тело. Постојање референдума оправдава се теоријом народне суверености. Како је парламент пуномоћник бирачког тела, он законе не може усвајати коначно, него само *ad referendum*, под условом, пошто буду добили оверавање бирачког тела. Дакле, они ће коначно бити усвојени тек кад их бирачко тело као властодавац парламента буде одобрило. Тако грађани држе контролу над вршењем јавних послова.

Референдум је, према томе, непосредно изјашњавање грађана за две понуђене алтернативе ("за" и "против"). Применом различитих мерила, могуће је добити различите врсте референдума, које постоје у савременим уставним системима.

Према предмету разликују се *уставотворни, законодавни, административни, финансијски и референдум у области међународних односа и међународног права*. Према времену примене разликују се *претходни референдум* (кад претходи акту државе и утврђује општа начела за тај акт, као референдум од 2. јуна 1946. у Италији, којим је изабран републикански облик владавине, после којег је уследио нов устав Италије или одредба члана 2, Устава Републике Црне Горе, према којој се "о промјени државног статуса, облика владавине и промјени граница не може одлучивати без претходно спроведеног референдума грађана") и *накнадни референдум* (кад хронолошки следи после акта државе, али кад без њега нема тог акта државе – пример уставотворног референдума према Уставу Републике Србије од 1990). Са становишта дејства, разликују се *конститутивни референдум* (кад има за циљ да потврди ваљаност или дејство једног акта) и *аброгативни референдум* (кад тежи да укине акт који је на снази, не замењујући га при том неким другим). Пример аброгативног референдума пружа Устав Републике Италије од 1947. у члану 75: "Народни референдум се расписује ради одлучивања о потпуном или делимичном укидању једног закона или једног акта који има снагу закона, кад то захтевају педесет хиљада бирача или пет обласних савета." У односу на правни основ, разликују се *обавезни референдум* (кад је као такав предвиђен уставом, према којем односног акта нема без пристанка бирачког тела) и *факултативни референдум* (кад га може захтевати одређен проценат бирачког тела, одређен број држава чланица или аутономних јединица, одређен број посланика у парламенту или шеф државе у случају сукоба између домова парламента или ради потврђивања одређених околности). Са гледишта обавезности одлуке донесене на референдуму, разликују се *обавезујући референдум* и *саветодавни референдум*. *Саветодавни референдум* постоји кад се акт који је предмет референдума не усваја

путем референдума, него се гласањем на референдуму о том акту само изражава мишљење. Кад треба да донесе неку важну одлуку, парламенту је од користи да сазна шта о томе мисле грађани, па да би дошао до таквог сазнања, износи то питање на референдум. Од грађана се на референдуму једноставно тражи да изразе своје мишљење. То мишљење може политички посматрано имати велику тежину, али правно оно не обавезује парламент, који има пуну слободу у одлучивању. Парламент, значи, може одлучити и супротно мишљењу грађана израженом на референдуму. Степен политичке везаности парламента мишљењем грађана зависи од односа политичких снага у друштву.

Посебну врсту референдума представља *арбитражни референдум* (*référéndum d'arbitrage*), који постоји кад посебни државни орган, по правилу шеф државе, износи бирачком телу на арбитражу спор који је настао између њега и парламента, односно између домова парламента.

Акт који је усвојен на референдуму има исту правну снагу као одговарајући акт усвојен у представничком телу. Ипак, у теорији преовлађује гледиште да такав акт може бити измењен или укинут само непосредном одлуком грађана, како је и донесен, а не од стране представничког тела.

И у земљама у којима нема правних сметњи за коришћење референдума, ретки су случајеви његовог коришћења. Тако је у Великој Британији референдум у националним оквирима био први пут спроведен 1975, када су грађани одлучивали да ли да Велика Британија приступи Европској заједници или да не приступи. Исто тако и у Републици Италији је, за скоро шест деценија важења устава, референдум био спроведен свега једанпут, и то поводом закона о разводу брака.

Да би референдум успео, потребно је да буду испуњени одређени услови, међу којима су два најважнија: први, да бирачи могу слободно да се изразе; други, да бирачи буду довољно квалификовани, како би могли да изразе своју стварну вољу.

Први услов значи да је референдум успешан само уколико су одстрањени притисци на бираче, што ће омогућити да њихова воља буде стварно њихова. А то значи да референдумска кампања мора бити слободна, како би присталице за "да" и за "не" имале подједнаке могућности да се изразе, као и да је расправа у вези са референдумом отворена. Само ће под тим условима референдум повећати демократске вредности представничког система. Слободан избор је исто тако угрожен кад је референдумско гласање пропраћено претњом да ће предлагач референдума у случају да не добије подршку за одлуку за коју се залаже поднети оставку. У Француској је

референдум тако коришћен под оба царства, а у овом веку у временском периоду од 1961. до 1969. Неуспех референдума од 1969. био је разлог подношења оставке генерала Де Гола на положај председника Републике и његовог повлачења из јавног живота.

Други услов успеха референдума везан је за компетентност бирача, њихову способност да располажу знањима и обавештењима без којих није могуће доносити сложене референдумске одлуке. Непостојање такве способности у бирача Слободан Јовановић назива "моралном сметњом" за спровођење референдума. Такву "сметњу" вероватно је на уму имао Прудон, када је још 1848. говорио да је опште право гласа "изврсна институција да народ путем ње каже, не оно што мисли, него оно што се од њега тражи да мисли". Данашњи грађанин није у прилици да стекне многа знања, па није више ни онако слободан као што је био у античкој држави. О томе Слободан Јовановић каже: "У античкој држави, слободан је грађанин имао своје робове, живео је од туђег рада, био господар свога времена, речју имао услове за виши културни живот, па следствено и за оне интелектуалне напоре који се траже од једног законодавца. Под владом општег права гласа, слободан грађанин јесте махом радник, човек који се бори за насушни хлеб, знатно испод културног нивоа на коме се налазио слободан грађанин у античкој држави. ... Бирачко тело по општем праву гласа није у стању да испуњава како треба ни своје бирачке дужности. Како се онда може и мислити да му се повере те још много теже, законодавне дужности?"

Посебан услов успешности референдума је начин постављања референдумског питања, које не сме бити двосмислено, нити тако да се у једном питању налазе два питања. Оно мора бити једноставно – република или монархија, за или против женског права гласа и слично. Уз то, питање мора бити постављено тако да буде погодно за одговор са "да" или са "не". Референдум који се односи на устав или на закон од неколико десетина чланова нема смисла. Погођена је употреба референдума ако се бирачи питају да ли су за непосредан избор председника републике или нису, али није озбиљно износити на референдум устав од 106 чланова, као 1946. у Француској или закон са 67 чланова који се односи на регионализацију, као 1969, опет у Француској. Због тога Есмен није у референдуму видео демократска обележја, сматрајући да грађанин приликом референдумског гласања није слободан, него је, напротив, 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". А Андре Малро је писао: "Сматрао сам да је устав који предвиђа референдум као средство власти сачињен за народ, а не народ за устав."

Народни вето

Народни вето је подврста законодавног референдума путем којег бирачи укидају важење постојећег закона. То је најблажи облик учешћа бирача у законодавству. Закон је, код овог облика непосредног одлучивања, акт и дело парламента, али се може примењивати само ако после протекла одређеног рока одређени број бирача није затражио да буде изнесен на народно гласање, на којем се народ може супротставити закону својим ветом, а то значи касирати тај закон, поништити га (J. Lafférière). У случају да до народног гласања дође и на њему односни закон буде био одбачен, сматраће се као да никада није ни био донесен (C. Leclercq). То значи да вето народа на закон има повратно дејство, јер се сматра да закон који је њиме погођен није никада ни постојао.

Правно посматрано, народни вето је раскидни услов (*condition résolutoire*), којем је подвргнут односни закон, који своју егистенцију заснива на томе што је изгласан у законодавном телу. Улога народног вета је да касира закон који већ постоји, зашто је потребна већина не само гласалих, него уписаних бирача. Апстиненти, својим неизласком на гласање, стављају до знања да прихватају *status quo*, тј. да су они за то да на снази буде закон који је изгласало законодавно тело.

Има аутора који сматрају да је народни вето врста факултативног накнадног законодавног референдума (C. Leclercq). Међутим, учешће бирача у накнадном референдуму (ратификација) далеко је наглашеније него у народном вету и има другачије правно значење. У случају народног вета закон је донесен, он је искључиво дело парламента. Парламент је тај који самостално, гласањем, додељује тексту који је усвојио квалитет и снагу закона. Бирачи, кад по основу народног вета интервенишу, имају пред собом закон који је у свему правоваљан и у чијем стварању они ни на који начин нису позвани да узму учешће. Све што они могу чинити је да га касирају. Путем народног вета бирачи не врше никакву креативну власт него једноставно, како је то овлашћење називао Монтескје, власт спречавања (*faculté d'empêcher*), тј. право да се поништи одлука коју је донео неко други. Бирачи располажу законом који је донео неко други изван њих.

У случају накнадног референдума (ратификација), супротно, текст усвојен у парламенту још увек није постао закон. Тај текст је још увек само предлог који је

прошао само прву етапу на свом путу да постане закон, тј. усвајање у парламенту. Да би постао правоваљани закон, неопходно је да прође и другу етапу, која је неопходна као и прва етапа, тј. усвајање од стране бирача. Закон ће настати само ако бирачи буду дали свој пристанак и само од дана када они тај свој пристанак буду дали. На референдуму, за разлику од народног вета, грађани учествују активно у стварању закона. Они су козаконодавац са парламентом.

Плебисцит

Између референдума и плебисцита постоји танана разлика и у теорији се она различито нијансира. Референдум се односи на текст који се може тицати предлога новог устава или предлога за промену важећег текста устава (уставотворни референдум) или на текст обичног закона (законодавни референдум), док је плебисцит народно гласање којим се изражава поверење или неповерење према једном човеку у чијим је рукама државна власт, тако што се одобравају његови акти или им се изражава противљење (С. Leclercq). Референдум се одређује као право бирачког тела да се изрази о некој нормативној мери (*misura normativa*), према чему се разликује од плебисцита, путем којег се бирачко тело изјашњава и о питањима као што су облик владавине, присаједињење територије, поверење једном политичком лидеру и слично (G. de Vergottini). Сличном линијом разграничења иде и Паоло Бискарети ди Руфија када каже да се плебисцит не односи као референдум на нормативни или на управни акт, него само на чињеницу или на догађај који су у вези са структуром државе или са статусом и обликом државе (припајање територије, одржавање или промена облика владавине, предлог одређене личности за избор на посебан положај и слично). Најједноставнија разлика између референдума и плебисцита је она према којој референдум постоји кад се гласа "за" или "против" једног решења, док плебисцит постоји када се гласа "за" или "против" једног човека (P. Vialle). Заједнички именилац свих ових нијансирања је да се плебисцит тиче више политичког избора (*scelta politica*), политичке опције и уопште политичког одлучивања него одлучивања о једном нормативном акту, односно тексту.

Ипак се истиче да је разлика између референдума и плебисцита дело правника, пошто је плебисцит у суштини референдум, пошто су бирачи у оба случаја позвани да се изјасне о једном тексту. Кад се подсетимо француске историје, каже Клод Леклерк, можемо запазити да је сваки референдум мање или више садржавао елементе плебисцита. Ту се мање радило о одобравању једног текста, а више о човеку који је подстакао референдум и који је тим путем од народа тражио, једноставно и јасно, пуно

поверење. То је било очигледно и на референдуму који је у Француској био спроведен 27. априла 1969. поводом закона о конституисању региона и о реформи Сената. Како је већина била за "не", генерал Де Гол се, као председник Републике, према унапред датом упозорењу, повукао из јавног живота, што говори о томе да је под видом референдума о предлогу закона, у ствари, био спровођен плебисцит. Јер, теоријски посматрано, иза референдума се не види човек који је заинтересован за његов исход, док у случају плебисцита у позадини текста који је изнесен на народно гласање увек стоји конкретан човек, односно политичка личност.

Иако је овако суптилно разликовање довољно да се ова два појма одвајају, у пракси референдум може бити праћен плебисцитом, што је чешће и, обрнуто, што је ређе. Опасност која при том постоји је да се под видом одобравања једног текста пружа неограничена подршка једном човеку, а да при том бирачи нису имали избор, да нису имали могућност да изаберу другог кандидата. У ствари је то тада био избор без противкандидата (P. Vialle).

Неповерење које демократски пореци имају према плебисциту оправдава се честом употребом плебисцита у аутократским режимима, у којима се плебисцитом у директном облику изражава поверење човеку који је државни врх запосео насилним путем или на формално легитиман начин. Плебисцитом он жели да промени облик државе, па такав плебисцит има функцију прибављања легитимности новој власти. У аутократским системима на бираче се врши јак притисак да следе вољу предлагача плебисцита. И кад је политички и уставни поредак у основи демократски, ауторитарне личности склоне су да користе референдум као плебисцит за потврду свог ауторитета. Стварни плебисцит били су референдуми Де Гола, на којима су гласови о предлозима нормативних аката били коришћени као потврда политици председника Републике.

Народна иницијатива и референдум у Републици Србији *

Народна иницијатива и референдум су облици изражавања суверености грађана. Устав Републике Србије из 2006. године задржао је решење из претходног Устава из 1990. године – "Сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко слободно изабраних представника" (Устав РС, чл. 2. став 1). Наведене уставне гаранције непосредне демократије садржане у основним начелима Устава из 2006. године додатно су конкретизоване. Он познаје народну иницијативу за

* Приредио проф. др Милан Јовановић

доношење закона и народну иницијативу за промену Устава. Грађани су поред посланика, Владе, Скупштине Аутономне покрајине, Заштитника грађана и Народне банке овлашћени предлагачи закона. Путем народне иницијативе "најмање 30.000 бирача" има "право предлагања закона, других прописа и општих аката" (Устав, члан 107). Уставотворац је поштрио услове за народну иницијативу у односу на претходна уставна решења када је за народну иницијативу било довољно 15.000 бирача и тиме отежао коришћење овог института непосредне демократије који је иначе ретко и коришћен. Последња народна иницијатива односила се на укидање пореза на додатну вредност за све артикле везане за бебе. Уставотворац је задржао, али и поштрио могућност народне иницијативе за промену Устава. Сада подношење предлога за промену Устава може покренути 150.000, уместо 100.000 бирача, колико се тражило Уставом 1990. године.

Практиковање референдума као облика непосредне демократије Уставом 2006. године прецизније је уређено. Уставотворац је широко одредио круг питања која не могу бити предмет референдумског одлучивања. Обавезе које произлазе из међународних уговора, закони који се односе на људска и мањинска права и слободе, порески и други финансијски закони, буџет и завршни рачун, увођење ванредног стања и амнестија, као и питања која се тичу изборних надлежности Народне скупштине – не могу се износити на референдумско одлучивање грађана.

Обавезан референдум је у Уставу Републике Србије из 2006. године такође детаљно прецизиран. Народна скупштина је дужна да распише референдум о питањима из своје надлежности у пет случајева. Први је, ако то захтева већина укупног броја народних посланика или најмање 100.000 бирача (Устав РС, чл. 108). Други случај обавезног референдума односи се на промену Устава. Ако се промена Устава односи на начела Устава, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, одступања од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању или сам поступак промене Устава (Устав РС, чл. 203). Одлука да ли ће се променити решења у овим областима Устава РС важећа је ако ју је подржала "већина изашлих бирача" (Устав РС, чл. 203), али уставотворац није прописао цензус излазности. Трећи пример обавезног референдума произлази из претходног. Референдумом се мора одлучивати и о промени граница Републике Србије (Устав РС, чл. 8) и то по поступку предвиђеном за промену Устава. Четврти случај обавезног референдума односи се на предлог за оснивање нових, укидање односно спајање постојећих аутономних покрајина. Пети случај обавезног референдума односи се на

локалну самоуправу. Оснивању, укидању и промени територијалне јединице локалне самоуправе "претходи референдум на територији јединице локалне самоуправе" (Устав РС, чл. 188).

Факултативни референдум Народна скупштина може расписати о сваком питању из њене надлежности, осим наведених изузетака. Иначе, уставотворац је предвидео да се коришћење народне иницијативе и референдума уреди посебним законом. Закон из те области мора се донети већином гласова свих народних посланика, што је услов који се тражи за узак круг важних питања.

Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе – општине и градови, по Уставу имају могућност коришћења референдума и народне иницијативе као облика непосредне демократије у питањима из њихове надлежности.

Генерално посматрано уставотворац је прецизирао коришћење непосредне демократије на начин који компаративно посматрано остаје у стандардима који се односе на коришћење народне иницијативе и референдума. Остаје да се види да ли ће у пракси ти облици непосредног учешћа бирача у процесу политичког одлучивања бити и коришћени и за која питања.