

*Милан Јовановић*

*Универзитет у Београду, Факултет политичких наука*

## **ОБЛИЦИ ДИРЕКТНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ - НАРОДНА ИНИЦИЈАТИВА И РЕФЕРЕНДУМ\***

### **Сажетак**

Референдум и народна иницијатива као облици директне демократије све су присутнији у процесу доношења одлука у моделу представничке демократије. Да грађани «бар један дан буду законодавци» посебно је распрострањено у европским државама. Замишљени као коректив, а не замена представничкој демократији они се глорификују колико и оспоравају. Од контроле изабраних и веће партиципације грађана у политици они могу постати и средство манипулације. Искуства Србије у коришћењу ових механизма не одударају од просека - више је референдума, а мање иницијатива, посебно на локалном плану. Устав РС из 2006. године разрадио је и поштрио услове коришћења референдума и иницијативе. На основу њега сачињен је нацрт Закона. Предложена решења следе препоруке ЕУ о доброј референдумској пракси, али остављају и дилеме око одређивања кворума излазности и кворума за прихватање референдумских одлука.

Кључне речи: директна демократија, представничка демократија, референдум, народна иницијатива.

Пре непуних месец дана премијер Грчке Јоргос Папандреу најавио је да ће коначну реч о пројекту Европске уније за смањивање националног дуга, рећи грађани на референдуму. Реакција еврократа на ову иницијативу била је жестока и ефикасна. Он више није премијер, формирана је коалициона влада са премијером

---

\* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

кога је на ту функцију «препоручила» каријера у финансијским институцијама ЕУ, и наравно она је, без референдума, прихватила поменути план спасавања од банкротства. Пре пар месеци, лидер Српске напредне странке Томислав Николић, предложио је да се дилема чланства у ЕУ евентуално условљавањем признавањем Косова и Метохије, разреши одлуком грађана, на референдуму. Представници других странака одбацили су ту идеју. Идеје да се референдумом одлучи о чланству у НАТО увек оживе када заговорници чланства Србије у овом војном савезу појачају кампању. Заједничко овим предлозима је то да попут звезде падалице блесну и нестану са политичке сцене.

За разлику од њих, информација да је сачињен нацрт Закона о референдуму и народној иницијативи остала је у сенци. Изостале су расправе не само о предложеним решењима него и о суштини ових инструмената непосредне демократије, њиховим ефектима, упоредним искуствима, дилемама везаним за последице њиховог коришћења и сл. Овај чланак изнеће основне поставке везане за наведена питања.

## НАРОДНА ИНИЦИЈАТИВА И РЕФЕРЕНДУМ

Народна иницијатива, референдум, народни вето и плебисцит су облици непосредног одлучивања грађана које познаје и практикује модел представничке демократије. Од наведених облика, само прва два су инструменти којим грађани предлажу и доносе одређене акте и као такви су установе народног законодавства.

Народна иницијатива је право одређеног броја бирача да покрену поступак промене или доношења устава, закона или другог акта. Ради се о колективном, а не индивидуалном праву и зато законодавно тело има обавезу да ту иницијативу размотри. Може бити формулисана, поднета у форми разрађеног закона, или неформулисана, са израженим само основним циљем и смислом закона који се тражи, док се нормативна разрада препушта парламенту. По домашају може имати ужи и шири значај. У првом случају представници су дужни да расправљају о народној иницијативи и о ставу обавесте подносиоце. У другом, уколико представничко тело не прихвати иницијативу дужно је да распише референдум, па о судбини иницијативе одлучују бирачи.

Референдум је установа којом бирачи непосредним гласањем изражавају своју вољу о мерама и актима које је нека друга власт предузела или намерава да предузме. Бирачи се изјашњавају

на основу јасно формулисаног питања са «да» или «не», «за» или «против», и сл. Истраживачи и наука класификују референдуме по различитим критеријумима. Према предмету одлучивања постоје уставотворни, законодавни, административни, финансијски, у области међународног права и међународних односа и сл. Према времену примене постоје претходни и накнадни референдум. По критеријуму дејства разликују се конститутивни и аброгативни референдуми. У односу на правни основ разликујемо обавезне и факултативне референдуме, а са становишта обавезности референдумске одлуке, обавезујуће и саветодавне референдуме. И административна подела може бити критеријум по којем се разликују државни, регионални и општински референдуми. Посебну врсту чине арбитражни референдуми којима бирачи «пресуђују» у спору државних органа - по правилу шефа државе и парламента или парламентарних домова ( Јовичић, 2006:9-16; Uleri, 2005:1-20; Марковић, 2008:211-216; Милосављевић, 2011:153-162).

## УПОРЕДНА ИСКУСТВА

Облици директне демократије нису куриозитет Швајцарске и САД како се то најчешће сматра због дуге традиције и распрострањеног практиковања ових институција у политичким системима ових држава. Они данас доминирају у државама Европе, али не заостају ни остали региони у њеном коришћењу. Парламентарна скупштина Савета Европе усвојила је две препоруке 2005. и 2007. године којима се апелује на коришћење директне демократије. Истраживачи се све чешће баве овим феноменима о чему сведоче две међународне конференције (Marburg 2007, Lucern 2008), као и оснивање Европског института за иницијативе и референдум. И највећи скептици у важност инструмената директне демократије тешко би данас подржали став «једног од највећих клеветника директне демократије» (Kriesi, 2008:44), Шумпетера да «У Швајцарској директна демократија може бити ефикасан механизам политичког одлучивања, али само зато што не треба доносити никакве важне одлуке...» јер је « мало тога спорног у свету сељака, који, осим хотела и банака, нема никакву велику капиталистичку индустрију, а проблеми јавне политике су тако једноставни и стабилни да се од велике већине грађана може очекивати да их разумију...» ( Shumpeter, 1962:267).

Већ лапидарно одређивање народне иницијативе и референдума упућује на могућност различите конкретизације у погледу

правног основа уређивања ових установа директне демократије, али у и у погледу рокова, администрације која их спроводи, начина расписивања, финансирања, кампања, услова за валидност одлуке и сл. Овим формалним аспектима може се подстицати, ограничавати или практично обезвредити коришћење ових института. Различити услови, правни системи, државно уређење, достигнути степен демократије итд., створили су лепезу модела коју је немогуће целовито приказати. За потребе овог текста зато ћемо се ограничити на искуства европских земаља. (Подаци који следе преузети су из *Referendum in Europe - an analysis of the legal rules in european states*, Venice Commission 2005; i Gallagher i Uleri, 2005).

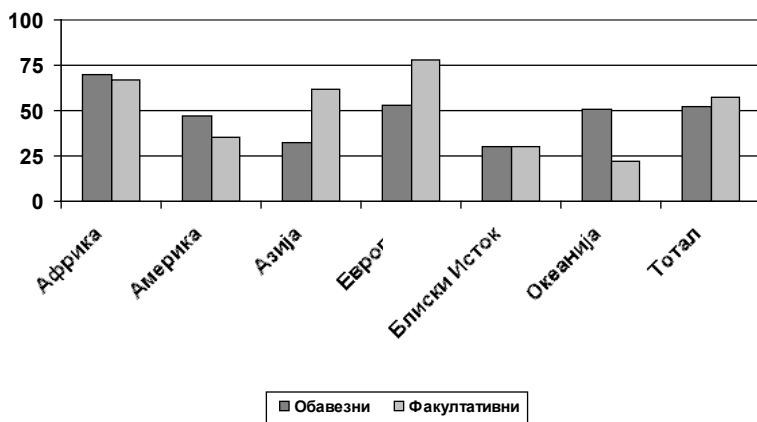
Уобичајено је да се народна иницијатива и референдум гарантују уставима. Изузетак су Белгија, Холандија, Норвешка и Кипар, државе које својим уставима нису дефинисале референдум, али се они практикују *ad hoc* законима. У Белгији и Холандији постоји могућност само саветодавног референдума. Норвешка и Кипар имају могућност коришћења референдума чија је одлука обавезујућа. Уставотворни референдум је широко распрострањен. Промена устава је најчешће предмет обавезног референдума, али има примера да је референдум обавезан само у случају тоталне уставне ревизије - Шпанија и Аустрија. Естонија, Летонија и Литванија обавезни референдум ограничавају само на промену одређених делова устава. Факултативан референдум за уставну ревизију на захтев бирачког тела може покренути својим потписима 500.000 бирача у Италији, 200.000 у Мађарској, итд. Насупрот томе у Бугарској, Грчкој, Луксембургу и Холандији уставна питања не могу бити предмет референдума. Осим устава низ различитих питања може бити предмет обавезног референдумског одлучивања. У Швајцарској и Летонији то су приступање безбедносним и наднационалним организацијама; у Хрватској уједињавање са другим државама; у Данској делегирање надлежности међународним телима као и промена старосне границе бирачког права; у Португалу регионализација, у Македонији промена граница, итд. Приступање ЕУ било је предмет једино одржаних референдума у Чешкој, Естонији и Норвешкој, али и у В. Британији, Аустрији, Пољској, Мађарској, итд.

Законодавни референдум је по правилу факултативни и то на захтев власти, бирача или ентитета. Уобичајено је да парламент одлучује о одржавању референдума. Саму одлуку могу доносити парламенти, председници парламената или шефови држава. У Француској, шеф државе то чини на предлог владе. У Италији то право има пет регионалних савета, а у Швајцарској осам кантона.

И број потписа који се мора сакупити за иницирање законодавног референдума када га иницирају бирачи се разликује. У Мађарској је потребно 100.000, Португалу 75.000, Русији два милиона, итд.

Одређени број држава прописује и која питања не могу бити предмет референдумског одлучивања. Најчешће су то финансијска, пореска и буџетска - Албанија, Данска, Естонија, Грчка, Мађарска, Италија, Малта, Пољска...- као и питања амнестије и помиловања, проглашавање ванредних стања и ограничавање уставом зајемчених основних људских и грађанских права. Спровођење међународних уговора не може бити предмет референдума у Данској, Мађарској, Малти... У Грузији, Шведској, Португалу није могућ референдум који се односи на текст закона, а у Хрватској је од референдума изузето питање стварање неке нове југословенске или балканске државе.

**Табела 1. Земље које имају одредбе за обавезни и факултативни референдум по регијама**



Извор: Direct Democracy : The International IDEA Handbook, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, str. 42.

Референдуми су по правилу обавезујући, а ређе саветодавни. Мали број држава предвиђа обе врсте. Само саветодавни референдуми одржани су у Белгији, Финској, Норвешкој и Шведској. Тој групи припада и Холандија уз један изузетак - 1. јуна 2005. године Холанђани су обавезним референдумом приступили ЕУ. Португал и Пољска имају решење по коме је референдум обавезујући само уколико на њему гласа већина бирачког тела. Уколико се не досегне тај праг излазности референдум има саветодавни карактер.

Разлике су још израженије у погледу кворума излазности као услова за валидност референдума као и већине да би се одлука сматрала донетом. Кворум излазности од преко 50% уписаних бирача тражи се у Италији, Хрватској, Бугарској, Малти, Литванији, Русији, Македонији... Да би референдум био валидан ретко се тражи висок проценат гласова као на пример у Летонији 50% + 1, и Уставу Републике Србије из 1990. године, а чешће се захтева нека посебна релативна већина. У Мађарској је то четвртина бирачког тела, Данској 40% бирачког тела, Јерменији и Албанији трећина бирача, итд. Глас се обично један дан, али има примера да се може гласати и два дана - Чешка Република, Финска, Пољска.

Референдумске одлуке које су правно обавезујуће једнаке су одлукама законодавног органа. Међутим, ако је предмет референдума било начелно питање, пракса је различита. Често се прописује обавеза законодавног тела да усвоји потребан акт у складу са резултатом референдума и за то се прописује рок, на пример од 60 дана у Португалу и Македонији или три месеца у Русији. Важније је питање да ли парламент може преиначити референдумску одлуку. Начелно, таква одлука могла би се мењати само истом процедуром, дакле новим гласањем бирача, међутим то у пракси није тако. Постоје примери да се парламенту изричито забрањује да мења референдумску одлуку (Русија), али су чести и случајеви да се та забрана релативизује (у Хрватској и Бугарској парламенти не могу донети одлуку супротну оној изгласаној на референдуму, у Португалу то може учинити нови сазив). У неким државама нема никаквог ограничења (Мађарска, Пољска, Шпанија), па не постоје правне сметње за измену референдумских одлука.

Национални референдуми су ређи у односу на регионалне референдуме и оне који се организују у јединицама локалне самоуправе и имају неке посебности. У САД они су једини облик референдума, али има држава које их изричито забрањују (Турска, Андора, Азербејџан, Грузија, Летонија, Литванија, Норвешка, Кипар). У Данској они могу бити само саветодавни. Генерално, уставни ређе дефинишу регионалне и локалне референдуме (Хрватска, Русија, Македонија) а чешће се та материја препушта законодавству. У зависности од организације државе референдуми су могући на нивоу федералних јединица, региона, округа, општина и градова и често се регулисање препушта органима ових ентитета. Централне власти се генерално не би требале мешати у референдуме на нижим нивоима осим административне подршке и контроле, али има примера да локални референдуми подлежу одобрењу централних власти (Шпанија). И ови референдуми могу бити обавезни и

факултативни. Први се најчешће расписују у питањима промене граница. Број бирача који могу иницирати референдум на локалном нивоу варира од 1% (у Естонији), до најчешћих 5% (у Финској, Русији, Јерменији), преко 10% (Албанија и Малта) до чак 20% и 30% бирача. Начелно сва питања из локалног домена могу бити предмет референдума, али се негде изричито утврђује да то не могу бити буџетска питања, уставом зајемчена права, изборне надлежности, питања делегирана од централних власти. Слично референдумима на државном нивоу често се дефинише да се одлуке донете од стране грађана могу мењати само на исти начин. Тако се у Чешкој нови референдум може организовати за 24 месеца, Русији од две до пет година у зависности од питања, Мађарској после годину дана. У Хрватској се референдумска одлука може изменити одлуком локалне скупштине већ после месец дана од дана одржавања референдума.

Подаци говоре да су народна иницијатива и референдум установе које су распрострањене, али веома различито уређене у националним законодавствима. Број одржаних референдума јасно показује зашто су неке државе примери практиковања ових инструмената директне демократије, али и да се они у већини држава ретко користе. То је у директној супротности са препорукама Савета Европе који не само да подстиче овакав вид партиципације грађана у процесу одлучивања него и преко Венецијанске комисије настоји да уједначи критеријуме као оквир за добру праксу уређивања и коришћена ових инструмената.

## **Референдумска демократија - pro et contra**

Мањкавости представничке демократије најјасније су изражене кроз критике засноване на теорији друштвеног уговора и народне суверености. Учешће грађана у доношењу политичких одлука периодично, само путем изборне демократије; супституисање учешћа грађана политичким партијама које изборним и неизборним инструментима контролишу све механизме политичког управљања; учинци изборима сувереног, а неодговорног парламента; све већа отуђеност и одсуство ефективне контроле политичке класе које формирају представничку владу, и сл., стандардни су приговори моделу представничке демократије. Краће трајање мандата, елементи императивности у његовом функционисању, опозив и сл. инструменти, нису били делотворни у отклањању тих мањкавости те су временом развијени облици непосредног учешћа грађана у

вршењу власти у моделу представничке демократије, чиме се развија облик полунепосредне демократије. У њој нису доведени у питање институције представничке демократије, парламент, влада, шеф државе, али се један број питања у домену законодавства уређује непосредним одлукама грађана, било самостално било заједно са представничким телом. Иако су референдум и народна иницијатива коришћени после Велике француске револуције, посебно у уставотворној пракси, касније у Швајцарској и САД, они постају стандардни инструмент правних система у првој половини XX века.

Присталице и заговорници су сматрали да овај вид демократије у законодавству, модел представничке демократије приближава моделу непосредне демократије. Спектар аргумената присталица ове установе веома је разуђен. Прва група образложења истиче да се грађани не одричу своје суверености избором представника и да контрола изабраних може најбоље да се врши референдумом. Референдум и народна иницијатива обуздавају свемоћ парламента - само њихово постојање парламент чини одговорнијим у законодавној делатности - потка је прве групе аргумената. Друга група аргумената истиче спречавање корупције. Политика «учини ми да ти учиним», притисци разних интересних и лоби група, али и утицајних и финансијски моћних корпорација и појединаца имају далеко мање шансе на успех, ако законодавно тело чине сви грађани. Трећа група аргумената указује на смањивање утицаја странака у законодавном процесу, односно смањује се њихова могућност да закон буде воља само у интересу њиховог чланства, програма и идеологије. Четврта група аргумената истиче едукативни утицај на грађане. Да би одлучивао грађанин мора да се информише, а то смањује процесе политичке апатије, апстиненције и јача партиципативну културу. Пета група аргумената указује на јачање стабилности у друштву, дуговечност тако донетих закона јер иза њих стоји јасна воља народа, те су инструменти непосредне демократије фактички «малтер» националног јединства (Јовичић, 2006:28-32).

Ни списак опонената и њихових аргумената против народне иницијативе и референдума није мањи. Прва група усмерена је на критику иницијативе и референдума као инструмената који руше темеље представничке демократије. Тврди се да се маловажава значај парламента, слаби одговорност посланика и отвара простор за популистичко деловање, јер представници доносе законе према тренутном расположењу бирача, очекујући поновни мандат. «Когнитивна некомпетентност» бирача (Сартори 2003:188) или «морална сметња» како је назива Слободан Јовановић, назив је за тврдње



да је просечан посланик боље информисан и упућен од просечног бирача, односно да је позната поводљивост бирача за паролама и пропагандом уз одсуство праве дебате, чини другу групу аргумената против ових института. Трећа група аргумената односи се на широку примену иницијативе и референдума који обесмишљавају њихову суштину, али и представнички модел демократије. Велики број референдума о разним питањима своди овакав облик партиципације бирача на рутину што води апстиненцији. Четврта група аргумената «против» тиче се потребне већине за доношење одлуке што може водити резултату референдумске одлуке која је производ гласања мањине грађана, не ретко оних агилнијих и конзервативнијих, оних који су против реформи и нових решења. Утицај странака, посебно опозиције, која ове институте може користити у ванпарлементарним облицима деловања и осујетити законодавни процес, па самим тим и владу да управља, штети стабилности политичког поретка - суштину је критике пете групе аргуменат против иницијативе и референдума ( Јовичић, 2006: 32-37).

Плебисцит као посебна врста референдума је један од основних разлога за сумњичавост према овом облику директне демократије. Плебисцитом се означавају референдуми којима се бирачи изјашњавају превасходно о политичким питањима, а не о нормативним актима и начелним питањима правне природе. Оваква разграничења теоријске природе у пракси није лако постићи. Многи теоретичари сматрају да се плебисцитом референдум злоупотребљавао за потврђивање личне власти, подршку ауторитарним политикама и владарима и у том контексту наводе се референдуми оба Наполеона у 19. веку (Фридрих, 2005:448), А. Хитлера и Б. Мусолинија, затим владавина путем референдума Де Гола, али и комуниста у 20. веку (Милосављевић, 2011:155). Таква владавина се означава као «демократски цезаризам» или «плебисцитарни цезаризам», али она се може окренути и против оних политичких личности које често посежу за овим обликом самолегитимације. Ни плебисцити који су организовани после Првог и Другог светског рата ради међудржавних разграничавања нису прошли без манипулација, или мање или више доказаних сумњи у манипулације.

Већина од “око 1500 спроведених у свету ...националних... референдума и плебисцита одржаних током 25 последњих година”, одржана је у Европи, а у општинама се у истом региону “сваке године одржава пар стотина референдума и...приближан број грађанских иницијатива.” (Пиасецки, 2011:2). Већ саме бројке сведоче да упркос сумњама, оспоравањима сврсисходности и лошим искуствима директна демократија није потиснута, напротив. Подаци

говоре о експанзији партиципације грађана у доношењу политичких одлука. Упоредо са јачањем праксе множе се и преиспитивања о томе да ли је и колико овај облик демократије бољи.

**Табела 2. Национални референдуми и иницијативе у 19 држава Западне Европе до 31. децембра 1995. године**

Држава	Пре 1945.	1945-1969.	1970-1995.	Укупно
Аустрија	1	0	2	3
Белгија	0	1	0	1
Данска	3	8	6	17
Финска	1	0	1	2
Француска	10	9	3	22
Немачка	6	0	0	6
Грчка	5	2	2	9
Исланд	4	0	0	4
Ирска	1	3	14	18
Италија	2	1	39	42
Луксембург	3	0	0	3
Малта	-	0	0	0
Холандија	0	0	0	0
Норвешка	4	0	2	6
Португал	1	0	0	1
Шпанија	0	2	3	5
Шведска	1	2	2	5
Швајцарска	139	83	215	437
В.Британија	0	0	1	1
Укупно	181	111	290	582
Укупно без Швајцарске	42	28	75	145

Напомена: Табела не садржи све народне иницијативе и референдуме укључујући и оне (у Аустрији, Француској, Немачкој, Грчкој, Италији, Португалу и Шпанији) који се не сматрају демократским. Малта је постала независна септембра 1964. године и од тада није одржала ни један референдум иако је пре независности имала три референдума (1870, 1956. и 1964.)

Извор: Gallagher, Michael, Uleri, Pier Vincenzo (2005). *The Referendum Experience in Europe*, New York, MacMilan Press LTD.

Тврди се да је представничка демократија “растргана између утопистичких тежњи и функционалне стварности”, да се за њу

каже да је “анархистичка, минималистичка и реалистична и да не подстиче никакав ентузијазам код грађана”, да се зато захтеви за директном демократијом и јавним законодавством све чешће истичу, те да их прихвата чак и “радикално крило либералних демократа”. (Веуме, 2007:20). Стално се и упорно понавља да се код облика директне демократије не ради о томе треба ли је користити него како је имплементирати. “Ненормативни знанственици међутим, настоје емпиријски одговорити на питање јесу ли непосредна демократија и законодавство путем референдума с делиберативним дискурсом доиста бољи и учинковитији”. (Веуме, 2007:20) Закључак анализе 550 грађанских иницијатива и референдума није охрабрујући: “...није откривен никакав дискурс ослобођен моћи...Резултати референдума углавном су били оријентирани према средњем слоју и *status quo*. Радикалне скупине...обично не постижу ништа јавним законодавством. Раст државе благостања више промичу парламентарни заступници у Сјеверној Еуроци него непосредна демократија у Швицарској”. Међутим, емпиријске сумње у ефекте директне демократије нису увериле ни нормативне теоретичаре ни практичаре. Они, “не без ваљаних разлога” остају на становишту да “... непосредна демократија има утјецаја на политичку социјализацију и учење, што дугорочно стабилизира и представничку демократију” (Веуме, 2007:21).

### Наша искуства и новине у нацрту закона

У Србији су за две деценије одржана четири референдума. Три (1990., 1992. и 2006. године) су била према предмету уставотворни, а према времену примене накнадни референдуми са конститутивним дејством. Један референдум (1998. године) може се сврстати у категорију референдума из области међународних односа и међународног права. Поред њих било је и правно нерегуларних акција у форми “референдума” током 1991. и 1992. године, организованих од стране сецесионистичких организација на Косову и Метохији и шест општина западне Србије у којима Муслимани чине већину становништва или живе у већем броју. У њима су странке које су заступале интересе националних мањина утврђивале своју позицију, хомогенизујући припаднике мањина око програма којим су саопштавале свој став у процесу разбијања СФРЈ (види шире: [www.sandzakinfor.com](http://www.sandzakinfor.com); [www.sandzaknews.com](http://www.sandzaknews.com); [www.albanian.com/main/countries/kosova/ref91.html](http://www.albanian.com/main/countries/kosova/ref91.html)).

Бар четири референдума су имала директне или индиректне везе са проблемима у јужној покрајини Србије. Заједничко свима је да су били мањкави, не само из формално-правних разлога (бирачи нису могли потпуно слободно да се одреде, нису били довољно квалификовани, питање је било нејасно или пристрасно, нису поштоване процедуре, забележен је низ злоупотреба са бирачким списковима, гласањем), него и суштински, сврсисходности, таквог начина доношења одлука. Сви референдуми су имали елементе плебисцита. Три “милошевићева” референдума су допринела учвршћивању његове харизме и власти, а “коштуничин” уставни референдум слабом излазношћу наговестио је лош резултат његове странке на предстојећим изборима. Плебисцитарни карактер имале су и политичке акције у форми “референдума”. Њима је албанско становништво на Косову и Метохији подржало став својих елита да се отцепе од Србије, као и Муслимани у шест општина западне Србије да се присаједине Босни и Херцеговини (Јовановић, 2006 :100-7).

Далеко је мање било законодавних иницијатива. Памте се оне последње - предлог да се измени Закон о влади тако да се преполови број министарстава, Закон о народним посланицима и Устав тако да се смањи број народних посланика са 250 на 125 - све у организацији Српске напредне странке, као и предлог да се изврши већа децентрализација Србије, у режији Уније региона Србије.

Уставом Србије из 2006. године задржана су решења из претходног устава по којем се сувереност грађана остварује референдумом и народном иницијативом, али су ови облици директне демократије прецизирани, а услови њиховог коришћења поштрени. За покретање законодавне иницијативе потребно је 30.000 уместо 15.000, а за ревизију устава 150.000 уместо 100.000 потписа бирача. Обавезе које произилазе из међународних уговора, закони који регулишу људска и мањинска права и слободе, порески и финансијски закони, буџет, завршни рачун, увођење ванредног стања, амнестија и изборне надлежности Народне скупштине, не могу по Уставу бити предмет референдумског гласања. Уставом је утврђено и када Народна скупштина обавезно расписује референдум - када то затражи већина свих народних посланика, потписима 100.000 бирача; када се мењају начела устава, одредбе о људским правима и слободама, организацији власти, проглашавању ратног и ванредног стања и поступку промене устава; када се мењују границе, те оснивају нове или укидају постојеће аутономне покрајине као и јединице локалне самоуправе. Ове облике непосредне демократије могу користити како Аутономне покрајине тако и јединице локал-

не самоуправе (Устав РС члан 2. став 1; 107 став 1; 108 став 1; 182 став 3 и 4; 188 став 3; 203 став 1 и 6.)

Тек после четири године од доношења Устава сачињен је нацрт Закона о референдуму и народној иницијативи. Њиме је дефинисан републички, покрајински и локални референдум, обавезни и факултативни референдум, претходни и накнадни, као и саветодавни референдум. Прецизирани су рокови расписивања који не могу бити краћи од 30 и дужи од 90 дана; расписивање; органи за спровођење; финансирање; кампање; заштита, и сл. Посебно је уређено расписивање референдума на делу територије Републике Србије ако се одлучује о питањима важним за ту територију. Нацртом је предложено да се акт подржан на референдуму сматра донетим даном одржавања референдума, без обзира ко је био предлагач. Исто се односи на претходни референдум с тим што је прецизирано да су скупштине дужне да у року од 60 дана донесу одлуку која не сме бити супротна вољи исказаној на референдуму. Одређено је да се одлука донета на референдуму не може мењати од стране скупштине годину дана. Што се тиче већине потребне за референдумску одлуку опште је правило да је одлука донета ако је за њу гласала већина изашлих.

Шта ће се вероватно наћи у жижи расправе овог нацрта? Предлагач није утврдио ни за једну врсту референдума, ни за поједина питања која би могла бити предмет референдумског одлучивања ни кворум излазности ни кворум за усвајање одлуке. То практично значи да о неким важним питањима одлуку може донети и мањина бирача. Овакав став сагласан је Кодексу добре праксе у области референдума Венецијанске комисије која је иначе дала позитивно мишљење о тексту нацрта (Венецијанска комисија, Мишљење 371/2006, стр. 1), међутим, он ће изазвати полемике и вероватно захтеве да се за неке врсте референдума ти кворуми утврде. Право скупштине да измени референдумску одлуку годину дана после референдума и без референдума, такође ће изазвати полемике јер се тако дезавуише воља грађана. Детаљније дефинисање референдума који су изричито утврђени Уставом такође видимо као потенцијални круг решења која ће се јавити у расправи.

Нацрт је народну иницијативу много либералније уредио него у актуелном закону. Тако је грађанима остављено 90 дана за прикупљање потписа подршке, за разлику од 7 дана колико је предвиђено у актуелном закону, што је фактички блокирало коришћење овог облика непосредне демократије.

\*  
\* \*

Референдум и народна иницијатива и поред зазирања теоретичара демократије постају не само формална стандардна институција у представничком систему, него се све чешће користе. Ширење информатичке писмености коришћење облика директне демократије чини све доступније за брзо учешће грађана у политичком одлучивању и истовремено умањује сумње у могућност и компетентност грађана да доносе одлуке. Референдум и народну иницијативу не треба глорификовати као лек за све слабости представничке демократије. Као и остале институције ни ове нису без мањкавости. «Линија која раздваја употребу и злоупотребу... референдума...веома танка», али исто се може рећи и за изборе, обликовање јавног мњења, медије, деловање странака. (Сартори, 2003:188) Једноставно, коришћење директне демократије је ствар мере. Она ће постепено постајати значајнија на свим нивоима одлучивања онолико колико менаџерски приступ у доношењу политичких одлука буде свестан потребе легитимитета, поделе одговорности, а грађани свесни да свођење учешћа на повремено гласање за ове или оне политичке опције, програме, политике, лидере и представнике није довољно да остваре своје интересе.

Србија је имала релативно стандардна искуства са референдумом и народном иницијативом. Овај други инструмент је потпуно потцењен и слабо коришћен. Грађани нису довољно убеђени у успех таквих акција, а кад их је и било политичка класа и извршна власт их је обесхрабривала да се чешће практикују.

Нацрт Закона о иницијативи и референдуму сачињен је очигледно увидом у различита компаративна искуства и стандарде ЕУ. Генерално он либерализује услове и процедуре коришћења народне иницијативе, али има још простора за дораду појединих решења како би садржај био разумљивији у коришћењу различитих врста референдума и процедура које их прате. Ту пре свега указујемо на два аспекта. Кворум излазности и кворум за доношење одлуке је први аспект око кога ће се спорити у расправи. Други је могућност скупштине да измени референдумску одлуку после годину дана, без референдума. Сматрамо ова два аспекта повезаним јер се управо њима обесмишљава учешће грађана у директном одлучивању.

**Milan Jovanovic****THE FORMS OF DIRECT DEMOCRACY -  
POPULAR INITIATIVE AND REFERENDUM****Summary**

The referendum and the popular initiative as the forms of direct democracy are more and more present in the decision making process within the model of the representative democracy. "Let the citizens be the lawmakers for one single day" is a principle especially current in the European states. Envisaged as a corrective, but not as the substitution for representative democracy, it is both glorified and contested at the same time. From their basic function consisting of the elected politicians control and the wider citizen's participation in the politics, they can also become a means of the manipulation. The Serbian experience with these political mechanisms is not so different comparing with the average situation- we have more referendums, but less popular initiatives, especially on the local level. The Serbian constitution from 2006. has precised and aggravated the conditions of using of the referendum and popular initiative. On the basis of this constitution was made the draft of law. The proposed solutions are in accordance with the EU recommendations regarding good referendum practice, but they also admit the dilemmas about the setting of the turnout quorum and quorum for acceptance of the referendum decisions.

Key words: direct democracy, representative democracy, referendum, popular initiative.

**ЛИТЕРАТУРА**

- Веуме, Klaus von, (2007). „Suvremeni oblici predstavničke demokratije“, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 4(1), 7-26.
- Фридрих, Карл Ј. (2005). *Конституционална демократија : теорија и пракса у Европи и Америци*, Подгорица, ЦИД
- Gallgher, Michael and Uleri, Pier Vincenzo (2005). *The Referendum Experience in Europe*, New York, MacMilan Press LTD
- Јовановић, Милан (2008). *Политичке институције у политичком систему Србије*, Београд, Институт за политичке студије
- Јовановић Милан, „Изборна јединица, изборни праг и страначки систем“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, 1-2/2006.
- Јовановић Милан, „Парламентарни избори у Србији 21. јануара 2007. године“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, 3-4/2007.
- Јовичић, Миодраг (2006). *Демократија и одговорност*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник

- Књига о републичком референдуму '98 - Народ Србије је рекао "НЕ" 23. априла 1998. године*, Београд, Службени гласник РС
- Krjesi, Hanspeter, (2008). „Izravna demokracija: Švicarsko iskustvo“, *Anali hrvatskog političkog društva*, 4(1), 43-58.
- Марковић, Ратко (2008). *Уставно право и политичке институције*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник
- Милосављевић, Богољуб, (2011). *Увод у теорију уставног права*, Београд, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник
- Пиасецки, Анджеј Конрад, (2008). „Локална директна демократија у европским државама - сличности и разлике“, *Гласник права*, 2(1), 1-14
- Referendum in Europe - an analysis of the legal rules in european states*, Venice Commission 2005
- Сартори, Ђовани, (2003). *Упоредни уставни инжењеринг*, Београд, „Филип Вишњић“
- Сартори, Ђовани, (2001) *Демократија шта је то?*, Подгорица, ЦИД
- Shumpeter, Joseph (1962). *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Allen and Unwin
- Uleri, Pier Vincenzo (2005). „Democracy and the Referendum phenomenon in Europe“, u: *The Referendum Experience in Europe*, New York, MacMilan Press LTD
- [www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)
- [www.sandzakinfo.com](http://www.sandzakinfo.com)
- [www.sandzaknews.com](http://www.sandzaknews.com)
- [www.albanian.com/main/countries/kosova/ref91.html](http://www.albanian.com/main/countries/kosova/ref91.html)

## Resume

Referendum and popular initiative as forms of direct democracy are increasingly present in the decision-making process within the model of representative democracy. Citizens as “one-day legislators” is no longer the exclusive peculiarity of just Switzerland or the United States. Referendum and popular initiative are exercised in many countries around the world and are particularly common in European countries. Conceived as a corrective, rather than substitute for the representative democracy, they are glorified but also contested. From control of the elected representatives and citizens’ increased participation in politics, referendum and popular initiative can become a means of manipulation. Serbia’s experience in using these mechanisms does not differ from average – there is less referendum and more initiative. However, their number is token, particularly at the local self-government level. There are many reasons to account for such poor use of direct forms of democracy, namely: comparatively rigid conditions do not encourage citizens to use these institutes in decision-making; they are difficult to implement without the support of political parties; legislative and executive authorities doom these forms of participation to failure by im-



posing procedural obstacles; past abuse of these institutes depreciates their importance; there is no political culture to encourage participation through referendum and popular initiative; the 2006 Constitution of the Republic of Serbia elaborated and imposed stricter terms for the use of referendum and popular initiative. On this basis, the draft Law was prepared and released for public review, but without a debate on solutions it proposed. These solutions follow the EU recommendations on good referendum practice with respect to deadlines, referendum and popular initiative implementing bodies, support through petition-signing, lawmakers' obligation to review proposals, etc. However, they also leave some dilemmas about setting quora for turnout and adoption of referendum decisions. The draft law does not envisage the turnout quorum for any type of referendum, whether organised at the national, provincial or local level. This may give rise to a debate about the legitimacy of decisions passed in this manner. In addition, upon the elapse of one year from the passing of decision, the lawmaking body may reverse the referendum decision without organising a new referendum, thus rendering this form of decision-making by citizens worthless.

---

\* Овај рад је примљен 13. септембра 2011. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. новембра 2011. године.