

Сандра Пајић Шавија
Правни факултет, Слобомир П Универзитет

РЕФЕРЕНДУМ КАО ОБЛИК ОСТВАРИВАЊА СУВЕРЕНОСТИ

Сажетак

Сувереност се у правној теорији одређује као битно својство државне власти по којем се држава разликује од других политичких заједница. Оно око чега се правни писци споре, јесте одговор на питање ко врши суверену власт у држави. У том смислу се прави разлика између правног носиоца суверености тј. државе и правног вршиоца суверене власти. Према владајућој демократској теорији сувереност у држави врши народ (или нација) у форми представничке демократије. Представнички систем је данас општеприхваћени облик остваривања суверене власти. Суштина представничке демократије огледа се у томе да грађани периодично бирају своје представнике посредства којих врше власт. Међутим, основни недостатак посредног вршења власти огледа се у немогућности остваривања контроле над изабраним представницима. Ограничавање мандата народних представника и увођење института опозива не могу у потпуности да елиминишу недостатке репрезентативне демократије. У условима представничке демократије, политичке странке су преузеле монопол у вршењу власти, а изабрани представници више не представљају грађане већ политичке партије. Увођење референдума као вида непосредног вршења суверене власти од стране грађана има за циљ оживљавање идеје народне суверености која је са појавом општег права гласа и политичких странака изгубила свој изворни смисао. Међутим, сама референдумска процедура у поступку одлучивања није довољан гарант демократског поретка у држави. Референдум има смисао само уко-

лико је уставом утврђена обавезност расписивања у одређеним случајевима, а нарочито у уставотворном поступку, и ако је обезбјеђена слобода изјашњавања грађана.

Кључне речи: Референдум, сувременост, представничка демократија.

Од када је Жан Боден у свом дјелу ‘Шест књига о републици’ одредио државну власт као суверену, сувереност се истиче као битно својство државне власти или још прецизније, као суштинско обиљежје по којем се држава разликује од других политичких заједница. У правној теорији, сувереност се дефинише као својство државне власти које се огледа у њеној правној неограничености.¹⁾ Неспорно је, дакле, да је носилац суверене власти држава. Међутим, оно око чега се правни писци споре, још од античког доба, јесте одговор на питање ко је вршилац суверене власти у држави. У том смислу се разликује правни носилац суверености тј. држава од правног вршиоца суверене власти. Уколико оставимо по страни различите теорије, попут оних које као вршиоца суверене власти одређују филозофе (Платон), закон (Аристотел), владајућу класу (марксистичка теорија) и задржимо се на данас владајућој демократској теорији према којој сувереност у држави врши народ (или нација), остаје да се размотри улога референдума у остварењу суверености.

НАРОДНА ИЛИ НАЦИОНАЛНА СУВЕРЕНОСТ

Зачетником идеје о народној суверености сматра се француски писац Жан Жак Русо којег Норберто Бобио назива оцем модерне демократије.²⁾ Русо истиче да сувереност припада народу и представља израз опште воље. Овако схваћеној суверености одговара непосредна демократија као облик остваривања суверене власти. Међутим, и сам Русо је свјестан да ‘права демократија није никад, постојала, нити ће икада постојати. Противно је природном поретку да велики број људи влада над мањим.’³⁾ Русо даље каже: ‘Да постоји какав народ богова, он би собом управљао демократски.

1) Радомир Лукић, *Увод у право*, Научна књига, Београд, 1974, стр. 35.

2) Види, Норберто Бобио, *Будућност демократије: одабрана правила игре*, Филип Вишњић, Београд, 1990.

3) Жан Жак Русо, *Друштвени уговор: о пореклу и основама неједнакости међу људима*, Просвета, Београд, 1949, стр. 53.

Тако савршена влада није за људе.”⁴⁾ Француска буржоаска револуција је родила идеју националне суверености. Према тој теорији сувереност припада нацији која се схвата као трансцендентални и недјелјиви ентитет и која сувереност остварује преко изабраних представника. Начело националне суверености први пут је прокламовано управо у француској Декларацији о правима човјека и грађанина из 1789. године. У члану 3. Декларације стоји: “Начело сваке суверености суштински почива у нацији. Ниједно тијело и ниједан појединац не могу вршити власт која изричито одатле не потиче.” Историјски посматрано, разликовање националне и народне суверености је обично имало и политичку позадину, у смислу заговарања оне идеје која ће најбрже довести до остваривања одређених политичких циљева. “Увођењем општег права гласа, режими који се позивају на националну сувереност изгубили су посебна обиљежја у односу на режиме који се позивају на народну сувереност. Тиме је превазиђена разлика између две теорије, па је у формулацијама устава дошло чак и до конфузије појмова националне и народне суверености.”⁵⁾ Да би се избјегле поменуте теоријске дилеме у погледу тога да ли је суверен народ или нација, у модерним уставима се све чешће говори о суверености грађана.

ПРЕДСТАВНИЧКИ СИСТЕМ ВЛАСТИ И НЕПОСРЕДНА ДЕМОКРАТИЈА

Данас је представничка демократија општеприхваћени облик остваривања суверене власти. Суштина представничког система огледа се у томе да грађани периодично бирају своје представнике посредством којих врше власт. “У непосредној демократији, као и у представничкој демократији, народ је орган државе, али је у првом случају воља органа чин самог народа, а у другом је чин органа којег је он створио.”⁶⁾ Као главни приговори против непосредне демократије обично се истичу практични разлози, односно немогућност да се окупе сви грађани који би непосредно вршили суверену власт. Истиче се да је непосредна демократија “непримерена размери и разноврсним обавезама модерне државе.”⁷⁾ Због тога су

4) Исто, стр. 54.

5) Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Јустинијан, Београд, 2005, стр.186.

6) Филип Лово, *Велике савремене демократије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци-Нови Сад, 1999, стр. 67.

7) Исто, стр. 67.

облици непосредног вршења суверености од стране грађана данас могући само у мањим територијалним јединицама као што су локалне самоуправе или федералне јединице. Слободан Јовановић, међутим, истиче поред те "материјалне сметње" и једну другу препреку за остваривање непосредне демократије коју многи писци занемарују, тзв. "моралну сметњу", а која се огледа у чињеници да слободан грађанин у модерној држави није оно што је био и у античкој држави. "У античкој држави, слободан је грађанин имао своје робове, живео од туђег рада, био господар свог времена, речју, имао све 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."⁸⁾ То међутим не значи да је непосредна демократија у потпуности одбачена у модерној држави. Имајући у виду недостатке представничке демократије, а који се огледају у немогућности или боље речено у ограниченим могућностима контроле изабраних представника, задржани су поједини облици непосредне демократије попут референдума и народне иницијативе. Још је Русо запазио да је народ (енглески) "слободан само за време избора чланова парламента: чим су они изабрани, он је роб, он није ништа."⁹⁾ Већина аутора се слаже да представничка демократија има недостатке. Тако, Брајс истиче да "народ не може никада изразити своје жеље преко личности које је изабрао да га представљају, јер ове личности могу наивно и погрешно схватити или намерно представити те жеље, и никакво упутство које би народи дали својим представницима не би отклонили ову опасност."¹⁰⁾ Основни проблем представничке владе се своди на постојање раскорака између грађана којима припада суверена власт и изабраних представника који врше ту власт у име суверена. Иако се између народа и изабраних представника успоставља однос политичке природе, грађани у модерној држави нису лишени утицаја на представнике власти. "Чим је бирачком телу призната власт да бира представнике и чим је, пре свега, тај избор само на одређено време и доводи се у питање, неопходно му

8) Слободан Јовановић, *О држави: основи једне правне теорије*, Геца Кон, Београд, 1922, стр. 336-337.

9) Жан Жак Русо, *Друштвени уговор: о пореклу и основама неједнакости међу људима*, Просвета, Београд, 1949, стр. 74.

10) Џејмс Брајс, *Савремене демократије I*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933, стр. 237.

се даје моћ одлучивања која превазилази сам избор личности.”¹¹⁾ Због тога, већина земаља прибјегава референдуму и народној иницијативи којима се настоје ублажити негативни ефекти представничке демократије.

РЕФЕРЕНДУМ

Референдум представља право грађана да непосредно учествују у доношењу неког правног акта. У модерној држави у којој функционише представничка демократија референдум се јавља као вид непосредног вршења суверене власти од стране грађана. Као најважније разлоге увођења непосредног народног одлучивања Брајс наводи, између осталих, чињеницу да изабрани представници никада не могу вјерно изражавати народну вољу, постојање све израженијег утицаја политичких партија на изабране народне представнике, те да грађани у сваком случају могу боље остварити своје циљеве непосредно. Он, чак, народну вољу упоређује са мистичним, светитељским духом. “Замишља се да у народу почива нека врста мистичног светитељства, које није могуће пренети преко делегата. Сматра се да се његово светитељско својство слаби сваким покушајем преношења, као што се електрична струја губи рђавим одводницима.”¹²⁾ Незамисливо је, међутим, учешће грађана у доношењу свих правних аката из истих разлога које смо навели против непосредне демократије уопште. Због тога је овај облик непосредне демократије резервисан за доношење изузетно важних одлука и представља “изузетно средство у изузетним околностима.”¹³⁾ Референдум у том смислу има функцију да исправи “девијације представничке демократије и партијске владе.”¹⁴⁾ Не упштајући се посебно у врсте покушајемо да укажемо на претпоставке и значај референдума.

Само прописивање референдума није гарант демократског поретка у једној држави уколико нису обезбјеђени политички услови за његово спровођење. Наиме, да би грађани могли слободно да изразе своју вољу, неопходно је да буду лишени било каквих по-

11) Филип Лово, *Велике савремене демократије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1999, стр. 68.

12) Цемс Брајс, *Савремене демократије II*, Београд, Издавачка књижарница Геце Кона, 1932, стр. 235.

13) Норберто Бобио, *Будућност демократије: одабрана правила игре*, Филип Вишњић, Београд, 1990, стр. 53.

14) Ирена Пејић, „Облици непосредне демократије у уставној држави“, *Правни живот*, бр. 14/2009, вол. VI, стр.759-775.

литичких притисака. У супротном, установа референдума би могла да буде злоупотребљена и послужила би само као параван за спровођење самовоље постојеће власти. Због тога, слобода, не само у политичком већ и у културном смислу представља неопходну претпоставку успјешности референдума. Референдум има смисао само у зрелим демократијама. Није без значаја ни начин расписивања референдума. Органи овлаштени за расписивање референдума су парламент или шеф државе у зависности од система државне власти. Како би се избјегла самовоља поменутих органа неопходно је да се расписивање референдума у одређеним случајевима прогласи обавезним или пак да се грађанима повјери иницијатива за расписивање референдума. Због тога је веома битан правни основ референдума, односно да ли је његово расписивање обавезно или факултативно. Свакако да много већи значај има установа обавезног референдума, гдје органима који су овлаштени да распишу референдум није остављена слобода да цијене да ли ће одређено питање изнијети пред грађане или не. Такође, није без значаја и само дејство референдума тј. да ли је одлука изгласана на референдуму обавезујућа или пак има савјетодавни карактер. Референдум који има обавезујуће дејство за органе одлучивања има далеко већи домаћај од савјетодавног референдума. Непосредно изјашњавање грађана је нарочито битно у случајевима када се желе извршити неке корјените промјене у државноправном поретку. Ту прије свега мислимо на уставне промјене за које је неопходно тражити пристањак грађана. Референдум тада обезбјеђује легитимитет уведених промјена. Управо је због тога отцјепљење свих бивших југословенских република било праћено изјашњавањем грађана путем референдума. Већина устава предвиђа обавезно изјашњавање грађана у поступку доношења и промјене устава. Иако је циљ увођења референдумске процедуре у уставотворни поступак јачање устава и стабилност државноправног поретка, некада непосредно учешће грађана у поступку доношења и промјене устава може да доведе и до супротних резултата.

Имајући у виду све речено, став државе према овом виду непосредног вршења власти од стране грађана је двојак. У првом реду се издвајају државе које имају позитиван приступ према референдуму и које у одређеним случајевима прописују обавезно изјашњавање грађана путем референдума. Ту прије свега мислимо на Швајцарску чији устав познаје како обавезни тако и факултативни

референдум.¹⁵⁾ У другу групу спадају земље које прописују референдумско изјашњавање само као могућност. У тим уставним системима референдум је факултативне или пак савјетодавне природе. Иницијатива за расписивање факултативног референдума може да припада грађанима (нпр. у Швајцарској), парламенту односно одређеном броју посланика или извршној власти (нпр. у Шпанији гдје референдум расписује краљ на приједлог председника владе кога претходно на то овлашћује Конгрес посланика - члан 92. став 2. Устава Шпаније).

РЕФЕРЕНДУМ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Уставно уређење у Републици Српској почива на представничкој демократији. Међутим, као и у већини модерних демократија представнички систем власти није лишен облика непосредног вршења суверености. У Уставу Републике Српске у члану 1. став 3. стоји да: "Срби, Бошњаци, Хрвати, као конститутивни народи, остали и грађани равноправно и без дискриминације учествују у вршењу власти у Републици Српској." Полазећи од принципа подјеле власти јасно је да суверену власт остварују грађани посредством представника у Народној скупштини. Поред права грађанске иницијативе тј. права најмање три хиљаде бирача да предложи доношење закона и других општих правних аката, Устав помиње и референдум као облик непосредног изјашњавања грађана. Члан 77. Устава гласи: "Народна скупштина може одлучити да о појединим питањима из своје надлежности одлуку донесе након претходног изјашњавања грађана на референдуму." С обзиром на вријеме пријемне референдум у Републици Српској има карактер претходног референдума. Народна скупштина одлуку о питању које износи на референдумско одлучивање може донијети тек после претходног изјашњавања грађана. Није јасно да ли референдум са становишта обавезности има карактер обавезног или савјетодавног референдума односно да ли би Народна скупштина могла другачије одлучити тј. супротно ставу који су грађани заузели на референдуму. Према правном основу референдум има факултативни карактер јер је Народној скупштини препуштено да одлучује да ли ће захтјевати непосредно изјашњавање грађана о одређеном питању. На тај начин је референдуму као институцији која се јавља као гарант народне суверености дат политички карактер будући да је остављена

15) Види чланове 138-143 Устава Швајцарске у часопису *Права човека*, бр. 7-8, 2002.

слобода органу овлаштеном за расписивање референдума да цијени дате политичке околности и сходно томе одлучује да ли ће одређено питање изнијети пред грађане. Непосредно остваривање суверености од стране грађана се појављује само као уставна могућност. Значај овог облика непосредног вршења суверене власти од стране грађана додатно умањује чињеница да Устав Републике Српске не предвиђа непосредно изјашњавање грађана у поступку ревизије устава.

Недавно је у Републици Српској усвојен Закон о референдуму и грађанској иницијативи (*Службени гласник Републике Српске*, бр. 42/10) којим су ближе уређени ови облици непосредног вршења суверене власти од стране грађана. Закон, у складу са Уставом, предвиђа могућност претходног изјашњавања грађана о одређеним питањима. Одлуку о расписивању републичког референдума доноси Народна скупштина већином гласова од укупног броја народних посланика односно скупштина општине већином гласова укупног броја одборника. Сама чињеница да су се уставотворац и законодавац определијелили за претходно изјашњавање грађана односно прије него што Народна скупштина донесе одлуку о питању које је предмет референдумског гласања указује на интенцију нормотворца да овом облику непосредне демократије прида посебан значај. С обзиром да је расписивање референдума формулисано као могућност јасно је да са ради о факултативном изјашњавању грађана. Чињеница да Народна скупштина није обавезна да расписе референдум је ублажена проширивањем круга субјеката који су овлаштени да предложе расписивање референдума. Поред председника Републике, Владе и најмање 30 народних посланика то право је признато и грађанима тако да расписивање референдума може предложити и најмање 10 000 бирача, а у општини најмање 10 % бирача уписаних у бирачки списак општине тј. града или 3000 бирача ако је у бирачки списак општине односно града уписано преко 30 000 бирача. Право одређеног дијела бирачког тијела да предложи расписивање референдума је значајна новина у односу на раније важећи Закон о референдуму. Увођење могућности грађана да иницирају расписивање референдума несумњиво представља допринос у оживљавању овог облика непосредне демократије. То због чињенице да расписивање референдума више није искључиво у рукама носилаца политичке власти. Право гласа на референдуму признаје се свим грађанима који имају бирачку спо-

собност односно који су уписани у бирачки списак. За успјешно спровођење референдума захтјева се излазност натполовичне већине грађана који имају бирачко право и који су уписани у бирачки списак. Референдумско питање је добило подршку ако се за њега изјасни већина грађана који су гласали на референдуму. Након референдумског изјашњавања надлежни орган је дужан да донесе одговарајући акт у року од шест мјесеци од дана одржавања референдума. О истом референдумском питању грађани се не могу поново изјашњавати референдумом у року краћем од шест мјесеци.

*

* *

Представничка демократија је данас незаобилазан облик остваривања суверености. Иако постоји консензус да је представничка влада у модерној држави једини могући начин вршења власти ипак постоје и тенденције да се негативни ефекти представничког система ублаже. Основни недостатак посредног вршења власти огледа се у немогућности остваривања контроле над изабраним представницима. Ограничавање мандата народних представника и увођење института опозива не могу у потпуности да елиминирају недостатке репрезентативне демократије. Умјесто суверености грађана данас се све више говори о политичким партијама као носиоцима суверености. У условима представничке демократије, политичке странке су преузеле монопол у вршењу власти, а изабрани представници више не представљају грађане већ политичке партије. Због тога се вршење власти од стране грађана у представничкој демократији, која је неминовна, појављује као правна фикција. Увођење непосредног вршења суверене власти од стране грађана, попут референдума, управо има за циљ да смањи доминантан утицај политичких партија. Међутим, само увођење референдумске процедуре у поступак одлучивања није довољан гарант демократског поретка у држави. Референдум има смисао само уколико је уставом утврђена обавезност расписивања у одређеним случајевима, а нарочито у уставотворном поступку, и ако је обезбјеђена слобода изјашњавања грађана.

Sandra Pajic Savija

REFERENDUM AS A FORM OF ACCOMPLISHING SOVEREIGN POWER

Summary

In legal theory sovereignty is defined as a relevant matter of state authority under which the state differs from other political communities. Legal writers litigate about the answer to the question "who exercise the sovereign power in state". Therefore, the distinction is made between legal holder of sovereignty, i.e. state, and the legal executor of sovereign power. According to the actual theory of democracy, the people (nation) in the form of representative democracy exercise the sovereignty. Nowadays, the representative system is generally accepted form of accomplishment of sovereign power. The essence of representative democracy is that citizens periodically elect their representatives and through them, they rule. However, the essential shortcoming of indirect rule is inability to exercise control over elected representatives. Limitation of the mandate of people's representatives and the introduction of the withdrawal institute can not completely eliminate lacks of the representative democracy. In terms of representative democracy, political parties have taken over the monopoly in exercise of power, and elected representatives no longer represent citizens, but political parties. Purpose of the introduction of the referendum as a form of citizens' direct accomplishment of sovereign power is to revive an idea of national sovereignty, which, upon appearance of general right to vote and political parties, had lost its original meaning. However, the referendum procedure in a decision-making process is not a sufficient guarantee of democratic order in the state. The referendum itself has meaning only if it is determined by the constitution binding announcement in certain cases, especially in legislative procedure and if the freedom of citizens' voting had been provided.

Key words: referendum, sovereignty, representative democracy

ЛИТЕРАТУРА

- Бобио, Норберто, *Будућност демократије: одабрана правила игре*, Филип Вишњић, Београд, 1990.
- Брајс, Џемс, *Савремене демократије I*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933.

- Брајс, Џемс, *Савремене демократије II*, Београд, Издавачка књижарница Геце Кона, 1932.
- Јовановић, Слободан, *О држави: основи једне правне теорије*, Геца Кон, Београд, 1922.
- Лово, Филип, *Велике савремене демократије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1999.
- Лукић, Радомир, *Увод у право*, Научна књига, Београд, 1974
- Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Јустинијан, Београд, 2005.
- Пејић, Ирена, „Облици непосредне демократије у уставној држави“, *Правни живот*, бр. 14/2009, вол. VI.
- Русо, Жан Жак, *Друштвени уговор: о пореклу и основама неједнакости међу људима*, Просвета, Београд, 1949.
- <http://www.narodnaskupstinars.net/>

Овај рад је примљен 17. јануара 2011. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. марта 2011. године.