

РЕФЕРЕНДУМ КАО ОБЛИК НЕПОСРЕДНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

Жељко Годоровић³¹
Висока пословно техничка школа

Сажетак

Социолошки, политиколошки и правни теоретичари су још од античког доба, а посебно у последња два вијека, па и данас били заокупљени питањем демократије. Демократија се дефинише као владавина народа, што јој и само име каже (потиче од грчке ријечи „*демос*“ – народ и „*кратеин*“ – владати, владавина народа). Међутим, тешко је објаснити демократију само владавином народа-већине, јер је демократија врло сложен систем односа између државе и грађана у смислу остваривања слободе личности грађана и трансформације државне власти. Постоје бројне дефиниције демократије, шире образложене у самом раду, као и типови, врсте демократија: политичка, економска (индустријска), масовна и непосредна демократија. Посебан значај има непосредна демократија и њени облици: референдум, плебисцит, народна иницијатива, народно вето, право петиције, зборови грађана и други облици непосредне демократије. У раду је посебно обрађен референдум као облик непосредне демократије из разлога његовог значаја и неоснованости разлога његовог оспоравања у Босни и Херцеговини.

Кључне ријечи: демократија, народ, државна власт, друштво, непосредна демократија, референдум.

1 Појам и садржај демократије

Појам демократије је веома сложен, а у извјесном смислу, како то наводи Лукић (1976, стр. 261) и Кузмановић (1999, стр. 261) и противурјечан, контраверзан, двосмислен, недоречен, неодређен, дифузан, па и конфузан. Бројни су разлози томе, а најважнији су:

- Демократија је термин који се сувише дуго користи, више од два миленија, почев још од античке Грчке;
- Скоро сваки облик државног уређења проглашава се демократским, без обзира на његово стварно стање;
- Свако ново друштвено уређење одређује свој модел демократије и
- Што правна, а и политичка теорија, нису утврдили критерије по којима би се утврдила стварна демократија и квазидемократија.

³¹ Српских озренских бригада 5А, Добој, e-mail, zeljkot53@gmail.com

Мноштво је елементата демократије и тешко је међу њима успоставити тачан баланс. Све зависи од политичке праксе, а она је зависна од историјских конкретних околности, које се мијењају. Социолошки, политиколошки и правни теоретичари су још од античког доба, а посебно у посљедња два вијека били заокупљени питањем демократије. Међу њима били су познати филозофи: Аристотел, Вебер, Нојс и др. који су демократију сматрали лошим обликом државног уређења. Тако нпр. Аристотел демократију означава као “власт неорганизоване масе - мноштва“, а Макијавели да “демократија није у корист државе“.

На другој страни су многи теоретичари отклонили недоумице везане за појам демократије својим ставом да свака нова етапа, свака нова фаза друштва или унутар типа друштва (облика државног уређења) носи и даје нова мјерила о томе шта је демократија. То значи да оно што је било демократско и имало врхунске вриједности у одређеном систему у прошлости, није демократско за ново доба, већ је то нешто друго итд. Дакле, демократију треба схватити и остваривати у одређеном времену и простору, јер како то наводи Кузмановић (1999, стр. 263), не постоји једна већ много демократија.

Појам демократије обухвата неке битне елементе који су општи и трајни, као и неке друге (додатне) елементе који су промјенљиви и зависе од времена и простора у коме се дефинише актуелни тип демократије. У опште и трајне елементе појма демократије убрајају се: народ, слобода, власт, држава, друштво и уређење. Демократија се дефинише као владавина народа што јој и само име каже (потиче од грчке ријечи “*demos* “ - народ и “*kratein* “ - владати, владавина народа).

Међутим, ако би се демократија схватала у етимолошком смислу то би значило да нема ни државе ни њене власти, јер државна власт значи одређен однос потчињености између надређених и подређених, између оних који имају власт и оних према којима се врши власт (Димитријевић, 2008, стр. 68).

Тешко је објаснити демократију само владавином већине, јер је демократија врло сложен систем односа између државе и грађана у правцу остваривања слободе личности грађана и трансформације државне власти. Демократију по Чавошком (1995, стр. 186) карактеришу одређена обиљежја, и то:

- Учешће свих или већине у одлучивању о општим пословима заснива се на идеји о вриједности сваког грађанина;
- Развија се поштовање државно правног поретка и остваривање законитости у примјени права и вршењу државне власти;
- Државна власт у односу са грађанима мора водити рачуна о човјеку као слободном бићу и у границама хуманости вршити овлашћења;
- Грађани уживају одређене слободе и права, нарочито политичка права и то без ограничења у погледу пола, националности, расе, вјере и сл;
- Држава својим културним и образовним системима омогућава грађанима стицање образовања и културе;
- Економски услови живота су побољшани у смислу слободнијег политичког одређења;

- Политичко организовање је претпоставка остварења демократије, а облик организовања могу бити и разна професионална удружења као што су синдикати;
- Учешће народа у вршењу власти појављује се у два основна вида: учешће преко представника и непосредно.

Прецизније дефинисано, демократија је облик државног и друштвеног уређења у коме власт припада већини народа или демократија је државно и друштвено уређење у коме власт произилази из народа и припада народу (Кузмановић, 1999, стр. 262).

Бројне су дефиниције појмовог одређења демократије, али су све оне у основи сличне. Тако Кузмановић (1999, стр. 262) истиче неке од њих:

- Демократија је власт народа, од народа, за народ;
- Демократија је владавина народа у његовом сопственом интересу;
- Демократија је владавина лица која су слободно изабрана и одговорна онима над којима владају;
- Демократија је облик политичког система у коме поред политичке партиципације грађана постоји и њихово конкретно учешће у одлучивању.

Ако анализирамо било коју од наведених дефиниција уочићемо да се у њима помињу народ и држава, народ и власт или народ и управљање из чега се може закључити да су за демократију битна два елемента: а) политичка воља народа и б) остваривање те воље путем државне организације. Дакле, суштину демократије представља воља народа, ако те воље нема, нема ни демократије.

Многи теоретичари истичући прогресивни корак демократије истицали су и неке њене заједничке елементе: слободу, мир, равноправност, удруживање, прогрес, разум, економски просперитет итд, односно улазили су у садржај демократије. Садржај демократије, како истиче Р.Кузмановић, је у основи мјерило који је тип демократије на политичкој сцени. Дакле, што је у њеном садржају више позитивних елемената који чине човјеков живот потпунијим, слободнијим, богатијим, независнијим и љепшим, то је демократија садржајнија (Кузмановић, 1999, стр. 263).

Немогуће је говорити о чистој демократији, јер демократија са собом увјек носи извјесне противурјечности. Наиме, немогуће је постићи врхунац садржаја демократије јер ти садржаји који су на врхунцу данас не значе да ће то бити и сутра. Дакле сваки временски период тражи и нове захтјеве и потребе човјека.

Друштвени развој је неуједначен, било је периода када се није много шта дешавало. Међутим, друга половина XX вијека и почетак XXI представља период сталних револуционарних промјена (оружане, индустријске, технолошке, информатичке револуције) које су и те како утицале на садржај демократије. У модерном смислу демократија се све више јавља и као етички проблем и као проблем човјека. У сваком случају демократију и њену

стабилност угрожавају наведени насилно изнуђени облици рушења поретка, а који доносе нове друштвене неправде и неједнакости.

2 Основни облици демократије

Као што у теорији нема јединствене дефиниције демократије, тако не постоји ни јединствена или приближно јединствена њена класификација. Тако се демократија класификује по облицима, врстама, моделима, формама и типовима. Гледано са становишта учешћа грађана у власти тј. повезивања и остваривања народне воље са државом, демократију посматрамо са аспекта њених основних облика, и то:

- облик посредне демократије или посредна демократија,
- облик непосредне демократије или непосредна демократија и
- облик полунепосредне демократије или полунепосредна демократија.

Посредна демократија представља облик демократије који се убичајено назива представничка демократија. У овом облику демократије воља народа се остварује преко изабраних представника у органима власти. Идеја посредне демократије јесте да сваки појединац треба да учествује у избору оних представника који ће га најбоље представити, ако он није у стању да учествује у свему што се тиче живота у заједници. Представничко тијело врши власт у име народа, па та власт не припада том представничком тијелу, већ припада народу. Систем представничке демократије не угрожава начело народне суверености, јер народ остаје и даље суверен, а на слободним изборима бира своје представнике који у његово име врше власт. Представничка власт треба да буде ограничена уставом и законом. Да би демократија дошла до већег изражаја морају да буду испуњени сљедећи услови (Димитријевић, 2008, стр. 68):

- да кандидовање представника буде слободно и да грађани врше то право;
- да се кандидовање врши појединачно, а не по листама;
- право гласа треба да имају сви пунољетни грађани;
- однос бирача и представника мора бити такав да представници бирача подносе и извјештаје о свом раду бирачима и буду у вези са њима.

Непосредна демократија подразумева непосредно учешће грађана у власти. Она представља најнепосредније остваривање народне воље, народне суверености, пошто овим путем грађани у цијелости учествују у вршењу власти. Међутим, од када постоје такви облици демократског одлучивања и вршења власти, поставља се питање у којим случајевима се може примјењивати тај облик, а када то није могуће? Кроз историју издиференцирали су се неки облици непосредног одлучивања који се могу примјењивати, а то су: масовне скупине, плебисцит, референдум, народна иницијатива и др.

Кузмановић (1999, стр. 264) истиче, да ако устави утврђују да власт припада народу то не значи да власт врши сваки појединац (грађанин), већ власт врши

народ у цјелини. Дакле, интегрална или потпуна непосредна демократија, у којој би сваки појединац учествовао у власти је практично неостварива. Она је у сфери теоријских претпоставки. Када се појединци нађу у власти, они су само орган народа и не остварују своју власт.

У савременој многољудној и сложеној држави тешко је остварити непосредну демократију, иако она увијек има предност у свим дјелатностима државне организације, те стога најчешће долази до комбинације посредне и непосредне демократије. Облици непосредне демократије су доста различити, па тако имамо зборове грађана, затим грађанску иницијативу за доношење одређених аката и предузимање одређених мјера од стране државних органа, а најзначајнији облик непосредне демократије јесте референдум који се састоји у непосредном изјашњавању грађана о постављеном питању. Одлука на референдуму је коначна и њу орган мора примјенити. Наравно, да је врло важно припремити референдум, објаснити грађанима постављено питање и његов значај, као и обезбједити све друге услове који су битни да се грађани слободно определијеле и гласају. Комбинација посредне и непосредне демократије са што већом примјеном непосредне демократије, чини остварење и развој демократије. У демократији било да је она непосредна, посредна или комбинација ова два облика је прије свега битан глас. Дакле глас сваког појединца чини суштину бирања свих представника који ће касније водити државу у њихово име.

Полунепосредна демократија подразумева синтезу посредне и непосредне демократије. Суштина полунепосредне демократије јесте у учешћу и народа и народних представника у власти и одлучивању. Наиме, изабрани представници у парламенту, влади, односно другим органима власти доносе све одлуке изузев неких које се сматрају битним, а доноси их сам народ (референдумом, плебисцитом или на неки други непосредан начин). Тај мјешовити систем остваривања демократије врло је чест и јавља се у огромној већини држава, јер чистих облика учешћа искључиво грађана и искључиво изабраних представника грађана нема. Тако је нпр. у Уставу бивше СРЈ из 1992. године било утврђено: “ У Савезној Републици Југославији власт припада грађанима. Грађани врше власт непосредно и преко слободно изабраних представника”³². Дакле, сасвим је јасно било прецизирано уставно утемељење полунепосредне демократије у вршењу власти у тој држави, јер је *explicitite* утврђено:

- да грађани врше власт непосредно и тако остварују своју сувереност и
- да грађани врше власт и преко слободно изабраних представника.

³² “Службени лист СРЈ“ бр. 1/92

3 Референдум

Референдум је најраспрострањенија институција непосредне демократије. Потиче од латинске ријечи *referendum*, што значи оно о чему треба да се каже. Референдум је као и плебисцит непосредно изјашњавање грађана за двије понуђене алтернативе “за“ и “против“. Најчешће се грађани референдумом изјашњавају о прихватању или одбацивању уставног, законског или неког другог битног политичког или економског питања. Референдум се најприје појавио у Швајцарској 1501. године када се Швајцарска одвојила од Њемачког царства и он се од тада до данас увелико користи за одлучивање народа о многобројним питањима. У многим земљама референдум је постао уставна категорија, с тим што ту постоје знатне разлике. У погледу примјене референдума, према Р.Кузмановићу, све земље свијета могу се сврстати у три групе и то: 1) земље које континуирано примјењују референдум, као што су Швајцарска и Француска, 2) земље које с времена на вријеме примјењују референдум (огромна већина земаља) и 3) земље које не примјењују референдум (аутократске земље и архаичне монархије) (Кузмановић, 1999, стр. 273). Према Кузмановићу различите су врсте референдума и то:

- уставотворни и законодавни;
- обавезни и факултативни;
- претходни и накнадни;
- обавезујући и савјетодавни;
- аброгациони и конститутивни и
- радно функционални.

Уставотворни и законодавни референдум означен је према предмету на који се референдум односи. Тако, Марковић (2005, стр. 261) под уставотворним и законодавним референдумом подразумјева и административни, финансијски и референдум у области међународних односа и међународног права. У основи ријеч је најчешће о референдуму током којег се грађани изјашњавају да ли прихватају или одбијају одређени уставни пројекат. Према Шуковићу (1980, стр 331), уставотворни референдум користи се нарочито у Швајцарској, па је у тој земљи за последњих 100 година одржано 220 уставотворних референдума од којих је 114 оних на којима је прихваћен приједлог промјена и 106 оних на којима је одбијен приједлог доношења или промјена устава. Иначе, Швајцарска је држава у којој непосредна демократија има највећи значај.

Обавезни и факултативни референдум односи се на правни основ. Разликује се обавезни референдум, кад је као такав предвиђен уставом, према којем правног акта нема без пристанка бирачког тијела и факултативни референдум (кад га може захтијевати одређен проценат бирачког тијела, 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) (Марковић, 2005, стр. 261).

Према времену његове примјене разликују се претходни референдум (кад претходи акту државе и утврђује општа начела за тај акт, као нпр. референдум од 2.јуна 1946. године у Италији, којим је изабран републикански облик владавине, послје које је услједио нови 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 на коме се грађани изјашњавају о некој већ усвојеној одлуци или другом акту од стране законодавног или другог органа (Марковић, 2005, стр. 261).

Са гледишта обавезности одлуке донесене на референдуму разликује се обавезујући и савјетодадни референдум. Обавезујући референдум је онај чија се одлука као коначна и обавезујућа мора спровести.

Савјетодадни референдум постоји кад се акт који је предмет референдума не усваја путем референдума него се гласањем на референдуму о том акту само изражава мишљење. Наиме, када треба да донесе неку важну одлуку, парламенту је од користи да сазна шта о томе мисле грађани, прије него што то питање утврди на референдуму. 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 одлучивања. Парламент, значи, може одлучити и супротно мишљењу грађана израженом на референдуму (Марковић, 2005, стр. 261).

Са становишта његовог дејства разликује се конститутивни референдум који има за циљ да потврди ваљаност или дејство једног акта и аброгациони или аброгативни референдум, којим се укида акт који је на снази, не замјењујући га при том неким другим. Примјер аброгативног референдума пружа Устав Републике Италије од 1947. године гдје у члану 75. стоји “Народни референдум се расписује ради одлучивања о потпуном или дјелимичном укидању једног закона или једног акта који има снагу закона, кад то захтијева 50.000 бирача или пет обласних савјета.“

Радно-функционални референдум је онај који се проводи у предузећима, установама и организацијама о питањима утврђеним законом и статутом. Тако се нпр. у бившој Југославији све до уставних промјена (амандмана) 1988. год. у радним организацијама и установама референдум проводио за све опште акте, а од тада само за доношење статута.

По Р.Марковићу, посебну врсту референдума представља арбитражни референдум, који постоји кад посебни државни орган, по правилу шеф државе, износи бирачком тијелу на арбитражу спор који је настао између њега и парламента односно између домова парламента (Марковић, 2005, стр. 262).

Референдум и плебисцит су врло слични, јер између њих, како то истиче Марковић (2005, стр. 261) “постоји танана разлика“, па се у пракси прави њихова замјена, а најчешће се изједначавају. Нажалост ту замјену и изједначавање праве државни органи који расписују референдум односно плебисцит. Основни елементи за разликовање су значај питања о коме се грађани изјашњавају (најзначајнија се износе на плебисцит) и учесталост провођења (рјеђе се проводи плебисцит).

За Кузмановића (1999, стр. 275-276) сличности између референдума и плебисцита су сљедеће:

- референдум и плебисцит су демократски облици учешћа грађана у одлучивању и остваривању права и слобода грађана;
- право учешћа грађана на референдуму и плебисциту је исто;
- поступак провођења референдума и плебисцита је исти;
- систем контроле провођења референдума и плебисцита је исти и темељи се на уставу и закону.

Између ова два облика непосредног одлучивања грађана најважније су сљедеће разлике, и то (Кузмановић, 1999, стр. 275-276):

- у самом називу (етимологији) и учесницима. Плебисцит се организује искључиво за народ и од народа, а референдум се може организовати и за народ али и за запослене грађане у радним организацијама. Дакле, по основу учешћа људи плебисцит је шири од референдума.
- разлика је и по томе ко може расписати референдум и плебисцит. Плебисцит може расписати само државни орган или међународна организација, а референдум могу расписати државни и локални органи, предузећа, установе и мјесне заједнице;
- плебисцитом се одлучује о важнијим питањима у односу на референдум;
- разлика је у учесталости одржавања референдума и плебисцита. Референдум се одржава често и на више нивоа, а плебисцит ријетко и на свега два нивоа (државни и међународни);
- одлуке плебисцита могу бити пуноважне, ако се за или против не гласа барем надполовичном већином, а уставом или законом може се утврди двотрећинска или јача већина, док одлука референдума може бити пуноважна и са надполовичном већином, па чак и са релативном већином.

Има земаља у свијету у којима нема правних сметњи за кориштење референдума или плебисцита, али су ријетки случајеви њиховог кориштења. Тако је нпр. у Великој Британији референдум у националним оквирима био први пут спроведен 1975. године или у Италији је за скоро шест деценија важења устава, референдум је био спроведен само једанпут и то поводом Закона о разводу брака.

Слично стање је и у Босни и Херцеговини у којој поједини политички субјекти на нивоу Босне и Херцеговине, који се наводно залажу за Босну и Херцеговину као демократску државу, имају одбојан став према референдуму као облику непосредног одлучивања грађана, као и према плебисциту (бојећи се злоупотреба), умјесто да се угледају на државе са високим степеном демократије у којима се референдумом или плебисцитом одлучује о свим важнијим питањима у земљи (Швајцарска, Аустрија, Лихтенштајн, Француска и др.). Република Српска донијела је Закон о референдуму и грађанској

иницијативи, којим је утврђено за која питања се може расписати референдум, начин расписивања и спровођења, као и друга питања везана за овај најдемократичнији облик одлучивања. Референдуму као облику непосредног одлучивања у БиХ супростављају се највише бошњачке политичке партије, сматрајући да ће се у Републици Српској тај вид одлучивања користити за сецесију БиХ, губећи из вида да Општим оквирним споразумом за мир у БиХ, као међународним уговором, није предвиђена таква могућност, нити се за такву одлуку може постићи потребни консензус.

4 Закључак

Референдум је један од најдемократичнијих облика одлучивања грађана, те га као таквог треба користити и у Босни и Херцеговини. Како је одређење Босне и Херцеговине улазак у Европску унију, то по узору на многе европске и друге демократске државе, референдум треба користити као начин одлучивања.

Народи на простору бивше Југославије имају традицију када је у питању овај облик непосредног одлучивања, јер се у то вријеме референдум проводио у мјесним заједницама, предузећима, као и на републичким и савезним нивоима. Не може се наћи било какав ваљан разлог који би ишао у правцу оспоравања овог облика одлучивања, ни у једној држави, па ни у БиХ. Што је више непосредног одлучивања грађана, то је више демократије у држави.