

Doc. dr Oliver Nikolić
Naučni saradnik
Institut za uporedno pravo, Beograd

Originalni naučni rad
UDK: 324(494)(497.5)

REFERENDUM

(sa posebnim osvrtom na Švajcarsku i Hrvatsku)

Apstrakt

U prvom delu članka, autor daje teorijski pregled institucije referendum, dok u drugom delu, se daje prikaz referenduma u Švajcarskoj, kao države sa dugom tradicijom neposredne demokratije i Hrvatskoj, kao državi koje tek odnedavno usvaja koncepciju referenduma, kao sredstva odlučivanja građana. Referendum je takav oblik neposredne demokratije, koji najdirektnije i u najvećoj meri, građanima, omogućava učešće u donošenju za njih važnih odluka. Ako imamo u vidu veliku raznovrsnost oblika i načina primene referenduma, nije iznenađujuće što danas postoje razne vrste referenduma, kao što su: ustavotvorni i zakonodavni referendum, obavezni i fakultativni referendum, prethodni i naknadni referendum, obavezujući i savetodavni referendum, itd. Švajcarska je verovatno najbolji primer zemlje u kojoj se sprovode referendumi, jer su mogući kako u ustavnoj, tako i u zakonodavnoj materiji, kako na federalnom nivou, tako i na kantonalnom, pa čak i opštinskom nivou, neki od njih su obaveznog karaktera, a neki fakultativni, a sama inicijativa za njegovo održavanje može doći, kako od građana, tako i od kantona. U Republici Hrvatskoj postoji ustavotvorni i zakonodavni referendum, koji je uvek obavezujući (nije predviđen savetodavni referendum, sem na lokalnom nivou), i skoro uvek fakultativni, sem u jednom slučaju kada je obaveznog karaktera. Pored referenduma koji se održava na nivou Republike, postoji onaj na lokalnom nivou, gde građani mogu da neposredno učestvuju u upravljanju lokalnim poslovima.

Ključne reči: referendum, neposredna demokratija, Švajcarska, Hrvatska

1. UVODNE NAPOMENE

„Neposredna demokratija u svom najčistijem izrazu označava pravo i mogućnost svih građana određenog političkog kolektiviteta da svi zajedno donose sve najvažnije odluke koje se tiču datog kolektiviteta, odnosno da upravljaju samim sobom i zajednicom u kojoj žive.“¹ Ovakva definicija neposredne demokratije upućuje na činjenicu da se ona može ostvariti samo u malim zajednicama, gde se građani mogu okupiti na jednom mestu, gde bi raspravljali i odlučivali o za njih važnim pitanjima.

Referendum je oblik neposrednog odlučivanja i sastoji se u neposrednom, tajnom izjašnjavanju birača o nekom pitanju, jasno i razumljivo formulisanim, tako da se na njega može odgovoriti sa “da” ili “ne”, odnosno, “za” ili “protiv”. Referendum je najvažniji oblik neposredne demokratije, putem koje birači direktno odlučuju o posebnim aktima (ustav, zakon, ili neki drugi pravni akt), ili o drugom pitanju od važnosti za državu ili neki njeni deo. Ono što je karakteristično za svaki referendum, bez obzira da li se raspisuje za teritoriju cele države ili za užu teritorijalnu jedinicu (federalnu ili autonomnu jedinicu, pokrajinu, oblast ili lokalnu jedinicu) je da je glasanje uvek tajno i da se na glasačkom listiću zaokružuje *da* ili *ne*, odnosno *za* ili *protiv*.

Etimološki reč referendum je proistekla iz latinskog izraza *ad referendum* (što znači „nešto što treba doneti, kazati, prijaviti, izvestiti, uputiti“), da bi se kasnije u istoriji u većini jezika koristila reč referendum.

„Učešće građana jedne države u upravljanju bilo je različito u različitim epohama i društvenim formacijama, zavisno, s jedne strane, od političko-pravnog momenta – karaktera državne vlasti, a s druge, od tehničkog momenta – brojnosti jednog od elemenata države, stanovništva.“² Poznato je da ideja i praksa neposrednog učešća građana u donošenju zakona datiraju još iz vremena antičke Grčke i starog Rima. Međutim, sa propadanjem ovih antičkih država i sa nastupanjem drugačijih vremena, ta ideja iščezava, a praksa se zatire.

Mnogo vekova kasnije, ova praksa se ponovo začela u švajcarskim planinskim kantonima, a još kasnije u delu „Društveni ugovor“ (Le contrat social) Žan Žak Rusoa (Jean Jacques Rousseau), u kome je ideja o neposrednoj demokratiji, a posebno o učešću naroda u zakonodavstvu i našla svoj teorijski fundament. Oblikujući se u referendum, ova ideja je vrlo brzo, u

¹ M. Jovičić, Referendum u svetu i kod nas, *Stranipravni život*, 39/1963, 3.

² M. Jovičić, *Referendum – pokušaj uporedno pravnog izučavanja*, Beograd 1957., 5.

predvečerje, odnosno u prvim godinama velikih revolucija (američke i francuske), našla svoju praktičnu primenu: najpre u vidu ustavotvornog referenduma u državi Masačusets (Massachusetts) 1778. godine, Nju Hemširu (New Hampshiru) 1779, u Francuskoj (1793, 1795, 1799.), u Švajcarskoj (1802.) i dr., a zatim i zakonodavnog referenduma. Iskristalisali su se i drugi oblici učešća građana u zakonodavstvu: pre svega, to je narodna inicijativa, a zatim javna rasprava i drugo.

2. VRSTE REFERENDUMA

Ako imamo u vidu veliku raznovrsnost oblika i načina primene referenduma, nije iznenađujuće što danas postoje razne vrste referenduma. Niti svi referendumi imaju istu rasprostranjenost, niti imaju isti značaj, pa iz tog razloga će se navesti samo najvažnije vrste referenduma.

2.1. Po predmetu referenduma

Kada se posmatra predmet zbog koga se referendum raspisuje, praksa pokazuje da on može da se odnosi na različita pitanja, ali po ovoj podeli su najvažniji ustavotvorni i zakonodavni referendum. Pored ova dva najznačajnija referenduma imamo i administrativni referendum, finansijski referendum, referendum iz oblasti međunarodnog prava, referendum za raspuštanje parlamenta, itd.

a) Ustavotvorni referendum

Ustavotvorni referendum je vrsta referenduma kojim građani izglasavaju donošenje ili promenu ustava i on predstavlja, u stvari, završnu i ključnu fazu u ustavotvornom postupku. Ovoj fazi prethode druge faze u kojima parlament priprema predlog, a zatim glasa o tom predlogu, pri čemu to glasanje ne znači konačno usvajanje promene (odnosno donošenje) ustava. Konačno usvajanje promene (odnosno donošenje) ustava se vrši glasanjem građana na referendumu i time oni potvrđuju, ratifikuju promenu (odnosno donošenje) ustava. Pri tome, između zemalja u kojima se sprovodi ustavotvorni referendum postoje razlike, ne samo u pogledu prethodnih faza postupka promene ustava, već i u pogledu većine koja treba da se postigne na svenarodnom glasanju. Ta većina može biti: većina od svih datih glasova (Japan, Filipini), većina birača koji su glasali s tim da je glasala većina od ukupnog broja birača (Hrvatska, Slovenija), većina građana koji imaju pravo glasa (Kuba), većina punovažnih glasova (Italija), itd. Ustavotvorni referendum može biti obavezan ili fakultativan.

Ustavotvorni referendum je obavezan ako promena (donošenje) ustava mora da se iznese pred narod, tj. na svenarodno glasanje. Smatra se da bez

potvrde (ratifikacije) od strane građana, promena (odnosno donošenje) ustava nije izvršena. Obavezni ustavotvorni referendum se javlja, kako praksa pokazuje, u tri vida. Prvo, ustavotvorni referendum je obavezan u svim slučajevima promene ustava (Irska, Japan, Švajcarska, Filipini, i dr.). Karakteristično je da u Švajcarskoj, pored građana, o promeni ustava moraju da se izjasne i kantoni. U nekim zemljama predviđeni su slučajevi u kojima se neće sprovesti ustavotvorni referendum, iako je on utvrđen kao obavezan. Npr., u Francuskoj ustavotvorni referendum se neće sprovesti ako Predsednik Republike odluči da projekat ustavne revizije podnese Parlamentu sazvanom kao Kongres koji promenu Ustava izglasava većinom od tri petine datih glasova. Ustavotvorni referendum može biti, međutim, obavezan samo za promenu određenih odredaba (pitanja) ustava, i to je drugi vid obaveznog ustavotvornog referenduma. U Španiji, takođe, ustavotvorni referendum će biti obavezan ako se sprovodi potpuna revizija ustava ili delimična revizija koja se tiče tačno određenih delova Ustava. Treći vid obaveznog ustavotvornog referenduma je poznat, npr., u Senegal, i nekim drugim zemljama. On se sastoji u obavezi sprovođenja referenduma u slučaju da parlament ne izglasa promenu ustava većinom koju je propisao ustav. U izvesnom broju zemalja ustavotvorni referendum je, međutim, fakultativan, tj. on nije obavezan, ali se može raspisati ako takvu odluku donese određeni broj poslanika u parlamentu, odnosno određeni broj birača i dr. Tako, projekat ustavne revizije se stavlja na referendum ako to zahtevaju dve trećine članova parlamenta (Gvineja), jedna petina članova jednog doma parlamenta ili 500.000 birača ili pet pokrajinskih saveta (Italija), jedna desetina članova jednog ili drugog doma parlamenta (Španija), itd. U Španiji postoji i obavezan referendum za promenu pojedininih delova Ustava, a u Austriji referendum je obavezan ako se radi o donošenju novog Ustava, a ako se vrši samo delimična revizija, referendum se raspisuje na zahtev jedne trećine članova bilo jednog bilo drugog doma parlamenta.

b) Zakonodavni referendum

Zakonodavni referendum je vrsta referenduma putem koga se građani izjašnjavaju o zakonima. Prvi poznati primer ustavom predviđenog zakonodavnog referenduma je bio u Francuskoj. Montanjarski Ustav od 1793. godine³ je poverio zakonodavnom telu predlaganje zakona, a glasanje o zakonima samim građanima u okviru njihovih primarnih skupština. Zakonodavni referendum je postao ubrzo deo zakonodavne procedure u pojedinim državama članicama SAD, u Švajcarskoj, itd., da bi u dvadesetom veku doživeo znatno širu primenu. Karakteristično je da je zakonodavni

³ Ustavni akt od 24. juna 1793, čl. 11, 58-60.

referendum bio ustavno predviđen u skoro svim socijalističkim zemljama što, međutim, nije dovelo i do njegove stvarne upotrebe u praksi ovih zemalja.

Zakonodavni referendum je nesumnjivo najautentičniji oblik izražavanja volje naroda te je, kao takav, u logici jedne istinske demokratije. Izvesni nedostaci koji prate primenu zakonodavnog referenduma (problem čestog pozivanja građana da glasaju, problem poznavanja pitanja o kome glasaju, itd.), međutim, dovode do ograničene upotrebe referenduma, ali ne mogu da ospore njegovu vrednost i potrebu sprovođenja. Zakonodavni referendum, tamo gde postoji, po prirodi stvari, čini nerazdvojni deo zakonodavne procedure. U zavisnosti od forme u kojoj se ispoljava, referendum može da predstavlja posebnu fazu zakonodavnog postupka.

Pod fakultativnim zakonodavnim referendumom se podrazumeva takav referendum koji može, ali ne mora da bude raspisan o nekom pitanju. Raspisivanje referenduma zavisi od subjekta kome je ustav dotične države poverio pravo da to odredi (u Tunisu to može biti Predsednik Republike, u Francuskoj Predsednik Republike na predlog Vlade ili zajednički predlog domova parlamenta, u Italiji pet stotina hiljada birača ili pet pokrajinskih saveta, u Estoniji parlament, itd). Predmet glasanja na fakultativnom zakonodavnom referendumu može biti svaki zakon. Često ustavi striktno nabrajaju zakone koji mogu biti izneti na referendum (npr. Ustav Francuske Republike od 1958. određuje da Predsednik Republike može staviti na referendum svaki nacrt zakona koji se tiče organizacije javnih vlasti, koji sadrži potvrdu nekog sporazuma EU, ili kojim se daje ovlašćenje za ratifikovanje nekog međunarodnog ugovora koji bi, iako nije suprotan Ustavu, uticao na funkcionisanje institucija, dok Ustav Republike Italije od 1948. zabranjuje referendum za poreske zakone i za budžet, za amnestiju i pomilovanje, za ratifikaciju međunarodnih ugovora, kao i Ustav Estonije od 1992. koji zabranjuje zakon o budžetu, porezima i finansijskim obavezama države, itd.).

Obavezan referendum znači da se pravni akt mora izneti na opštenarodno glasanje da bi, u slučaju pozitivnog ishoda, postao konačno usvojen akt. Iznošenje svih ili određenih zakona na referendum predstavlja vrlo veliku obavezu pa i rizik za zakonodavca pa je i razumljivo što se obavezan referendum retko predviđa u ustavima.

2.2. Po obaveznosti primene referenduma.

Po obaveznosti primene, referendum može biti obavezan i fakultativan. Kao što je već napomenuto, obavezan referendum je onaj referendum gde donosilac pravnog akta (odluke) ima ustavnu ili zakonsku obavezu da ga raspiše i sprovede, jer u suprotnom takav akt bi bio nevažeći. Obavezni

referendum predstavlja, u stvari, krajnju fazu postupka donošenja nekog akta ili donošenja neke druge odluke. U slučaju pozitivnog ishoda glasanja, tj. ukoliko građani glasanjem donesu (potvrde) akt (odluku) koji je stavljen na referendum, dotični akt (odluka) postaje pravno perfektan, odnosno pravno važeći akt (odluka). U suprotnom, ukoliko građani ne izglasaju akt (odluku) na referendumu, predloženi akt (odluka) neće postati pravno važeći i smatra će se da nije ni donet.

Fakultativni referendum je oblik referenduma koji se može, ali i ne mora raspisati u postupku donošenja nekog akta, odnosno odluke. U većini današnjih država obavezan referendum predstavlja izuzetak dok je fakultativni pravilo.

2.3. Prema vremenu primene referenduma.

Razlikovanje referenduma prema vremenu primene dovodi do podele na prethodne i naknadne referendume. Na prethodnom referendumu građani se izjašnjavaju o predlogu pravnog akta koji tek treba da se donese, dok u slučaju naknadnog referenduma, pravni akt je već usvojen. U prvom slučaju donosilac pravnog akta ispituje javno mnjenje, odnosno vrši konsultaciju (vanparlamentarnu) građana, pre samog donošenja akta, dok u drugom slučaju referendum je neka vrsta ratifikacije pravnog akta koji je već donet. i u jednom i u drugom slučaju negativni rezultat referenduma podrazumeva da se pravni akt neće doneti, odnosno da već usvojeni pravni akt neće imati pravnu snagu.

2.4. Prema obaveznosti odluke donete na referendumu.

Prema obaveznosti odluke, referendum možemo podeliti na obavezujuće i savetodavne (konsultativne) referendume. Obavezujući referendum je onaj čija je odluka konačna i mora se bezuslovno sprovesti. Najveći broj raspisanih referenduma upravo predstavljaju primere obavezujućeg referenduma.

Savetodavni (konsultativni) referendum je vrsta referenduma koji se karakteriše time što rezultat glasanja građana o predlogu zakona (ili nekom drugom aktu i pitanju) nije obavezan za organe koji su raspisali referendum. Savetodavni (konsultativni) referendum se raspisuje da bi građani izneli svoje mišljenje o zakonu (pravnom aktu, odnosno pitanju), pa i predstavlja jednu vrstu ekstraparlamentarne konsultacije u zakonodavnom procesu ili nekom drugom odlučivanju. Iako rezultat glasanja na ovom referendumu nije pravno obavezan, teško je verovati da će organ koji treba da donese zakon (ili drugi akt) prenebregnuti bez jakih argumenata mišljenje građana izraženo na

referendumu. Primer savetodavnog (konsultativnog) referenduma je predviđen Ustavom Švedske i on se može raspisati i sprovesti da bi se saznalo mišljenje naroda, ali Riksdag (parlament) nije pravno obavezan da prihvati rezultate glasanja. Sličan primer nalazimo i u Norveškoj.

3. PLEBISCIT

„Kao poseban oblik neposrednog odlučivanja građana... plebiscit se sastoji... u neposrednom i tajnom glasanju građana o određenom pitanju.. koje može da bude iz oblasti unutrašnjeg uređenja i unutrašnje politike (odlučivanje o obliku vladavine, o vlasti određene ličnosti, itd.) ali, još češće, i iz oblasti međunarodnih odnosa (odlučivanje o prisajedinjenju neke oblasti određenoj državi, o samoopredeljenju, i sl.).“⁴ Plebiscit neki smatraju vrstom referenduma u oblasti međunarodnog prava⁵, dok za većinu francuskih teoretičara on predstavlja jednu od institucija neposredne demokratije, koja se jasno razlikuje od referenduma. „U principu u plebiscitu se ne radi toliko o izjašnjavaњу o jednom tekstu, koliko o pozivu narodu da više ili manje implicitno daju svoje poverenje jednom čoveku da bi potvrdio svoju vlast.“⁶ Plebiscit se upravo najčešće i javljao u francuskoj ustavnoj i političkoj praksi, gde su u 19. i 20. veku zabeleženi najbrojniji primeri njegovog korišćenja.⁷

4. REFERENDUM U ŠVAJCARSKOJ

Sprovođenje poluneposredne demokratije u Švajcarskoj predstavlja jedan realan fakt i bitno obeležje političkog režima u ovoj zemlji. Duboko ukorenjena u svest švajcarskih građana i rasprostranjena u svim sferama švajcarskog političkog sistema, poluneporedna demokratija u Švajcarskoj je nužno morala da ostavi vidnog traga i na proceduru donošenja ustavnih i zakonodavnih akata. Drugi Ustav Švajcarske je 1874. godine donet i na referendumu potvrđen i uz veliki broj (140) amandmanskih izmena i dopuna ostao na snazi sve do kraja 1999. godine kada je donet novi Ustav. Referendum i narodna inicijativa su regulisani članovima 138-143. Saveznog Ustava Švajcarske Konfederacije. Na ovaj način, švajcarski građani su postali

⁴ P. Nikolić, *Ustavopravo*, peto izdanje, Poslovni biro, Beograd 1997., 247.

⁵ S. Sokol, B. Smerdel, *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb 1995., 126.

⁶ P. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 14^e éditions, L.G.D.J, Pariz 2002., 180.

⁷ Napoleon I (1802. i 1804.), Napoleon III (1851, 1852. i 1870.), Charles de Gaulle (1961, 1962. i 1969.).

izuzetno značajan faktor u ustavotvornom i zakonodavnom postupku⁸, praktično partner Saveznoj skupštini u donošenju ustavnih amandmana i saveznih zakona. Uticaj švajcarskih građana na donošenje ustavnih amandmana i saveznih zakona putem referendumata je, u suštini, veliki. Pre svega, svojim glasanjem građani prihvataju ili ne ustavne amandmane i zakone koje su izglasala veća Savezne skupštine, te njihovo glasanje i ima karakter narodne sankcije. Inače, kako je u švajcarskoj teoriji naznačeno, na referendum treba gledati kao na jedno narodno pravo, tj. „kao pravo, priznato Ustavom glasačkom telu, da bi se izjasnilo o predlogu parlamenta“.⁹ Jednom rečju, radi se o jednoj „esencijalnoj političkoj slobodi“,¹⁰ a neki teoretičari idu dotle, da zaključuju da institucija referendumata i naročito odbijanje inicijative za njegovo održavanje, imaju duboki uticaj na proces donošenja odluka i uostalom, na celi politički sistem Švajcarske.¹¹ Švajcarska je verovatno najbolji primer zemlje u kojoj se sprovode referendumi, jer su mogući kako u ustavnoj, tako i u zakonodavnoj materiji, kako na federalnom nivou, tako i na kantonalskom, pa čak i opštinskom nivou, neki od njih su obaveznog karaktera, a neki fakultativni, a sama inicijativa za njegovo održavanje može doći, kako od građana, tako i od kantona.

Savezni Ustav Švajcarske Konfederacije je prepustio (i ovlastio) zakonodavcu da putem saveznog zakonodavstva odredi forme i rokove koje treba poštovati za narodna glasanja, zadržavajući za sebe, po prirodi stvari, da uredi jedno od ključnih pitanja – pravo glasa, tj. učešća u glasanju na referendumu. Tako, prema Ustavu, svi Švajcarci i sve Švajcarkinje starije od osamnaest godina, koji nisu lišeni političkih prava zbog mentalne bolesti, imaju pravo glasanja na referendumu i pravo na potpisivanje zahteva za referendum i za narodnu inicijativu.

Inače, zahtev za organizovanje referendumata se podnosi Saveznoj kancelariji pre isteka roka referendumata, a podnete liste sa potpisima ne smeju biti menjane. Po isteku pomenutog roka, Savezna kancelarija utvrđuje da li, po Ustavu, zahtev za referendum ima potreban broj važećih potpisa. U tom slučaju, Savezna kancelarija objavljuje završnu odluku u Saveznom listu, što ima za posledicu zabranu povlačenja referendumata. Tekstovi svih akata podnetih na narodno glasanje se dostavljaju kantonima koji će osigurati

⁸ Videti više, A. Auer, *Le référendum populaire en Suisse et aux Etats-Unis: droit positif, histoire et fonctionnement*, *Revue française de Droit constitutionnel*, 7/1991, 400.

⁹ E. Grisel, *Initiative et référendum populaires*, Institut de droit public de l'Université de Lausanne, Lausanne 1987., 47-48.

¹⁰ J. Rohr, *La démocratie en Suisse*, Economica, Paris 1987., 296.

¹¹ L. Neidhart, *Plebizit und pluralitäre Demokratie, Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendum*, Francke, Bern 1970.

vršenje ovih glasanja, ali Savezni savet određuje datum održavanja glasanja. U nadležnost Saveznog saveta spada konstatovanje definitivnog rezultata glasanja građana, kao i obaveza da posle toga objavi dotični akt.

Putem narodne inicijative 100.000 građana mogu da zahtevaju delimičnu promenu Ustava, ali ukoliko se inicijativa ne poštuje formu ili sadržaj ili obavezna pravila međunarodnog prava, Savezna skupština je delimično ili u celini proglašava nevažećom. Narodnu inicijativu Savezna skupština može da prihvati i u skladu sa njom da promeni odredbe Ustava, pa da stavi na glasanje građanima i kantonima. Ukoliko se ne slaže sa narodnom inicijativom, Savezna skupština je stavlja na glasanje i ukoliko je građani i kantoni potvrde, Skupština mora da postupi po njoj i izvrši izmene Ustava. Savezna skupština može da suprotstavi protivnacrt ustavnim izmenama koje su zahtevane u inicijativi. U tom slučaju građani i kantoni se izjašnjavaju simultano o inicijativi i o protivnacrtu Savezne skupštine. Građani mogu da prihvate oba predloga, a u odlučujućem pitanju mogu da označe kojem od dva predloga daju svoju prednost. Ako su prihvaćena oba predloga i ako je u odlučujućem pitanju jedan predlog usvojila većina građana, a drugi većina kantona, stupa na snagu onaj predlog koji je o odlučujućem pitanju zabeležio veći postotak glasova građana i kantona.

Zahtev za održavanje referenduma sprečava stupanje na snagu tekstova akata koji su predmet referenduma i oni mogu da stupe na snagu i da se primenjuju tek kada istekne ustavom propisani rok, a referendum nije zatražen. U suprotnom, zakon stiče pravnu snagu prihvatanjem na referendumu od strane građana i u nekim slučajevima kantona.

a) Obavezni referendum

Obavezni referendum u Švajcarskoj, na kome glasaju građani i kantoni, se održava radi promene Saveznog Ustava, pristupa organizacijama zajedničke bezbednosti ili supranacionalnim zajednicama, donošenja hitno proglašanih saveznih zakona koji nemaju ustavni osnov¹², a čija je važnost duža od jedne godine i koji se moraju izneti na glasanje u roku od godinu dana od dana donošenja u Saveznoj skupštini. Da bi referendum uspeo neophodno je da za tekst akta glasa većina građana i većina kantona.¹³

¹² Ovde je reč o saveznim zakonima koji imaju jedno posebno obeležje jer se njima derogira Ustav, što prouzrokuje obaveznu primenu referenduma. Ova akta moraju da budu ratifikovana od naroda i kantona u godini koja sledi njihovom usvajanju od Savezne skupštine. U slučaju proteka tog roka navedeni akti gube važnost i ne mogu se obnoviti.

¹³ Svaki kanton ima jedan glas sem Obwald-a, Nidwald-a, Bazela-grada, Bazela-sela, Appenzel Rhodes-Spoljni i Appenzel Rhodes-Unutrašnji koji imaju po pola glasa.

Rezultat glasanja građana u okviru jednog kantona predstavlja, u stvari, rezultat glasa kantona.

Obavezni referendum na kome glasaju samo građani se organizuje, kada se narodnom inicijativom traži potpuna promena Ustava ili delimična promena Ustava u obliku razrađenog predloga, a koja je odbačena od strane Savezne skupštine. Takođe se referendum održava kada postoji neslaganje između domova Savezne skupštine (Nacionalnog veća i Veća Država) oko potpune promene Ustava. Odluka na referendumu je prihvaćena ako je za nju glasala većina građana.

b) Fakultativni referendum

Fakultativni referendum se održava kada 50 000. građana sa pravom glasa ili osam kantona to zahteva, u roku od 100. dana od dana službenog objavljivanja teksta: a) saveznih zakona; b) saveznih zakona koji su proglašeni za hitne, a čija je važnost duža od jedne godine; c) odluke Savezne skupštine o smernicama koje su sadržane u Ustavu ili zakonu; d) međunarodnih sporazuma koji traju neograničeno i neopozivi su, ili predviđaju pristupanje nekoj međunarodnoj organizaciji, ili obuhvataju važne odredbe koje sadrže pravne propise ili za čije izvršenje je nužno donošenje saveznih zakona. Za odluku na referendumu je potrebna većina datih glasova građana.

5. REFERENDUM U HRVATSKOJ

„Referendum kao temeljni oblik neposrednog odlučivanja je prema Ustavu Republike Hrvatske drugi način ostvarivanja narodnog suvereniteta odnosno vlasti naroda kao zajednice slobodnih i ravnopravnih državljana u Republici Hrvatskoj“.¹⁴ Pitanje referenduma u Hrvatskoj je načelno regulisano Ustavom Republike Hrvatske,¹⁵ a detaljnije drugim zakonskim aktima kao što je Zakon o referendumu i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave¹⁶ i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.¹⁷ Do svog osamostaljenja 1991. godine Republika Hrvatska je bila federalna jedinica Socijalističke Federativne Republike Jugoslavija. U tadašnjoj Jugoslaviji, faktičko sprovođenje referenduma, koji je formalno bio predviđen Ustavom

¹⁴S. Sokol, B. Smerdel, 130.

¹⁵Narodnenovinebr. 56/90, 135/97, 8/98, 113/2000, 124/2000, 28/2001.

¹⁶Narodne novine br.33/96, 92/2001, 44/2006.

¹⁷Narodne novine br.33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 36/09, i 150/2011.

od 1974. godine, bilo je u suprotnosti sa suštinom postojećeg političkog sistema. To je i uslovalo da referendum nikada nije bio održan na nivou centralne vlasti. U toku četrdeset i pet godina postojanja socijalističke Jugoslavije ustavotvorni i zakonodavni referendum nikada nije bio raspisan, tako da građani nisu bili u mogućnosti da se izjasne o donetom ustavu ili zakonu ni jedan jedini put, iako su svi jugoslovenski ustavi, počev od 1946. godine predviđali referendum.

Prema Zakonu u Hrvatskoj referendum je definisan kao oblik neposrednog odlučivanja glasača u obavljanju državne vlasti o pitanjima određenim Ustavom i o pitanjima iz samoupravnog delokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određenim zakonom i statutom. U Republici Hrvatskoj postoji ustavotvorni i zakonodavni referendum, koji je uvek obavezujući (nije predviđen savetodavni referendum, sem na lokalnom nivou), i skoro uvek fakultativni, sem u jednom slučaju kada je obaveznog karaktera. Pored referenduma koji se održava na nivou Republike, postoji onaj na lokalnom nivou, gde građani mogu da neposredno učestvuju u upravljanju lokalnim poslovima.

Na referendumu koji se održava na nivou Republike imaju pravo da učestvuju svi hrvatski državljani koji imaju prebivalište i žive u Republici Hrvatskoj najmanje godinu dana bez prekida do dana održavanja referenduma. Na lokalnom referendumu mogu da učestvuju glasači koji imaju prebivalište na području jedinice lokalne samouprave, odnosno jedinice područne (regionalne) samouprave za koju je raspisan referendum.

Da bi se na referendumu doneo akt ili odluka, potrebno je da za to glasa većina glasača, pod uslovom da je na referendumu glasala većina od ukupnog broja glasača upisanih u popis glasača Republike Hrvatske. Odluka donesena na održanom referendumu je obavezna i mora da se poštuje. Godinu dana nakon održavanja referenduma, nadležno telo državne vlasti, te lokalne samouprave, odnosno telo područne (regionalne) samouprave nema pravo da donese pravni akt ili odluku koja je sadržajno suprotna odluci donesenoj na referendumu. Zakon o referendumu dozvoljava ponovno raspisivanje referenduma o istom pitanju već nakon 6 meseci od dana održanog referenduma.

U nadležnost Ustavnog suda spada nadzor nad ustavnošću i zakonitosti referenduma koji se održava na nivou Republike. Hrvatski sabor može u roku od mesec dana da zatraži od Ustavnog suda da utvrdi jeli referendumsko pitanje, odnosno način izjašnjavanja glasača o potrebi da se zatraži raspisivanje referenduma u skladu sa Ustavom i zakonom. Ako Ustavni sud utvrdi suprotno referendum se neće raspisati.

a) Obavezni referendum

Obavezni referendum se organizuje u slučajevima kada se odlučuje o udruživanju Republike Hrvatske u saveze sa drugim državama. „Ova vrsta referenduma je potrebna za moguće pristupanje Hrvatske Evropskoj uniji i eventualno drugim međunarodnim savezima, kao što je NATO“.¹⁸ Pravo da pokrenu postupak o udruživanju Republike Hrvatske sa drugim državama ima najmanje jedna trećina poslanika u Hrvatskom saboru, Predsednik Republike i Vlada Republike Hrvatske. O udruživanju Republike Hrvatske prethodno odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova od svih poslanika, a sama odluka o udruživanju se donosi na obaveznom referendumu, većinom glasova ukupnog broja glasača u državi. Rok za održavanje referenduma je 30 dana od dana donošenja odluke Hrvatskoga sabora. Isti uslovi važe i za razdruživanje, odnosno odcepljenja Republike Hrvatske od drugih država ili saveza država.

b) Fakultativni referendum

Fakultativni referendum mogu da raspišu Hrvatski sabor i Predsednik Republike, na predlog Vlade i uz premapotpis predsednika Vlade, kao i ako to zatraži deset posto od ukupnog broja glasača u Republici Hrvatskoj. Lokalni referendum mogu da raspišu predstavničko telo jedinice lokalne samouprave I predstavničko telo jedinice područne (regionalne) samouprave. Hrvatski sabor može da raspiše referendum o predlogu za promenu Ustava, o predlogu zakonskog akta ili o nekom drugom pitanju iz svoje nadležnosti. Na predlog Vlade i uz potpis predsednika Vlade, Predsednik Republike može da raspiše referendum o predlogu promene Ustava ili o nekom drugom pitanju od važnosti za nezavisnost, jedinstvenost i opstanak Republike Hrvatske. O gore pomenutim pitanjima, referendum može da zatraži deset posto od ukupnog broja glasača na teritoriji Republike Hrvatske, a u skladu sa zakonom, referendum raspisuje Hrvatski sabor.

¹⁸ S. Rodin, Croatia, Country Report, C2D Working Paper Series, Centre for Research on Direct Democracy, ZDA - Zentrum für Demokratie, Aarau 2000., 8.

Oliver Nikolić Ph.D
Research Fellow,
Institute of Comparative Law,
Belgrade

REFERENDUM

(with special reference to Switzerland and Croatia)

Summary

In the first part of an article, the author offers a theoretical overview of the institution of referendum, while in the other part there is an overview of the referendum in Switzerland, as the state with a long tradition of direct democracy, and Croatia, as a state which only recently adopted the concept of referendum as a means of citizens' decision making. The referendum is such a form of direct democracy, which most directly and to the greatest part, allows citizens to participate in the process of making decisions which are important for them. If we take into account the great diversity of forms and ways of implementing the referendum, it is not surprising that today there are various types of referendums, such as constitutional and legislative, mandatory and facultative, preceding and subsequent, binding and advisory referendum, etc. Switzerland is probably the best example of a state where the referendums are conducted, since they are possible in the constitutional, as well as in legislative matters, both at federal and cantonal, even municipal level, some of them are mandatory (obligatory), and some facultative and the very initiative for their implementation can come both from the citizens and the cantons. In Croatia, there are constitutional and legislative referendum, which is always binding (advisory referendum has not been provided, except at the local level), and is almost always facultative, except in one case where it is mandatory. In addition to the referendum which to be held at the national level, there is one at the local level, where citizens can directly participate in the management of local activities.

Key words: *Referendum, direct democracy, Switzerland, Croatia.*