

мр Оливера Вучић,
асистент Правног факултета у Београду

МОЖЕ ЛИ СЕ РЕФЕРЕНДУМ У ОРГАНИЗАЦИЈИ УДРУЖЕНОГ РАДА ПОНОВИТИ И ПРЕ ИСТЕКА ЗАКОНОМ УТВРБЕНОГ РОКА

„Непосредном гласању грађана о неком законском приједлогу или о било ком другом питању даје се назив: референдум“ (1). Ову дефиницију институције референдума професора Јована Стефановића прихватили су, уз мање допуне, аутори већине радова који се непосредно или посредно баве овим „обликом непосредне демократије“, тј. личним изјашњавањем грађана (2). Најчешће класификације ове институције резултат су примене три критеријума деобе: обавезности, момента примене и предмета о коме се одлучује. Разликујемо обавезни и факултативни референдум, претходни и накнадни и уставотворни, законодавни и општи референдум. У правној литератури посвећеној овом питању, срећу се и подробније поделе које садрже и неке „међуоблике“ (3), но, потребе овога рада не сежу даље од подсећања на основне појмове из ове проблематике.

(1) Јован Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, Књига I, Загреб, 1956, стр. 530.

(2) Слично мисли и Миодраг Јовичић, који под референдумом подразумева „непосредно изјашњавање бирача путем гласања о законима и другим питањима од важности за заједницу“, уносећи тако у дефиницију елемент значаја питања о коме се одлучује. Миодраг Јовичић, *Референдум — покушај упоредно-правног изучавања*, Институт за упоредно право, Београд, 1957, стр. 5. Јован Борђевић само констатује да је референдум „облик непосредног изјашњавања грађана о одређеним питањима“, Јован Борђевић, *Уставно право*, „Савремена администрација“, Београд, 1976, стр. 325. Смиљко Сокол истиче да је референдум „облик непосредног одлучивања којим се грађани непосредно изјашњавају о неком питању које мора бити тако обликовано да се на њега може одговорити са за или против, односно са да или не“. Као што се види, Смиљко Сокол запоставља значај питања о коме се одлучује, али истиче форму, облик, у коме се то чини, сматрајући га битним елементом дефиниције. Вељко Мратовић — Никола Филиповић — Смиљко Сокол, *Уставно право и политичке институције (СФРЈ и компаративно)*, Правни факултет — Загреб, 1981, стр. 219. Никола Крлески употпуњује дефиницију референдума додајући елементе које овај облик непосредне демократије и личног изјашњавања грађана добија „коришћењем“ у самоуправним односима радних људи у савременом југословенском друштву. Он сматра да је референдум „облик личног изјашњавања кроз који радни људи у писменој форми тајним гласањем одлучују о најважнијим питањима у вези с остваривањем друштвено-економских и других самоуправних права у складу са законом или самоуправним општим актом организације удруженог рада“. Никола Крлески, *Референдум као облик самоуправног одлучивања радних људи у организацијама удруженог рада*, Докторска дисертација, Београд, 1984, стр. 47 (дактилографисано).

(3) Јован Стефановић дели референдум првенствено по предмету о коме се одлучује на уставотворни и законодавни, при чему се оба ова облика могу јавити као апсолутно обавезни, релативно обавезни и факултативни. Затим говори о отвореном и прикривеном референдуму могу бити и уставотворни и законодавни, као и обавезни и факултативни. Или уставотворац, или се његово деловање испољава на прикривен начин. Оба ова облика референдума могу бити и уставотворни и законодавни, као и обавезни и факултативни. Стефановић посебно издваја саветодавни референдум, на којем грађани отворено изражавају своје ставове о неком питању али не изгласавају сами закон или Устав, већ само изражавају мишљење о неком законском предлогу које правно не веже представничко тело. (*Наведено дело*, стр. 530—534). Смиљко Сокол, прво, према ширини друштвене заједнице чији припадници одлучују непосредно референдумом, разликује: „референдум на разини државе као цјелине, који обухвата непосредно одлучивање свих грађана, бирача унутар одређене државе; референдум на разини локалне политичко-територијалне јединице, односно

У наш правни систем референдум је као инструмент политичког одлучивања грађана први пут уведен Уставом ФНРЈ од 1946. године. Уставни закон од 1953, изражавајући почетне промене у класичној концепцији политичког суверенитета, и утврђујући прве облике друштвеног самоуправљања, потврдио је потребу и значај овог облика непосредне демократије, али није унео битније измене у погледу области његове примене и домаћаја. Јер, иако ступањем на снагу Уставног закона, а у складу са развојем самоуправљања, један од основних уставних принципа постаје вршење власти и управљања друштвеним пословима од стране радног народа преко представничких тела, радничких савета и других самоуправних органа и непосредно путем избора, опозива, референдума зборовна бирача, савета грађана, учешћа грађана у управи и правосудју (4), референдум ће тек у Уставу од 1963. године добити нову димензију, и од облика класичног политичког одлучивања грађана премасти у облик самоуправног одлучивања радника у радним организацијама (5).

Устав СФРЈ од 1974. године, као и устави социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина, посвећују знатну пажњу институцији референдума (6). Ова „улазна линија интересовања“ наших уставних докумената за референдум логична је последица развоја самоуправљања, које се од увођења па до данас „одвија у знаку непрестаног тражења нових облика помоћу којих ће се обезбедити непосредније учешће радних људи у одлучивању, како о непосредним, тако и о трајним историјским интересима социјалистичког друштва“ (7). Поред Устава, Закон о удруженом раду је значајан правни акт који поклања посебну пажњу референдуму; затим следе републички и покрајински закони о референдуму, и на крају самоуправни општи акти у организацијама удруженог рада, чијим се одредбама регулишу питања о којима се одлучује референдумом, поступак и друга која нису регулисана законима. Данас је одлучивање референдумом значајно самоуправно право радника, али истовремено и облик остваривања тог права, и најаутентичнији облик самоуправног одлучивања којим се радни људи у организацији удруженог рада непосредно изјашњавају и путем кога одлучују о најважнијим питањима, својим правима и интересима у удруженом раду. Стога је разумљива потреба прецизног уређивања свих

друштвено-политичке заједнице (нпр. у нас референдум у општини) или тзв., локални референдум; референдум у самоуправним организацијама и заједницама, који обухвата непосредно одлучивање радних људи унутар организација удруженог рада, мјесних заједница и самоуправних интересних заједница, а који је специфична институција нашег уставног уређења“. И друго, „према томе одлучује ли се референдумом о доношењу, односно о измени устава или неког другог општег акта (у нас самоуправног општег акта), разликује се уставотворни референдум, законодавни референдум, а у нас и референдум којим се доносе самоуправни општи акти. *Наведено дело*, стр. 219.

(4) Видети шире о променама које уноси Уставни закон од 1953. године: Јован Брвенић, *наведено дело*, стр. 286.

(5) У Уставу СФРЈ од 1963. године је посвећена знатна пажња обалима непосредног одлучивања, па тиме и референдуму. (Видети члан 34, став 2, т. 1, затим члан 71, став 2, и члан 89, став 1. и 2.) Тако је у радној организацији референдум био облик непосредног одлучивања свих чланова радног колектива о питањима која су била утврђена законом, односно статутом радне организације. Поред ових питања раднички савет је био дужан да по сопственој иницијативи изнесе на референдум одређено питање које је сматрао изузетно значајним за радну организацију.

(6) Коментаршућин члан 98. Устава СФРЈ од 1974. године, који се односи на самоуправљање у организацијама удруженог рада, Димитрије Кулић констатује да одребе овог Устава „полазе од тога да није довољно само декларативно прокламовање уставних права у удруженом раду већ је неопходно обезбеђивање услова, облика и начина реализације тога права, којим би се обезбедио принцип . . . да власт постане власт радничке класе, а не у име радничке класе“. У том циљу, утврђује се Уставом, радници своја права у систему самоуправљања и у организацијама удруженог рада остварују одлучивањем на зборовима радника, референдумом, затим путем делегата у радничким саветима и у другим органима управљања које радници непосредно бирају и опозивају и који носе одговорност у извршавању одлука и рада органа и служби дотичних организација“. Димитрије Кулић, *Устав СФРЈ — Коментар*, ИРО „Привредна штампа“, Београд, 1979. стр. 146.

(7) Златија Буквић — Вељовић, *Одлучивање личним изјашњавањем као облик остваривања самоуправљања радника у удруженом раду*, „Анали Правног факултета у Београду“, бр. 1—3/1977, стр. 65. У том смислу пише и Јован Стефановић: „... у ФНРЈ су, уз неке традиционалне форме примјенене и неке нове, специфично њене форме непосредне демократије. Томе треба додати да је примјена непосредне демократије у ФНРЈ-у стално јачала и да стално јача.“ Јован Стефановић, *наведено дело*, стр. 550.

момената релевантних за правилну примену овог института у пракси, а тиме и постизање жељених ефеката. У ред таквих питања, свакако, спада понављање референдума, односно поновно организовање личног изјашњавања радника о неком предлогу или акту у случају у којем се већина радника није одазвала позиву да гласа тј., није се уопште изјаснила, или се, пак већина радника изјаснила против предложене одлуке или акта. Одредбама Закона о удруженом раду није утврђен рок у коме се у оваквом случају референдум може поново организовати. Тим одредбама је само уређено да се овај рок утврђује статутом, односно самоуправним споразумом о удруживању и да рок не може бити краћи од рока одређеног законом. Републички и покрајински закони о референдуму, одређујући овај рок, садрже веома различита решења (8), те се референдум, зависно од социјалистичке републике или социјалистичке аутономне покрајине о којој је реч, може поновити већ након месец дана или тек истеком шест месеци од дана организовања „неуспелог“ референдума (9).

Смисао постојања ове „заштитне мере“, нужног временског размака између два референдума о истом питању, односно забране поновног изношења на лично изјашњавање пре истека одређеног рока је јасан. Претходно организовање референдум није „успео“ из одређених разлога. Те разлоге треба испитати, проучити и, у складу с интересима радних људи, отклонити. При том је, можда, довољно само извршити опсежније претходне припреме, боље и потпуније информисати радне људе о предлогу о коме треба да се изјасне, његовом значају и последицама које ће он ступањем на снагу проузроковати, или је, пак, потребно унети одређене измене у сам предлог. У сваком случају, оправдано је инсистирање законодавца на протеклу одређеног времена у коме ће се обезбедити услови да поновљени референдум доведе до жељеног циља.

У том смислу поступа и суд. Узмимо пример из праксе рада Уставног суда СР Србије.

Друштвени правобранилац самоуправљања Скупштине општине Врњачка Бања тражио је покретање поступка за оцену законитости Измена и допуна Правилника о расподели средстава за личне дохотке Радне организације Ветеринарске станице „Врњци“ из Врњачке Бање, од 20. фебруара 1985. године. По његовом мишљењу, поступак усвајања Измена и допуна није био у складу с одредбама члана 14, став 1. Закона о референдуму и другим облицима одлучивања личним изјашњавањем. На референдуму од 20. фебруара 1985. године радници радне организације Ветеринарска станица „Врњци“ изјашњавали су се о предлогу измена и допуна бодовне листе за расподелу средстава за личне дохотке, као саставног дела наведеног Правилника. На том референдуму већина радника изјаснила се против предложених измена и допуна. После тога, комисија је направила нову бодовну листу која је на референдуму, одржаном истог дана (20. фебруара 1985. године), усвојена већином гласова. Тим оспореним изменама и допунама одређен је број бодова за поједине послове и радне задатке. Оспорене Измене и допуне престале су да важе 18. новембра 1986. године када су на референдуму усвојене нове измене и допуне Правилника.

(8) Не треба посебно образлагати сложеност ситуације која настаје применом осам републичких и покрајинских закона о референдуму, и у њима садржаних различитих решења, што раднике сасвим неоправдано доводи у неједнак положај у погледу могућности остваривања самоуправних права.

(9) Закон о референдуму СР Босне и Херцеговине, „Службени лист СР БиХ“, бр. 29/77. предвиђа је рок од шест месеци (чл. 11, ст. 1); Закон о референдуму и другим облицима личног изјашњавања СР Црне Горе, „Службени лист СР ЦГ“, бр. 31/77. такође, (чл. 30), као и Закон за општине начела на референдумот и на другите облици на одлучивање со лично изјаснување на СР Македонија, „Службени весник на СРМ“, бр. 19/79. (чл. 14. ст. 1), Закон о референдуму ии о другим обликах осебнега изјављања СР Словеније, „Урадни лист СРС“, бр. 23/77. (чл. 26) и Закон о референдуму и другим облицима одлучивања личним изјашњавањем СР Србије, „Службени гласник СР Србије“, бр. 30/77, (чл. 14. ст. 1). Закон о референдуму и другим облицима личног изјашњавања САП Војводине, „Службени лист САП Војводине“, бр. 24/77, (чл. 29. ст. 2), предвиђае је рок од три месеца, а Закон о референдуму и другим облицима личног изјашњавања СР Хрватске, „Народне новине СРХ“, бр. 15/79, у чл. 32, ст. 1, рок од само 30 дана.

С обзиром да су оспорене одредбе док су важиле проузроковале последице, Суд је, полазећи од одредаба члана 418. Устава СР Србије (10), нашао да су се стекли услови за мериторно одлучивање.

Према одредбама члана 14, става 1. Закона о референдуму и другим облицима одлучивања личним изјашњавањем („Сл. гласник СР Србије“, бр. 30/77). „Ако су се радни људи у организацијама удруженог рада самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама на референдуму изјаснили против предлога о решењу одређених питања, односно против потврде одређеног акта, не може се у року од шест месеци од дана одржавања референдума поново изнети на референдум односно питање или акт, нити се може у овом року донети акт противно одлуци донетој на референдуму“.

Како се већина радника на референдуму 20. фебруара 1985. године изјаснила против предложених измена и допуна бодовне листе као саставног дела акта о расподели средстава за личне дохотке, то се, по оцени Суда, нови предлог није могао изнети на референдум у року од шест месеци од дана одржавања тог референдума.

На основу изложеног, Уставни суд Србије донео је следећу одлуку: 1) утврђује се да за време важења нису биле у складу са законом Измене и допуне Правилника о расподели средстава за личне дохотке Радне организације Ветеринарске станице „Врњци“, Врњачка Бања, од 20. фебруара 1985. године; 2) ова одлука има правно дејство из члана 418. Устава СР Србије, са последицама укидања (ИУ-294/85 од 18. децембра 1986. године).

Одлука Суда у датом случају, посматрано *de lege lata*, потпуно је исправна. Став законодавца је недвосмислен, а јасно је да у приказаном случају није поштован. Друго је, пак, питање колико је са становишта потреба праксе, рационалности и ефикасности у одлучивању рок од шест месеци право решење. Радничком савету и друштвено-политичким организацијама, пре свих синдикату, мора се омогућити да после неуспелог референдума изврше свестрану анализу узрока који су до тога довели. Потребно је у организацији удруженог рада организовати зборове на којима ће се чути мишљење радника о конкретном питању и предлози у ком смеру треба предузимати даље активности. Тек након ових мера, могуће је сачинити измењен предлог и организовати изјашњавање о њему. Време потребно за ове припреме њуноме зависи од природе питања о коме се одлучује, броја радника у организацији удруженог рада, њихове ангажованости у самоуправним органима и друштвено-политичким организацијама, ефикасности система информисања и другог. С друге стране, самоуправљање налаже да се рад појединца и органа одвија по принципима рационалног, целисходног и економичног пословања у циљу што потпунијег остваривања интереса радних људи. Зато мислимо да је законски рок од шест месеци дуг, нерационалан и да често блокира не само процес самоуправног одлучивања, већ и функционисање саме организације (11). Овај рок је неприкладан посебно у случајевима када се о предложеној одлуци, или акту већина радника уопште није изјаснила, тј., када је референдум неуспео јер се радници нису одазвали позиву да изразе свој став о одређеном питању, те се већина радника није одлучила ни „за“ ни „против“. Овакав случај се битно разликује од случаја у коме довољан број радника јасно мани-

(10) „Кад је у току поступка закон, други пропис или општи акт органа друштвено-политичке заједнице или самоуправни општи акт доведен у сагласност са Уставом СРС, односно законом, али нису отклањене последње неуставности, односно незаконности, Уставни суд СР Србије може одлуком утврдити да закон, други пропис или општи акт није био у сагласности с Уставом СРС и законом.“

Ова одлука Уставног суда СР Србије има исто правно дејство као одлука којом се утврђује да је закон престао да важи, односно којом се укида или поништава други пропис или општи акт“ (члан 418. Устава СР Србије).

(11) Видети шире о томе: Златија Буквић-Веловић, *Одлучивање радника личним изјашњавањем с посебним освртом на нека искуства Уставног суда Србије*, реферат поднет на Саветовању „Примена и измене Закона о удруженом раду“, одржаном 20. 21. и 22. маја 1987. године у Београду, у организацији Правног факултета Универзитета у Београду, Привредне коморе СР Србије, Привредне коморе Београда и Регионалне привредне коморе СР Србије, Књига II, стр. 15.

фестује своје противљење односно неприхватање учињеног предлога. У самоуправној пракси, као и пракси Уставног суда у погледу примене Закона о удруженом раду, изражена је склоност да се у оваквим случајевима омогући обнављање референдума и пре истека законом утврђеног рока (12). Можда би решење по коме би рок за понављање референдума зависно и од разлога „неуспеха“ претходног изјашњавања било најприкладније (13).

Промене Закона о удруженом раду које предстоје, а посебно Предлог Председништва СФРЈ да се приступи промени Устава СФРЈ, и промене других закона које ће уследити, а у складу са њима и измене самоуправних општинских аката, унеће новине и у погледу облика самоуправног одлучивања. Још су у Критичкој анализи функционисања политичког система, уз указивање на слабости у области самоуправног одлучивања радника, назначени правци неопходних промена: развијање одлучивања личним изјашњавањем и одлучивања путем делегата, обезбеђивање рационалнијег одлучивања, скраћивање рока за понављање референдума реафирмација улоге радничког савета. Један од циљева предстојећих промена Устава је, такође, повећавање ефикасности одлучивања у организацијама удруженог рада, а и недавно усвојен Нацрт закона о изменама и допунама Закона о удруженом раду пошао је у правцу рационализације на том пољу, залажући се за сужавање круга питања о којима радници одлучују референдумом, ширење овлашћења радничког савета, прецизирање улоге зборова радника. При том се не сме дозволити да негативна искуства из праксе доношења одлука овим путем угрозе референдум, потцене улогу и умање значај овог демократског облика непосредног одлучивања радних људи. Нужно је да референдум, у склопу промена у систему које предстоје, добије, уз корекције на чију је сврсисходност указала пракса, место које реално заслужује у односима развијеног самоуправљања.

(12) У вези са поштовањем рокова за понављање референдума, важи и питање да ли се референдум може поновити пре истека рока ако је ранији предлог одлуке или другог акта битно измењен. Ако је ранији предлог битно измењен у питању је у суштини нови предлог, те нам се чини оправданим изнети га на референдум и пре истека законског рока, односно, сматрамо да је неоправдано чекати проток законског рока уколико је новосачињени предлог остварење воље и интереса већине радника. С друге стране, треба имати у виду могуће злоупотребе и „изигравања“ закона у пракси, које би могле настати, јер орган надлежан за расписивање референдума сам цени да ли је измена предлога суштинска или не, што значи да би могао и променама које немају такав значај дати поменути квалификацију. У том смислу и: Никола Крлески, *наведени рад*, стр. 196—197.

(13) Неки од наведених републичких и покрајинских закона о референдуму праве одступања од усвојеног рока за понављање референдума зависно од врсте самоуправног општег акта који се усваја или природе и значаја питања о коме се одлучује. Тако, нпр. одговарајући закон СР Македоније, који иначе усваја рок од шест месеци, утврђује могућност да радници у основној организацији удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама могу утврдити други рок који не може бити краћи од 30 дана, када се изјашњавају о самоуправном споразуму о удруживњу у радну организацију, сложену организацију и пословну заједницу, о статуту основне организације, радне организације, сложене организације, као и о самоуправним актима о основицама и мерилима за расподелу средстава за личне дохотке и за заједничку потрошњу радника (чл. 14, ст. 2). Видети као даље примере Закон СР Босне и Херцеговине и СР Словеније.